



THE WORLD BANK

สรุปลงการสำคัญการสัมมนาออนไลน์ ของธนาคารโลก

เรื่อง

การปรับมุมมองด้านการเงินสาธารณะ: เวทีสนทนาระดับโลกด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

REIMAGINING PUBLIC FINANCE:
A GLOBAL DIALOGUE WITH
THE PUBLIC AUDITING COMMUNITY

สำนักการต่างประเทศ
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

สรุปสาระสำคัญการสัมมนาออนไลน์ของธนาคารโลก

เรื่อง การปรับมุมมองด้านการเงินสาธารณะ:

เวทีสนทนาระดับโลกด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

(Reimagining Public Finance: A Global Dialogue with
the Public Auditing Community)

๑. ความเป็นมา

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์การพัฒนา (Development Outcome) กลายเป็นเรื่องที่ท้าทายมากขึ้น เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ การแพร่ระบาดของโรค การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ รวมถึงนโยบายทางการคลังที่มีข้อจำกัดด้วยจำนวนหนี้สาธารณะที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ระบบบริหารการเงินสาธารณะ (Public financial management: PFM) ประสบปัญหาในการบรรลุเป้าหมายตามนโยบายทางการคลังที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ ธนาคารโลกจึงได้ริเริ่มโครงการ "การปรับมุมมองด้านการเงินสาธารณะ (Reimagining Public Finance)" ขึ้น เพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงบทบาทด้านการเงินสาธารณะในการส่งเสริมผลลัพธ์การพัฒนา และใช้เป็นข้อมูลในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลทั่วโลก

โครงการนี้ มุ่งเน้นไปที่ นโยบายทางการคลัง (Fiscal policies) ซึ่งเป็นแนวทางที่รัฐบาลใช้ในการจัดเก็บและใช้จ่ายทรัพยากร และระบบบริหารการเงินสาธารณะ (Public financial management: PFM) ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐบาลบริหารจัดการทรัพยากรผ่านกระบวนการและกลไกต่าง ๆ รวมถึงวงจรงบประมาณ โดยในระยะแรกของโครงการจะเป็นการเปิดเวทีสนทนาเกี่ยวกับบทบาทของการจัดการทรัพยากรสาธารณะ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาคืออุปสรรคต่อการพัฒนาการเงินสาธารณะ ภายใต้คำถามหลัก ๒ ข้อ ได้แก่

(๑) บทบาทการเงินสาธารณะในการบรรลุผลลัพธ์การพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นคืออะไร

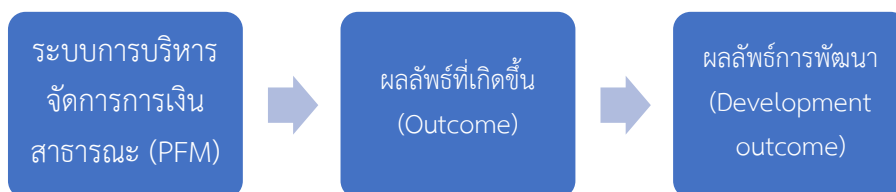
(๒) อุปสรรคสำคัญของการเงินสาธารณะที่ต้องปรับปรุงแก้ไขคืออะไร

ในระยะแรกนี้ โครงการจะจัดขึ้นในรูปแบบการเสวนาหารือระดับโลกกับกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเงินสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการเงินสาธารณะ เครือข่ายวิชาชีพด้านการเงินสาธารณะ และเครือข่ายรัฐสภา โดยเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๘ ธนาคารโลก (World bank) ได้จัดสัมมนาออนไลน์ เรื่อง การปรับมุมมองด้านการเงินสาธารณะ: เวทีสนทนาระดับโลกด้านการตรวจเงินแผ่นดิน (Reimagining Public Finance: A Global Dialogue with the Public Auditing Community) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อนำเสนอแนวคิดและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกรอบการดำเนินงานในการปรับมุมมองด้านการเงินสาธารณะให้กับบุคลากรขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งหารือถึงการสร้างความร่วมมือในการปรับปรุงการเงินสาธารณะต่อไป

๒. สารสำคัญการสัมมนา

ในการสัมมนาดังกล่าวผู้แทนจากธนาคารโลกได้นำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการปรับมุมมองด้านการเงินสาธารณะ และมีแบบสำรวจความคิดเห็นให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาตอบผ่านทางแพลตฟอร์มออนไลน์ รวมทั้งมีการอภิปรายร่วมกัน สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

๑. การนำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการปรับมุมมองด้านการเงินสาธารณะ กล่าวถึงภาพรวมด้านการเงินสาธารณะในช่วง ๒๕ ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีความก้าวหน้าในหลายด้าน เช่น การพัฒนามาตรฐานและแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศด้านการเงินสาธารณะ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการการเงินสาธารณะ (PFM) และทักษะที่เกี่ยวข้อง แต่ในขณะเดียวกันก็พบกับความท้าทายใหม่หลายประการเช่นกัน เช่น การพัฒนาผลลัพธ์ที่ได้รับจากระบบการบริหารจัดการการเงินสาธารณะ ข้อจำกัดด้านการคลัง การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ และความไม่เท่าเทียม จึงนำมาซึ่งการหารือถึงผลกระทบของการปฏิรูปการเงินสาธารณะและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น



ภาพที่ ๑ แนวทางการดำเนินงานด้านการเงินสาธารณะของธนาคารโลก

ที่มา: ผู้เข้าสัมมนาสรุปข้อมูลจากการนำเสนอของผู้แทนจากธนาคารโลก

ธนาคารโลก ได้เสนอกรอบการดำเนินงานในการปรับมุมมองด้านการเงินสาธารณะ (Proposed approach) ประกอบด้วย ๒ ประเด็นหลัก คือ

-
- **บทบาทของการเงินสาธารณะในการบรรลุผลลัพธ์การพัฒนา** โดยการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการจัดเก็บและใช้จ่ายทรัพยากรสาธารณะเพื่อสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาต่าง ๆ
 - **อุปสรรคของการเงินสาธารณะที่ต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ดังกล่าว** โดยมุ่งเน้นที่การระบุและแก้ไขอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านนโยบายและด้านปฏิบัติ
-

แนวทางดังกล่าวเริ่มต้นจากการตั้งผลลัพธ์ที่ต้องการพัฒนา (Development outcome) และพิจารณาว่าการทำงานของหน่วยงานภาครัฐสามารถสนับสนุนในการบรรลุผลลัพธ์เหล่านั้นได้อย่างไร กล่าวคือ

(๑) กำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการพัฒนา เป็นประเด็นเฉพาะ เช่น ความยืดหยุ่นทางเศรษฐกิจ (Economic resilience) การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ (Climate adaptation)

(๒) ระบุผลลัพธ์ของภาครัฐ ที่มีส่วนช่วยสนับสนุนผลลัพธ์การพัฒนาเหล่านั้น ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายที่พัฒนาขึ้นและดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ จากนั้นจึงอภิปรายเกี่ยวกับบทบาทของการเงินสาธารณะในการส่งเสริมผลลัพธ์ดังกล่าว ทั้งนี้ การตัดสินใจด้านนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Decisions) มีบทบาทสำคัญและส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมุ่งเน้นที่ เป้าหมายหลัก ๓ ประการ ได้แก่ (๑) ความยั่งยืนทางการคลังในภาพรวม (Overall fiscal sustainability) (๒) การจัดหาและการจัดสรรทรัพยากร (Resource mobilization and allocation) และ (๓) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ (Effectiveness and efficiency in the use of public resources) โดยระบบการบริหารจัดการการเงินสาธารณะ (PFM) สามารถสนับสนุนได้ทั้งกระบวนการกำหนด (Formulation) และการบังคับใช้ (Implementation) นโยบายทางการคลัง เช่น การงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชี การรายงานและการตรวจสอบ

นโยบายทางการคลังเป็นส่วนสำคัญของนโยบายสาธารณะ รวมทั้งระบบอื่น ๆ ในภาครัฐ เช่น ระบบบริหารทรัพยากรบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ก็ล้วนมีบทบาทสำคัญกับระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ (PFM) ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ระบบทางสถาบันที่กว้างขึ้น ก็เป็นตัวกำหนดแรงจูงใจและชี้นำพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ การตระหนักถึงบทบาทของสถาบันจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ต้องสร้างความเข้าใจว่า การเงินการคลังภาครัฐไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของนโยบายและระบบเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้คนด้วย ซึ่งในท้ายที่สุดปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของนโยบาย และผลลัพธ์ของภาครัฐ รวมถึงการบรรลุผลลัพธ์ที่พัฒนา นั้นเอง

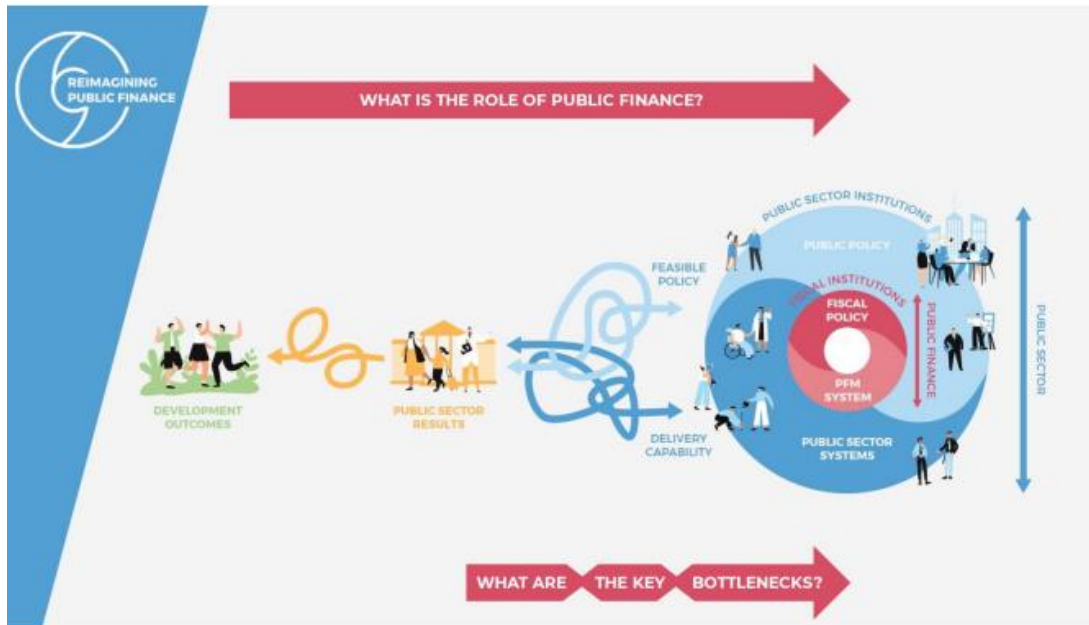
ตัวอย่างการพิจารณาตามแนวทางดังกล่าว เช่น

(๑) ผลลัพธ์ที่ต้องการพัฒนา (Development Outcomes) ได้แก่ ระดับการอ่านออกเขียนได้และการคิดเลขพื้นฐานอยู่ในระดับต่ำ

(๒) ผลลัพธ์ในภาครัฐ (Public Sector Results) เช่น ครูขาดแรงจูงใจ ใช้วิธีการสอนแบบล้าสมัย ทรัพยากรการเรียนรู้มีไม่เพียงพอและไม่แน่นอน การกระจายตัวของโรงเรียนและโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียมกัน

(๓) ผลลัพธ์ด้านนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Results) เช่น ครูได้รับค่าตอบแทนไม่เหมาะสม การกระจายครูไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ไม่มีงบประมาณสำหรับพัฒนาและกำกับดูแล

(๔) ปัญหาด้านการเงินการคลัง (Public Finance Bottlenecks) เช่น ขาดแผนงานที่เหมาะสม การจัดซื้อทรัพยากรการเรียนรู้แบบรวมศูนย์ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน



ภาพที่ ๒ กรอบการดำเนินงานเบื้องต้นในการปรับมุมมองใหม่ด้านการเงินสาธารณะของธนาคารโลก
ที่มา: เอกสารประกอบการนำเสนอของผู้แทนจากธนาคารโลก

ในการจัดทำกรอบการดำเนินงานใหม่ด้านการเงินสาธารณะนี้ ธนาคารโลกจะดำเนินการเป็น ๒ ระยะ ได้แก่

ระยะแรก: การทบทวนและปรับแนวคิดเกี่ยวกับการเงินการคลังภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย (๑) การหารือระดับโลกที่นำไปสู่การประชุมระดับโลกว่าด้วยอนาคตของการเงินการคลังภาครัฐ (๒) การวิจัยเพิ่มเติมเพื่อระบุรายละเอียด ปรับปรุง และทดสอบกรอบแนวทางที่เสนอ โดยมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์การพัฒนาเฉพาะกลุ่มและการศึกษาเชิงประเด็น (Thematic studies) (๓) การจัดทำรายงานระดับโลกที่วิเคราะห์พัฒนาการด้านการเงินการคลังภาครัฐในบริบทต่าง ๆ เพื่อระบุความสำเร็จและจุดที่ต้องปรับปรุง พร้อมนำเสนอแนวทางที่จำเป็นในการเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิรูปการเงินการคลังภาครัฐ

ระยะที่สอง: การเสนอแนวทางใหม่ด้านการเงินสาธารณะ ซึ่งอาจรวมถึง (๑) การจัดเตรียมทรัพยากร เช่น แพลตฟอร์มออนไลน์ระดับโลกที่ให้เครื่องมือสำหรับผู้ปฏิบัติงาน คำแนะนำในการแก้ปัญหา และหลักสูตรฝึกอบรม (๒) การนำแนวทางใหม่ไปปรับใช้

๒. การตอบแบบสำรวจและการอภิปรายเกี่ยวกับการปรับปรุงกรอบด้านการเงินสาธารณะ ผู้แทนจากธนาคารโลกให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาตอบแบบสำรวจเกี่ยวกับการปฏิรูปการเงินสาธารณะผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ โดยให้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการถอดบทเรียนด้านการเงินสาธารณะในช่วง ๒๕ ปีที่ผ่านมา และความเห็นต่อการปฏิรูปการเงินสาธารณะ เช่น การพัฒนาระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ (PFM) การพัฒนานโยบายทางการคลัง การนำระบบ IT มาใช้สนับสนุนระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ ความจำเป็นในการปฏิรูปการเงินสาธารณะ นอกจากนี้ได้มีการเปิดโอกาสให้อภิปรายถึงบทบาทของการเงิน

สาธารณะ และการตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในการส่งเสริมผลลัพธ์ที่มีการพัฒนา ข้อจำกัดและสภาพปัญหาในการตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนความเห็นต่อกรอบแนวคิดในการปรับมุมมองใหม่ด้านการเงินสาธารณะของธนาคารโลก

ทั้งนี้ ผลจากการทำแบบสำรวจและการอภิปรายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ควรมีการทบทวนและปรับมุมมองใหม่ด้านการเงินสาธารณะ โดยอาจจะยกเป็นบางประเด็นหรือบางแง่มุมขึ้นมาพิจารณา ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นด้วยกับกรอบแนวคิดในการปรับมุมมองใหม่ด้านการเงินสาธารณะของธนาคารโลกที่เริ่มต้นจากการนำผลลัพธ์ที่ต้องการพัฒนา (Development outcome) ขึ้นมาพิจารณาถึงข้อจำกัดและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมและเชื่อมโยงกับนโยบายทางการคลังและนโยบายสาธารณะต่อไป

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายมนเทียร เจริญผล	ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
นางเกล็ดนที มโนสันต์	รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ดร.สุทธิ สุนทรานุรักษ์	ที่ปรึกษาการตรวจเงินแผ่นดิน
ว่าที่ ร.อ.ปิตุคุณ นิลถนอม	ผู้อำนวยการสำนักการต่างประเทศ

ผู้จัดทำ

นางสาวคณัมพร พิลาปุระณะ	ผู้อำนวยการกลุ่มวิชาการต่างประเทศ สำนักการต่างประเทศ สอบทาน
ดร.ภัทรวรินทร์ บุญชู	นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการพิเศษ สำนักการต่างประเทศ สรุปเนื้อหา