

THE KINGDOM OF THAILAND

56094



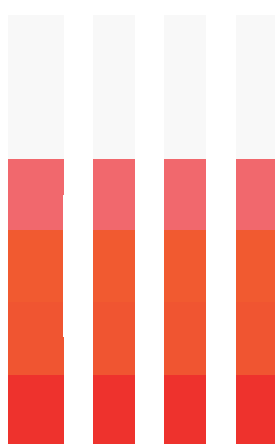
PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY

PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT ASSESSMENT

กรอบความรับผิดชอบด้าน การเงินการคลังสาธารณะ

การประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ

OCTOBER 2009



The World Bank



POVERTY REDUCTION AND ECONOMIC MANAGEMENT UNIT
EAST ASIA AND PACIFIC REGION

The Kingdom of Thailand
Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)
Public Financial Management Assessment

October 2009

Poverty Reduction and Economic Management Unit
East Asia and Pacific Region



CURRENCY AND EQUIVALENT UNITS

Currency Unit = Thai Baht
US\$ = 33.2

ABBREVIATIONS

BOB	Bureau of the Budget
BOT	Bank of Thailand
CGD	Comptroller-General's Department
COA	Chat of Account
COC	Thai Chamber of Commerce
FDI	Foreign Direct Investment
FPO	Fiscal Policy Office
GAP	Government Administrative Plan
GDP	Gross Domestic Product
GFMIS	Government Fiscal Management Information System
GFS	Government Finance Statistics
GoT	Government of Thailand
IFRS	International Financial Reporting Standard
IMF	International Monetary Fund
KPIs	Key Performance Indicators
MOF	Ministry of Finance
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NAP	National Administrative Plan
NESDB	National Economic and Social Development Board
OAG	Office of the Auditor-General
OCSC	Office of the Civil Service Commission
OPDC	Office of Public Sector Development Commission
PDMO	Public Debt Management Office
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFM	Public Financial Management
PFMPR	Public Financial Management Performance Report
PSO	Public Service Obligation
RBM	Results Based Management
RD	Revenue Department
SEPO	State Enterprise Policy Office
SPBB	Strategic Performance Based Budgeting
SOEs	State-owned Enterprises
TRA	Treasury Reserve Account
VAT	Value Added Tax
WB	World Bank

CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	i
1. Introduction	1
Objective of the PFM-PR.....	1
Process of preparing the PFM-PR.....	1
Methodology for the Preparation of the PFM-PR.....	1
2. Country Background Information	3
A. CONTEXT AND ECONOMIC SITUATION	3
B. OVERALL GOVERNMENT REFORM PROGRAM	4
C. DESCRIPTION OF THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PFM	5
Fiscal Performance.....	5
Allocation of Resources.....	5
D. DESCRIPTION OF THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PFM.....	6
Key actors in Thailand’s PFM process: roles and responsibilities	6
Budget process and budget calendar.....	7
3. Assessment of the PFM systems, processes and institutions	9
SUMMARY OF PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORK	9
A. BUDGET CREDIBILITY	10
PI 1: Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget.	10
PI 2: Composition of expenditure out-turn to original approved budget	10
PI 3: Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget	11
PI 4: Stock and monitoring of expenditure payment arrears.....	12
B. COMPREHENSIVENESS AND TRANSPARENCY	13
PI 5: Classification of the budget.....	13
PI 6: Comprehensiveness of information included in budget documentation	14
PI 7: Extent of unreported government operations	15
PI 8: Transparency of Inter-Governmental Fiscal Relations.....	16
PI 9: Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities.....	17
PI 10: Public access to key fiscal information	18
C. BUDGET CYCLE	19
C (I). POLICY-BASED BUDGETING	19
PI 11: Orderliness and participation in the annual budget process	19
PI 12: Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting.....	21
C (II). PREDICTABILITY AND CONTROL IN BUDGET EXECUTION*	22
PI 13: Transparency of taxpayer obligations and liabilities.....	22
PI 15: Effectiveness in collection of tax payments	25
PI 16: Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures	26
PI 17: Recording and management of cash balances, debt and guarantees	27
PI 19: Competition, value for money and controls in procurement.....	30
PI 20: Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure.....	31
PI 21: Effectiveness of Internal audit.....	32

C (III). ACCOUNTING, RECORDING AND REPORTING	33
PI 22: Timeliness and regularity of accounts reconciliation.....	33
PI 23: Availability of information on resources received by service delivery units	34
PI 24: Quality and timeliness of in-year budget reports	35
PI 25: Quality and timeliness of annual financial statements	35
C (IV). EXTERNAL SCRUTINY AND AUDIT	36
PI 26: Scope, nature and follow-up of external audit.....	36
PI 27: Legislative scrutiny of the annual budget law	38
PI 28: Legislative scrutiny of external audit reports	40
4. Government Reform Process	41

EXECUTIVE SUMMARY

Background

1. The Kingdom of Thailand (current population 64 million) is a middle income country, with average income per head about US\$4,450 in 2008. The economy has grown rapidly in recent years; GDP grew by 5.0 percent a year on average over the period 1998-2007. However economic growth decelerated to 2.6 percent in 2008 as the real sector experienced a slow-down in wake of the global financial crisis. Development of the economy has depended particularly on the growth of manufactured exports, facilitated by the movement of labor from agriculture to more productive manufacturing and services. About 40 percent of the population is still engaged in agriculture. Thailand is a relatively open economy, with much of the growth in manufactured exports resulting from foreign investment. Although most utility services are provided by state-owned enterprises (SOEs), most economic activity is in the private sector.

2. The Government of Thailand has been undertaking wide ranging public financial management reforms since 1999 across the six core dimensions of PFM performance identified in the Performance Measurement Framework. Key reforms include: (i) the deployment of an integrated Government Fiscal Management Information System (GFMIS) for budget execution and reporting; (ii) implementation of Strategic Performance Based Budgeting (SPBB) framework; (iii) implementing the International Public Sector Accounting Standards for reporting; (iv) conducting financial, procurement, performance, and risk based audits; and (v) putting in place a system of key performance indicators (KPIs) to foster greater service delivery responsiveness by government agencies.

3. This Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) report aims to assess the status of the PFM system in Thailand across the six core dimensions of PFM performance using the standard PEFA methodology of 28 high level indicators¹, excluding the donor practices indicators².

Integrated assessment of PFM performance

4. The summary of the assessment across the six core dimensions of the PFM performance identified in the Performance Measurement Framework is presented below:

(i) Credibility of the Budget

5. **The PFM system in Thailand performs well overall on credibility of the budget.** The budget is realistic and is implemented as intended. Actual expenditure deviated from the initially approved amount by more than 10 percent in only one of the last three years. At the same time, the variance in expenditure composition exceeded the overall deviation in expenditure by no more than 2.5 percent in any of the last three years. Actual domestic revenue collection exceeded the budgeted amount in each of the last three years and the stock of arrears of central government expenditure (including expenditure from revolving funds) has been negligible throughout the period under review. There are no records of any arrears.

¹ (i) Credibility of the budget; (ii) Comprehensiveness and transparency; (iii) Policy based budgeting; (iv) Predictability and control in budget execution; (v) Accounting, recording and reporting; and (vi) External scrutiny and audit.

² Donor practice indicators are not relevant for Thailand, as ODA is not a significant financing source for the Budget.

6. **However arrangements governing execution of the Central Fund allow significant flexibility.** Approximately 14 percent of total budget is put in a Central Fund. Nearly five-sixth of this Central Fund is predetermined for statutory expenditures, while the remaining is put in a pure contingency. Detailed allocations to the Central Fund are clearly and transparently presented in the Budget documents. However, during implementation, the Prime Minister's Office has the ability to reallocate funds from assigned expenditures within the Central Fund to contingency, and in case the predetermined expenditures need to be met, these can be drawn down from the Treasury Reserve, and replenished the following fiscal year. Whereas the Central Fund provides significant flexibility to respond to in-year contingencies, this could be subject to misuse.

(ii) Comprehensiveness and Transparency

7. **The budget and fiscal risk oversight are generally comprehensive; however transparency of inter-governmental fiscal relations is weak.** The Budget documentation includes sufficient information covering macroeconomic outlook, fiscal deficit and its financing, financial assets held by the government as well as the summarized budget for both revenue and expenditure. There seems to be appropriate control over fiscal risks from activities of local authorities and state-owned enterprises by the central government. State-owned enterprises report regularly to their supervising units at the relevant level of government, and are expected to meet financial targets set by the State Enterprise Policy Office (SEPO) at MOF. Guaranteed borrowing requires MOF approval. The general public has full access to information covering budget documentation, budget execution reports and external audit reports. A key area of weakness is transparency of inter-governmental fiscal relations. Local government's receive approximately 25 percent of total revenues but there is little systematic reporting/consolidation of their operations and financial performance. This is because the oversight over local government is fragmented across different agencies. However, local authority accounts are audited by the Office of the Auditor General at least once every three years, their accounts are not consistently presented to central government, and no comprehensive information has been produced about the functional distribution of their expenditure since 1996. In recent times local authorities have been running overall budget surpluses with their accumulated cash reserves in recent years, and part of the surplus has been put into a fund that is controlled by the Ministry of Interior, within the Treasury Reserve Accounts.

8. **Even though the budget classification is consistent with international standards, the lack of unified chart of accounts and provisions of expenditure carry-over make comparison between budgets and out-turn difficult.** Preparation of budget-to-actual reports is hampered by the fact that: (i) the Budget, which is cash based, is formulated using functional and economic classifications consistent with COFOG and GFS 1986, while its execution (including the income and expenditure of the revolving extra-budgetary funds) is recorded in GFMIS on an accrual accounting basis reflecting IPSAS standards. Because Thailand does not have a unified chart of accounts, it becomes difficult to 'step down' the accrual reporting to conform with the cash budget; (ii) unspent budgetary allocations can be carried over from the previous fiscal year without further Parliamentary approval, making it difficult to compare budget-to-actual.

(iii) Policy-based Budgeting

9. **The Budget calendar is clear and linked to the Government's policies as set out in the Government Administrative Plan.** Preparation of the Budget takes place within a framework set by the Government Administrative Plan (GAP) and the top-down Medium Term Expenditure Framework (MTEF). Each Ministry/agency translates the GAP into 4-years and annual Operating Plans, which incorporates the Key Performance Indicators (KPIs) as targets to achieve. Although budget ceilings are not set for each Ministry at the beginning of the process, collective government decisions at a relatively early stage give Bureau of the Budget (BOB) a clear basis for reaching agreement with spending Ministries/agencies. The following year's draft Budget is submitted to the National Assembly each year in time for the Assembly to have the 125 days required by the Constitution for its consideration, and approve it before the beginning of the next fiscal year.

10. **Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting are presented, however outer year estimates remain indicative.** BOB prepares the 4-year Medium Term Expenditure Framework (MTEF) consistent with the GAP. The outer year projections are indicative and not binding. Despite the emphasis on 4-years Operating Plan, with KPIs set for the whole period, it does not appear that general medium-term planning objectives have yet been translated into costed strategies at the sector level. Investment planning hitherto has focused mainly on identifying and specifying a series of priority projects to be implemented as budgetary headroom and external borrowing permits.

(iv) Predictability and Control

11. **The budget is implemented in an orderly and predictable manner and the arrangements for exercise of control and stewardship in the use of public funds is robust.** The budget is implemented as planned. The Comptroller General's Department (CGD) at the Ministry of Finance (MOF) manages budget execution through the consolidated Treasury Reserve Accounts. Cash flow management through cash reserve system and T-Bill issuance ensures that the executing agencies will have cash available to meet their payments, within their appropriated budget throughout the fiscal year.

12. **Internal controls and audits are consistent with international standards, but the systematic process to review the audit findings as well as the follow-up action from management levels has been lack.** Internal control standards are based on the international benchmark of COSO's five components including (i) environment of the control entity; (ii) risk assessment; (iii) control activities; (iv) information technology and communications; and (v) assessment. The CGD has issued internal audit standards that are consistent with the International Institute of Internal Auditors Standards. There is no systematic process to submit the internal audit reports to the CGD in order for them to evaluate whether there is a need to amend or modify the internal audit standards. No evidence is available about management responses to internal audit reports.

13. **Controls over civil service pay and numbers appear to have worked satisfactorily, while controls over procurement can be further strengthened.** Although personnel and payroll records are not directly linked, the payroll is supported by full documentation of changes to the personnel records and payroll. Established procedures ensure that the payroll is revised each month to reflect changes in personnel records. Payroll payments have been regularly examined by OAG on a test basis as part of the regular financial audit of expenditure. With regards to procurement, about two thirds of contracts (by value) are procured using competitive methods.

However, the joint WB/CGD study showed that there are a number of areas where the competitive process could be strengthened, concerning for example arrangements for the pre-qualification of bidders, the extent of preferences for public sector suppliers and the transparency of arrangements for tender specifications. Complaints may be made directly to the head of tendering authority, to CGD, and to the courts. The CGD is aware of instances of complaints going to the courts, but there is a lack of systematic record of the numbers, the reasons for the complaints, or the outcomes.

(v) Accounting, Recording and Reporting

14. **Consolidated central government financial statements cover revenue, expenditure and financial assets and liabilities, but since the introduction of GFMS in 2005, it has been difficult to reconcile inconsistencies between data entered into different parts of the system.** Most receipts and expenditure passing through GFMS are automatically reflected in movements in the TRA at BOT, and reconciliation is straightforward provided sufficient information is included about the characteristics of individual payments and receipts. Statements are intended to be presented on a modified accruals basis which generally reflects IPSAS. The consolidated financial statements are submitted for external audit within 10 months of the end of the fiscal year, however because of reconciliation difficulties the consolidated financial statements have been not certified by OAG since 2005. The authorities are working on ensuring these data inconsistencies are effectively addressed and reconciled so that FY2009/10 and preceding years consolidated report can be certified appropriately by the OAG.

(vi) External Scrutiny and Audit

15. **Scope, nature and follow-up of external audit are well established, while there is a lack in the legislative scrutiny of external audit reports.** The OAG performs audits in the areas of financial, performance, procurement, subsidy use, tax collection and other specific audits, covering all central government revenue and expenditure, including revolving funds together with financial statement from SOEs as well as local authorities. The OAG presents the annual report to the Parliament and findings debated. There is little evidence, however, of systematic follow up by Ministries/agencies in response to its findings and recommendations. The Auditor-general's annual report is presented to a plenary session of the National Assembly, but there are no established arrangements for its subsequent detailed consideration by a specialised committee. There is no evidence of any recommendations being issued by the National Assembly in response to the OAG annual report.

Assessment of the PFM Framework

16. This section considers the impact of the findings summarised above on the maintenance of macro-fiscal discipline, the strategic allocation of resources and the efficiency of service delivery.

(a) Macro-fiscal discipline

17. The PFM system described above has effective in maintaining macro-fiscal discipline. The Ministry of Finance (MOF), Bureau of the Budget (BOB), the Bank of Thailand (BOT), and the National Economic and Social Development Board (NESDB) have appropriate capacity and established coordination mechanisms for formulating internally consistent medium term

macroeconomic projections. The BOB, MOF and NESDB formulate and execute the budget. Budget formulation and execution are orderly and well coordinated. On aggregate Thailand has managed to maintain stable macroeconomic framework characterized by stable and low inflation, average per capita growth rate of about 5 percent over the past decade, and stable exchange rate. On the fiscal side, the budget deficit has been in the range of 2-3 percent of GDP on the average, and debt indicators have been in sustainable levels. Budget appropriations are fully funded, and cash management framework allows for appropriate levels of cash holding to execute expenditures in a timely manner.

(b) Strategic Allocation of Resources

18. The resource allocation framework is systematic. Thailand has a system of implementing 5-year development plans, currently in its eleventh cycle. The NESDB prepares this 5-year National Economic and Social Development Plan in consultation with civil society, private sector organizations, government agencies, and citizens. Since 2003, the Government has been mandated under the Royal Decree on Good Governance (2003) to prepare a 4-year Government Administrative Plan (GAP). The GAP translates the incumbent government's policies into an administrative plan. The GAP is prepared by the NESDB in consultation with the BOB, the Secretariat of the State Council, and the Secretariat of the Prime Minister. The NESDB ensures that the GAP is consistent with the National Economic and Social Development Plan. Once the 4-year GAP is approved by the NESDB, all ministries and agencies prepare their corresponding 4-year and annual operational plans. These operational plans essentially cascade down from the GAP to ensure that each agency delivers on the GAP.

19. Since 2005 the BOB has been implementing the bottom-up and top-down MTEF. The bottom-up MTEF is essentially constructed by costing the ministerial action plans and aggregating them. The top-down MTEF is prepared based on the agreed macroeconomic framework and considering the momentum of expenditures and essentially defines the fiscal space for new policies. As in all countries, the bottom up resource needs exceed the top-down resource availability. The BOB is responsible for intersectoral allocation of the fiscal space annually. The BOB presents the annual budget to the Cabinet, where strategic resource allocations decisions are undertaken and ministries are able to re-prioritize resources within their respective agencies.

20. Overall, the process of resource allocation is clearly articulated and understood. After taking into account the resource availability from the top down MTEF, and the requirements by ministries from the bottom-up MTEF, BOB allocates resources to the highest priority expenditures, and the Cabinet makes the final decision on these allocations. This process has meant that overall fiscal discipline is maintained. However, the intersectoral allocations process is very centralized, with the authority to make the allocations residing with the BOB. In this system, the ministries are 'resource takers' and have to adjust their plans based on the resource allocated.

(c) Efficient Service Delivery

21. Since 2003, Thailand has successfully implemented a system of Key Performance Indicators led by the Office of the Public Sector Development Commission (OPDC). In this system, a combination of quantitative and qualitative service delivery indicators is agreed to between the OPDC and respective department/agency on an annual basis. These KPI's are measured on an annual basis by an independent entity and are used to demonstrate how agencies

performed in terms of efficiency of service delivery. At this time all agencies are covered under the KPI framework. The focus on service delivery in operational plans and performance agreements coordinated and reviewed by OPDC has already seen big improvements in some areas of service delivery, notably in the sector supporting business.

22. Although the KPI system is functioning well, its link to budget appropriations is weak. The Bureau of the Budget monitors efficiency of use of budgetary resources in terms of agencies achieving stated outputs through the Performance Assessment Rating Tool (PART), but does not take into account performance of agencies on their KPI's. Linking the KPI's explicitly with the budget appropriation process will complete the Results Based Management (RBM) framework, and BOB and OPDC are working on this issue.

Recommended Areas of Reform Focus

23. Considering the status of the PFM framework and the strengths and weaknesses therein, the recommended areas of reform focus are:

- (a) Unification of the Chart of Accounts (COA) to ensure budget to actual reporting: The budget codes used by the BOB are different to the accounting codes used by the CGD. This makes budget-to-actual reporting cumbersome with possibilities of errors and omissions. Unification of the COA will allow for more comprehensive and timely financial reporting, and allow for real time budget-to-actual monitoring of the budget.
- (b) Enhancing operational effectiveness of GFMIS: The deployment of GFMIS is commendable. However since its deployment in 2005, OAG has not certified the consolidated financial reports due to errors and omissions. There is need for ensuring that GFMIS has the operational capability to produce reliable consolidated reports. This requires: (i) targeted staff training; (ii) deployment of unified chart of accounts into GFMIS; (iii) building capacity for systems audit for GFMIS; and (iv) integrating GFMIS with e-Budget system being prepared by the BOB.
- (c) Operationalizing the internal control and internal audit regulations: Thailand has adopted the COSO framework for internal control, and has put in an elaborate internal audit mechanism. However, internal control and internal audit system has not yet been internalized by departments into their core business processes. Therefore, the focus of the reform ought to be on heads of departments being mandated to proactively internalize reports of internal audit divisions and ensuring that the internal control systems function as they have been designed to.

1. INTRODUCTION

Objective of the PFM-PR

1.1 Thailand has been implementing wide ranging PFM reforms since 1999. The purpose of the Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment is to provide the central government with an objective, indicator-led assessment of the country's public financial management (PFM) systems in a concise and standardized manner to assist in identifying those parts of the PFM systems with the greatest scope for reform and to form an updated understanding of the overall fiduciary environment of the PFM system. This is the first comprehensive diagnosis covering the overall PFM system in Thailand.

1.2 This Public Financial Management Performance Report (PFMPR) has been prepared in close consultation with representatives of the Thai Ministries and Agencies concerned; the arrangements have been coordinated on behalf of Government of Thailand (GoT) by the Public Debt Management Office (PDMO) at the Ministry of Finance (MOF).

Process of preparing the PFM-PR

1.3 The preparation of the PFMPR started in November 2008, when the PEFA team³ organized a launching workshop with Thai counterparts and main stakeholders with the primary objective of clarifying the methodology for assessment, and the issues to be addressed during the assessment. Following this initial presentation, the team conducted discussions with representatives of a wide range of GoT Ministries and Agencies in order to collect the documentary and other evidence needed to make a well-informed assessment. This stage of the work involved detailed discussions with many stakeholders, including representatives of the Bureau of the Budget (BOB) which is under the direct responsibility of the Prime Minister's Office, and the following different Offices and Departments of MOF: Comptroller-General's Department (CGD), Fiscal Policy Office (FPO), Revenue Department (RD), State Enterprise Policy Office (SEPO) and Public Debt Management Office (PDMO). Discussions were also held with representatives of the Ministries of the Interior (Department of Local Administration), Education, Public Health and Transport, Office of Auditor General (OAG), the Bank of Thailand (BOT), the National Economic and Social Development Board (NESDB), the Office of the Public Sector Development Commission (OPDC), the Bangkok Metropolitan Authority (BMA), the Thai Chamber of Commerce (COC) and tax consultant from KPMG (Thailand).

Methodology for the Preparation of the PFM-PR

1.4 The PEFA methodology is set out in the Public Finance Management Performance Measurement Framework (available at www.pefa.org). It is based on 28 Indicators covering all aspects of a country's PFM system. It should be emphasised that PEFA is essentially a backward-looking process, based on evidence about actual public sector financial management over the last 2-3 years. Each Indicator is scored on a scale from A to D. The basis for these ratings is the minimum requirements set out in the methodology. Many Indicators include two or more

³ The team comprised Shabih Ali Mohib (Task Team Leader, EASPR), Kirida Bhaopichitr (Country Economist for Thailand, EASPR), Nattaporn Triratanasirikul (Economist, EASPR), John Wiggins (International Consultant, EASPR), and Dr. Nitinai Sirismatthakarn (National Consultant Expert, EASPR).

dimensions, which are “added” up using PEFA-specific methods M1 or M2. For method M1 the weakest link is decisive, i.e., the overall rating is based on the lowest score. For M2 the average of the sub-ratings is used to arrive at the score for the overall Indicator (see the PEFA Framework, “Scoring Methodology”).

1.5 The main sources of information that have been used for this PFMR are: (a) official GoT documents and statistics; (b) external evaluations and reports (WB, IMF); and (c) interviews with users and providers of PFM information (including government officials, representatives of development partner organisations, and professional advisers on aspects of the tax and legal systems). To the limited extent possible the review team have sought to triangulate information.

Scope of the Assessment

1.6 The PEFA assessment focuses on the central government’s PFM system. At the national level it seeks to cover the entire PFM system, including cross-cutting and overall issues, the revenue side, and the Budget cycle from planning through execution to control, reporting and audit. A number of the Indicators are designed to probe into how the national level interacts with sub-national governments and with public service providers at local level. Thailand has a centralized administrative setup. The central government is responsible for provision of public services at national and sub-national levels. However twenty five percent of revenues are earmarked for local governments, which are supervised by the Ministry of Interior. These local governments utilize expend their resources on provision of municipal services, and those services determined as priority by the local government, after seeking approval from the Ministry of Interior and the respective central agency responsible at the central level for that service.

1.7 In addition to the central government revenue and expenditure included in the Budget (which in turn includes revenue and grants transferred to local authorities), there are about ninety-five (as of May 2009) revolving funds directed towards particular purposes (e.g. student loans, health insurance) which are managed by dedicated agencies and in many cases financed by specific revenues (e.g. loan repayments and social security contributions). The Budget contains only the annual grants to these extra-budgetary funds, but a complete picture of central government revenue and expenditure such as is required to determine the government’s overall financing needs can only be given if the extra-budgetary funds are included as well. This assessment accordingly takes account of all central government revenue and expenditure, and also net borrowing by state-owned enterprises (SOEs), in order to cover the financing needs of the public sector as a whole. It is based on information relating to the last three fiscal years, i.e. 2005-06, 2006-07 and 2007-08 (the fiscal year in Thailand runs from 1 October to 30 September).

Institutions	# of entities	% of total public expenditure*
Central government	328	60.4
Autonomous public agencies	54	5.9
Sub-national governments	7,853*	22.7
State Enterprises	24	3.4
Others (i.e. 43 revolving funds)		7.6

*Source: BOB as of FY2008

** Source: Department of Local Administration as of Aug 2008

2. COUNTRY BACKGROUND INFORMATION

2.1 This section provides information on country and economic context of the Kingdom of Thailand, to allow sufficient understanding of the core characteristics of the PFM system and the wider context in which PFM changes would take place.

A. CONTEXT AND ECONOMIC SITUATION

2.2 Thailand has a total surface area of 513,000 square kilometres and a population of 64 million, of which about a third live in urban areas. The main land borders are with Myanmar, Laos and Cambodia, countries at a much lower level of economic and social development than Thailand. Among the middle income countries in the South East Asia region, Thailand is somewhat behind Malaysia, but well ahead of Indonesia and the Philippines in terms of income per head. Economic growth has been rapid over the last twenty five years, based particularly on manufacturing and tourism, but Thailand remains to a great extent an agricultural country; nearly 40 percent of the labour force is engaged in agriculture, while 15 percent are in each of manufacturing and distribution, 10 percent in transport and tourism, and 7 percent in government service.

2.3 Poverty has been falling rapidly, however income distribution remains unequal – slightly less unequal than Malaysia and the Philippines, but significantly more unequal than India, Indonesia, Singapore and Korea. Although Thailand’s overall economic performance has been relatively good since the 1997 Asian financial crisis, some of its neighbours (China, Malaysia, Vietnam) have been growing relatively faster. Thailand now faces the challenge of developing its economy and society so as to make the further transition from a middle income to a high income country.

2.4 Thailand’s growth since the mid 1980s has mainly been sustained by the growth of manufactured exports, facilitated by the opening up of the country to foreign direct investment. Labor moved from low productivity agriculture into manufacturing and services; the overall growth was further stimulated by rapid productivity growth in manufacturing, which was, however, not matched in the services sector⁴. The country recovered well from the Asian financial crisis of the late 1990s, mainly through private sector industry and services. But public investment was cut back in the aftermath of the financial crisis, and has recovered only slowly as successive governments have maintained a prudent fiscal stance. In the most recent years, Thailand’s growth has slowed down from an average of nearly 6 percent in the period 1985-2005 to 4.9 percent in 2007 and 4.0 percent in 2008, as private sector investment has been held back by political uncertainty. The outlook now is for a sharp deceleration in 2009 as a consequence of the global financial crisis and the internal political uncertainties, although Thailand should to some extent be shielded by the diversification of its exports away from the US market, by its strong external position (international reserves four times short term external debt), and by the relatively small exposure of the Thai banking system to doubtful foreign assets, combined with strong capitalization of the sector and a 90 percent ratio of deposits to lending.

⁴See, for example NESDB/WB study Measuring Output and Productivity in Thailand’s Service-producing Industries, page 19

Table 2.1: Thailand: Selected Economic Indicators, 2005-2008 – CHECK FOR UPDATE

	2005	2006	2007	2008
GDP (nominal, US\$ billion)	176.2	206.4	245.5	285.1
GDP per capita (current US\$)	2,753	3,225	3,738	4,450
GNI per capita, Atlas method (current US\$)	2,700	2,990	3,400	n.a.
<i>% changes over the previous year</i>	9.3	10.7	13.7	n.a.
Real GDP	4.5	5.0	4.8	4.0
Consumer Prices	4.5	4.7	2.3	4.0
<i>% of GDP</i>				
General Government Balance	0.3	0.9	0.3	-0.3
Central Government balance	-0.6	0.5	-1.9	-0.8
Current account balance	-4.5	1.1	5.7	-0.7
Gross Domestic Investment	23.4	23.3	22.4	21.7
FDI, net	3.7	5.1	4.1	3.6
Public Sector Domestic Debt	39.0	36.1	33.8	32.1
Public Sector External Debt	8.8	6.7	5.0	4.1
Unemployment rate, %	1.8	1.5	1.4	1.4
Poverty incidence (national definition)	11.2*	9.5	8.5	n.a.

Sources: WB Economic Monitors, IMF, MOF (CGD)

Note: *2004 figure, Until 2006 Social Economic Surveys by NSO were undertaken once every two years. Annual surveys began in 2007

B. OVERALL GOVERNMENT REFORM PROGRAM

2.5 Thailand has been undertaking PFM reforms since 1999. The trust of the reforms have been to: (i) improve the fiduciary systems and controls on budget processes; (ii) transform the incremental budget formulation system into a dynamic strategic based budgeting one; and (iii) develop a results based management system for improving efficiency of service delivery. The key reforms undertaken have been:

- (a) Implementation of Key Performance Indicators across all government agencies by the OPDC. This has led to significant improvement in the quality and timeliness of service delivery by government agencies. However, this system is not yet linked appropriately to the budget appropriations process. This is the focus of the reform looking ahead.
- (b) Deployment of the Government Fiscal Management Information System (GFMS) to execute the budget real-time across the country. This has put in internal system controls and reduced fiduciary risks. However, GFMS has encountered operational problems which have meant that the OAG has not certified the financial statements since 2005. The MOF is now working on resolving these operational issues.
- (c) The BOB has introduced the medium term expenditure framework (MTEF), in conjunction with the 4-year ministerial action plans which cascade from the overall Government Administrative Plan. The MTEF has improved the strategic context and content to the budget and the BOB is now working to support agencies and departments improved their respective sector level MTEF's.

2.6 Some of the key building blocks necessary for supporting a performance based PFM system have been put in place by the Government. The focus now is to refine and integrate these different systems and frameworks to ensure synergies within the system are appropriately captured.

C. DESCRIPTION OF THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PFM

Fiscal Performance

2.7 Over the period 2006-08 the Thailand central government's overall income and expenditure have been close to balance, taking into account total revenue receipts, total budget expenditure including carry-overs from the previous year, and net movements in the revolving funds. With local authorities running an aggregate surplus until recently, general government remained in overall surplus until 2007-08 when there appears to have been a small deficit. There may be some upward bias in estimates of the government's deficit in the context of budgetary planning, since the expenditure taken into account is based on full execution of the amounts authorized by Parliament, while in practice there is generally some under-execution, particularly on investment projects.

Table 2.2: Thailand: Consolidated Budget Indicators 2006-08, in percent of GDP

	2006	2007	2008
Total Revenue	17.1	17.1	16.5
Tax revenue	16.0	16.0	15.5
Total Expenditure	17.8	18.6	17.4
Current expenditure	14.1	15.2	14.4
Capital expenditure	3.7	3.4	3.0
Fiscal Balance (Cash)	-0.7	-1.5	-0.9

Source: MOF (CGD).

Allocation of Resources

Table 2.3: Actual Expenditure by Sector

(percent of total consolidated central government expenditures excluding debt interest)

	2006	2007	2008
General Public Services	5.4	4.8	5.4
National Defence	6.5	6.3	7.6
Public Order and Safety	5.8	5.5	5.7
Education	21.6	22.2	21.8
Health	8.0	9.9	9.7
Social Security and Welfare Services	8.4	7.8	7.7
Housing and Community Amenities	2.9	1.4	2.1
Recreation, Culture, and Religion	0.7	0.8	0.8
Economic Affairs	21.9	21.7	20.1
Others	18.8	19.6	19.0

Sources: MOF

D. DESCRIPTION OF THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PFM

Key actors in Thailand's PFM process: roles and responsibilities

2.8 The main responsibility for PFM rests with the four key economic agencies, consisting of the Bureau of the Budget (BOB), Ministry of Finance (MOF), National Economic and Social Development Board (NESDB) and the Bank of Thailand (BOT). BOB, which is directly under the authority of the Prime Minister's Office, is responsible for preparation of the budget: budget calendar, preparation of decisions by the Council of Ministers on the overall size and shape of the Budget, negotiations with Ministries and agencies on the detailed content of the Budget, and management of the passage of the Budget through the National Assembly. MOF is responsible for preparation of the budget arithmetic (Fiscal Policy Office (FPO), which integrates information about revenue, expenditure and financing), the collection of revenue (the Revenue, Excise and Customs Departments), execution of the Budget through the Treasury Reserve Account (Comptroller-General's Department (CGD)), and debt management and financing operations (Public Debt Management Office (PDMO)). NESDB is responsible for the setting of priorities in the framework of medium-term plans, including investment planning covering SOEs as well as Ministries and agencies. BOT is responsible for operating the Treasury Reserve Accounts, which receive the bulk of all central government revenue and from which most payments are made (covering both the Budget as defined and much of the activity of the 95 revolving extra-budgetary funds, as well as some other transactions). Actual budget execution, and accounting for revenue and expenditure, takes place through the recently (2005) established Government Fiscal Management Information System (GFMIS) which is the responsibility of CGD. All four institutions are involved in the preparation of the macro-economic forecasts and medium-term projections which form the starting point for the budgeting process.

2.9 Line Ministries and agencies prepare their detailed budgets within the approved frameworks of the GAP, NESDB's plans for medium-term social and economic development and the specific budget instructions prepared by BOB. Budget submissions are made in two stages: in the first round BOB collects their ambitions for the development of the services they administer, in advance of the key line agencies' consideration of the desirable and feasible fiscal envelope. These submissions are then revised once decisions by the Council of Ministers have settled the overall fiscal envelope and the broad allocation of resources within it.

2.10 There remains a degree of separation between the budget preparation and execution processes, which results from specific features of the relevant legislation and institutional set-up. BOB prepares the Budget in a different framework from that underlying the GFMIS through which it is executed, and neither BOB nor CGD focus particularly on the comparison between budget provision and actual out-turn. Such a comparison is further complicated by two elements of flexibility in actual expenditure. First, about 14.5 percent of total budget provision is presented as a "Central Fund" to meet payments considered not to be precisely allocable in advance (e.g. pensions and medical costs of civil servants); of this about a sixth is a pure contingency provision. Since all these payments are allocated functionally in execution statements, they cannot easily be compared with the Budget as approved. The Central Fund has the further characteristic that it can be reallocated to any purpose at the discretion of the Prime Minister, without any need to report ex ante to the National Assembly; if it then becomes essential to meet other expenditure which would have fallen originally on the Central Fund, this can be authorized as a charge on the balance in the Treasury Reserve Account (which then has to be reimbursed through provision in the following year's Budget). It is understood, however, that no use was made of this power in the period 2005-08. The other divergence between the Budget presentation and the expenditure out-turn arises from the operation of the system of carry-over from one

financial year to the next. Where a Ministry has provision left over in one of its budget lines, it is entitled to carry this over to be spent for the same purpose in the following year, subject only to notifying CGD.

2.11 The large majority of central government revenue is collected by the Revenue, Excise and Customs Departments of MOF. The Revenue Department, responsible for personal and corporate income taxes and VAT, collects nearly 70 percent of total revenue; Excise and Customs are responsible respectively for 15 and 5 percent of revenue, with SOEs' profits and other sources each contributing about 5 percent. As already noted, local authorities are entitled to receive about 25 percent of total general government revenue, more than 90 percent of which comes from central government either in the form of grants or of shares in revenues collected by central government. Local authorities collect directly a small proportion of total general government revenues, notably taxes on property, but have little incentive under current arrangements to increase their own revenue-gathering effort. No comprehensive information has been collected in recent years about the functional or economic allocation of expenditure by local authorities. SOEs are supervised by the State Enterprise Policy Office (SEPO) of MOF, which is responsible for the general oversight of their finances, and for supervising their investment plans. SOEs have recently been required to split their accounts into two parts, so as to identify separately those activities which are carried on in the public interest at prices set by the government (the Public Service Obligation), and the remainder of their activities which are subject to normal commercial disciplines. In addition to all central government bodies, both local authorities and SOEs are subject to audit by the Office of the Auditor-General (OAG).

2.12 Each Ministry and agency is responsible for its own internal controls over expenditure and commitments, and for the establishment of an internal audit unit reporting to its administrative head. The development of internal audit has been encouraged by the OAG, which is able to draw on the findings of these units, but there has not so far been any central co-ordination of their activities or other arrangement to ensure that generally applicable lessons are notified to all the agencies concerned. Civil servant numbers and grading have been the subject of tight control by the Office of the Civil Service Commission (OCSC), which has been somewhat relaxed by the Civil Service Act 2008. This Act mandates a more flexible regrading of civil servants to make it easier to retain talented officials who would otherwise have been driven by relatively poor pay and promotion prospects to seek other employment. CGD is responsible for the rules applicable to central government procurement, which are promulgated in Regulations by the Prime Minister; but there are no arrangements in force to police observance of the Regulations, or to see that they are also applied by local authorities and SOEs.

Budget process and budget calendar

2.13 The 2007 Constitution contains provisions requiring the House of Representatives to have 105 days, and the Senate 20 days, to consider the draft Budget, while preventing the consideration of any proposal for increased expenditure. The Constitution also provides for the continuation of the Central Fund arrangements, and for the making of payments in advance of Parliamentary approval. In other respects the 1959 Budget Procedures Act, as amended in 2000, remains for the time being in force. The timetable for each year's Budget (for the fiscal year running from 1 October to 30 September) starts in the fourth quarter of previous calendar year with preparation of the guidelines for the Government Administrative Plan (see paragraph 2.5 above) for the next four years, and with rolling forward the top-down Medium Term Expenditure Framework (MTEF). Thereafter Ministries and agencies prepare draft 4 year and annual Operating Plans (including the Key Performance Indicators (KPIs) to be achieved) consistent

with the overall GAP framework, and initial budget submissions for the following year in line with these Plans. Meanwhile the four key economic agencies prepare a revised economic forecast, and proposals for the strategic goals and the annual strategic budget allocation for the following year for decision by the Council of Ministers at the end of December. Revised Budget proposals are then prepared by mid-February, always consistently with the GAP and the Operating Plans, and BOB then prepares consolidated proposals to put to the Council of Ministers by the end of March. Any necessary revisions are then made to reflect Ministers' decisions in time for submission of the Budget to the National Assembly in mid-May. This leaves time for Parliamentary discussion to be completed, and final approval to be given before mid-September.

Box 2.1: The PFM Legislation

Thailand's main PFM legislation at present consists of

- The key primary documents include:
- Constitution of the Kingdom of Thailand, especially Chapter VIII (sections 166-170) and Chapter XI (sections 252-254)
 - The Budget Procedures Act, 1959 (as amended time to time, with the latest update in 2000)
 - The Royal Decree on Good Governance, 2003
 - The Public Debt Management Act, 2005
 - The Treasury Reserve Act, 1948
 - Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization (1999)

3. ASSESSMENT OF THE PFM SYSTEMS, PROCESSES AND INSTITUTIONS

SUMMARY OF PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORK

		Tentative score
A. Credibility of the Budget		
PI-1	Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget	B
PI-2	Composition of expenditure out-turn to original approved budget	A
PI-3	Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget	A
PI-4	Stock and monitoring of expenditure payment arrears	A
B. Comprehensiveness and Transparency		
PI-5	Classification of the budget	B
PI-6	Comprehensiveness of information included in budget documentation	B
PI-7	Extent of unreported government operations	B+
PI-8	Transparency of Inter-Governmental Fiscal Relations	D+
PI-9	Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities	A
PI-10	Public Access to key fiscal information	B
C(i) Policy-Based Budgeting		
PI-11	Orderliness and participation in the annual budget process	A
PI-12	Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting	C
C (ii) Predictability and Control in Budget Execution		
PI-13	Transparency of taxpayer obligations and liabilities	A
PI-14	Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment	B
PI-15	Effectiveness in collection of tax payments	A
PI-16	Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures	A
PI-17	Recording and management of cash balances, debt and guarantees	B+
PI-18	Effectiveness of payroll controls	B
PI-19	Competition, value for money and controls in procurement	B
PI-20	Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure	C+
PI-21	Effectiveness of internal audit	C+
C (iii) Accounting, Recording and Reporting		
PI-22	Timeliness and regularity of accounts reconciliation	C+
PI-23	Availability of information on resources received by service delivery units	B
PI-24	Quality and timeliness of in-year budget reports	B+
PI-25	Quality and timeliness of annual financial statements	C+
C (iv) External Scrutiny and Audit		
PI-26	Scope, nature and follow-up of external audit	B
PI-27	Legislative scrutiny of the annual budget law	B+
PI-28	Legislative scrutiny of external audit reports	D

A. BUDGET CREDIBILITY

The credibility of the budget matters to citizens, investors, and all those who will implement the Budget. The difference between the initially approved budget and the actual expenditures and revenues measures the budget deviation, which provides a measure of the overall performance of the PFM system at a high level.

PI 1: Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-1 Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget (Scoring method M1)	Actual expenditure (annual budget plus approved carry-overs), deviated by more than 10 percent from budget for only one of the last three years (Table 3.1)	B

Aggregate expenditure outturn compared to the original approved budget for 2006-08 is shown in Table 3.1 below. The approved budget is taken to be the Budget as approved by the National Assembly excluding capital repayments, plus the amount of approved carry-overs. Actual expenditure figures include budgetary appropriations made to revolving funds.

Table 3.1: Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget
in Baht millions

Year	Original Budget	Approved Carry-overs	Total approved expenditure	Revolving Funds	Total actual expenditure (inc Revolving Funds)	Deviation from approved total (%)
2006	1,360,000	15,395	1,375,395	90,095	1,360,968	1.1
2007	1,566,200	29,660	1,595,860	132,108	1,607,008	-0.7
2008	1,799,946	140,000	1,939,945	124,829	1,709,708	11.9

Sources: BOB, MOF (CGD) Note: figures exclude debt repayment.

PI 2: Composition of expenditure out-turn to original approved budget

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-2 Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget (Scoring method M1)	The variance in expenditure composition exceeded the overall deviation in expenditure by no more than 2.5 percent in any of the last three years.	A

Table 3.2: Variance in expenditure composition of the Budget (budget plus approved carry-overs)
(in Baht millions)

	2006			2007			2008		
	Approved	Executed	Deviation	Approved	Executed	Deviation	Approved	Executed	Deviation
General Public Services	80,885.88	68,954.07	-14.8	84,887.33	70,172.73	-17.3	102,121.2	85,419.0	-16.4
Defence Affairs	88,072.08	81,974.76	-6.9	118,160.21	92,892.21	-21.4	175,880.8	119,822.2	-31.9
Public Order and Safety	80,583.18	74,302.85	-7.8	91,796.36	81,537.67	-11.2	103,919.5	90,956.0	-12.5
Education	279,589.50	274,866.82	-1.7	333,163.37	327,922.87	-1.6	363,999.4	345,209.5	-5.2
Health Services	102,840.36	101,846.83	-1.0	149,498.62	145,907.83	-2.4	159,018.0	153,790.1	-3.3
Social security and welfare	95,559.51	106,935.59	11.9	112,410.37	115,604.12	2.8	117,813.6	122,584.4	4.0
Housing, Community development, environment	41,532.69	36,858.12	-11.3	27,484.32	20,109.13	-26.8	48,969.5	33,666.2	-31.3
Religious affairs, Culture, Recreation Media	10,186.91	8,734.58	-14.3	13,464.65	11,596.87	-13.9	15,375.4	12,846.6	-16.4
Economic services	360,864.59	277,768.46	-23.0	372,140.09	319,428.62	-14.2	387,452.3	318,931.4	-17.7
Others	235,280.53	238,630.92	1.4	292,855.16	289,728.60	-1.1	325,395.8	301,653.2	-7.3
Total Expenditures (excluding Debt service)	1,375,395.22	1,270,873.00	-7.6	1,595,860.48	1,474,900.64	-7.6	1,799,945.55	1,584,878.64	-11.9
Composition Variance, %			9.7			8.0			12.5
Difference between the variance in composition and overall deviation			2.1			0.4			0.6

Source: Comptroller General's Department, Ministry of Finance

PI 3: Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-3 Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget (Scoring method M1)	Actual domestic revenue collection exceeded the budgeted amount in each of the last three years.	A

Table 3.3 below shows Budget estimates and out-turns for each major type of revenue accruing to the Budget for the period 2006-08. Actual revenue exceeded the budgeted amount in all three years, by 8.9 percent in 2005-06, and by smaller percentages in the subsequent two years.⁵

Table 3.3: Revenue out-turn compared to original Budget (in billion Baht)

	2006		2007		2008	
	Budget	Actual	Budget	Actual	Budget	Actual
Taxes on incomes and Profits	573,000	601,292	638,900	643,105	679,900	739,530
Taxes on Goods and Services/1	337,683	303,251	781,440	753,318	819,637	802,621
Taxes on Foreign Trade	118,900	200,550	86,450	88,514	76,820	97,445
Other Taxes and Fees	2,117	2,896	2,100	2,626	2,013	2,720
Non-tax Revenues	137,500	153,995	155,200	206,649	183,100	185,633
Total	1,169,200	1,261,984	1,664,090	1,694,212	1,761,470	1,827,949
% Deviation from budget		7.9%		1.8%		3.8%

Sources: Fiscal Policy Office

Note: 1/ VAT before allocated to local authorities

PI 4: Stock and monitoring of expenditure payment arrears

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-4 Stock and monitoring of expenditure payment arrears (Scoring method M1)	(i) The stock of arrears of central government expenditure (including expenditure from revolving funds) has been negligible throughout the period under review. (A). (ii) There are no records of any arrears. (A)	A

Payment of expenditure is for the most part executed by CGD from the Treasury Reserve Account at the BOT and Krung Thai Bank. In order to ensure that payments can be made as they become due, CGD's policy is to keep minimum cash balance of about 25 billion Baht (about 10 days' expenditure at current rates) in these accounts. (In practice the cash balance has recently been much higher, and stood at more than 90 billion Baht in November 2008.) The amount of the Treasury Bill issue can be adjusted flexibly to accommodate seasonal and other fluctuations in revenue and/or expenditure. Although there are complaints about administrative delays in tax repayments (e.g. VAT refunds where supply is zero-rated), there was no evidence of Ministries or agencies deliberately delaying giving payment instructions.

Payments by CGD are normally effected the same day directly into the recipients' bank accounts; where this is not possible, and payment has to be made through an account held by a Ministry or agency (e.g. payments in remote areas to people without bank accounts), this is done within a 2-3 days. Ministries are not permitted to retain unspent advances for more than 15 days. Although there was evidence of some dissatisfaction with delays in tax repayments (e.g. VAT refunds on exports), there was no sign of complaints about delays in the payment of wages and salaries or in

⁵ According to the PEFA Secretariat Instruction, this indicator is asymmetric: collecting significantly less revenue than the budget estimate results in a lower score, but collecting significantly more revenue than indicated in the budget still scores A.

payments for goods and services. Meetings with private sector confirmed that arrears on goods and services are not a concern.

B. COMPREHENSIVENESS AND TRANSPARENCY

PI 5: Classification of the budget

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-5 Classification of the budget (Scoring method M1)	The cash Budget is formulated using functional and economic classifications consistent with COFOG and GFS 1986, while its execution (including the income and expenditure of the revolving extra-budgetary funds) is recorded in GFMIS on an accrual accounting basis, with the economic classification reflecting GFS 2001. The arrangements for the Central Fund and for the carry-over of expenditure make a detailed comparison between budget and out-turn cumbersome, but possible. The accounting is capable of producing cash based information for comparison to the Budget.	B

The intention of this indicator is to assess whether all expenditure is budgeted and reported according all applicable classifications, including a GFS-consistent economic presentation and, where applicable, its place in a programme directed towards a specific policy objective.

In Thailand very detailed information is given in the presentation of the cash budget about the economic, functional and administrative classification of most of the expenditure for which the approval of the National Assembly is sought. About 14.5 percent of expenditure (in FY2008/09) was placed in a Central Fund (of which about a sixth is a pure contingency) most of which is intended to meet pension, medical and other civil service costs whose detailed functional allocation is not specified.

The presentation of the budget clearly presents the functional classification of the budget. Comparison between budget and outturn is somewhat hampered by the fact that some expenditure may be carried over from the previous year without needing to be authorised afresh in each year's budget. Although the Budget does provide information about the amounts of expenditure carried over in previous years, it contains less information about expenditure carried over into the fiscal year to which it relates; this expenditure is not included in the presentation of the expenditure aggregates for the Budget year.

Information on expenditure outturn according to functional classification as compared to its approved budget for both the annual budget and carry-over are available upon request at CGD. Overall, the budget formulation and execution is based on administrative, economic, and functional classification using the GFS standard. Dimension: (B)

PI 6: Comprehensiveness of information included in budget documentation

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-6 Comprehensiveness of information included in budget documentation (Scoring method M1)	The Budget documentation includes full information on five of the benchmarks specified by the PEFA Framework, and partial information on two others.	B

The assessment reviews how information in accordance with each benchmark is incorporated into the budget documentation.

1. Macro-economic assumptions, including at least estimates of aggregate growth, inflation and exchange rate.

Information about the outlook for growth and inflation is presented alongside the Budget, but this does not cover the expected exchange rate. The fact that Thailand has adopted the Managed Float Exchange Rate regime at which the rate is determined by the market, then to announce expected exchange rate publicly would mislead the market. (Partially satisfied)

2. Fiscal deficit, defined according to GFS or other internationally recognised standard.

Information about the size of the fiscal deficit is not given on a basis consistent with GFS; as well as including capital repayments within the definition of budget expenditure, the Budget documentation does not mention expenditure carried over from the previous year, which also needs to be financed. However, MOF states that the projected fiscal deficit consistent with GFS 2001 is published on MOF and FPO websites at the time of presentation of the Budget to the Parliament. (Satisfied).

3. Deficit financing.

The Budget includes information about gross new domestic borrowing, as well as information about interest payments and capital repayments. (Satisfied)

4. Debt stock.

Separate sections of the budget documentation describe domestic and external public state debts. (Satisfied)

5. Financial Assets, including at least details for the beginning of the current year.

Information is published with the Budget about the stock of financial assets held by the government (including extra-budgetary funds) in the banking sector at the beginning of the current year. (Satisfied)

6. Prior year's budget out-turn, presented in the same format as the budget proposal.

This information is not provided. However, the budget out-turn as opposed to its approved budget in functional classification can be provided by CGD upon request, but is not included in the following year budget document. (Not satisfied)

7. Current year's budget (either the revised budget or the estimated out-turn) presented in the same format as the budget proposal.

This information is not provided. (Not satisfied)

8. Summarised budget data for both revenue and expenditure according to the main heads of the classifications used, including data for the current and previous year.

Information is provided about the comparison of the proposed Budget with the Budgets for the current and previous years (with revisions shown where approved budgets have been changed). (Satisfied)

9. Explanation of budget implications of new policy initiatives, with estimates of the budgetary impact of all major revenue policy changes and/or some major changes to expenditure programmes.

This information is not given in the context of the presentation of the Budget. But some information is provided through presentations of the GAP, and of the KPIs which each Ministry or agency is asked to achieve. (Partially satisfied)

PI 7: Extent of unreported government operations

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-7 Extent of unreported government operations (Scoring method M1)	<p>(i) Some of the revolving funds that are not recognized in the TRA are self-funding such as Petroleum Funds and Government Pension Fund. In principle, revolving funds that their sources of fund rely on the government budget will be accounted in TRA and reported in the central government operations. According to the consolidated fiscal reports published by FPO, gross expenditure of this kind corresponds to rather more than 10 percent of total central government expenditure. However, the bulk of the expenditure is funded through central government grants, so that the net additional expenditure is less than 2 percent of the total. Dimension score: (B)</p> <p>(ii) Externally funded expenditure (through grants and loans) outside the Budget has in recent years been very small (in total around 0.5 percent of budget expenditure). Although the funds do not pass through the Thai budgetary system, assistance in the form of scholarships, technical assistance, etc is reported in arrears alongside the budget presentation. (A).</p>	B+

- (i) The consolidated reports cover all expenditures incurred by central government agencies and departments. Significant expenditure takes place outside the Budget through the 95 “Revolving Funds” and through the limited coverage social security system. However reports on revolving funds are consolidated by the CGD and audited by the OAG. The auditor general also presents audit findings on government, revolving funds, and semi-autonomous agencies to the Parliament. Some spending agencies like schools and hospitals retain revenues and these are not systematically reported. However the volume of these retained revenues are less than 5 percent of total expenditure. Dimension score: (B)

Dimension score: (B)

- (ii) There are some small amounts of expenditure on projects financed through external loans which do not pass through GFMIS. Thailand also receives some direct external assistance (scholarships, technical assistance, etc.) outside the Budget, which is reported in arrears alongside the Budget. The total amounts in recent years have been around 0.5 percent of total budget expenditure. Dimension score: (A)

PI 8: Transparency of Inter-Governmental Fiscal Relations

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-8 Transparency of Inter-Government Fiscal Reform (Scoring method M2)	<p>(i) The allocation of spending power (grants plus shared taxes) is partly based on the rules. (C)</p> <p>(ii) While local authorities are informed during the preparation of the central government budget of the grants to be paid to them, and of their estimated share in receipts from national taxes, their actual receipts may fall short of earlier indications as a result of tax reductions decided by the government for conjunctural reasons. (D)</p> <p>(iii) No data are collected about the functional breakdown of local authority expenditure (which corresponds to more than 20 percent of total general government expenditure). (D)</p>	D+

- (i) Transparency of the allocation of resources to local authorities

In Thailand local authorities at different levels of government (Bangkok Metropolitan Authority and Pattaya City as special type of local government, provinces, municipalities and sub-districts) are guaranteed a total income (taking shared tax receipts and central government grants together) not lower than 25 percent of total general government revenue as well as the amount of allocated subsidy should not less than what they received in FY2006 (Bt126,013 million) from FY2007 onwards. Revenue from property taxes, certain excise taxes and 30 percent of the yield of VAT is assigned to local government, with the allocation partly or wholly determined by where revenue is collected. The overall allocation of tax revenues and grants among different authorities is supervised by a Committee established by the Ministry of the Interior, while the rules applicable to different elements of this allocation is reviewed every year with the key determination of numbers of authorities in each level, sizes of population and areas. There is no exclusive

allocation of responsibilities for the provision of different public services as between central government and local authorities at different levels. Dimension score: (C)

(ii) Timeliness of reliable information to lower tier governments on their available resources

The arrangements for the preparation of the central government Budget enable local authorities to receive (through the Ministry of the Interior) information about their prospective total receipts (tax revenue and grants together) in the following financial year well in advance of its beginning. But clear general rules for local authority budget-setting have yet to be developed (the administrative competence of authorities at different levels varies very widely), as does their ability to account for their revenue and expenditure (OAG, which is responsible for auditing their accounts often has in effect to prepare them). The local authority budgeting process is further undermined by the fact that they may face uncompensated losses of revenue resulting from tax changes decided by central government for economic management reasons. Thus in 2007-08 changes in tax rates after the central government Budget had been set reduced total local authority revenues from the taxes by over 16 percent (more than 20 billion Baht), resulting in an overall reduction in local authority revenue of more than 5 percent. Dimension score: (D)

(iii) Extent of consolidation of fiscal data for general government according to sectoral categories

No comprehensive data have been collected about the functional distribution of local authority expenditure (which corresponds to more than 20 percent of general government expenditure) since 1996. Dimension score: (D)

PI 9: Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-9 Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities (Scoring method M1)	<p>(i) State-owned enterprises report regularly to their supervising units at the relevant level of government, and are expected to meet financial targets set by the State Enterprise Policy Office (SEPO) at MOF. Guaranteed borrowing requires MOF approval. (A)</p> <p>(ii) Local government are under the direct supervision of the Ministry of Interior and have been running budget surpluses over the past few years. Their cash position is continuously monitored by the Ministry and the BOT. They effectively cannot borrow, because they cannot offer collateral to lenders. (A)</p>	A

(i) Extent of central government monitoring of autonomous government agencies and state-owned enterprises;

In Thailand all SOEs are subject to an element of financial supervision by SEPO, which is represented on all their Boards, and sets financial targets for each. SEPO is thus able to take a continuous overview of the fiscal risks potentially arising from SOE financing; SOE borrowing, including from banks, normally requires a government guarantee from PDMO. In the case of

profitable enterprises the financial targets take the form of dividends to be paid in addition to the normal operation of corporate profit tax. Where SOEs incur losses as a result of government-imposed public service obligations (PSOs) (see PI-7 above), the targets are in terms of a reduction in losses through cost savings. Separate accounts are to be kept to isolate loss-making activities from other elements of the activities of the SOEs concerned. All SOE investment is subject to SEPO oversight through the monitoring of business plans and the establishment of financial targets; where investments require direct budget funding or government guarantees for any necessary borrowing, specific approval is required from the Council of Ministers on the proposal respectively of BOB or NESDB. The FPO and PDMO consolidate fiscal risks from SOEs and presents to government annually. Dimension score: (A)

(ii) Extent of central government monitoring of lower tier governments' fiscal position

Local authorities are supervised by the Ministry of Interior but does not collect any systematic information about the content of their expenditure, it does collect systematic information about their cash position. According to the Public Debt Management Act (2005), the power to taken on public debt has been placed with the PDMO. Local governments cannot borrow from the banking system, because of their inability to offer collateral, and could not access the financial markets independently of central government, their activities do not present a significant fiscal risk to the government. Score for this Dimension: (A)

PI 10: Public access to key fiscal information

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-10 Public access to key fiscal information (Scoring method M1)	The general public has full access to information covering three of the six PEFA benchmarks.	B

Six elements of information to which the public should have access are considered.

(i) Annual budget documentation (as in PI 6):

The Budget documentation provided to the National Assembly is accessible to the general public, much of the itemized detailed through the BOB website. (Satisfied)

(ii) In-year budget execution reports.

The CGD publishes quarterly reports of actual government revenue and expenditure, based on GFMIS, although these are not entirely comparable with the original Budget presentation. The PDMO publishes quarterly information about government and government-guaranteed debt. (Satisfied)

(iii) Year-end financial statements.

Because of the difficulties of reconciling information from GFMIS with other relevant sources (e.g. bank account information), no certified year-end financial statements have been published since 2005. (Not satisfied)

- (iv) External audit reports.

The OAG publish their Annual Reports, their Audit Reports on SOEs and also other specific reports, and invite the attention of the media within 6 months of the end of the fiscal year. (Satisfied)

- (v) Contract awards.

There does not appear to be any systematic publication of the awards of contracts. Summary information about the types of contracts awarded is not currently available beyond the first quarter of 2007. (Not Satisfied)

- (vi) Resources available to primary service units.

Information is not published about the costs of operating particular hospitals, clinics or schools, although such information should in principle be provided under the freedom of information provisions of the 2007 Constitution (section 56). (Not Satisfied)

Score for this Indicator: (B)

C. BUDGET CYCLE

C (I) POLICY-BASED BUDGETING

PI 11: Orderliness and participation in the annual budget process

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-11 Orderliness and participation in the annual budget process (Scoring method M2)	<p>(i) There is a clear Budget Calendar which is generally respected. (A)</p> <p>(ii) Although ceilings are not set for each Ministry at the beginning of the process, collective government decisions at a relatively early stage give BOB a clear basis for reaching agreement with spending Ministries/agencies. (A)</p> <p>(iii) Except when normal arrangements for the Parliament have been interrupted as a result of political instability, the following year's Budget has generally been approved before the start of the fiscal year. (A)</p>	A

Given the main responsibility of BOB in the annual budget formulation process, this indicator seeks to assess whether the political leadership (the Council of Ministers) and the Ministries and other budget organisations participate effectively in the process, thereby having an impact on macro-economic, fiscal and sectoral policies.

(i) Budget Calendar

There is a clear Budget Calendar which is understood and respected. Preparation of the Budget takes place within a framework set by the Government Administrative Plan (GAP) and the top-down Medium Term Expenditure Framework (MTEF), with which each Ministry/agency's Annual Operating Plan must comply. The Operating Plans incorporate the Key Performance Indicators (KPIs) each Ministry/agency is expected to achieve. The GAP should be consistent with the government's four year Plan, and also with NESDB's current five year Plan for economic development. Preparation of the next Budget starts early in each fiscal year, when the objectives of the four year GAP are updated, and the four key economic agencies (see paragraph 2.8 above) produce new economic projections, while OPDC and BOB jointly suggest the general guidelines and priorities for the new Budget allocations. Meanwhile discussions begin in November between BOB and the spending departments, including the latter's initial submissions of their spending needs, given current policies and existing commitments (including previously agreed KPIs). Around the turn of the year the Council of Ministers, informed by revised economic projections, and consistently with the GAP and Operating Plans, decides the overall expenditure envelope and the criteria for its allocation. The BOB then gives each Ministry/agency five weeks to submit detailed Budget proposals within expenditure ceilings set by reference to the criteria approved by the Council of Ministers. Following negotiations with each spending department, BOB then put the complete Budget to the Council of Ministers by the end of March, after which, and subject to the settlement of any outstanding details, the draft Budget is submitted to the National Assembly around mid-May. Score for this Dimension: (A)

(ii) Priority setting and political foundation for instructions in the Budget Circular

As explained above, preparation of the Budget takes place within a framework in which the government's overall priorities are clearly recognised, and reflects decisions by the Council of Ministers first on the general shape, and then on the more detailed content of the Budget. The rating here is based on the description of the formal process; the impact of the process, from GAP through Operating Plans to the setting of budget allocations and KPIs, in improving service delivery, requires separate examination. Score for this Dimension: (A)

(iii) Timely budget approval by the Parliament

The draft Budget is submitted to the National Assembly each year in time for the Assembly to have the 125 days required by the Constitution for its consideration, and approve it before the beginning of the next fiscal year. Recent experience has been in accordance with this, and it should present no problem in future unless the Assembly's operations are affected by political instability. Score for this Dimension: (A)

PI 12: Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-12 Multi-year perspective in fiscal planning expenditure policy and budgeting (Scoring method M2)	(i) Although the Budget is in principle prepared within a medium-term framework, the realism of the detailed forward projections of revenue and expenditure, their links to the execution of specific policy initiatives, and their effect in constraining future budget bids and allocations, have yet to be demonstrated. (C) (ii) Debt sustainability analysis for external and domestic debt is undertaken at least once during the last three years.(B) (iii) Despite the emphasis on four year Operating Plans, with KPIs set for the whole period, it does not appear that general medium-term planning objectives have yet been translated into precise costed strategies for the improvement over time of particular public services which are fully consistent with prospectively available resources. (C) (iv) Investment planning hitherto has focused mainly on identifying and specifying a series of priority projects to be implemented as Budgetary headroom permits. This planning has not yet been fully integrated into overall budgetary planning. (C)	C

The question addressed by this Indicator is whether effective and sufficiently detailed medium-term plans are made to make best use of available resources in the development of the economy and the provision of public services, and whether these plans actually guide the annual budget ceilings and allocations.

(i) Multi-year projections of revenue and expenditure

It appears that the medium-term elements in the present planning process largely reflect a “top-down” allocation of available resources to different sectors, rather than a detailed assessment (which is nevertheless consistent with the top-down allocation) of the resources required to achieve specific improvements in the delivery of particular public services. There was limited evidence that successive years’ budget proposals by line Ministries were much influenced by previous detailed costings of policy implementation, although the discipline of current arrangements has curbed their more unrealistic ambitions. Dimension score: (C)

(ii) Scope and frequency of debt sustainability analysis

In presenting each successive year’s budget proposals, BOB provides an indication how much of deficit would be financed, through domestic or external borrowing (although the presentation looks at the borrowing requirement gross of scheduled debt repayments). Medium-term fiscal projections consistent with the current GAP have not so far indicated any significant risk of breaching the existing guideline, which requires total public debt to be kept below 50 percent of GDP (As of November 09 38 percent) and debt service (interest plus capital repayments) to be kept within 15 percent of total Budget expenditure (it was 10.4 percent in 2007-08). The fact that

external public debt amounts to only about 4 percent of GDP further reinforces Thailand’s debt sustainability position. However formal DSA for external and domestic debt is undertaken at least once during the last three years. Dimension score: (B)

(iii) Sector strategies and multi-year costing of recurrent and investment expenditure

Despite the emphasis on GAP, Operating Plans and the achievement over time of KPIs, there is little evidence of a top-down medium-term framework having yet been translated into generally accepted detailed and costed plans for the progressive improvement of major public services which are consistent with prospectively available resources, and which serve as the basis for each successive year’s Budget submissions. The “strategies” within which Budget proposals are presented are in very general terms, and do not indicate which specific actions will be taken over a specified period of time to achieve a given result. The complete absence of the local authority dimension from any public service planning represents a further important weakness. Dimension score: (C)

(iv) Linkages between investment budgets and forward expenditure estimates

Overall public sector investment planning is part of the general responsibility of NESDB, which has more direct responsibilities where SOE investments require loan (or PPP) financing. In the case of SOEs, investment planning is clearly anchored in business plans for the future activities of the enterprises in question, which naturally extend into the medium-term. But investment in the development of public services is more directly the responsibility of the line Ministries concerned, which appear not yet to have formulated articulated plans for the development of their services for periods of at least four years ahead, covering Both current and investment expenditures. The main focus of attention at present in public investment is on the execution of a few “mega projects” which could be used as a short-term stimulus to the level of economic activity, as well as providing future amenities whose desirability is generally recognised. While this may be entirely appropriate in the current conjuncture, it will be important to ensure that haste does not get in the way of efficient and economical execution of these projects, and that other elements of policy are tailored so as to secure maximum benefits from newly created facilities. Dimension score: (C)

C (II). PREDICTABILITY AND CONTROL IN BUDGET EXECUTION*

PI 13: Transparency of taxpayer obligations and liabilities

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-13 Transparency of taxpayer obligations and liabilities (Scoring method M2)	<p>(i) Legislation and procedures for major taxes are generally comprehensive and clear. There were indications that interpretations were not always consistent in the application of the Special Business Tax to the financial sector. (B)</p> <p>(ii) Legal texts are readily available from the tax authorities, and on their websites. The Revenue Department has a body of officials engaged in supervision visits to ensure that taxpayers are aware of their obligations. (A)</p>	A

	(iii) Disagreed assessments can be taken initially to the Commission of Appeals, and if the taxpayer is unsuccessful, to the tax court. A small number of such appeals are made each year to this court, with decisions frequently in favour of the taxpayer. (A)	
--	---	--

This Indicator seeks to assess the operation of the tax system from the standpoint of the taxpayer, i.e. whether businesses and individuals can readily understand how tax liabilities are determined, whether they can be confident that all taxpayers are treated equally, and whether they have access to impartial appeals procedures in the event of disagreement with the tax authorities. Thailand is a relatively low tax country, with total general government tax receipts (including social security contributions and local authorities' tax revenue) amounting to less than 18 percent of GDP. The bulk of tax revenue comes from corporate and personal income taxes, VAT and excise duties.

(i) Clarity and comprehensiveness of tax liabilities

Tax liabilities as defined by law are essentially based on generally accepted principles concerning the definition of "income" or "profits. Concern was expressed about the way the Special Business Tax impacts on the financial sector. There are a variety of allowances and deductions against tax liability which take the vast bulk of small income earners outside the tax net, while there are some specific concessions to small and medium-sized enterprises, to businesses engaging in research and development, and to investors in particular localities. The Constitution (section 167) mandates the quantification of "tax expenditures", but this has not yet been done. Significant personal income tax-payers represent a very small minority (0.5 million out of 64 million) of the total population, and about 2,500 (mainly corporate) large taxpayers (under the responsibility of the Large Business Tax Administration Office (LTO)) account for nearly 50 percent of Revenue Department (RD) receipts (or about 38 percent of total tax receipts including excise taxes and customs duties). RD has invested heavily in IT applications to tax filing and tax collection ("e-Revenue"), and its operating costs are only about one percent of the revenue collected. No evidence was found of dissatisfaction on the part of taxpayers with the way in which tax liabilities are established, but there was criticism of delays in VAT repayments on zero-rated goods and exports. Dimension score: (B)

(ii) Taxpayers' access to information on tax liabilities and administrative procedures

Information about tax liabilities is readily available from the tax authorities, and on their websites. RD has a substantial number of staff engaged in supervision visits to taxpayers, to encourage compliance with VAT and personal and corporate income taxes. There was no evidence of any significant level of complaints about the accessibility of information. The point was made that decisions on the application of taxes (e.g. the customs classification of new types of imports) were sometimes subject to delays during which taxpayers have to give security which may exceed any eventual tax liability. However the private tax consultants met by the team confirmed that tax payers have easy access to comprehensive, user friendly and up-to-date information on tax liabilities and administrative procedures for all major taxes, and that the RD has a proactive taxpayer education campaign for enhanced compliance. Dimension score: (A)

(iii) Existence and functioning of a tax appeal machinery

Disagreed assessments are taken in the first instance to the Appeals Commission. If the taxpayer wishes to contest the Commission's decision, he must appeal to the tax court within 30 days.

Security must be provided if a taxpayer wishes to suspend payment of tax pending the results of an appeal. There are a small number of appeals to the courts every year (39 in 2008 concerning RD, with a total amount in dispute of 1,377m Baht, of which 22 were decided in favour of the taxpayer). Independent private sector tax consultants expressed satisfaction with the tax appeals machinery. Dimension score: (A)

PI 14: Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-14 Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment (Scoring method M2)	<p>(i) All-purpose civil registration numbers (PIN) are also used for personal income tax. Business taxpayers must obtain a Taxpayer Identification Number (TIN) which covers all taxes. But these registration systems are not directly linked to other systems recording the registration of business activities or the incorporation of companies. (B)</p> <p>(ii) RD devotes much effort to “supervision visits” to ensure taxpayer registration and compliance. These result in the imposition of very numerous small penalties. Overall the enforcement of registration and declaration obligations appears fully effective once taxpayers have been identified. But it appears that there may be considerable numbers of small entrepreneurs with operations above tax thresholds who escape notice. (B)</p> <p>(iii) Automated systems based on risk factors identify taxpayers to be subject to detailed inspection by RD usually by way of business visits. The main purpose of these visits is to advise taxpayers, and encourage them to pay the correct amount of tax. (B)</p>	B

This Indicator seeks to assess the functioning of the tax system from the standpoint of the authorities, i.e. whether the authorities are well informed about the identity and character of taxpayers, whether they are able to enforce compliance with obligations, and whether they have effective arrangements for countering tax fraud.

(i) Controls in the taxpayer registration system

All-purpose civil registration (PIN) provides the basis for identifying taxpayers liable to personal income tax (except foreigners not subject to civil registration, who must register for tax purposes in the same way as businesses). Businesses must obtain a Taxpayer Identification Number (TIN) which covers all taxes, and provides a basis for the exchange of information between RD and the Excise and Customs Departments. However, separate registrations are required to carry on a business activity and to confirm its location. Altogether, according to the WB Doing Business 2009 survey, eight different procedures are required to start a business. It appears that there is scope for rationalising these procedures and further facilitating communication between the different databases. Dimension score: (B)

(ii) Effectiveness of penalties for non-compliance with registration and declaration obligations.

RD devotes much effort to “supervision” visits to taxpayers, to inform them of their registration and payment obligations. There were over 2 million such visits in 2007-08, and over 600,000 taxpayers were subjected to penalties with total amount of 236 million Baht or averaging 370 Baht per case. The enforcement of tax registration thus appears to be very effective, once the potential taxpayers have been identified. But it appears that there may be a considerable number of small entrepreneurs whose operations are above tax thresholds who escape notice. The way in which the flat-rate payments system is applied to those who lack the capability to keep the records necessary to comply with the normal system may constitute a disincentive to compliance. Dimension score: (B)

(iii) Planning and monitoring of tax audit programmes

A separate office (LTO) deals with the affairs of the 2,500 largest taxpayers who account for around 40 percent of all tax receipts (including those collected by Excise and Customs Departments as well as RD). Apart from this, RD’s e-Revenue system selects taxpayers for more detailed inspection based on the application of risk factors reflecting the type of business or their previous compliance history. The resulting supervision visits (which cover both registration and compliance obligations) give rise to significant additional receipts (see (ii) above). Dimension score: (B)

PI 15: Effectiveness in collection of tax payments

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-15 Effectiveness in collection of tax payments (Scoring method M1)	<p>(i) Over the last three years RD has been successful in its objective of keeping total outstanding tax arrears within 8 percent of annual tax receipts. (A)</p> <p>(ii) All tax revenue is paid into the Treasury Reserve Account (TRA) within a day. (A)</p> <p>(iii) The tax authorities’ IT systems provide for a running check on the amounts assessed and the amounts actually paid. The latter are regularly reconciled with TRA records of tax receipts. (A)</p>	A

(i) Collection ratio for gross tax arrears

Total RD tax arrears at the ends of 2005-06, 2006-07 and 2007-08 amounted to 8.1 percent, 6.6 percent and 7.0 percent respectively of total taxes collected in those years. Tax receipts are credited against the aggregate of a taxpayer’s outstanding obligations, with the result that the oldest debts are extinguished first: a payment in 2008 cannot extinguish a 2008 liability while a 2006 liability remains outstanding. The fact that total arrears were not increasing significantly (arrears are only written off after 10 years) confirms RD’s success in collecting almost all the tax it assesses. Dimension score: (A)

(ii) Immediate transfer of tax collections to the Treasury

Tax payments to RD in Bangkok are transferred to the TRA within a day. Tax payments in the provinces go directly into bank accounts of CGD, from which they are transferred to TRA. This process takes about 1 day. Dimension score: (A)

(iii) Frequency of accounts reconciliation between tax assessments, collections, arrears and transfers to the Treasury

The tax authorities' IT systems provide for a running check on the amounts assessed and the amounts actually paid. The latter are reconciled with TRA records of tax receipts within one month of the end of month. Dimension: (A)

PI 16: Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-16 Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures (Scoring method M1)	<p>(i) Once budgetary provision has been determined, the timing of the bulk of central government expenditure can be forecast by CGD with a high degree of precision. The size of the Treasury Bill issue can be varied flexibly to match fluctuations in cash needs, which are continuously monitored and assessed. (A)</p> <p>(ii) Ministries and agencies can rely on the availability of cash at all times to meet payments which are within their overall budget allocations. (A)</p> <p>(iii) Budget allocations for particular functions and sub-functions represent ceilings which are rarely changed, and there is very little scope for movement of provision between sub-functions. An overall increase in the Budget for economic management reasons requires the presentation of a revised Budget to the National Assembly. (A)</p>	A

(i) Extent to which cash flows are forecast and monitored

A high proportion of central government expenditure is recurrent expenditure whose timing is well known and predictable by CGD on the basis of its experience. In addition, it is understood that Ministries provide a projection of their quarterly cash requirements. The centralisation of the vast bulk of central government payments through the GFMIS controlled by CGD enables the situation to be closely monitored. Dimension score: (A)

(ii) Reliability and time horizon of information to spending authorities on cash availability

CGD policy is to maintain a cash reserve in TRA of at least 25 billion Baht, sufficient to cover about two weeks' government expenditure. In practice the reserve has recently been much larger than this: 90.7 billion Baht in November 2008. In addition, the size of the Treasury Bill issue can be varied flexibly at two weeks' notice to meet any unexpected fluctuations of expenditure. Ministries and agencies can be confident that cash will be available at any time in the fiscal year

to meet payments which are within their budgetary allocations. (CGD would immediately raise questions about sudden changes in expenditures which normally follow regular patterns.)
Dimension score: (A)

(iii) Frequency and transparency of adjustments to budget allocations notified to spending authorities

An overall increase in budget expenditure (for example, for economic management reasons) should normally require the presentation of a revised Budget to the National Assembly. So far as Ministries and agencies are concerned, budget allocations to functions and sub-functions constitute effective ceilings, and there is only limited scope for re-allocation within sub-functions even with the approval of BOB (in particular, no reallocation is possible between current and capital expenditure). Such reallocations as have been made over the 2005-08 period to which this assessment refers have not significantly altered the mix of expenditure within functional and sub-functional headings. There were no centrally-imposed reallocations effectively reducing previously approved Budget allocations. On the basis that this Indicator seeks to measure whether a Ministry can be confident of being able to execute its budget as planned, and that there have been no significant non-transparent reallocations: Dimension score: (A)

PI 17: Recording and management of cash balances, debt and guarantees

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-17 Recording and management of cash balances, debt and guarantees (Scoring method M2)	<p>(i) Domestic and external public debt data are complete and reliable, and are updated monthly, and include unguaranteed borrowing by state enterprises. (A)</p> <p>(ii) Most of central government's cash balances are consolidated daily in TRA, but the extra-budgetary revolving funds hold significant parts of their cash balances outside it, and Ministries may hold some "non-budgetary" funds in other bank accounts. (C)</p> <p>(iii) All central government borrowings, including guaranteed borrowing by SOEs, is controlled and managed by PDMO at MOF within the approved fiscal framework. (A)</p>	B+

(i) Quality of debt data recording and reporting

PDMO manages and controls all public debts, domestic and external, including guaranteed borrowing by SOEs. Full details of all public debt, including unguaranteed borrowing by profitable SOEs, are included in reports which are published quarterly. Dimension score: (A)

(ii) Extent of consolidation of government cash balances

The bulk of central government cash balances are concentrated in TRA, with payments and receipts tracked through GFMS. However, the extra-budgetary revolving funds are permitted to keep a proportion of their funds in other accounts. At the end of November 2008 total cash balances amounted to 90.7 billion Baht, of which nearly 7.7 billion Baht were held outside TRA. Ministries are also allowed under some circumstances to hold proportions of “non-budgetary” funds outside TRA. Local authorities’ accumulated balances are outside TRA, although under some measure of control by the Ministry of the Interior. Dimension score: (C)

(iii) Systems for contracting loans and issuing guarantees

Under the Public Debt Management Act (2005) PDMO is authorised to borrow domestically on behalf of the government up to 20 percent of approved Budget expenditure for the respective year in order to meet any deficit. With the approval of the Council of Ministers PDMO may guarantee borrowing by SOEs up to the same limits. There is also a power for PDMO to borrow to on-lend to local authorities, but no use has yet been made of this. PDMO also has powers to issue loans for the purpose of market management or debt restructuring even when there is no immediate requirement to borrow. The Act mandates half-yearly publication of information about public debt transactions. In practice full information is published regularly about all domestic and external public debt, including unguaranteed borrowing by SOEs, and the outstanding debts of financial institutions which received government support in the 1998 crisis. At the end of November 2008 total public debt amounted to 38 percent of GDP; of this debt only 11 percent was external. Dimension score: (A)

PI 18: Effectiveness of payroll controls

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-18 Effectiveness of payroll controls (Scoring method M1)	(i) Although personnel and payroll records are not directly linked, the payroll is supported by full documentation of changes to the personnel records and payroll. Established procedures ensure that the payroll is revised each month to reflect changes in personnel records. (B) (ii) Personnel and payroll records are linked to ensure data consistency and monthly reconciliation is conducted between Office of the Civil Service Commission, respective agency, and the Comptroller General’s Department. (A) (iii) Responsibilities and authorities for changes to personnel and payroll records are clear, and the audit trail confirming the correctness of records exists and could be further strengthened. (B) (iv) OAG regularly tests payroll payments and the underlying systems as part of regular financial audit, and has not encountered any problems. But there is not the same degree of assurance about police and armed forces pay, where the individual payments are the responsibility of the Ministries concerned. (C)	B

The numbers, pay and grading of civil servants and other central government employees have been tightly controlled by the Office of the Civil Service Commission (OCSC) and BOB. Budget funding is allocated by reference to precise calculations about the numbers employed at different levels. A major restructuring of pay and grading is currently in process of implementation, with the objective of making the system more flexible in order to retain the best qualified people who would otherwise move to other employments where pay and promotion prospects are better. The civil service culture is conservative and deeply rooted, which should provide a significant measure of defence against any abuse.

(i) Linkages between personnel records and payroll operations

Ministries and agencies are responsible for keeping correct and consistent personnel and payroll records, and operate well-established systems for this purpose. The OCSC and the CGD cross-check personnel records and payroll operations with the civil servant database as well as with individual department records. There is no reason to doubt the competence and integrity of those concerned. Dimension score: (B)

(ii) Timely updating of personnel and payroll databases

Personnel and payroll records are updated by Ministries and agencies monthly in time to ensure that staffs are correctly paid. There was no sign of delays between appointment and first payment of salary. Salary payments are made via bank accounts. Dimension score: (A)

(iii) Internal controls of changes to personnel records and payroll

There is hierarchical supervision of changes to personnel and payroll records by the personnel and finance functions in each Ministry/agency, but there may be scope for strengthening internal control in this area, particularly in view of the wide potential implications of the current regrading exercise. The fact that all government officials (except the armed forces and police) are paid directly by CGD into their own bank accounts, following a check to ensure that the total of the individual payments corresponds to the authorised pay bill for each department, represents an important element of security in this part of the process. Controls for the armed forces and police are same as that for other agencies.; Dimension score: (B)

(iv) Effective operation of payroll audits

Payroll payments have been regularly examined by OAG on a test basis as part of the regular financial audit of expenditure. These tests of individual payments against the supporting personnel and other records, which include tests of the functioning of the systems, and confirmation of the identities and circumstances of the individuals selected for testing, have not pointed to any problems. But the same degree of assurance is not available in respect of the pay of the police and armed forces, who are paid by their respective ministries. Dimension score: C

PI 19: Competition, value for money and controls in procurement

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-19 Competition, value for money and controls in procurement (Scoring method M2)	<p>(i) About two thirds of contracts (by value) are procured using competitive methods like e-Auctions, e-Shopping etc. However, the joint WB/CGD study showed that there are a number of areas where the competitive process could be strengthened, concerning for example arrangements for the pre-qualification of bidders, the extent of preferences for public sector suppliers and the transparency of arrangements for tender specifications. (B)</p> <p>(ii) The applicable legislation provides for the use of less competitive methods in defined circumstances, but there is incomplete assurance that the conditions for this are effectively policed. (C)</p> <p>(iii) Complaints may be made directly to the head of tendering authority, to CGD, and to the courts. CGD is aware of instances of complaints going to the courts, but there is a lack of systematic record of the numbers, the reasons for the complaints, or the outcomes. (B)</p>	B

The applicable legislation takes the form of Prime Minister's Regulations, rather than a generally applicable public procurement law. The Regulations apply directly only to the central government, and neither SOEs nor local authorities are bound by them, although it appears that they aim to follow broadly the same rules. A joint WB/CGD study in 2005 identified a number of areas where practice and procedures could be improved so as to achieve greater transparency and value for money. CGD is responsible for the development of policy and for monitoring its application, but it is not in a position to enforce compliance and transparency throughout central government. The most recent statistical information available about the use of different procurement methods concerns the last quarter of 2006. Particular attention has been paid to the development of procurement by "e-auction" where bidders compete against each other in real time to offer the lowest price; while this method has clear attractions for the purchase of standard goods, it appears much less suitable in the cases of larger building and civil engineering contracts.

(i) Use of open competition for the award of contracts above a threshold value

CGD data show that in the period 2005-06 about two thirds of central government procurement by value involved some sort of competitive process, with e-auction displacing contracting by reference to price enquiry. The joint WB/CGD study showed that there are a number of areas where the competitive process could be strengthened, concerning for example arrangements for the pre-qualification of bidders, the extent of preferences for public sector suppliers and the transparency of arrangements for tender specifications. The OAG annual report for 2006/07 found errors or irregularities of one sort or another in 15 percent of the tenders and contracts that were audited, involving more than a quarter of the central and local government agencies and SOEs responsible. Dimension score: (B)

(ii) Justification for use of less competitive procurement methods

The Regulations provide for contracts worth less than 2 million Baht to be let by simplified methods short of open competition, and for a variety of other exceptions for emergencies and other special circumstances. The absence of an overall procurement regulator reduces the assurance that the derogations are always justified. OAG reports contain numerous issues with the operation of public procurement. Dimension score (C)

(iii) Existence and operation of a procurement complaints mechanism

The Regulations require the publication of procurement opportunities with sufficient notice to potential bidders, the notice period may be as short as three days. Complaints may be made directly to the head of tendering authority, to CGD, and to the courts. CGD is aware of instances of complaints going to the courts, but information on systematic records of the numbers, the reasons for the complaints, or the outcomes have not been kept. However, CGD has been recently on the process to develop e-Government Procurement system which will facilitate the systematic record of this information. Dimension score: (B)

PI 20: Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-20 Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure (Scoring method M1)	(i) Expenditure commitment controls are in place and limit commitments to approved budgets, as cash availability is not an issue in Thailand. (B) (ii) The prescribed internal control standards are based on the international benchmark of COSO's five components that are necessary for an effective internal control framework. The five components include: (i) environment of the control entity; (ii) risk assessment; (iii) control activities; (iv) information technology and communications; and (v) assessment. (B) (iii) It is not clear that the rules for processing transactions offer sufficient assurance that all applicable rules are observed. (C)	C+

(i) Effectiveness of expenditure commitment controls

The GFMIS (SAP/Oracle system) incorporates commitment control separate from other expenditure controls. Budget allocations serve as effective expenditure ceilings for each budget line, as cash availability is not an issue for Thailand. The GFMIS records budget allocations expenditure made, commitments entered, and available cash, against which additional expenditures can be incurred. Monitoring of actual expenditure ex post against the previously notified in-year profile is the responsibility of BOB. Dimension score: (B)

(ii) Comprehensiveness, relevance and understanding of other internal control rules/procedures

The State Audit Commission issued Regulation B.E. 2544 (2001) governing the internal control standards that must be adopted by government agencies that are audited by the Office of the

Auditor General. This regulation came into effect on 27 October 2001. The prescribed internal control standards are based on the international benchmark of COSO's five components that are necessary for an effective internal control framework. The five components include: (i) environment of the control entity; (ii) risk assessment; (iii) control activities; (iv) information technology and communications; and (v) assessment. The internal control regulation requires the government agencies to report annually on their internal control system to the State Audit Commission, the agency's senior management and the agency's audit committee if one exist. The report should include comments on whether the agency's internal control system is in compliance with the prescribed regulation; assessment of the adequacy and effectiveness of the system; and, weaknesses and recommendations for the internal control system. Dimension score: (B)

(iii) Compliance with rules for processing and recording transactions

Although the regulation was issued in October 2001, there are approximately 25 percent of the agencies in 2008 that have not yet complied with the reporting requirements of the internal control regulation. Most likely this is a result of a lack of understanding by agency staff and an appreciation of the importance of an internal control system. The OAG along with the agency's internal auditor are planning to disseminate more information regarding the importance of internal control systems to agency staff. In addition they aim to provide more hands-on experience to agencies in their implementation of internal control systems. Dimension score: (C)

PI 21: Effectiveness of Internal audit

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-21 Effectiveness of internal audit (Scoring method M1)	<p>(i) The CGD has issued internal audit standards that are consistent with the International Institute of Internal Auditors Standards. An internal audit function has been established in each government agency. The internal audit function reports to the agency's top management advising them on issues that they need to address. (B)</p> <p>(ii) CGD has improved the process to submit the internal audit report by defining in the Regulation of Ministry of Finance on Government Internal Audit B.E. 2551 (1998). Reports have so far been made to management within each department at least every two months. The Public Sector Audit and Evaluation Committee has been set up in 2005 and is vested with policies and guidelines for auditing and evaluating government agencies in ministerial, departmental and provincial levels. The committee shall report the results of auditing and evaluating on the public sector performance, together with the comments and suggestions to the cabinet at least twice a year.(B)</p> <p>(iii) Internal audit units provide information to the agency head at regularly. However, there is some question as to the value management places on the internal audit function due to the amount of resources they allocate to internal audit and the lack of follow-up action on the audit findings (C)</p>	C+

(i) Coverage and quality of the internal audit function

The CGD has issued internal audit standards that are consistent with the International Institute of Internal Auditors Standards. An internal audit function has been established in each government agency. The internal audit function reports to the agency's top management advising them on issues that they need to address. . Dimension score: (B)

(ii) Frequency and distribution of reports

CGD has improved the process to submit the internal audit report by defining in the Regulation of Ministry of Finance on Government Internal Audit B.E. 2551 (1998). Reports have so far been made to management within each department at least every two months, with an immediate report has been made when serious irregularities that may cause any losses to the government has been found. To strengthen the internal control, monitoring and evaluation system to ensure good governance, the Public Sector Audit and Evaluation Committee has been set up in 2005 and is vested with policies and guidelines for auditing and evaluating government agencies in ministerial, departmental and provincial levels. The committee shall report the results of auditing and evaluating on the public sector performance, together with the comments and suggestions to the cabinet at least twice a year. In addition, the committee has to follow-up and evaluate whether or not the government agencies implement with the committee's suggestions or with the cabinet's resolutions. Dimension score: (B)

(iii) Extent of management response to internal audit findings

Internal audit units provide information to the agency head at regularly. However, there is some question as to the value management places on the internal audit function due to the amount of resources they allocate to internal audit and the lack of follow-up action on the audit findings. Dimension score: (C)

C (III). ACCOUNTING, RECORDING AND REPORTING**PI 22: Timeliness and regularity of accounts reconciliation**

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-22 Timeliness and regularity of accounts reconciliation (Scoring method M2)	<p>(i) Most receipts and expenditure passing through GFMIS are automatically reflected in movements in the TRA at BOT, and reconciliation is straightforward provided sufficient information is included about the characteristics of individual payments and receipts. Because of unreconciled differences between different elements of data entered into GFMIS since 2005, it has been of difficulty to produce fully reconciled consolidated central government financial statements since then. (D)</p> <p>(ii) Where advances are made by GFMIS from TRA to provide for budgetary payments through departmental bank accounts, the payments must be made within 15 days, the accounts cleared, and suspense accounts closed. (A)</p>	C+

(i) Regularity of bank reconciliations

As noted in relation to PI-17, the large bulk of central government receipts and payments fall within GFMIS and are executed through TRA at the BOT. Reconciliation should be automatic between GFMIS and TRA, provided that sufficient information is included about the characteristics of individual receipts and payments (this condition was not met in respect of revenue for a considerable period after the introduction of GFMIS in 2005). The migration direct to GFMIS without a period of parallel running with the former manual system resulted in data inconsistencies between different elements in the new system which could not readily be explained. Where funds are held outside TRA, reconciliation is less automatic, and is the responsibility of the departments concerned; OAG has not, however, identified any reconciliation discrepancies in respect of transactions in this category. It has been difficult, since the introduction of GFMIS in 2005, to produce a fully consistent set of consolidated central government financial statements for certification by OAG. However, the recent modification of system procedures related to remittance process has remedied the difficulty of reconciliation between bank statements and entries in the accounts for remittance transactions. Despite that the fully consistent set of consolidated central government financial statements can be hardly produced from the GFMIS, CGD collaborated with government agencies to make manual adjustments to the financial statements released from the system. This attempt allows CGD to be able to submit consolidated financial statement of FY2005 with an ongoing process to produce those of FY2006-2008. The review team understand that CGD expect soon to overcome such problem, but as long as it remains a low rating is unavoidable. Dimension score: (D)

(ii) Regularity of reconciliation and clearance of suspense accounts and advances

Where advances are made by GFMIS from TRA to provide for budgetary payments through departmental bank accounts, the payments must be made within 15 days, the accounts cleared, and suspense accounts closed. Dimension score: (A)

PI 23: Availability of information on resources received by service delivery units

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-23 Availability of information on resources received by service delivery units (Scoring method M1)	The BOB publishes detailed budget allocations by service delivery unit. At the same time the CGD prepares information on actual expenditures by service delivery units, with respective departments availing this information to citizens.	B

The BOB publishes detailed budget allocations by service delivery unit. At the same time the CGD prepares information on actual expenditures by service delivery units, with respective departments availing this information to citizens. . Dimension score: (B)

PI 24: Quality and timeliness of in-year budget reports

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-24 Quality and timeliness of in-year budget reports (Scoring method M1)	<p>(i) GFMIS provides good information about actual expenditure throughout the year, including functional and economic classifications. But separation of BOB and CGD systems, together with arrangements for carry-over of expenditure, make comparisons between budget and actual expenditure difficult. There is no generally applicable separate control of commitments. (C)</p> <p>(ii) Line Ministries provide separate and different quarterly reports to BOB and CGD. These are relatively detailed. (A)</p> <p>(iii) The reports are mostly underpinned by the operation of GFMIS and TRA, and should be generally reliable. (A)</p>	B+

(i) Scope of Reports in terms of coverage and compatibility with budget estimates

According to the Ministries of Education and Public Health, separate quarterly reports (s.301 and s.302) are made to BOB and CGD (reflecting the differences between the economic classifications used in Budget preparation (GFS 1986) and execution through GFMIS (GFS 2001). The arrangements for carry-over of expenditure make tracking of budget execution problematic. There is no separate control of commitments, such as is required to qualify for a higher rating. Dimension score: (C)

(ii) Timeliness of the issue of Reports

Quarterly reports showing the economic and functional dimensions of expenditure are made by Line Ministries within four weeks of the end of each quarter. Those to BOB reflect the cash basis (GFS 1986) of the Budget, while those to CGD (drawn from a sub-system of GFMIS) reflect accrual accounting concepts (GFS 2001). Dimension score: (A)

(iii) Quality of information

The operation of GFMIS/TRA provides a cross-check on information coming from spending Ministries/agencies. Monthly information is also provided about the transactions of the extra-budgetary revolving funds. OAG found no problems concerning the quality of this information. Dimension score: (A)

PI 25: Quality and timeliness of annual financial statements

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-25 Quality and timeliness of annual financial statements (Scoring method	(i) Consolidated central government financial statements are produced covering revenue, expenditure and financial assets and liabilities. But since the introduction of GFMIS in 2005 it has been difficult to reconcile inconsistencies between data entered into different parts of the system. (C)	C+

M1)	<p>(ii) The consolidated financial statements are submitted for external audit within 10 months of the end of the fiscal year, however because of reconciliation difficulties the consolidated financial statements have been not certified by OAG since 2005. (C)</p> <p>(iii) Statements are presented on a modified accruals basis which generally reflects IPSAS. (B)</p>	
-----	---	--

(i) Completeness of the financial statements

The CGD prepares consolidated financial statements covering revenue and expenditures but are not reconciled with accounts of financial assets and liabilities because of inconsistencies between data entered into different parts of the GFMIS. Dimension score: (C)

(ii) Timeliness of the submission of the financial statements

Consolidated financial statements have been prepared and submitted by the OAG within 10 months of the end of the fiscal year, however these have not been certified by the OAG since the introduction of GFMIS in 2005 due to data inconsistencies. With the manual adjustment technique, the consolidated financial statement of FY2005 has been submitted to OAG in late 2008 and being under examination process. CGD is now verifying and compiling the consolidated financial statements for the succeeding years. Moreover, the recent modification of system procedures related to revenue reconciliation will relieve the data inconsistencies. Dimension score: (C)

(iii) Accounting standards used

The financial statements are based on national accounting standards embodying a modified accruals approach which is broadly consistent with international accounting standards for use in the public sector (IPSAS). The intention is to move progressively to full accrual accounting in accordance with IPSAS, which will require full balance sheets covering all assets. Dimension score: (B)

C (IV) EXTERNAL SCRUTINY AND AUDIT**PI 26: Scope, nature and follow-up of external audit**

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-26 Scope, nature and follow-up of external audit (Scoring method M1)	(i) The OAG performs audits in the areas of financial, performance, procurement, subsidy use, tax collection and other specific audits. The OAG audits all central government revenue and expenditure, including revolving funds together with financial statement from SOEs as well as local authorities. Each SOE is required to submit its financial report, according to International Financial Reporting Standard (IFRS). However, due to numbers of local authorities, approximately 7,900 across the country, and limited numbers of OAG staff,	B

	<p>each local authority is audited by OAG at least once every three years. (B)</p> <p>(ii) The OAG's annual reports on its examination of budget execution statements are normally presented to Parliament within four months of their receipt of those statements from MOF. Since 2005 OAG's annual report – in the absence of consolidated financial statements – has been presented to Parliament 3 months after the end of the fiscal year. (B)</p> <p>(iii) The OAG presents the annual report to the Parliament and findings debated. There is little evidence, however, of systematic follow up. The OAG has a significant out-reach program whereby presentations are made in the print media on procurement issues, and the OAG also actively pursues cases of collusion and/or fraudulent practices with the National Anti-Corruption Commission. This provides for a very potent way of generating public awareness on such issues and thus supporting the demand side for accountability. (B)</p>	
--	---	--

(i) Scope and nature of audit, and adherence to auditing standards

The State Audit Commission, the Auditor General and the Office of Auditor General are three main components of State Audit structure, as mandate by Organic Act on State Audit (1999). The State Audit Commission has powers and duties in formulating the state audit policies, set out the standard rules for state audit, prescribe rules and procedures for budget and financial discipline as well as administrative penalties. The Auditor General is responsible for the administration on related state audit affairs. The OAG was established under the Constitution as an independent agency, which is departmental equivalent under the law of administrative organization of the state. The appointment of members of the Audit Commission and the Auditor General is made by the King with the advice of the Senate. The Auditor General reports to the Parliament and is independent from the executive.

The OAG performs audits in the areas of financial, performance, procurement, subsidy use, tax collection and other specific audits. The OAG audits all central government revenue and expenditure, including revolving funds together with financial statement from SOEs as well as local authorities. Each SOE is required to submit its financial report, according to International Financial Reporting Standard (IFRS). However, due to numbers of local authorities, approximately 7,900 across the country, and limited numbers of OAG staff, each local authority is audited by OAG at least once every three years.

The audits are undertaken in accordance with the OAG Auditing Standards, which are mandated in section 333 of Organic Act on State Audit (1999). The audit standards are consistent with international standards (ISA), including the International Organization of Supreme Audit Institutions audit standards. Dimension score: (B)

(ii) Timeliness of submission of audit reports to the legislature

Consolidated financial statement, prepared by CGD is subject to audit by the OAG annually. As presented earlier, due to the transitional issues with GFMS implementation, it has been difficult to reconcile various general ledger accounts including cash. The OAG has not certified the consolidated accounts since 2005. OAG's annual reports are submitted to the House of Representatives, the Senate and the Council of Minister for their consideration. The reports of the Auditor General are discussed at the Parliament and by the Budget Scrutiny Committee; however there is no specialized body in Parliament that reviews this report findings and solicits response from respective agencies, like a public accounts committee. The OAG has initiated legislation to strength the audit follow-up process. Dimension score: (B)

(iii) Evidence of follow-up on audit recommendations

Although audited agencies must respond within 60 days to findings of non-compliance with the law, OAG expressed disappointment at the inadequate corrective action taken by Ministries/agencies in response to its findings and recommendations. Its efforts to publicise its findings through the media are a response to this situation. The OAG has a significant out-reach program whereby presentations are made in the print media on procurement issues, and the OAG also actively pursues cases of collusion and/or fraudulent practices with the National Anti-Corruption Commission. This provides for a very potent way of generating public awareness on such issues and thus supporting the demand side for accountability. Dimension score: (B)

PI 27: Legislative scrutiny of the annual budget law

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-27 Legislative scrutiny of the annual budget law (Scoring method M1)	<p>(i) The House of Representatives undertakes a detailed line by line examination of the government's Budget proposals. The House of Representatives power under the Constitution is restricted to proposing reductions in individual budget lines. (B)</p> <p>(ii) The legislature's procedures are firmly established, comprehensive, and well respected. (A)</p> <p>(iii) The legislature has a two months to consider the detailed proposals, although no opportunity to discuss the macro-fiscal aggregates or to influence the overall shape of the Budget. (A)</p> <p>(iv) There are clear rules limiting in-year changes in individual budget lines, but the executive has a wide measure of discretion in overall budget execution through the Central Fund arrangements which enable expenditure to be incurred without reference to the National Assembly. (B)</p>	B+

(i) Scope of the legislature's scrutiny

The Parliament's review covers fiscal policies and aggregates for the coming year as well as detailed estimates of expenditure and revenue. Section 167 of the 2007 Constitution requires the government to provide background information about the prospects for the economy in putting forward its detailed Budget proposals. However, section 168 limits any amendment of the proposals by the House of Representatives (the Senate can only accept or reject the Budget as a whole) to reductions in specific budget lines: no increases anywhere may be proposed. There is thus little scope for the National Assembly to influence the overall shape of the Budget. Nor can the National Assembly influence the activities of the revolving funds except to the extent that this can be done through reducing the annual subventions to be given to each of them. The Parliament's focus is on the details of the Budget for the year immediately ahead, with little attention paid to medium-term fiscal planning. Dimension score: (B)

(ii) Extent to which the legislature's procedures are well-established and respected

The overall framework for the National Assembly's consideration of the draft budget is set out in the Constitution. The House of Representatives appoints specialised committees to examine each main functional section of the Budget, and there are very detailed negotiations in these committees between the BOB and the Members of the House on specific changes (reductions) in the proposals. Dimension score: (A)

(iii) Adequacy of time for the legislature to respond to the budget proposals

The Constitution gives the National Assembly 105 days, and the Senate 20 days, to consider the Budget proposals. But there is no scope for them to influence the overall shape of the Budget, or its appropriateness in the current macro-economic conjuncture. Dimension score: (A)

(iv) Rules for in-year amendment of the budget without prior approval by the legislature

Spending Ministries/agencies have some very limited freedom under current Budget legislation to reallocate provision from one line to another within the same sub-function (e.g. basic education) and broad economic category (e.g. expenditure on goods and services). With the approval of BOB expenditure may be reallocated between sub-functions (e.g. different levels of education), subject to a report being made to the National Assembly. Expenditure cannot be reallocated from capital to current, or vice-versa. In practice most budget lines operate as expenditure ceilings, with little reallocation between them. Any overall increase in expenditure should require the submission of a revised Budget to the National Assembly. However, BOB retain discretion to reallocate provision in the Central Fund (nearly 20 percent of total provision) which normally meets debt service payments and a variety of pension and health costs, to meet any other need without going back to the National Assembly. Dimension score: (B)

PI 28: Legislative scrutiny of external audit reports

Indicator	Brief Explanation	Score
PI-28 Legislative scrutiny of external audit reports (Scoring method M1)	<p>(i) The Auditor-general's annual report is presented to a plenary session of the National Assembly, but there are no established arrangements for its subsequent detailed consideration by a specialised committee. (D)</p> <p>(ii) No hearings are held by the National Assembly on the key findings in the OAG annual report. (D)</p> <p>(iii) There is no evidence of any recommendations being issued by the National Assembly in response to the OAG annual report. (D)</p>	D

(i) Timeliness of Parliamentary examination of audit reports

It is understood that the Auditor-General presents the OAG annual report to a plenary session of the National Assembly at the time of its publication. But this presentation is not followed by any further scrutiny of the report, or its findings and recommendations. Dimension score: (D)

(ii) Extent of hearings on key findings

Although representatives of OAG and the line Ministries concerned are present during Parliamentary scrutiny committees' discussions, no hearings are held to consider the OAG report in any detail. Dimension score: (D)

(iii) Recommendations by the legislature and response of the government

No recommendations are made by the National Assembly to the government in the light of the OAG report. Dimension score: (D)

Section 4: Government reform process

4.1 As explained in earlier sections of this report, the government of Thailand has taken numerous steps over the last decade to improve different aspects of public financial management. These include:

- (i) “New Public Management” initiatives in accordance with the 2003 Royal Decree on Good Governance intended to make public expenditure programmes more effective in achieving the declared objectives of the government: the Four Year Government Administrative Plans, incorporating those objectives, and the system of Key Performance Indicators to measure departments’ progress towards the achievement of those objectives;
- (ii) New legislation on debt management (2005) and the civil service (2008);
- (iii) Initiatives, particularly through the application of information technology, to make administrative processes more efficient, and to improve accounting arrangements, including automating the Budget setting process (e-Budget), automating the collection of the bulk of tax revenue (e-Revenue), automating central government receipts and payments (GFMIS), and introducing (modified) accrual accounting for reporting purposes; and
- (iv) Establishing an internal audit function throughout central government departments.

4.2 But as this report shows, considerable scope remains for further improvements in PFM, based in many cases on the steps already taken, which could yield substantial further benefits in terms of the economy, efficiency and effectiveness of government programmes. These include:

- (i) Action to align the Budget-setting and execution systems (possibly including action to simplify present arrangements for expenditure commitments and for the carry-over of budgetary provision);
- (ii) Action to strengthen medium-term fiscal planning, by ensuring that the “top down” projection of prospectively available resources for each service is complemented by detailed plans prepared by each department for the achievement of the government’s objectives, which are consistent with those resources. Such forward plans, which should to the greatest extent possible include quantified and time-bound KPIs indicating the outcomes to be achieved in terms of improvements in the quality of public services,, could then be rolled forward each year, with the projection of the first forward year serving as the starting point for settling the following year’s Budget;
- (iii) Action to ensure that the local government dimension is fully integrated into plans for the development of public services, and that local government bodies are fully accountable, individually and collectively, for the way in which they spend the 20 percent or more of government revenue allocated to them;
- (iv) Action to make public procurement more transparent and competitive. This requires new legislation, and organisational reforms, to strengthen the enforcement of good procedures, to ensure the availability of information, and to provide effective machinery to deal with complaints;

(v) Action to ensure that the operation of internal audit contributes effectively to the improvement of public service delivery (in accordance with the intentions of the government decision of May 2007);

(vi) action to increase the impact of external audit, by ensuring that findings are representative, and wherever possible quantified, and by encouraging greater use by Parliament of audit reports in holding government departments to account for their activities.

4.3 The fact that the momentum of improvements in PFM has so far been maintained despite recent political instability (and the fact that the objectives in the current GAP have been endorsed by successive recent governments despite the sharp political differences between them) augurs well for continued progress, drawing on the lessons of this report.

กรอบความรับผิดชอบด้านการเงินการ คลังสาธารณะ (PEFA)

การประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ

ธนาคารโลก



ราชอาณาจักรไทย

กรอบความรับผิดชอบด้านการเงินการคลังสาธารณะ (PEFA)

การประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ

ตุลาคม 2552

ส่วนการจัดการด้านเศรษฐกิจและการขจัดความยากจน (Poverty Reduction and Economic Management Unit)

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก



สกุลเงินและอัตราแลกเปลี่ยน

สกุลเงิน	=	บาท
เหรียญสหรัฐอเมริกา	=	33.2

อักษรย่อ

กพ.	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
กพร.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ธปท.	ธนาคารแห่งประเทศไทย
บก.	กรมบัญชีกลาง
สคร.	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
สงป.	สำนักงานประมาณ
สตง.	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
สบน.	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
สศค.	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สศช.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
GDP	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
GFMS	ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information Management)
GFS	ระบบสถิติการคลังภาครัฐ (Government Finance Statistics)
IMF	กองทุนการเงินระหว่างประเทศ
KPIs	ตัวชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงาน (Key Performance Indicators)
MTEF	กรอบรายจ่ายระยะปานกลาง
PEFA	กรอบการรับผิดชอบด้านการเงินการคลังสาธารณะ (Public Expenditure and Financial Accountability)
PFM	การบริหารการเงินการคลังสาธารณะ
PFMPR	รายงานผลการดำเนินการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	i
1. บทนำ	9
วัตถุประสงค์ของรายงานผลการดำเนินงานการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (PFM-PR)	9
ขั้นตอนการจัดทำรายงาน PFM-PR	9
แนวทางและวิธีการในการจัดทำรายงาน PFM-AR	10
2. ข้อมูลพื้นฐานของราชอาณาจักรไทย	12
A. สภาพการณ์และบริบททางเศรษฐกิจ	12
B. แผนงานปฏิรูปภาครัฐโดยรวม	14
C. การดำเนินการด้านงบประมาณ	14
ผลการดำเนินงานด้านการคลัง	14
การจัดสรรงบประมาณ	15
D. กรอบเชิงกฎหมายและสถาบันที่กำกับระบบ PFM	16
หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ PFM: บทบาทและหน้าที่	16
กระบวนการงบประมาณและปฏิทินงบประมาณ	18
3. การประเมินระบบการบริหารการคลังสาธารณะในเชิงกระบวนการและเชิงสถาบัน	20
สรุปผลการประเมิน	20
คะแนนเบื้องต้น	20
A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ	21
PI 1: รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ	21
PI 2: องค์ประกอบของข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินงบประมาณที่ได้รับกับข้อมูลการเบิกจ่ายจริง	22
PI 3: รายได้ที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ	23
PI 4: การกำกับควบคุมรายจ่ายค้างชำระ	24
B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของงบประมาณ	25
PI 5: ความชัดเจนของงบประมาณ	25
PI 6: ความครบถ้วนและเข้าใจง่ายของข้อมูลในเอกสารงบประมาณ	26
PI 7: ขอบเขตของการดำเนินงานภาครัฐที่ไม่มีกรารายงาน	28
PI 8: ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับ อปท.	29
PI 9: การกำกับดูแลความเสี่ยงทางการคลังอันอาจเกิดจากหน่วยงานภาคสาธารณะที่ไม่ใช่รัฐบาล ..	31
PI10: การเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินการคลังที่สำคัญ	32
C. วงจรงบประมาณ	33

C (i) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย	33
PI 11 ความเป็นระบบระเบียบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	33
PI 12: การวางแผนการคลัง นโยบายรายจ่ายและงบประมาณระยะปานกลาง	35
C (ii). ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ.....	37
PI 13: ความโปร่งใสของภาวะและจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่าย.....	37
PI 15: ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี	41
PI 16 การจัดหาแหล่งเงินทุนให้เพียงพอต่อรายจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร.....	42
PI 17 การบันทึกบัญชีและการบริหารจัดการดุเงินสด หนี้สินและการค้ำประกันหนี้.....	43
PI 19: การแข่งขัน คุ่มค่า และการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง.....	47
PI 20 ประสิทธิภาพของการควบคุมภายในสำหรับรายจ่ายที่ไม่ใช่ส่วนบุคคลการ	49
PI 21 ประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน	50
C (iii). การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน	52
PI 22 ความทันสมัย และความสม่ำเสมอของการกระทบยอดบัญชี	52
PI 24: คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานงบประมาณภายในปีงบประมาณ.....	53
PI 25: คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการเงินประจำปี.....	54
C (iv) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก	56
PI 26 ขอบเขต ลักษณะ และการติดตามผลการตรวจสอบของหน่วยงานอิสระจากภายนอก	56
PI 27: การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภา.....	58
PI 28: การพิจารณารายงานการตรวจสอบของหน่วยงานอิสระโดยรัฐสภา.....	60
4. ขั้นตอนต่อไปสำหรับการปฏิรูปภาครัฐ.....	62

บทสรุปผู้บริหาร

ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

1. ราชอาณาจักรไทย (มีประชากรทั้งสิ้น 64 ล้านคน) เป็นประเทศที่มีระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และรายได้ในระดับปานกลาง โดยในปี พ.ศ. 2551 ประชากรไทยมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวเท่ากับ 4,450 เหรียญสหรัฐหรือเมกา ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ (GDP) ขยายตัวโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี ในช่วง พ.ศ. 2541-2550 อย่างไรก็ตาม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการชะลอตัวลงในปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2551) ซึ่งมีอัตราการขยายตัวของ GDP เท่ากับร้อยละ 2.6 ทั้งนี้ เนื่องจากภาค เศรษฐกิจจริงเริ่มชะลอตัวลงจากผลกระทบของวิกฤติการเงินโลก การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยขึ้นอยู่กับภาคการ ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นหลัก โดย มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคการเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคการ บริการ อย่างไรก็ตาม ประมวลร้อยละ 40 ของจำนวนประชากรทั้งหมดยังคงอยู่ในภาคเกษตร ประเทศไทยมีระบบ เศรษฐกิจที่เปิด การขยายตัวของภาคการผลิต เพื่อการส่งออกส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการลงทุนโดยตรงจาก ต่างประเทศ กิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ดำเนินการโดยภาคเอกชน ในขณะที่ สาธารณูปโภคพื้นฐานจะให้บริการ โดยรัฐวิสาหกิจ

2. รัฐบาลไทยได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะมาตั้งแต่ พ.ศ. 2542 โดย อ้างอิงตาม 6 มิติของหลักการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (PFM) ตัวอย่างการปฏิรูปที่สำคัญ เช่น (1) การใช้ ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) สำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณและการ รายงานผลการใช้จ่าย (2) การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic performance based budgeting) (3) การใช้มาตรฐานการบัญชีภาครัฐสากล (International Public Sector Accounting Standards) ในการจัดทำรายงานการเงิน (4) มีระบบการตรวจสอบทางการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง ประสิทธิภาพ และ ความเสี่ยง และ (5) มีการใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (KPI) เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐปรับปรุงการบริการสาธารณะ ให้ดียิ่งขึ้น

3. รายงานการประเมินตามกรอบความรับผิดชอบด้านการเงินการคลังสาธารณะ (PEFA) ฉบับนี้ มี วัตถุประสงค์เพื่อประเมินสถานะของระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทยตาม 6 มิติหลัก ของหลักการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ ซึ่งประเมินโดยตัวชี้วัดทั้งหมด 28 ตัวตาม หลักแนวคิดพื้นฐาน ของ PEFA¹ (ยกเว้นตัวชี้วัดเกี่ยวกับผู้บริจาคเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ²)

¹ (1) ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ; (2) ความสมบูรณ์และความโปร่งใส; (3) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย; (4) ความแน่นอนของ งบประมาณและการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ (5) การบันทึกบัญชีและการรายงาน และ (6) การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก

² ตัวชี้วัดเกี่ยวกับผู้บริจาคเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น ไม่นำมาใช้ประเมินในกรณีของประเทศไทย เนื่องจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ไม่มีบทบาทสำคัญในการเป็นแหล่งเงินสนับสนุนงบประมาณ

การประเมินการดำเนินการตามหลักการการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (PFM)

4. สรุปผลการประเมินตามมิติหลัก 6 ประการของหลักการ PFM ตามที่ระบุไว้ในกรอบการประเมินผล ดังนี้

(i) ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ

5. ประเทศไทยมีระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะที่นำไปสู่ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ การตั้งงบประมาณมีความสมจริงและการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ จากการประเมินผลการเบิกจ่ายในช่วง 3 ปีล่าสุด มีแค่เพียงปีเดียวเท่านั้นที่ผลการเบิกจ่ายมีความคลาดเคลื่อนจากงบประมาณที่ตั้งไว้เกินกว่าร้อยละ 10 ในขณะที่เดียวกัน ค่าความแปรปรวนของการใช้จ่ายงบประมาณจำแนกตามลักษณะงาน (เทียบกับการจัดสรรตามงบประมาณ) สูงกว่าค่าความแปรปรวนของการใช้จ่ายงบประมาณโดยรวมไม่เกินร้อยละ 2.5 ในทั้ง 3 ปีล่าสุดที่อยู่ในช่วงการประเมิน การจัดเก็บรายได้รัฐบาลที่เกิดขึ้นจริงสูงกว่าที่ประมาณการไว้ตามเอกสารงบประมาณทั้ง 3 ปีที่มีการประเมิน นอกจากนี้ ในทุกปีที่อยู่ในการประเมินนั้นรัฐบาลไม่มีรายจ่ายค้างชำระใดๆ (รวมทั้งรายจ่ายจากกองทุนหมุนเวียน)

6. อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์การบริหารงบกลางมีความยืดหยุ่นค่อนข้างมาก โดยประมาณร้อยละ 14 ของงบประมาณประจำปีจะถูกจัดสรรไว้ในงบกลาง ซึ่งประมาณห้าในหกส่วนของงบกลางจะเป็นรายการรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรที่กำหนดโดยกฎหมายและอีกหนึ่งในหกส่วนของงบกลางเป็นเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ทั้งนี้ การจัดสรรเงินงบกลางมีความชัดเจนและโปร่งใสเฉพาะในเอกสารงบประมาณเท่านั้น ทว่า ในความเป็นจริงแล้ว สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ และในกรณีที่งบกลางรายการอื่นๆ ที่ตั้งงบประมาณไว้มีเงินไม่พอจ่าย ก็สามารถเบิกจ่ายจากเงินคงคลังได้ แล้วค่อยตั้งรายจ่ายชดเชยเงินคงคลังในปีงบประมาณถัดไป อย่างไรก็ตาม การที่งบกลางมีความยืดหยุ่นสูงเพื่อรองรับกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นที่อาจเกิดขึ้นระหว่างปีนั้น อาจนำไปสู่การใช้ประโยชน์ในทางที่ไม่เหมาะสมได้

(ii) ความสมบูรณ์และความโปร่งใส

7. การจัดทำงบประมาณและการควบคุมความเสี่ยงทางการคลังโดยทั่วไป อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและ อปท. ระดับต่างๆ ยังขาดความโปร่งใส เอกสารงบประมาณมีการแสดงข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมด ซึ่งรวมถึงข้อมูลด้านสถานการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาค การขาดดุลการคลังและการขาดดุลสินทรัพย์ทางการเงินที่รัฐบาลถืออยู่ และบทสรุปงบประมาณทั้งทางด้านรายได้และรายจ่าย นอกจากนี้ รัฐบาลมีการควบคุมความเสี่ยงทางการคลังอันอาจเกิดจากการดำเนินกิจกรรมของอปท. และรัฐวิสาหกิจด้วย กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจต้องรายงานผลการดำเนินงานเป็นประจำต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและจะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายทางการเงินที่ สคร. (ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลัง) ได้ตั้งไว้ อีกทั้งการค้ำ

ประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประเด็น ที่ควรต้องปรับปรุง คือ ความโปร่งใส ของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับ อปท. โดยปกติ อปท. จะมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล แต่ผลดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ อปท. เหล่านี้ไม่มีการรายงานอย่างเป็นทางการเป็นระบบ เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับ อปท. มีหลายหน่วยงานและกระจายอยู่ตามส่วนราชการต่างๆ โดยข้อมูลล่าสุดของรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานของ อปท. คือ ข้อมูลรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เอกสารบัญชีของ อปท. จะได้รับการตรวจสอบจาก สตง. อย่างน้อยสามปีต่อครั้ง และในช่วงเวลาที่ผ่านมา ดุลการคลังโดยรวมของ อปท. มีการเกินดุลอย่างต่อเนื่องทำให้ อปท. มีเงินสะสมเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนหนึ่งของเงินสะสมเหล่านี้ จะเก็บอยู่ในกองทุนนอกงบประมาณที่กำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งฝากไว้ในบัญชีเงินคงคลัง

8. แม้ว่ากรการจำแนกรายการงบประมาณจะสอดคล้องกับมาตรฐานสากล การขาดผังบัญชีที่เป็น มาตรฐาน (Unified Chart of Account) และการอนุญาตให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณเหลืออ้อมปี ทำให้การเปรียบเทียบรายจ่ายตามเอกสารงบประมาณกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเป็นไปได้ยาก การจัดทำรายงานเปรียบเทียบระหว่างตัวเลขตามเอกสารงบประมาณ กับรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงมีปัญหา เนื่องจาก (i) การจัดทำงบประมาณใช้เกณฑ์เงินสด และมีการจำแนกงบประมาณตามลักษณะงานและลักษณะทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับมาตรฐาน COFOC และมาตรฐาน GFS 1986 ในขณะที่วงเงินการบันทึกการรายจ่ายและรายได้ของรัฐบาล (อันรวมถึงกองทุนนอกงบประมาณด้วย) ใช้เกณฑ์คงค้างตามมาตรฐาน IPSAS ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยไม่มีผังบัญชีภาครัฐที่เป็นมาตรฐาน ทำให้การกระทบยอดเปรียบเทียบระหว่างรายงานการเงินตามเกณฑ์คงค้างและงบประมาณที่จัดทำตามเกณฑ์เงินสดเป็นไปได้ยาก (ii) งบประมาณเหลือจ่ายจากปีงบประมาณที่ผ่านมาสามารถนำไปเบิกจ่ายเหลืออ้อมปีได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา ทำให้การเปรียบเทียบระหว่าง รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงกับรายจ่ายตามเอกสารงบประมาณเป็นไปได้ยาก

(iii) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย

9. ปฏิทินงบประมาณมีความชัดเจน และการจัดทำงบประมาณเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาลตามที่แถลงไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำงบประมาณอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินและกรอบรายจ่ายระยะปานกลาง ทั้งนี้ แต่ละกระทรวงจะต้องนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปจัดทำแผนปฏิบัติการระยะ 4 ปีและแผนประจำปี ซึ่ง ได้ระบุเป้าหมายตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (KPIs) ไว้ด้วย ถึงแม้ว่าจะไม่มีการกำหนดเพดานงบประมาณขั้นสูงไว้สำหรับแต่ละกระทรวงในช่วงแรกของการจัดทำกรงบประมาณรายจ่าย กระบวนการตัดสินใจกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลที่ดำเนินการล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณนั้นๆ ทำให้สำนักงบประมาณมีเวลาเพียงพอสำหรับการหารือกับหน่วยรับงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐบาลต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 125 วันก่อนเริ่มปีงบประมาณนั้นๆ

10. มีการวางแผนการคลังระยะปานกลาง การกำหนดทิศทางนโยบายรายจ่ายและงบประมาณระยะปานกลาง อย่างไรก็ตาม การประมาณการและการวางแผนการคลังล่วงหน้าเป็นเพียงการจัดทำข้อมูลเท่านั้น สำนักงบประมาณจะเสนอกรอบรายจ่ายระยะปานกลางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม กรอบรายจ่ายที่ประมาณการล่วงหน้าไม่มีผลผูกพันต่อการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับปีนั้นๆ ทั้งนี้ทั้งนั้น แม้ว่าจะมีการใช้แผนปฏิบัติการระยะ 4 ปีที่ระบุ KPI ตลอดช่วงเวลาของแผนก็ตาม แต่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน 4 ปีนั้นก็ไม่ได้นำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์ต้นทุนของรายจ่ายตามลักษณะงานต่างๆ ทั้งนี้ การวางแผนการลงทุนเน้นไปที่การระบุเจาะจงโครงการสำคัญที่จะดำเนินการภายใต้ความจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่เท่านั้น

(iv) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ

11. การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีระบบและสามารถคาดการณ์ได้ มีแนวทางการ กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เข้มงวดและแม่นยำ การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามที่วางแผนไว้ กรมบัญชีกลาง กำหนดหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณโดยผ่านบัญชีเงินคงคลัง การบริหารเงินสดกระทำผ่านการสำรองเงิน สดและการออกตัวเงินคลัง ทั้งนี้ เพื่อรองรับความต้องการใช้จ่ายของหน่วยรับงบประมาณตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

12. การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในเป็นไปตามมาตรฐานสากล แต่ไม่มีกระบวนการพิจารณาผลการตรวจสอบภายในอย่างเป็นระบบ และไม่มีการติดตามการดำเนินการปรับปรุงตามผลการตรวจสอบนั้น มาตรฐานการควบคุมภายในอิงกับองค์ประกอบ 5 ประการตามหลักการสากล COSO กล่าวคือ (i) สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (ii) การประเมินความเสี่ยง (iii) กิจกรรมควบคุม (iv) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ (v) การประเมินภาพรวม โดยกรมบัญชีกลางได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจสอบภายใน ที่สอดคล้องกับหลักการของสถาบันมาตรฐานการตรวจสอบภายในสากล (International Institute of Internal Auditors Standards) แต่ก็มีได้มีกระบวนการอย่างเป็นระบบที่ให้มีการจัดส่งรายงานผลการตรวจสอบภายในให้แก่กรมบัญชีกลาง เพื่อสำหรับใช้พิจารณาประเมินประสิทธิภาพ และความเหมาะสมของมาตรฐานการตรวจสอบภายใน นอกจากนี้ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเจนเกี่ยวกับการตอบสนองของผู้บริหารระดับสูงต่อรายงานผลการตรวจสอบภายในของหน่วยงานนั้นๆ

13. มีการดำเนินการควบคุมรายจ่ายด้านบุคคลากรที่ดี อย่างไรก็ตาม การกำกับการจัดซื้อจัดจ้างยังสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อีก ถึงแม้ว่าบัญชีราชการและลูกจ้างจะไม่ได้เชื่อมโยงโดยตรงกับทะเบียนบัญชีอัตราเงินเดือน บุคคลากร รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างบุคคลากรจะขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงในบัญชีราชการและลูกจ้างกับทะเบียนบัญชีอัตราเงินเดือนเป็นสำคัญ ในทางปฏิบัติ รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างจะมีการทบทวนในทุกๆ เดือน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในบัญชีราชการและลูกจ้าง รายจ่ายด้านบุคคลากร จะได้รับการตรวจสอบเป็นประจำจาก สตง. อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบทางการเงินโดยทั่วไป สำหรับด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

นั้น พบว่า สองในสามส่วนของสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง (วัดตามมูลค่า) มีการเปิดประกวดราคาให้เอกชนแข่งขัน (Competitive method) ทว่า จากการศึกษาร่วมกันระหว่างธนาคารโลกและกรมบัญชีกลาง พบว่า ยังมีบางประเด็นของการจัดซื้อจัดจ้างที่สามารถปรับปรุงเพื่อสนับสนุนให้เกิดกระบวนการแข่งขันที่เป็นธรรมมากขึ้น เช่น ประเด็นการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของเอกชนผู้เข้ายื่นซองประมูล การกำหนดคุณสมบัติพิเศษของผู้ประมูลงานภาครัฐ และความโปร่งใสในการกำหนดข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการประมูลนั้นๆ สำหรับกรณีที่เกิดการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เป็นธรรม ก็ได้มีช่องทางในการร้องเรียนต่อผู้บริหารของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ต่อกรมบัญชีกลางและต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางเองทราบดีว่ามีการร้องต่อศาลในเรื่องที่เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างไรก็ตาม กรมบัญชีกลางไม่ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมรายละเอียดข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับจำนวนและสาเหตุของกรณีพิพาท รวมถึงผลการตัดสินของศาล

(v) การบัญชีและการรายงาน

14. งบการเงินโดยรวมของรัฐบาลมีรายละเอียดด้านรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สินทางการเงินและหนี้สิน การเริ่มใช้ระบบ GSMIS ในปี พ.ศ. 2548 ทำให้ไม่สามารถกระทบบยดระหว่างข้อมูลที่ใส่เข้าไปในระบบจากภาคส่วนต่างๆ ได้ ข้อมูลรายได้และรายจ่ายที่ใส่เข้าไปในระบบ GFMS จะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงในบัญชีเงินคงคลังที่ฝากอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และมีการกระทบบยดจากรายละเอียดของรายได้และรายจ่ายแต่ละรายการ รายงานการเงินจัดทำตามเกณฑ์คงค้างที่อิงกับหลัก IPSAS โดยรายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวมต้องนำเสนอให้ สตง. ตรวจสอบภายใน 10 เดือนหลังจากสิ้นปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การเริ่มใช้ระบบ GFMS ทำให้การกระทบบยดและการตรวจสอบเป็นไปอย่างลำบาก ส่งผลให้ สตง. ไม่ตรวจรับรองรายงานการเงินของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ขณะนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบกำลังดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาคความคลาดเคลื่อนของข้อมูล และให้ ข้อมูลสามารถกระทบบยดได้ เพื่อให้ สตง. ตรวจสอบและรับรองรายงานการเงินของประเทศในปี พ.ศ. 2553 และปีต่อไปได้

(vi) การตรวจสอบจากองค์กรอิสระ

15. ขอบเขต ลักษณะและการติดตามผลของการตรวจสอบจากองค์กรอิสระอยู่ในระดับที่ดี ขณะที่ กระบวนการนำเสนอรายงานขององค์กรอิสระต่อรัฐสภายังไม่ดีเท่าที่ควร สตง. ได้มีดำเนินการตรวจสอบหลายๆ ด้าน ได้แก่ การเงิน การดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้าง การให้เงินสนับสนุน การจัดเก็บรายได้ ภาษี และอื่นๆ อันครอบคลุมถึงรายได้และรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล การตรวจสอบของ สตง. ยังครอบคลุมถึงกองทุนนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ และ อปท. ด้วย ทั้งนี้ สตง. มีการเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา ว่า ไม่ปรากฏว่ามีการติดตามการ ดำเนิน การปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของ สตง. โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รายงานประจำปีของ สตง. นำเสนอในคราวเปิดการประชุมร่วมรัฐสภาแต่ไม่มีการนำข้อเสนอแนะของ สตง. เข้าไปพิจารณาอย่างละเอียดในคณะกรรมการชุดใดเลย นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏว่ามีข้อเสนอแนะใดๆ จากรัฐสภาที่สั่งการตามรายงานประจำปีของ สตง.

การประเมินกรอบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ

16. ในส่วนนี้ จะเป็นการพิจารณาผลของข้อเท็จจริงที่ได้สรุปไปก่อนหน้านี้ต่อการรักษาวินัยทางการคลังในภาพรวม ยุทธศาสตร์การจัจัดสรรทรัพยากร และประสิทธิภาพในการจัดการบริการสาธารณะ

(a) วินัยทางการคลังในภาพรวม

17. ระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของไทยตามที่บรรยายไปข้างต้นนั้นได้ก่อให้เกิดผลต่อการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ ทั้งนี้ กระทรวงการคลัง สงป. ธปท. และสศช. มีศักยภาพและมีกลไกการทำงานร่วมกันเพื่อจัดทำข้อมูลประมาณการของตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค นอกจากนี้ สงป. กระทรวงการคลังและ สศช. ยังร่วมกันจัดทำงบประมาณและกำกับการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณโดยมีกระบวนการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ประเทศไทยในภาพรวมสามารถดำรงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคไว้ได้เป็นอย่างดี โดยรักษาภาวะเงินเฟ้อให้มีเสถียรภาพในระดับต่ำ รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ต่อหัวไว้ที่ร้อยละ 5 ต่อปีในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน สำหรับเสถียรภาพทางด้านการคลังนั้น รัฐบาลรักษาการขาดดุลการคลังโดยเฉลี่ยไว้ในช่วงระหว่างร้อยละ 2-3 ของ GDP ระดับหนี้สาธารณะก็ไม่อยู่ในระดับที่เป็นความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลัง หน่วยรับงบประมาณได้รับเงินงบประมาณตามที่ได้รับการจัดสรร ขณะเดียวกัน กรอบการบริหารสภาพคล่องได้กำหนดให้รัฐบาลต้องถือเงินสดในระดับที่เพียงพอต่อการใช้จ่าย

(b) ยุทธศาสตร์การจัจัดสรรทรัพยากร

18. กรอบการจัจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีระบบ ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปี ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในช่วงเวลาของแผนฉบับที่ 11 โดยมี สศช. เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ การจัดทำแผนดังกล่าว มีการหารือกับองค์กรอิสระไม่แสวงหาผลกำไร ภาคธุรกิจ หน่วยงานภาครัฐและ ภาคประชาชนด้วย นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินระยะ 4 ปี ซึ่งเป็นแผนที่แปลงนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลสู่แนวทางการบริหารจัดการประเทศ แผนการบริหารราชการแผ่นดินจัดทำโดย สศช. ร่วมกับ สงป. สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดย สศช. ต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวได้รับการเห็นชอบแล้ว ส่วนราชการทั้งหมดจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติราชการระยะ 4 ปีและแผนการปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการของแต่ละหน่วยงานนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

19. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา สำนักงานงบประมาณได้เริ่มจัดทำกรอบรายจ่ายระยะปานกลางตามแนวทางการแบบบนลงล่าง (Top-down) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ทั้งนี้ การจัดทำกรอบรายจ่ายแบบ วิธีล่างขึ้นบนนั้นเป็นการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายตามแผนงานของส่วนราชการทั้งหมด ขณะที่วิธีแบบบนลงล่างเป็นการจัดทำกรอบรายจ่ายโดยพิจารณาจากข้อสมมติฐานตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค แรงขับเคลื่อนของรายจ่ายภาครัฐ และช่องว่างทางการคลังสำหรับการดำเนินนโยบายใหม่ของรัฐบาล ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้ว ความต้องการใช้จ่ายที่ได้จากการคำนวณตามแนวล่างขึ้นบนย่อมสูงกว่ากรอบรายจ่ายโดยรวมที่กำหนดตามวิธีแบบบนลงล่าง โดย สงป. ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณตามลักษณะงานต่างๆ ตามที่ช่องว่างทางการคลัง (Fiscal space) จะเอื้ออำนวย และ สงป. จะเสนอกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณจะถูกตัดสินใจในขั้นตอนนี้ หลังจากนั้นแต่ละกระทรวง จะร่วมกับ ส่วนราชการในสังกัดดำเนินการปรับมูลค่าของงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณนั้น

20. ในภาพรวม กระบวนการจัดทำงบประมาณมีความแน่นอนและเป็นที่เข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หลังจากที่มีการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายโดยวิธีบนลงล่างและความต้องการใช้จ่ายตามวิธีล่างขึ้นบนแล้ว สงป. จะดำเนินการจัดสรรทรัพยากรไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีความเร่งด่วนสำคัญ และคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดสรรทรัพยากรของสำนักงานงบประมาณ ทั้งนี้ กระบวนการทั้งหมดเป็นไปเพื่อการรักษาวินัยทางการคลัง อย่างไรก็ตาม อำนาจในการจัดสรรงบประมาณค่อนข้างรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานงบประมาณ ซึ่งภายใต้ระบบนี้ หน่วยรับงบประมาณเป็นแค่ “ผู้ได้รับการจัดสรรทรัพยากร” เท่านั้น และจะต้องดำเนินการปรับปรุงแผนการดำเนินงานของตนให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

(c) ประสิทธิภาพในการจัดหาบริการสาธารณะ

21. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการใช้ระบบคำรับรองผลการปฏิบัติราชการ (KPIs) ซึ่งริเริ่มโดย กพร. ทั้งนี้ ในระบบดังกล่าว ส่วนราชการต้องทำความตกลงกับ กพร. เกี่ยวกับตัวชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเป็นประจำทุกปี ซึ่งตัวชี้วัดเหล่านี้จะมีการวัดผลทุกๆ ปีโดยกลุ่มงานอิสระเพื่อประเมินประสิทธิภาพการดำเนินการจัดหาบริการสาธารณะของหน่วยงานนั้นๆ ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานอยู่ภายใต้ระบบคำรับรองผลการปฏิบัติราชการดังกล่าว การให้ความสำคัญกับการจัดหาบริการสาธารณะในแผนปฏิบัติราชการและข้อตกลงการปฏิบัติงานที่ผ่านการพิจารณาของ กพร. นำไปสู่การปรับปรุงอย่างมีนัยสำคัญของการให้บริการสาธารณะบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการและการสนับสนุนภาครัฐกิจ

22. ถึงแม้ว่าระบบ KPI จะดำเนินไปได้ดี แต่ระบบนี้ยังขาดความเชื่อมโยงกับระบบการจัดสรรงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะกำกับ และตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณในเชิงเป้าหมายผลลัพธ์ผ่านเครื่องมือวิเคราะห์ความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) ทว่า เป้าหมายผลลัพธ์ตาม PART ไม่ได้

นับรวมผลสำเร็จจากการปฏิบัติตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งถ้าหากสามารถเชื่อมโยงระบบ KPI กับระบบการกำกับการใช้จ่ายงบประมาณเป็นผลสำเร็จ จะทำให้กรอบการบริหารจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในขณะนี้ สำนักงานงบประมาณและ กพร. กำลังร่วมกันดำเนินการในส่วนนี้

ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปที่สำคัญ

23. ภายใต้จุดแข็งและจุดด้อยของระบบการบริหารการเงินการคลังภาคสาธารณะของประเทศไทยในปัจจุบัน ธนาคารโลกมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปที่สำคัญ ดังนี้

- (a) ต้องจัดให้มีบัญชีที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้การรายงานเปรียบเทียบระหว่างเอกสารงบประมาณกับบัญชีรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงได้มีความสะดวกและง่าย รหัสงบประมาณรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณใช้มีความแตกต่างจากรหัสบัญชีของกรมบัญชีกลาง ดังนั้น การจัดทำรายงานเปรียบเทียบระหว่างรายได้และรายจ่ายตามเอกสารงบประมาณกับบัญชีรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงจึงมีความคลาดเคลื่อน และความผิดพลาดสูง การมีบัญชีที่เป็นมาตรฐานจะทำให้การจัดทำรายงานการเงินเป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้ยังช่วยให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเทียบกับงบประมาณได้อย่างทันทีอีกด้วย
- (b) เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของระบบ GFMIS การนำระบบ GFMIS มาใช้เป็นที่ดี ทว่า การดำเนินงานผ่านระบบ GFMIS ในระยะเริ่มแรกได้ก่อให้เกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนและผิดพลาดของข้อมูล ส่งผลให้ สตง. ไม่ตรวจรับรองรายงานการเงินแผ่นดิน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบ GFMIS ให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินโดยรวมที่ถูกต้องและสมบูรณ์ได้ ซึ่งการปรับปรุงนี้รวมถึง (i) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ (ii) การนำผังบัญชีมาตรฐานเข้าสู่ระบบ GFMIS (iii) เสริมสร้างศักยภาพในการตรวจสอบระบบ และ (iv) เชื่อมโยงระบบ GFMIS กับระบบกำกับงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ที่สำนักงานงบประมาณกำลังเตรียมการอยู่
- (c) หลักเกณฑ์ทางการควบคุมและการตรวจสอบภายใน ประเทศไทยเริ่มใช้กรอบการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร (COSO) สำหรับการจัดการควบคุมภายใน และมีกลไกการตรวจสอบภายในที่ดี อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการต่างๆ ไม่ได้มีการนำระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายในไปปฏิบัติให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้นจุดเน้นที่สำคัญของการปฏิรูปทางด้านนี้จะมุ่งไปที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ซึ่งควรให้ความใส่ใจกับรายงานการตรวจสอบภายในที่จัดทำโดยหน่วยตรวจสอบภายใน และต้องสนับสนุนกระบวนการควบคุมภายในให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ตามศักยภาพ

1. บทนำ

วัตถุประสงค์ของรายงานผลการดำเนินงานการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (PFM-PR)

1.1 ประเทศไทยได้เริ่มต้นการปฏิรูปการบริหารการเงินการคลังสาธารณะมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของกรอบการประเมินความรับผิดชอบทางการเงินการคลังภาคสาธารณะ (PEFA) คือ การเสนอแนะเป้าหมายพร้อมทั้งแนวทางการประเมินผลการบริหารการเงินการคลังภาคสาธารณะ (PFM) ผ่านตัวชี้วัดที่เหมาะสม และได้มาตรฐานให้แก่รัฐบาลไทยเพื่อช่วยในการระดมภาคส่วนของระบบ PFM ที่จำเป็นต้องปรับปรุง และเพื่อให้เข้าใจสถานะของระบบ PFM ในปัจจุบัน อนึ่ง รายงานนี้ถือเป็นครั้งแรก ที่มีการศึกษาวิเคราะห์ระบบ PFM ของไทยอย่างครบถ้วนทั้งระบบ

1.2 รายงาน PFM-PR ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นโดยการหารืออย่างใกล้ชิดกับผู้แทนจากส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมี สบง. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานในส่วนของรัฐบาลไทย

ขั้นตอนการจัดทำรายงาน PFM-PR

1.3 การจัดทำรายงาน PFM-PR เริ่มขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 2551 โดยทีม PEFA³ จากธนาคารโลกได้ จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย โดยวัตถุประสงค์ของการประชุมครั้งนั้น คือ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการประเมินความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ (PEFA) รวมไปถึงประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาในการประเมิน ซึ่งหลังจากการนำเสนอครั้งแรกแล้ว ทางทีมงานได้ทำการเข้าพบและหารือกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลากหลายหน่วยงาน เพื่อรวบรวมข้อมูลเอกสารและหลักฐานที่จำเป็นสำหรับการประเมิน ทั้งนี้ ในขั้นตอนนี้เป็นการหารือ ในเชิงลึกกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งผู้แทนจาก สบง. ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง สศค. กรมสรรพากร สศร. และสบง.) ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม สตง. ธปท. สศช. กพร. กรุงเทพมหานคร หอการค้าไทย และที่ปรึกษาด้านภาษีอากรจากบริษัท KPMG

³ ทีม PEFA ประกอบด้วย Shabih Ali Mohib (ผู้นำทีม, EASPR), ดร. กิริฎา เกาพิจิตร (นักเศรษฐศาสตร์อาวุโสประจำประเทศไทย, EASPR), ณัฐพร ตริรัตน์ศิริกุล (นักเศรษฐศาสตร์, EASPR), John Wiggins (ที่ปรึกษาจากต่างประเทศ, EASPR), and ดร. นิตินัย ศิริสมรรถการ (ผู้เชี่ยวชาญ, EASPR)

แนวทางและวิธีการในการจัดทำรายงาน PFM-AR

1.4 แนวทางและวิธีการของการประเมินตามกรอบ PEFA จะระบุอยู่ในกรอบการประเมินผลการดำเนินการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (ดูรายละเอียดใน www.pefa.org) ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดทั้งหมด 28 ตัวที่ครอบคลุมระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะทั้งระบบ วิธีการของ PEFA เป็นวิธีการประเมินที่พิจารณาข้อมูลย้อนหลัง 2-3 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ ตัวชี้วัดแต่ละตัวจะมีลำดับคะแนนจาก A ถึง D โดยมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของแต่ละชั้นในการให้คะแนน ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ไม่มีมิติมากกว่า 1 มิติ ซึ่งจะต้องนำคะแนนของแต่ละมิติมารวมกันและใช้วิธีการคำนวณตามที่กรอบ PEFA ได้กำหนดไว้ 2 วิธี (M1 หรือ M2) วิธีการแบบ M1 จะเป็นการเน้นไปที่จุดอ่อนที่ควรจะมีการปรับปรุง กล่าวคือ คะแนนโดยรวมของตัวชี้วัดนั้นจะเท่ากับคะแนนของมิติที่ได้คะแนนต่ำที่สุดในขณะที่วิธีการแบบ M2 จะเป็นการหาค่าเฉลี่ยของคะแนนจากมิติต่างๆ เพื่อนำมาเป็นคะแนนของตัวชี้วัดนั้นๆ (รายละเอียดดูที่วิธีการให้คะแนนตามกรอบ PEFA)

1.5 แหล่งข้อมูลหลักที่ใช้ในรายงานฉบับนี้ คือ (ก) เอกสารราชการของรัฐบาลไทยและข้อมูลสถิติ (ข) รายงานและการประเมินจากหน่วยงานภายนอก เช่น ธนาคารโลก และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ค) การสัมภาษณ์จากผู้ใช้และผู้จัดทำระบบฐานข้อมูลการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้แทนจากองค์กรเพื่อการพัฒนา และที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายและภาษีอากร) และในบางโอกาส ที่มงานขอสงวนสิทธิในการตีความข้อมูลที่ได้รับ

ขอบเขตของการประเมิน

1.6 การประเมินตามกรอบ PEFA ให้ความสำคัญกับระบบการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาล โดยกรอบ PEFA จะครอบคลุมระบบการบริหารการเงินการคลังทั้งหมดทั้งในภาพรวมและในส่วนย่อย ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้ วงจรงบประมาณตั้งแต่การวางแผน การบริหาร การรายงานและการตรวจสอบงบประมาณ โดยมีตัวชี้วัดบางตัวที่ออกแบบเพื่อใช้สำหรับวัดปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ อปท. และหน่วยงานในระดับท้องถิ่นอื่นๆ ที่ให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ ประเทศไทยมีระบบการปกครองและบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม งบประมาณร้อยละ 25 ของรายได้รัฐบาลจะถูกจัดสรรเป็นรายได้ของ อปท. ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ หลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการที่ทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ในส่วนกลางแล้ว อปท. จะทำการใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อจัดหาบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนสำหรับท้องถิ่นของตน

1.7 นอกจากรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลตามที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณแล้ว (ซึ่งรวมถึงรายได้ที่แบ่งให้และเงินโอนที่ให้แก่ อปท. ด้วย) ยังมีกองทุนนอกงบประมาณอยู่อีกจำนวน 95 กองทุน (ตัวเลข ณ เดือนพฤษภาคม 2552) ซึ่งดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะและบริหารจัดการโดยส่วนราชการ (เช่น กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

และกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น) ทั้งนี้ บางกองทุนมีแหล่งรายได้ของตนเป็นการเฉพาะ (เช่น เงินใช้คืนเงินกู้และเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เป็นต้น) อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณครอบคลุมถึงแค่เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุน นอกงบประมาณในแต่ละปีเท่านั้น ทำให้ภาพรวมรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลไม่สมบูรณ์ อันอาจส่งผลกระทบต่อความตัดสินใจทางการเงินของรัฐบาล การประเมินครั้งนี้จึงได้ผนวกข้อมูลรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมด รวมไปถึงการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ เพื่อคำนวณหาเงินทุนทั้งหมดที่จำเป็น ต้องใช้เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของภาคสาธารณะ โดยตัวเลขที่แสดงให้เห็นนี้อ้างอิงจากข้อมูลของปีงบประมาณ 3 ปีก่อนหน้า กล่าวคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549, 2550 และ 2551 (ปีงบประมาณของไทยเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม – 30 กันยายน)

ประเภทของหน่วยงาน	จำนวนหน่วยงาน	สัดส่วนต่อรายจ่ายภาคสาธารณะ* (%)
หน่วยงานในสังกัดรัฐบาล	328	60.4
หน่วยงานอิสระที่ไม่สังกัดรัฐบาล	54	5.9
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7,853**	22.7
รัฐวิสาหกิจ	24	3.4
อื่นๆ (เช่น กองทุนนอกงบประมาณ 43 กองทุน)		7.6

*ที่มา สำนักงานงบประมาณ (ณ พ.ศ. 2551)

** ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2551)

2. ข้อมูลพื้นฐานของราชอาณาจักรไทย

2.1 ในส่วนนี้จะเป็นการบรรยายเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐาน และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของราชอาณาจักรไทย เพื่อช่วยให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้ดียิ่งขึ้นถึงลักษณะที่สำคัญของระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (PFM) ของประเทศไทยและบริบทโดยรวมที่อาจส่งผลต่อการปฏิรูประบบ PFM ต่อไป

A. สภาพการณ์และบริบททางเศรษฐกิจ

2.2 ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 513,000 ตารางกิโลเมตรและมีประชากรทั้งสิ้น 64 ล้านคน โดยประชากรหนึ่งในสามของประเทศอาศัยอยู่ในเขตเมือง ชายแดนของประเทศไทยในส่วนของพื้นที่ติดต่อกับพม่า ลาวและกัมพูชา ซึ่งมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำกว่าไทยมาก ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกันนั้นประเทศไทยมีรายได้ประชากรต่อหัวต่ำกว่ามาเลเซียอยู่เล็กน้อย แต่สูงกว่าอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์อยู่พอสมควร ระบบเศรษฐกิจของไทยได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงเวลา 25 ปีที่ผ่านมา โดยมีปัจจัยเร่งที่สำคัญคือ ภาคการผลิตและภาคการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงถือว่าเป็นประเทศเกษตรกรรม โดยร้อยละ 40 ของแรงงานอยู่ในภาคเกษตร ขณะที่มีแรงงานอยู่ในภาคการผลิตร้อยละ 15 และอีกร้อยละ 15 ของแรงงานทั้งหมดอยู่ในภาคการค้า สำหรับภาคการขนส่งและการท่องเที่ยวมีแรงงานอยู่ร้อยละ 10 และ อีกร้อยละ 7 ของแรงงานทั้งหมดอยู่ในภาครัฐ

2.3 ความยากจนลดลงอย่างรวดเร็ว แต่ช่องว่างของการกระจายรายได้ยังคงสูงอยู่ ทั้งนี้ การกระจายรายได้ของไทยดีกว่ามาเลเซียและฟิลิปปินส์เล็กน้อย แต่อยู่ในสถานะที่แย่กว่าอินเดีย อินโดนีเซียและเกาหลี ถึงแม้ว่าหลังวิกฤติการเงินในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของไทยดำเนินไปได้อย่างดี แต่เมื่อเทียบกับบางประเทศในภูมิภาคนี้ เศรษฐกิจของไทยขยายตัวช้ากว่า (เช่น จีน มาเลเซียและเวียดนาม เป็นต้น) ประเด็นท้าทายสำหรับประเทศไทยในขณะนี้ คือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะยกระดับประเทศไทยจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางไปสู่กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง

2.4 การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 80 เป็นต้นมา เป็นผล จากการขยายตัวของ การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ทั้งนี้การเปิดประเทศของไทยนำมาซึ่งเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ กำลังแรงงานมีการโยกย้ายจากภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีผลิตภาพที่ต่ำมาสู่ภาคการผลิตและภาคบริการ นอกจากนี้ การขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมยังได้รับอานิสงค์จากการเพิ่มผลิตภาพในภาคการผลิต ในขณะที่ผลิตภาพของภาคบริการยังไม่เพิ่มมากเท่าไรนัก⁴ เศรษฐกิจไทยมีการฟื้นตัวอย่างรวดเร็วหลังจากวิกฤติปี พ.ศ. 2540 โดยการนำของภาคอุตสาหกรรม

⁴ ดูรายละเอียดได้ที่ NESDB/WB study Measuring Output and Productivity in Thailand's Service-producing Industries, หน้า 19

และการบริการ ในขณะที่การลงทุนภาครัฐใช้เวลาานกว่าจะฟื้นตัว เนื่องจากรัฐบาลมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายอย่างยิ่งยวด ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยเริ่มมีการชะลอตัวลง โดยอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยลดลงจากร้อยละ 6 ต่อปี ระหว่างปี พ.ศ. 2528-2548 เป็นร้อยละ 4.9 และ 4.0 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2550 และ 2551 ตามลำดับ เนื่องจากการชะลอตัวของการลงทุนภาคเอกชน อันเป็นผลจากความไม่แน่นอนทางการเมือง และคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2552 เศรษฐกิจไทยจะมีการชะลอตัวลงอย่างรุนแรงสืบเนื่องจากวิกฤตการณ์การเงินโลก และความไม่แน่นอนของการเมืองภายในประเทศ แม้ว่า ในส่วนหนึ่งประเทศไทยสามารถลดความรุนแรงของผลกระทบจากวิกฤตการณ์ครั้งนี้ได้จากการมีตลาดส่งออกที่หลากหลายนอกเหนือจากสหรัฐอเมริกา และมี ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงถึง 4 เท่าของปริมาณหนี้ต่างประเทศระยะสั้น อีกทั้ง ธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งมีเงินกองทุนที่เข้มแข็งและสัดส่วนเงินฝากต่อเงินให้กู้ยืมสูงถึงร้อยละ 90 ได้รับความเสียหายจากปัญหาสินทรัพย์ทางการเงินที่ด้อยคุณภาพของต่างประเทศไม่มากนัก

ตาราง 2.1 ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจของไทย ปี พ.ศ. 2548 – 2551

	2548	2549	2550	2551
GDP (ณ ราคาปัจจุบัน, พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา)	176.2	206.4	245.5	285.1
GDP ต่อหัว (ราคาปัจจุบัน, เหรียญสหรัฐอเมริกา)	2,753	3,225	3,738	4,450
รายได้ประชาชาติต่อหัว, คำนวณตามวิธีการของ Atlas (ราคาปัจจุบัน, เหรียญสหรัฐอเมริกา)	2,700	2,990	3,400	n.a.
ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับปีก่อน	9.3	10.7	13.7	n.a.
GDP ณ ราคาคงที่	4.5	5.0	4.8	4.0
ดัชนีราคาผู้บริโภค	4.5	4.7	2.3	4.0
ร้อยละต่อ GDP				
ดุลการคลังภาครัฐ	0.3	0.9	0.3	-0.3
ดุลการคลังรัฐบาล	-0.6	0.5	-1.9	-0.8
ดุลบัญชีเดินสะพัด	-4.5	1.1	5.7	-0.7
การลงทุนภายในประเทศ	23.4	23.3	22.4	21.7
การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิ	3.7	5.1	4.1	3.6
หนี้สาธารณะภายในประเทศ	39.0	36.1	33.8	32.1
หนี้สาธารณะภายนอกประเทศ	8.8	6.7	5.0	4.1
อัตราการว่างงาน (ร้อยละ)	1.8	1.5	1.4	1.4
สถานการณ์ความยากจน (ตามนิยามของรัฐบาลไทย)	11.2*	9.5	8.5	n.a.

ที่มา รายงาน Economic Monitors ของธนาคารโลก, IMF และกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง)

ข้อสังเกต: * เป็นตัวเลขของปี พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ ก่อนปี พ.ศ. 2546 สำนักงานสถิติแห่งชาติจัดทำรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมเป็นประจำทุก 2 ปี โดยการสำรวจประจำปีเริ่มเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2550

B. แผนงานปฏิรูปภาครัฐโดยรวม

2.5 ประเทศไทยได้เริ่มการปฏิรูประบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (i) ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลกระบวนการงบประมาณ (ii) เปลี่ยนวิธีจัดทำงบประมาณแบบเพิ่มวงเงินของแต่ละรายการขึ้นทีละเล็กละน้อยเป็นการจัดทำงบประมาณตามยุทธศาสตร์ และ (iii) พัฒนาระบบการจัดการโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหารบริการสาธารณะ ทั้งนี้ การปฏิรูปที่สำคัญที่ได้ดำเนินการแล้ว มีดังนี้

- (a) การใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (KPI) เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการทั้งหมด (ผลิตภัณฑ์โดย กพร.) ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มคุณภาพและความรวดเร็วในการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ระบบ KPI นี้ยังไม่เชื่อมโยงกับกระบวนการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณ อันเป็นเป้าหมายการปฏิรูปในขั้นต่อไป
- (b) การใช้ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) เพื่อเชื่อมโยงการเบิกจ่ายงบประมาณออนไลน์ทั่วประเทศนั้น นำไปสู่ระบบการควบคุมภายในที่ดีและลดความเสี่ยงในการปฏิบัติงานผิดพลาด อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการของระบบ GFMS ยังคงค่อนข้างมีปัญหา ซึ่งส่งผลให้ให้ สตง. ยังไม่สามารถตรวจรับรองรายงานการเงินแผ่นดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยในขณะนี้ กระทรวงการคลังกำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
- (c) สำนักงานประมาณเริ่มจัดทำกรอบรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) ที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการระยะ 4 ปีของแต่ละกระทรวง ซึ่งแผนดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยอิงกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ กรอบ MTEF นำไปสู่การปรับปรุงการจัดทำงบประมาณทั้งทางด้านยุทธศาสตร์และรายละเอียด ขณะนี้ สำนักงานประมาณอยู่ระหว่างการให้ความรู้แก่หน่วยรับงบประมาณในการจัดทำกรอบ MTEF ของตน โดยเน้นที่การจำแนกรายจ่ายออกตามลักษณะงาน

2.6 รัฐบาลได้มีการวางกรอบและองค์ประกอบที่จำเป็นต่อระบบราชการ เพื่อที่จะช่วยให้การบริหารการคลังภาคสาธารณะแบบมุ่งผลเน้นผลงานเป็นไปได้โดยสำเร็จไว้แล้ว ดังนั้น สิ่งที่สำคัญในขณะนี้ คือ การปรับปรุงระบบต่างๆ ที่มีอยู่ให้ดียิ่งขึ้นและมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น

C. การดำเนินการด้านงบประมาณ

ผลการดำเนินงานด้านการคลัง

2.7 ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2551 รัฐบาลมีการดำเนินดุลการคลังแบบสมดุล หรือใกล้เคียงสมดุล โดยพิจารณาจากรายได้ทั้งหมด รายจ่ายที่รวมรายจ่ายเหลือมีปี และผลการดำเนินงานสุทธิของกองทุนหมุนเวียน ขณะเดียวกัน ดุลการคลังโดยรวมของ อปท. ก็เกินดุล ทำให้ดุลการคลังภาครัฐโดยรวมเกินดุล ยกเว้นในช่วงปี พ.ศ. 2550-2551 ที่ดุลการคลังภาครัฐมีการขาดดุลเล็กน้อย ทั้งนี้ การประมาณการตัวเลขการขาดดุลของรัฐบาลอาจมีความโน้มเอียงไปในทิศทางที่มากขึ้น เนื่องจาก การประมาณการจะสมมติว่ามีการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งหมดตามที่ได้รับ

เห็นชอบจากรัฐสภา ทว่า ในความเป็นจริงแล้ว งบประมาณไม่สามารถเบิกจ่ายได้หมดภายในปีนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในโครงการลงทุน

ตาราง 2.2 ข้อมูลงบประมาณของไทย ปี พ.ศ. 2549-2551 (ร้อยละต่อ GDP)

	2549	2550	2551
รายได้รวม	17.1	17.1	16.5
รายได้ภาษีอากร	16.0	16.0	15.5
รายจ่ายรวม	17.8	18.6	17.4
รายจ่ายประจำ	14.1	15.2	14.4
รายจ่ายลงทุน	3.7	3.4	3.0
ดุลการคลังตาม (ระบบกระแสเงินสด)	-0.7	-1.5	-0.9

ที่มา กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง)

การจัดสรรงบประมาณ

ตาราง 2.3 รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงจำแนกตามลักษณะงาน (ร้อยละของรายจ่ายโดยรวมของรัฐบาลที่หักรายจ่ายดอกเบี้ยออกไปแล้ว)

	2548	2549	2550
การให้บริการสาธารณะทั่วไป	5.4	4.8	5.4
การป้องกันประเทศ	6.5	6.3	7.6
การรักษาความสงบเรียบร้อย	5.8	5.5	5.7
การศึกษา	21.6	22.2	21.8
การสาธารณสุข	8.0	9.9	9.7
สวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์	8.4	7.8	7.7
การเคหะและชุมชน	2.9	1.4	2.1
การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ	0.7	0.8	0.8
การเศรษฐกิจ	21.9	21.7	20.1
อื่นๆ	18.8	19.6	19.0

ที่มา กระทรวงการคลัง

D. กรอบเชิงกฎหมายและสถาบันที่กำกับระบบ PFM

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ PFM: บทบาทและหน้าที่

2.8 หน่วยงานหลักที่มีบทบาทในกระบวนการบริหารการคลัง ได้แก่ 4 หน่วยงานหลักทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ สปป. กระทรวงการคลัง สศช. และ ธปท. โดยสำนักงบประมาณซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่จัดทำงบประมาณ กำหนดปฏิทินงบประมาณเสนอกรอบงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี และหารือกับหน่วยรับงบประมาณเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ อีกทั้งนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อรัฐสภา ส่วนกระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำตัวเลขภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (จัดทำโดย สศค. ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวรวมถึงรายได้ รายจ่ายและการจัดหาแหล่งเงินสนับสนุนการใช้จ่าย) การจัดเก็บรายได้ (กรมสรรพากร กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากร) การกำกับการเบิกจ่ายงบประมาณผ่านบัญชีเงินคงคลัง (กรมบัญชีกลาง) และบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ขณะเดียวกัน สศช. ทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของโครงการตามแผนการใช้จ่ายระยะปานกลาง ซึ่งรวมถึงโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและส่วนราชการด้วย ส่วน ธปท. ทำหน้าที่รับฝากและดูแลบัญชีเงินคงคลัง ซึ่งเป็นบัญชีที่รับและจ่ายเงินแผ่นดินแทบทั้งหมด (รวมเงินงบประมาณ กองทุนนอกงบประมาณและธุรกรรมอื่นๆ) การบริหารงบประมาณและการจัดทำบัญชีรับและจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำผ่านระบบ GFMS ซึ่งดูแลโดยกรมบัญชีกลาง ทั้งนี้ หน่วยงานหลักทั้ง 4 หน่วยงานต่างมีส่วนร่วมในการประมาณการสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคในระยะปานกลาง อันเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณ

2.9 กระทรวงต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวง จะจัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณ โดยให้มีความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหลักเกณฑ์และวิธีจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ การดำเนินการส่งคำขอของงบประมาณมี 2 ขั้นตอน โดยในขั้นตอนแรก สำนักงบประมาณจะรวบรวมคำขอของงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงการบริการสาธารณะภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานตนเอง โดยคำขอของงบประมาณเหล่านี้เริ่มจัดทำก่อนที่จะมีการกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยหน่วยงานหลักทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ คำขอของงบประมาณเหล่านี้จะถูกนำไปพิจารณาปรับปรุงภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณแล้ว

2.10 อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่สอดคล้องกันอยู่บ้างระหว่างกระบวนการวางแผนงบประมาณกับการกำกับการใช้จ่ายงบประมาณ อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางกฎหมายและสถาบัน สำนักงบประมาณจัดทำงบประมาณขึ้นมาภายใต้กรอบและวิธีการที่ต่างจากระบบ GFMS ของกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นระบบที่รองรับการเบิกจ่ายงบประมาณ อีกทั้งสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง ต่างก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบข้อมูลตามเอกสารงบประมาณกับรายได้และจ่ายที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้ ความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณยังทำให้การเปรียบเทียบข้อมูลทั้งสองชุดเป็นไปด้วยความยากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 14.5 ของวงเงินงบประมาณจะถูกจัดสรรไว้ในงบกลางสำหรับรายการที่ยังไม่สามารถประมาณรายจ่ายได้แน่นอน (เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ และรายจ่ายสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ เป็นต้น) โดยประมาณหนึ่งในหกของงบกลางจะอยู่ในรายการเงิน

สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เนื่องจากรายการในงบกลางเหล่านี้จะถูกจัดสรรไปตามแผนงานต่างๆ โดยฝ่ายบริหาร ทำให้เป็นการยากที่จะทำการเปรียบเทียบรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจโอนงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปยังรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันได้โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติต่อรัฐสภา และเมื่อรายการในงบกลางนั้นๆ มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายก็สามารถใช้จ่ายจากเงินคงคลังได้ (และต้องตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังในปีงบประมาณถัดไป) อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2551 นายกรัฐมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจในการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบกลางดังกล่าว นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณและรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงมีปัญหา คือ การอนุญาตให้ส่วนราชการสามารถนำงบประมาณจัดสรรที่เหลือในปีงบประมาณนี้ไปเบิกจ่ายเหลือในปีในงบประมาณหน้าได้โดยเพียงแต่แจ้งให้กรมบัญชีกลางทราบเท่านั้น

2.11 รายได้รัฐบาลส่วนใหญ่จัดเก็บโดยกรมจัดเก็บภาษีทั้ง 3 กรม ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากร กรมสรรพากรซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม นำส่งรายได้คิดเป็นร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล ในขณะที่รายได้จากภาษีสรรพสามิตและภาษีศุลกากรคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมดเท่ากับร้อยละ 15 และ 5 ตามลำดับ สำหรับรายได้ที่เหลืออีกร้อยละ 10 นั้นเกิดจากเงินรายได้ นำส่งจากรัฐวิสาหกิจและรายได้อื่นๆ อย่างละครึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายกำหนดให้ อปท. ต้องมีรายได้รวมคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 25 ของรายได้รัฐบาลทั้งหมด ซึ่งร้อยละ 90 ของรายได้ อปท. นั้นมีแหล่งเงินมาจากรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของเงินโอน เงินอุดหนุนหรือการแบ่งรายได้ที่จัดเก็บโดยรัฐบาล ขณะที่ อปท. มีการจัดเก็บรายได้โดยตรงในสัดส่วนที่น้อยมาก โดยส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ทั้งนี้ ภายใต้แนวทางการดำเนินการในปัจจุบัน อปท. ไม่มีแรงกระตุ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ นอกจากนี้ ข้อมูลรายจ่ายของ อปท. จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจและตามลักษณะงานก็ไม่ได้มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น มี สคร. ทำหน้าที่กำกับและติดตามฐานะทางการเงินและโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ในปัจจุบันการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้มีการแยกบัญชีออกเป็น 2 บัญชี โดยบัญชีหนึ่งเป็นบัญชีการดำเนินงานบริการสาธารณะในราคาที่รัฐบาลกำหนด และอีกบัญชีหนึ่งเป็นบัญชีการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ตามปกติ ทั้ง อปท. และรัฐวิสาหกิจต่างได้รับการตรวจสอบจาก สตง. เช่นเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐบาล

2.12 ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ จะต้องมีการควบคุมภายในทั้งทางด้านรายจ่ายและภาวะผูกพัน อีกทั้งต้องจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายในที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน การพัฒนาและปรับปรุงการตรวจสอบภายในได้รับการสนับสนุนจาก สตง. อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายใน ตลอดจนยังไม่มีกระบวนการที่สร้างความมั่นใจว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายในได้มีการนำรูปแบบการปฏิบัติงานที่ใช้ได้จริงไปประยุกต์ใช้ ในส่วนของการบริหารบุคคลากรภาครัฐนั้น จำนวนข้าราชการและการเลื่อนเงินเดือนมีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดโดยสำนักงาน ก.พ. ซึ่งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวมีการผ่อนคลายมากขึ้นภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวทำให้การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อรักษาข้าราชการที่มีคุณภาพไว้ในระบบราชการ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาสมองไหล กรมบัญชีกลางได้กำหนดหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งต้องดำเนินการ ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ว่าจะ ไม่มีการควบคุมการสำหรับการกำกับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว อีกทั้ง ไม่มีการติดตามว่าระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวได้มีการถือปฏิบัติโดย อปท. และรัฐวิสาหกิจหรือไม่ อย่างไร

กระบวนการงบประมาณและปฏิทินงบประมาณ

2.13 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีเวลา 105 วันและวุฒิสภามีเวลา 20 วัน สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญ ก็บัญญัติห้ามไม่ให้สภาทั้ง 2 สภาแปรญัตติในทางเพิ่มงบประมาณสำหรับรายการใดรายการหนึ่ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้คงการจัดสรรงบกลางไว้ และให้สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณได้ ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา สำหรับเรื่องอื่น ๆ นั้น กระบวนการงบประมาณก็ยังคงเป็นไปตามที่กำหนดพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การจัดทำงบประมาณจะเริ่มตั้งแต่ไตรมาสสุดท้ายของปีปฏิทินก่อนหน้า (ซึ่งงบประมาณเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม - 30 กันยายน) โดยเริ่มจากการกำหนด แนวทางการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินระยะ 4 ปี (ดูย่อหน้าที่ 2.5) และทำการปรับปรุงประมาณการกรอบรายจ่ายระยะปานกลางให้ทันสมัย หลังจากนั้นก็เป็นขั้นตอนที่กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ จัดทำร่างแผนปฏิบัติราชการประจำปีและแผนปฏิบัติราชการระยะ 4 ปี (ซึ่งต้องระบุตัวชี้วัดผลประสิทธิภาพด้วย) ที่สอดคล้องกับกรอบภายใต้แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งจัดทำคำของบประมาณสำหรับปีงบประมาณหน้าที่สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติราชการเหล่านี้ ขณะเดียวกัน หน่วยงานหลักทางเศรษฐกิจทั้ง 4 หน่วยงานจะทำการทบทวนสมมติฐานตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคและจัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหน้าเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายในสิ้นเดือนธันวาคม การทบทวนรายละเอียดงบประมาณจะกระทำในช่วงกลางเดือนกุมภาพันธ์ (ซึ่งรายละเอียดงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน) และสำนักงบประมาณจะนำเสนอรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในสิ้นเดือนมีนาคม การปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดงบประมาณในขั้นตอนนี้จะเป็นการตัดสินใจในระดับรัฐมนตรี ก่อนที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาในกลางเดือนพฤษภาคม และรัฐสภาใช้เวลาในการพิจารณาและลงมติเห็นชอบจนถึงประมาณกลางเดือนกันยายน

กล่อง 2.1 กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังสาธารณะ

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีกรอบกฎหมายที่กำกับกระบวนการบริหารการคลังสาธารณะ ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวด 8 (มาตรา 166-170) และหมวด 11 (มาตรา 252-254)
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (แก้ไขล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2543)
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491
- แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2542)

3. การประเมินระบบการบริหารการคลังสาธารณะในเชิงกระบวนการและเชิงสถาบัน

สรุปผลการประเมิน

		คะแนนเบื้องต้น
A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ		
PI-1	รายการที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ	B
PI-2	องค์ประกอบของข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินงบประมาณที่ได้รับกับข้อมูลการเบิกจ่ายจริง	A
PI-3	รายได้ที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ	A
PI-4	การกำกับควบคุมรายจ่ายค้างชำระ	A
B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใส		
PI-5	ความชัดเจนของงบประมาณ	B
PI-6	ความครบถ้วนและเข้าใจง่ายของข้อมูลในเอกสารงบประมาณ	B
PI-7	ขอบเขตของการดำเนินงานภาครัฐที่ไม่มีการรายงาน	B+
PI-8	ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและ อปท.	D+
PI-9	การกำกับดูแลความเสี่ยงทางการคลังอันอาจเกิดจากหน่วยงานภาคสาธารณะที่ไม่ใช่รัฐบาล	A
PI-10	การเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินการคลังที่สำคัญ	B
C(i) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย		
PI-11	ความเป็นระบบระเบียบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	A
PI-12	การมีการวางแผนทางการคลัง ทิศทางนโยบายรายจ่ายและงบประมาณระยะปานกลาง	C
C (ii) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ		
PI-13	ความโปร่งใสของภาระและจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่าย	A
PI-14	ประสิทธิผลในการจดทะเบียนภาษีและการประเมินภาษี	B
PI-15	ประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษี	A
PI-16	การจัดหาแหล่งเงินทุนให้เพียงพอต่อรายจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร	A
PI-17	การบันทึกบัญชีและการบริหารจัดการดุลเงินสด หนี้สินและการค้าประกันหนี้	B+
PI-18	ประสิทธิผลในการควบคุมรายจ่ายงบบุคลากร	B
PI-19	การแข่งขัน คุ่มค่า และการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง	B
PI-20	ประสิทธิผลของการจัดการด้านการควบคุมภายในสำหรับรายจ่ายที่ไม่ใช่บุคลากร	C+
PI-21	ประสิทธิผลของการจัดการด้านการตรวจสอบภายใน	C+
C (iii) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน		

		คะแนนเบื้องต้น
A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ		
PI-22	ความทันการณ์และความสม่ำเสมอของรายงานการเงินในภาพรวม	C+
PI-23	ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่หน่วยบริการสาธารณะได้รับ	B
PI-24	คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานงบประมาณภายในปีงบประมาณ	B+
PI-25	คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการเงินประจำปี	C+
C (iv) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก		
PI-26	ขอบเขต ลักษณะ และการติดตามผลของการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระ	B
PI-27	การพิจารณาว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยรัฐสภา	B+
PI-28	การพิจารณารายงานการตรวจสอบขององค์การอิสระโดยรัฐสภา	D

A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ

ความน่าเชื่อถือของงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความสำคัญทั้งต่อประชาชน นักลงทุนและ หน่วยรับงบประมาณความแตกต่างระหว่างงบประมาณที่ตั้งไว้กับรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง จะเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะในภาพรวม

PI 1: รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-1 รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ (ใช้วิธีการรวมคะแนนแบบ M1)	จากการประเมินสามปีงบประมาณก่อนหน้า มีเพียงปีเดียวที่รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง (รายจ่ายจากงบประมาณประจำปีรวมกับรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อนๆ) มีความแตกต่างจากรายจ่ายที่ได้รับการอนุมัติมากกว่าร้อยละ 10 (ตารางที่ 3.1)	B

รายจ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นเทียบกับรายจ่ายที่ได้รับการอนุมัติ สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2551 ได้แสดงอยู่ในตารางที่ 3.1 รายจ่ายที่ได้รับการอนุมัติในที่นี้เท่ากับงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้) บวกกับเงินเหลือจ่ายที่ได้รับการอนุมัติแล้วส่วนรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงนั้นรวมงบประมาณของกองทุนนอกงบประมาณด้วย

ตาราง 3.1 รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ (ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา	เงินเหลือปีที่ได้รับการอนุมัติ	รวมงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ	กองทุนนอกงบประมาณ	รายจ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นจริง (รวมกองทุนสาธารณะ)	ความคลาดเคลื่อนจากงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ (%)
2006	1,360,000	15,395	1,375,395	90,095	1,360,968	1.1
2007	1,566,200	29,660	1,595,860	132,108	1,607,008	-0.7
2008	1,799,946	140,000	1,939,945	124,829	1,709,708	11.9

ที่มา สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง)

ข้อสังเกต ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้

PI 2: องค์ประกอบของข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินงบประมาณที่ได้รับกับข้อมูลการเบิกจ่ายจริง

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-2 องค์ประกอบของข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินงบประมาณที่ได้รับกับข้อมูลการเบิกจ่ายจริง	ค่าความแปรปรวนของการจัดสรรรายจ่ายตามงบประมาณสูงกว่าค่าความแปรปรวนของรายจ่ายโดยรวมไม่เกินร้อยละ 2.5 ในทั้งสามปีงบประมาณก่อนหน้า	A

ตารางที่ 3.2 ความแปรปรวนของการจัดสรรรายจ่ายตามงบประมาณ (รวมงบประมาณเหลือมปีด้วย)

(ล้านบาท)

	2548			2549			2550		
	เอกสาร งบประมาณ	ใช้จ่ายจริง	ความ เบี่ยง เบน	เอกสาร งบประมาณ	ใช้จ่ายจริง	ความ เบี่ยง เบน	เอกสาร งบประมาณ	ใช้จ่ายจริง	ความ เบี่ยง เบน
การบริการ สาธารณะทั่วไป	80,885.88	68,954.07	-14.8	84,887.33	70,172.73	-17.3	102,121.2	85,419.0	-16.4
การป้องกันประเทศ	88,072.08	81,974.76	-6.9	118,160.21	92,892.21	-21.4	175,880.8	119,822.2	-31.9
การรักษาความสงบ เรียบร้อย	80,583.18	74,302.85	-7.8	91,796.36	81,537.67	-11.2	103,919.5	90,956.0	-12.5
การศึกษา	279,589.50	274,866.82	-1.7	333,163.37	327,922.87	-1.6	363,999.4	345,209.5	-5.2
การสาธารณสุข	102,840.36	101,846.83	-1.0	149,498.62	145,907.83	-2.4	159,018.0	153,790.1	-3.3
สวัสดิการและการ สังคมสงเคราะห์	95,559.51	106,935.59	11.9	112,410.37	115,604.12	2.8	117,813.6	122,584.4	4.0
การคณะและชุมชน	41,532.69	36,858.12	-11.3	27,484.32	20,109.13	-26.8	48,969.5	33,666.2	-31.3
การศาสนาวัฒนธรรม และนันทนาการ	10,186.91	8,734.58	-14.3	13,464.65	11,596.87	-13.9	15,375.4	12,846.6	-16.4
การเศรษฐกิจ	360,864.59	277,768.46	-23.0	372,140.09	319,428.62	-14.2	387,452.3	318,931.4	-17.7
อื่นๆ	235,280.53	238,630.92	1.4	292,855.16	289,728.60	-1.1	325,395.8	301,653.2	-7.3
รายจ่ายรวม (ไม่รวม รายจ่ายชำระคืนเงินกู้)	1,375,395.22	1,270,873.00	-7.6	1,595,860.48	1,474,900.64	-7.6	1,799,945.55	1,584,878.64	-11.9
ความเบี่ยงเบนจากการ จัดสรรตามงบประมาณ			9.7			8.0			12.5
ความแตกต่างระหว่าง ความเบี่ยงเบนจากการ จัดสรรงบประมาณกับ ความเบี่ยงเบนโดยรวม			2.1			0.4			0.6

ที่มา กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

PI 3 รายได้ที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-3 รายได้ที่เกิดขึ้นจริง เทียบ กับที่แสดงไว้ในงบประมาณ (รวม คะแนน โดยใช้วิธี M1)	การจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นจริงสูงกว่าที่ประมาณการตามเอกสาร งบประมาณ ในทั้งสามปีงบประมาณก่อนหน้า	A

ตาราง 3.3 แสดงการประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณและการจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นจริงสำหรับภาษีหลักๆ ในปี พ.ศ. 2548-2551 การจัดเก็บรายได้สูงกว่าที่ประมาณการไว้ทั้ง 3 ปี โดยในปี พ.ศ. 2548 สูงกว่าที่ประมาณการไว้ถึงร้อยละ 8.9 และลดลงเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2549 และ 2550⁵

ตาราง 3.3 รายได้ที่จัดเก็บได้จริงเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ (พันล้านบาท)

	2548		2549		2550	
	เอกสารงบประมาณ	จัดเก็บจริง	เอกสารงบประมาณ	จัดเก็บจริง	เอกสารงบประมาณ	จัดเก็บจริง
ภาษีที่เก็บจากฐานเงินได้	573,000	601,292	638,900	643,105	679,900	739,530
ภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภค/1	337,683	303,251	781,440	753,318	819,637	802,621
ภาษีที่เก็บจากการค้าระหว่างประเทศ	118,900	200,550	86,450	88,514	76,820	97,445
ภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น	2,117	2,896	2,100	2,626	2,013	2,720
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	137,500	153,995	155,200	206,649	183,100	185,633
รวม	1,169,200	1,261,984	1,664,090	1,694,212	1,761,470	1,827,949
ร้อยละของความเบี่ยงเบนจากประมาณการ		7.9%		1.8%		3.8%

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ข้อสังเกต 1/ ภาษีมูลค่าเพิ่มก่อนการจัดสรรให้ท้องถิ่น

PI 4 การกำกับควบคุมรายจ่ายค้างชำระ

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-4 การกำกับควบคุมรายจ่ายค้างชำระ (รวมคะแนนโดยวิธี M1)	(i) ไม่มีรายจ่ายค้างชำระของรัฐบาล (รวมรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณด้วย) ภายในช่วงเวลาที่ทำการประเมิน (A) (ii) ไม่มีการบันทึกรายจ่ายค้างชำระ (A)	A

⁵ ตัวชี้วัดนี้ไม่สมมาตร กล่าวคือ ถ้ายังจัดเก็บรายได้ได้ต่ำกว่าที่ ประมาณการเอาไว้ ก็จะได้คะแนนน้อยลงไปเท่านั้น ขณะที่ถ้าหากจัดเก็บได้สูงกว่าประมาณการ ไม่ว่าจะสูงกว่าเท่าใด ก็จะได้คะแนน A เช่นเดิม (อ้างอิงจากกรอบการประเมิน PEFA)

การเบิกจ่ายเงินงบประมาณจะกระทำโดยกรมบัญชีกลางผ่านบัญชีเงินคงคลังที่ฝากอยู่ที่ ธปท. และธนาคารกรุงไทย และเพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการจ่ายเงินโดยไม่ล่าช้าเมื่อครบกำหนดที่ต้องจ่าย กรมบัญชีกลางจึงมีนโยบาย ในการ ดำรงเงินสดไว้ในบัญชีเงินคงคลังไว้ขั้นต่ำ 25 พันล้านบาท (เท่ากับรายจ่ายประมาณ 10 วัน) ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ ดุล เงินสดในบัญชีเงินคงคลังมักจะสูงกว่า 25 พันล้านบาท โดยตัวเลขในเดือนพฤศจิกายน 2551 อยู่ที่ระดับ 90 พันล้านบาท นอกจากนี้ ยัง มีการใช้ตัวเงินคลังเพื่อทำการบริหารสภาพคล่องและจัดการความผันผวนของรายได้และ รายจ่าย ถึงแม้ว่า การคืนภาษีค่อนข้างล่าช้า (เช่น การคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น) แต่ก็ได้มีหลักฐานบ่งชี้ว่า ความล่าช้าดังกล่าวเกิดขึ้นจากความตั้งใจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินของกรมบัญชีกลางโดยปกติแล้ว จะใช้เวลา 1 วันทำการ โดยมีการจ่ายเงินตรงไปยังบัญชีของผู้รับเงินใน วันที่ครบกำหนดชำระเงิน ในกรณีที่ได้รับเงินไม่มีบัญชีธนาคาร เงินจะถูกจ่ายเข้าบัญชีของส่วนราชการ ซึ่งจะได้รับเงิน ภายใน 2-3 วัน ส่วนราชการไม่ได้รับอนุญาตให้เก็บรักษาเงินเกิน 15 วัน และถึงแม้ว่าการคืนภาษีจะมีความล่าช้า แต่ การจ่ายเงินเดือนค่าจ้างและค่าสินค้าและบริการไม่มีความล่าช้าแต่อย่างใด ทั้งนี้ จากการหารือกับภาคเอกชน พบว่า ไม่มีความกังวลเกี่ยวกับการค้างชำระของรัฐบาล

B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของงบประมาณ

PI 5 ความชัดเจนของงบประมาณ

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-5 ความชัดเจนของ งบประมาณ (รวมคะแนน โดยวิธี M1)	งบประมาณตามระบบกระแสเงินสด จัดทำโดยใช้การจำแนกประเภทตาม ลักษณะเศรษฐกิจและลักษณะงานตามแนวทางของ COFOG และ GFS 1986 ขณะเดียวกัน การเบิกจ่ายงบประมาณ (รวมการดำเนินงานของกองทุนนอก งบประมาณ) จะบันทึกอยู่ในระบบ GFMS ตามเกณฑ์คงค้ำ และจำแนกข้อมูล ตามลักษณะทางเศรษฐกิจแบบ GFS 2001 นอกจากนี้ การจัดการเรื่องงบกลาง และการอนุญาตให้มีงบประมาณเหลือจ่ายยังทำให้การเปรียบเทียบระหว่าง งบประมาณกับบัญชีรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงอย่างละเอียดเป็นไปยาก อย่างไรก็ตาม ระบบบัญชีในปัจจุบันสามารถ แปลงข้อมูลจากเกณฑ์คงค้ำให้ เป็นเกณฑ์เงินสดเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบงบประมาณได้	B

ตัวชี้วัดนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินว่าการจัดทำงบประมาณและบันทึกบัญชีรายจ่ายนั้นได้ใช้แนวทางที่มีมาตรฐานหรือไม่ รวมถึงการนำเสนอข้อมูลในเชิงเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับระบบ GFS และมีการแถลงว่ารายการรายจ่ายดังกล่าวสามารถนำไปสู่เป้าหมายเชิงนโยบายผ่านแผนงานที่ตั้งไว้ได้อย่างไร

สำหรับประเทศไทยนั้น การจัดทำเอกสารงบประมาณนั้นได้แสดงข้อมูลที่ละเอียดมาก ทั้งการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐกิจ ลักษณะงาน และตามหน่วยรับงบประมาณ อย่างไรก็ตาม งบประมาณร้อยละ 14.5 ของรายจ่ายทั้งหมดในปี พ.ศ. 2552 จัดสรรไว้ในงบกลาง (ซึ่งประมาณหนึ่งในหกส่วนเป็นรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น) เพื่อใช้สำหรับเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญเงินสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการและรายจ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับบุคคลากรอื่นๆ ซึ่งไม่สามารถจำแนกตามลักษณะงานอย่างละเอียดได้

ข้อมูลที่น่าเสนอในเอกสารงบประมาณมีการจำแนกรายการรายจ่ายออกตามลักษณะงานอย่างละเอียด ทว่าการเปรียบเทียบระหว่างรายการรายจ่ายตามงบประมาณกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงกระทำได้ยาก เนื่องจากรายจ่ายที่เกิดขึ้นอาจเป็นการเหลื่อมจ่ายมาจากงบประมาณปีก่อนๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐสภาพร้อมกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถึงแม้ว่าเอกสารงบประมาณ จะแสดงข้อมูลจำนวนรายจ่ายเหลื่อมปี ที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณก่อนก็ตาม แต่ข้อมูล เกี่ยวกับรายจ่ายเหลื่อมปีที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณที่กำลังจัดทำมีอยู่ค่อนข้างน้อย รายจ่ายเหลื่อมปีที่จะเกิดขึ้นนี้ไม่ได้ถูกรวมไว้ในงบประมาณรายจ่ายโดยรวมสำหรับปีงบประมาณนั้นๆ

ข้อมูลรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงจำแนกตามลักษณะงานทั้งจากงบประมาณปีปัจจุบันและงบประมาณเหลื่อมปี (สำหรับนำไปเปรียบเทียบกับเอกสารงบประมาณ) สามารถเรียกดูได้จากกรมบัญชีกลาง ทั้งนี้ โดยรวมแล้วการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณมีการจำแนกรายการตามหน่วยรับงบประมาณ ลักษณะ ทางเศรษฐกิจ และลักษณะงานที่อ้างอิงกับมาตรฐาน GFS (B)

PI 6: ความครบถ้วนและเข้าใจง่ายของข้อมูลในเอกสารงบประมาณ

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-6 ความครบถ้วนและเข้าใจง่าย ของข้อมูลตามเอกสารงบประมาณ (รวมคะแนนตามวิธี M1)	เอกสารงบประมาณมีข้อมูลที่ครบถ้วน 5 ชุดตามเกณฑ์ของ กรอบ PEFA และมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์อยู่อีก 2 ชุด	B

การประเมินนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณ ว่าครบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังนี้

1. สมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งรวมถึงอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อและอัตราแลกเปลี่ยน

ข้อมูลประมาณการอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและภาวะเงินเฟ้อ ได้นำเสนออยู่ในเอกสารงบประมาณ ทว่า ไม่มีข้อมูลประมาณการอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวภายใต้การบริหารจัดการ ซึ่งอัตราแลกเปลี่ยนจะถูกกำหนดโดยตลาด ดังนั้น การประกาศอัตราแลกเปลี่ยนค่าหมายจะเป็นการชี้นำตลาด (มีข้อมูลบางส่วน)

2. ข้อมูลตัวเลขการขาดดุลการคลังตามนิยามของ GFS หรือมาตรฐานสากลอื่นๆ

ข้อมูลเกี่ยวกับขนาดของการขาดดุลที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณนั้นไม่สอดคล้องกับระบบ GFS เช่น การรวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้ไว้ในรายจ่ายงบประมาณ และการไม่รวมรายการรายจ่ายจากงบประมาณเหลืออมปีซึ่งจำเป็นต้องมีแหล่งเงินสนับสนุนเช่นเดียวกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังได้ชี้แจงว่า ข้อมูลการขาดดุลการคลังที่สอดคล้องกับระบบ GFS 2001 มีการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกระทรวงการคลังและเว็บไซต์ของ สศค. ในช่วงเวลาเดียวกับที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา (มีข้อมูลครบถ้วน)

3. การชดเชยการขาดดุล

เอกสารงบประมาณมีข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลเพื่อชดเชยการขาดดุล รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับรายจ่ายดอกเบี้ยและรายจ่ายชำระต้นเงินกู้ (มีข้อมูลครบถ้วน)

4. สถานะหนี้สาธารณะ

ในเอกสารงบประมาณ มีส่วนหนึ่งที่แสดงข้อมูลหนี้สาธารณะทั้งในประเทศและต่างประเทศ (มีข้อมูลครบถ้วน)

5. สินทรัพย์ทางการเงิน ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดของสินทรัพย์ ณ ต้นปีงบประมาณปัจจุบัน

ข้อมูลสถานะของสินทรัพย์ทางการเงินที่ถือเป็นสิทธิเรียกร้องของรัฐบาลต่อภาคการเงิน ณ ต้นปีงบประมาณปัจจุบัน (รวมกองทุนนอกงบประมาณ) ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ (มีข้อมูลครบถ้วน)

6. ข้อมูลรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงในปีงบประมาณก่อนหน้าที่น่าเสนอในรูปแบบเดียวกับข้อเสนอของงบประมาณ

ข้อมูลนี้ไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ อย่างไรก็ตาม รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงจำแนก ตามลักษณะงาน เทียบกับเอกสารงบประมาณสามารถเรียกดูได้จากกรมบัญชีกลางเมื่อร้องขอ แต่ไม่ถูกแสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณ (ไม่มีข้อมูล)

7. ข้อมูลงบประมาณปีปัจจุบัน (ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณที่มีการปรับปรุงหรือคาดการณ์รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง) ที่นำเสนอในรูปแบบเดียวกับข้อเสนอของงบประมาณ

ไม่ปรากฏข้อมูลนี้ในเอกสารงบประมาณ (ไม่มีข้อมูล)

8. สรุปข้อมูลงบประมาณโดยย่อทั้งด้านรายได้และรายจ่าย โดยมีการจำแนกข้อมูลเหมือนกับที่เสนอในข้อเสนอของงบประมาณฉบับเต็ม รวมทั้งข้อมูลงบประมาณปัจจุบันและข้อมูลงบประมาณปีก่อนหน้า

มีสรุปข้อมูลโดยย่อของข้อเสนอของงบประมาณเทียบกับงบประมาณปีปัจจุบันและงบประมาณปีก่อนหน้า (โดยมีการระบุงบประมาณที่มีการปรับปรุงด้วย) (มีข้อมูลครบถ้วน)

9. คำอธิบายผลของนโยบายใหม่ของรัฐบาลที่มีต่องบประมาณ โดยต้องประมาณการผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายรายได้ที่สำคัญ และการเปลี่ยนแปลงของแผนงานที่สำคัญ

ข้อมูลนี้ไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ แต่มีข้อมูลบางส่วนปรากฏอยู่ในการนำเสนอแผนกา บริหารราชการแผ่นดินและคำรับรองผลการปฏิบัติราชการที่ทุกส่วนราชการจะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย (มีข้อมูลบางส่วน)

PI 7: ขอบเขตของการดำเนินงานภาครัฐที่ไม่มีการรายงาน

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-7 ขอบเขตของการดำเนินงานภาครัฐที่ไม่มีการรายงาน (รวมคะแนนตามวิธี M1)	<p>(i) กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุนอยู่นอกระบบบัญชีเงินคงคลัง และมีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง เช่น กองทุนน้ำมันและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นต้น โดยหลักการแล้ว กองทุนนอกงบประมาณที่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลจะอยู่ในระบบบัญชีเงินคงคลังเสมอและจะถูกรายงานเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ทั้งนี้รายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด (ข้อมูลจากรายงานการคลังภาคสาธารณะโดยรวมที่เผยแพร่โดย สศค.) อย่างไรก็ตาม รายจ่ายเหล่านี้ส่วนมากได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาล ดังนั้น รายจ่ายสุทธิจากกองทุนนอกงบประมาณจึงคิดเป็นเพียงสัดส่วนร้อยละ 2 ของรายจ่ายทั้งหมด (B)</p> <p>(ii) รายจ่ายโครงการเงินกู้ต่างประเทศและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งอยู่นอกระบบงบประมาณนั้นมีจำนวนที่น้อยมาก (ประมาณร้อยละ 0.5 ของรายจ่ายงบประมาณ) ถึงแม้ว่าเงินช่วยเหลือและเงินกู้เหล่านี้ไม่ผ่านระบบงบประมาณ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปแบบของความช่วยเหลือทางวิชาการ ทุนการศึกษาและอื่นๆ มีการรายงานในเอกสารงบประมาณ (A)</p>	B+

- (i) รายงานการคลังในภาพรวมครอบคลุมรายจ่ายของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐบาลทั้งหมด แต่มีรายจ่ายอีกจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในระบบงบประมาณ กล่าวคือ รายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ 95 กองทุนและกองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณจะรวบรวมเป็นรายงานโดยกรมบัญชีกลาง และจะได้รับการตรวจสอบจาก สตง. ทั้งนี้ สตง. จะดำเนินการเสนอผลการตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมของรัฐบาล กองทุนนอกงบประมาณ และองค์กรมหาชนต่อรัฐสภา หน่วยเบิกจ่ายบางหน่วย เช่น โรงเรียนและโรงพยาบาล เป็นต้น สามารถเก็บรายได้ไว้เป็นค่าใช้จ่ายได้ ซึ่งรายได้ตรงนี้ ยังไม่มีการรายงานอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม รายได้ที่หน่วยงานเก็บไว้ใช้จ่ายคิดเป็นสัดส่วนเพียงไม่ถึงร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่าย (B)
- (ii) การเบิกจ่ายเงินของโครงการที่มีแหล่งเงินทุนจากเงินกู้ต่างประเทศ จะไม่ผ่านระบบ GFMS ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยยังคงได้รับความช่วยเหลือโดยตรงจากต่างประเทศ (เช่น ทุนการศึกษาและความช่วยเหลือทางวิชาการ เป็นต้น) ซึ่งอยู่นอกระบบงบประมาณเช่นเดียวกัน แต่ได้มีการแสดงข้อมูลเหล่านี้ไว้ในเอกสารงบประมาณ อย่างไรก็ตาม รายจ่ายเหล่านี้คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.5 ของรายจ่ายงบประมาณเท่านั้น (A)

PI 8 ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับ อปท.

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-8 ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับ อปท. (รวมคะแนนโดยวิธี M2)	<p>(i) การจัดสรรรายได้ให้ อปท. (ภาษีและเงินอุดหนุน) ในบางส่วนเป็นไป ตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ (C)</p> <p>(ii) ถึงแม้ว่าเอกสารงบประมาณจะระบุอย่างชัดเจนถึงวงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจะจัดสรรให้ อปท. รวมถึงการแบ่งรายได้ภาษีให้แก่ อปท. ในทางปฏิบัติ อปท. อาจได้รับรายได้ไม่เท่ากับที่ระบุไว้ เนื่องจากมาตรการการลดภาษีของรัฐบาล (D)</p> <p>(iii) ไม่มีการรวบรวมข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานของ อปท. (ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึงมากกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายภาครัฐโดยรวม) (D)</p>	D+

- (i) ความโปร่งใสในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ อปท.

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายระดับและหลายรูปแบบ (กล่าวคือ กรุงเทพมหานครและพัทยาเป็นการปกครองรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ อปท. เหล่านี้โดยรวมจะต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของรายได้รัฐบาล และเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจะต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 (กล่าวคือ 126,013 ล้านบาท) รายได้จากภาษี

โรงเรือนและที่ดิน ภาษีสรรพสามิตบางตัว และร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มถูกกำหนดให้เป็นรายได้ของ อปท. โดยการจัดสรรเงินรายได้เหล่านี้บางส่วนจะขึ้นอยู่กับว่าเป็นรายได้ที่จัดเก็บจากท้องถิ่นใดท้องถิ่นนั้นก็ได้รับไป สำหรับการจัดสรรรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนในภาพรวมระหว่าง อปท. ด้วยกันเองนั้น จะมีการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการที่ตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย ขณะที่หลักเกณฑ์การจัดสรรจะขึ้นกับปัจจัยหลายปัจจัยและมีการทบทวนหลักเกณฑ์ทุกปี ปัจจัยต่างๆ เช่น จำนวน อปท. . แต่ละระดับ จำนวนประชากร และลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ เป็นต้น สำหรับการแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและ อปท. ระดับต่างๆ ก็ไม่มีความชัดเจน (C)

(ii) ความทันการณ์ของข้อมูลทรัพยากรที่ อปท. จะได้รับในแต่ละปี

กระบวนการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลเป็นช่องทางให้ อปท. . สามารถรับรู้รายได้รวมที่ อปท. . จะได้รับในปีงบประมาณหน้าทั้งรายได้ภาษีและเงินอุดหนุน (ผ่านกระทรวงมหาดไทย) เป็นเวลานานพอสมควรก่อนเริ่มปีงบประมาณ แต่กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนสำหรับการจัดทำงบประมาณโดยทั่วไปของ อปท. . จะต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุง (บุคคลากรของ อปท. . ในแต่ละระดับมีศักยภาพที่แตกต่างกัน) เช่นเดียวกับความสามารถของบุคคลากรในการจัดทำบัญชีรายได้และรายจ่าย (สดง. ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของ อปท. . นั้น ในทางปฏิบัติ มักจะต้องจัดทำบัญชีของ อปท. . ขึ้นมาเองจากข้อมูลรายรับและรายจ่าย ที่มีอยู่) นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. . ยังมีปัญหาเรื่องการไม่ได้รับการชดเชยการขาดรายได้อันเนื่องจากการใช้มาตรการภาษีตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเพียงพอ เช่น ในปี พ.ศ. 2550-2551 รัฐบาลได้ประกาศใช้มาตรการลดภาษีหลังจากที่มีการจัดทำงบประมาณประจำปีไปเรียบร้อยแล้ว ทำให้ อปท. . สูญเสียรายได้ภาษีไปทั้งสิ้นร้อยละ 16 (มากกว่าสองหมื่นล้านบาท) ซึ่งนำไปสู่การลดลงของรายได้ของ อปท. โดยรวมถึงมากกว่าร้อยละ 5 (D)

(iii) การจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวมโดยมีการจำแนกข้อมูลตามลักษณะงานด้วย

ไม่มีการรวบรวมข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานของ อปท. . อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 (รายจ่ายของ อปท. . คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด (D)

(ii) การกำกับดูแลสถานะทางการคลังของ อปท.

กระทรวงมหาดไทยซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแล อปท. โดยตรง ไม่ได้ทำการรวบรวมข้อมูลรายละเอียดรายจ่าย ของ อปท. ไว้อย่างเป็นระบบ ทว่า กระทรวงมหาดไทยมีข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการเงินของ อปท. นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 บัญญัติไว้ว่า สบง. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กู้เงินแทนรัฐบาล ทั้งนี้ อปท. ไม่สามารถกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านทรัพย์สินค้ำประกันเงินกู้ ดังนั้นจึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้เป็นอิสระจากรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ การดำเนินงานของ อปท. จึงไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญ (A)

PI 10 การเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินการคลังที่สำคัญ

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-10 การเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินการคลังที่สำคัญ (รวมคะแนนโดยวิธี M1)	สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูล 3 ประเภทจาก 6 ประเภท ที่กำหนดไว้ตาม เกณฑ์ PEFA	B

ข้อมูล 6 ประเภทที่สาธารณชนควรสามารถเข้าถึงได้ มีดังนี้

- (i) เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตาม PI 6):
เอกสารงบประมาณที่นำเสนอต่อรัฐสภามีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนอย่างละเอียดผ่านเว็บไซต์ของ สบง. (น่าพอใจ)
- (ii) รายงานการเบิก-จ่ายเงินภายในปีงบประมาณ
กรมบัญชีกลางมีการเผยแพร่รายงานการรับจ่ายเงินของรัฐบาลรายไตรมาสตามระบบ GFMS ถึงแม้ว่าข้อมูลจากรายงานนี้ไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับเอกสารงบประมาณได้มากนัก นอกจากนี้ สบง. ยังทำการเผยแพร่ข้อมูลสถานะหนี้ของรัฐบาลและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันเป็นประจำทุกไตรมาส (น่าพอใจ)
- (iii) รายงานการเงินประจำปี
เนื่องจากปัญหาการกระทบยอดระหว่างระบบ GFMS กับแหล่งข้อมูลอื่นๆ (เช่น ข้อมูลบัญชีธนาคาร) ทำให้ไม่มีการเผยแพร่รายงานการเงินแผ่นดินที่ผ่านการรับรองโดย สตง. มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 (ไม่น่าพอใจ)
- (iv) รายงานของผู้สอบบัญชีภายนอก
สตง. มีการเผยแพร่รายงานประจำปี รายงานผลการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ และรายงานอื่นๆ และมีการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนภายใน 6 เดือนนับแต่สิ้นปีงบประมาณ (น่าพอใจ)

- (v) ข้อมูลสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง
ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างอย่างเป็นระบบ รายงานสรุปเกี่ยวกับประเภทของสัญญาจัดซื้อจัดจ้างล่าสุดมีถึงไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2550 (ไม่นำพหุใจ)
- (vi) ทรัพยากรสำหรับหน่วยบริการพื้นฐาน
ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลทางด้านต้นทุนการดำเนินงานของโรงพยาบาล คลินิก หรือโรงเรียนเป็นรายแห่ง
ทั้งๆ ที่โดยหลักการแล้ว ข้อมูลเหล่านี้จะต้องเผยแพร่ต่อสาธารณชนตามหลักการเสรีภาพในข้อมูล
ข่าวสารดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (ไม่นำพหุใจ)

คะแนนสำหรับตัวชี้วัดนี้คือ B

C. **วงจรรงบประมาณ**

C (i) **การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย**

PI 11 **ความเป็นระบบระเบียบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-11 ความเป็นระบบระเบียบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (รวมคะแนนโดยวิธี M2)	(i) มีปฏิทินงบประมาณที่ชัดเจนและถือปฏิบัติโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (A) (ii) ถึงแม้ว่าจะไม่มีการกำหนดเพดานวงเงินงบประมาณสำหรับแต่ละกระทรวงในช่วงแรกๆ ของกระบวนการจัดทำงบประมาณ กระบวนการตัดสินใจกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลที่ดำเนินการล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณนั้นๆ ทำให้สำนักงานงบประมาณมีเวลาเพียงพอสำหรับการหารือกับหน่วยรับงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณ (A) (iii) ยกเว้นกรณีสถานการณ์ทางการเมืองไม่แน่นอน ซึ่งส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามปกติแล้วร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณหน้าจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณนั้นๆ (A)	A

นอกจาก สงป. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ตัวชี้วัดตัวนี้ต้องการประเมินการมีส่วนร่วมของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำกระทรวงและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งในท้ายที่สุดจะส่งผลต่อนโยบายเศรษฐกิจมหภาค นโยบายการคลัง และนโยบายรายภาคเศรษฐกิจ

(i) ปฏิทินงบประมาณ

ในกระบวนการจัดทำงบประมาณมีปฏิทินงบประมาณที่ชัดเจน เข้าใจง่ายและถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การจัดเตรียมงบประมาณเริ่มต้นที่การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และกรอบรายจ่ายระยะปานกลางตามแนวทางบนลงล่าง ซึ่งกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จัดทำโดย สศช. ด้วย โดยแผนปฏิบัติราชการดังกล่าวจะระบุเป้าหมายตัวชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงาน (KPIs) ของหน่วยงานนั้นๆ การจัดทำงบประมาณสำหรับปีงบประมาณหน้าจะเริ่มขึ้นตั้งแต่ต้นปีงบประมาณปัจจุบัน โดยมีกรอบเป้าหมายของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และหน่วยงานหลักทางเศรษฐกิจ 4 หน่วยงาน (ดูย่อหน้า 2.8) จะทำการประมาณการสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาค ขณะเดียวกัน กพร. และสำนักงบประมาณจะร่วมกันจัดทำข้อเสนอแนวทางและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ หลังจากนั้นสำนักงบประมาณเริ่มหารือกับส่วนราชการและส่วนราชการจะดำเนินการส่งคำขอของงบประมาณเบื้องต้น (ตามนโยบายที่ดำเนินในปัจจุบันและภาวะผูกพันที่มีอยู่) ในช่วงต้นปีปฏิทิน คณะรัฐมนตรีจะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี และหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนการปฏิบัติราชการ บนพื้นฐานของการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค หลังจากนั้นสำนักงบประมาณจะให้เวลาส่วนราชการ 5 อาทิตย์สำหรับส่งข้อเสนอรายละเอียดงบประมาณภายใต้เพดานวงเงินงบประมาณที่อ้างอิงตามเกณฑ์การจัดสรรตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ หลังจากดำเนินการหารือกับส่วนราชการแล้ว สำนักงบประมาณจะเสนอข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายฉบับสมบูรณ์ต่อคณะรัฐมนตรีประมาณสิ้นเดือนมีนาคม เพื่อพิจารณาและปรับปรุงแก้ไขรายละเอียด และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะนำเสนอต่อรัฐสภาในช่วงกลางเดือนพฤษภาคม (A)

(ii) การกำหนดลำดับความสำคัญก่อน-หลังของนโยบายรัฐบาลและแนวนโยบายจากฝ่ายการเมืองในหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำของบประมาณ

การจัดทำงบประมาณเกิดขึ้นภายใต้กรอบการจัดลำดับความสำคัญก่อน-หลังที่กำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งสะท้อนภาพรวมการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีผ่านกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย และรายละเอียดงบประมาณ ทั้งนี้ในการประเมินตัวชี้วัดนี้ (PI-11) เป็นการพิจารณาเฉพาะกระบวนการเริ่มตั้งแต่การกำหนดลำดับความสำคัญก่อน-หลังของนโยบายรัฐบาล ลงมาถึงรายละเอียดคำของบประมาณเท่านั้น ส่วนผลกระทบของกระบวนการที่เริ่มตั้งแต่การ

กำหนดแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านการกำหนดแผนปฏิบัติราชการ ลงไปสู่การจัดสรรงบประมาณและการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงการบริการสาธารณะนั้นไม่ได้ถูกรอบคอบโดยตัวชี้วัดนี้ (A)

(iii) งบประมาณได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาอย่างทันการณ์

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา โดยต้องให้มีเวลาเพียงพอสำหรับรัฐสภาในการพิจารณาร่างทั้งหมดเป็นระยะเวลา 125 วัน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และร่างดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ ทั้งนี้ ที่ผ่านมา การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเป็นไปอย่างทันการณ์ตามกระบวนการดังกล่าว และไม่มีแนวโน้มว่าจะมีปัญหาในอนาคต นอกจากเกิดปัญหาทางการเมืองที่ทำให้รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามปกติเท่านั้น (A)

PI 12: การวางแผนการคลัง นโยบายรายจ่ายและงบประมาณระยะปานกลาง

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-12 การวางแผนการคลัง นโยบายรายจ่ายและงบประมาณระยะปานกลาง (รวม คะแนน โดยวิธี M2)	<p>(i) ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้ว งบประมาณรายจ่ายจะจัดทำภายใต้กรอบ ระยะปานกลาง ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าการประมาณการรายละเอียดยุทธศาสตร์ได้และรายจ่าย ตลอดจนความเชื่อมโยงกับการดำเนินนโยบายใหม่ๆ ของ รัฐบาล และผลต่อการจัดสรรงบประมาณในอนาคต ยังต้องการการปรับปรุง (C)</p> <p>(ii) มีการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังสำหรับหนี้สาธารณะทั้งหมดในประเทศและต่างประเทศอย่างน้อย 1 ครั้ง ในช่วงเวลาสามปีที่ทำการประเมิน (ปีงบประมาณ 2549-2551) (B)</p> <p>(iii) ถึงแม้ว่าจะมีการเน้นความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการระยะ 4 ปี ซึ่งระบุเป้าหมายตัวชี้วัด ประสิทธิภาพ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการนำ เป้าหมายระยะปานกลางตามแผนดังกล่าวไปจัดทำยุทธศาสตร์ต้นทุนสำหรับการปรับปรุงการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับทรัพยากรที่ คาดว่าจะได้รับในอนาคต (C)</p> <p>(iv) การวางแผนการลงทุนเน้นไปที่การระบุและเจาะจงโครงการที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนตามงบประมาณที่มี ทั้งนี้ การวางแผนการลงทุนไม่ค่อยประสานกับการวางแผนงบประมาณโดยรวมเท่าไรนัก (C)</p>	C

ตัวชี้วัดนี้ต้องการประเมินว่าประเทศไทยมีการวางแผนระยะปานกลางที่เพียงพอและมีประสิทธิผลหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรในการพัฒนาเศรษฐกิจและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และ

เพื่อพิจารณาว่าการวางแผนเหล่านั้นได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวงเงินงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณหรือไม่ อย่างไร

(i) การประมาณการรายได้และรายจ่ายระยะปานกลาง

การวางแผนระยะปานกลางในกระบวนการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณแบบบนลงล่างไปยังภาคเศรษฐกิจต่างๆ มากกว่าที่เป็นการประเมินอย่างละเอียดถึงทรัพยากร ที่จำเป็นต้องใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าการประมาณความต้องการใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้าของปีต่อไป ของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนวณต้นทุนการดำเนินการตามแนวนโยบายที่ผ่านมา ถึงแม้ว่า หลักวินัยทางการคลังที่แฝงอยู่ในกระบวนการงบประมาณจะช่วยตัดทอนการประมาณการค่าใช้จ่ายที่เกินความจำเป็นออกไปแล้วส่วนหนึ่งก็ตาม (C)

(ii) ขอบเขตและความถี่ในการจัดทำarviวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

การจัดทำประมาณการความต้องการใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้า นั้น สำนักงานประมาณการเสนอข้อมูลทางด้านปริมาณการขาดดุลและการชดเชยการขาดดุลการคลังด้วย (ถึงแม้ว่าข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่น่าเสนอจะไม่ใช่ข้อมูลเงินกู้สุทธิก็ตาม) การประมาณการทางการคลังระยะปานกลางซึ่งสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้ระบุถึงความเสี่ยงอันอาจเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งกำหนดให้สถานะหนี้สาธารณะคงค้างต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของ GDP (ณ เดือนพ.ย. 2551 อยู่ที่ระดับร้อยละ 38 ต่อ GDP) และรายจ่ายดอกเบี้ยและชำระต้นเงินกู้ต้องไม่เกินร้อยละ 15 (อยู่ที่ระดับร้อยละ 10.4 ในปี พ.ศ. 2550-2551) อย่างไรก็ตาม ปริมาณหนี้สาธารณะจากต่างประเทศคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 4 ของ GDP ช่วยส่งเสริมสถานะความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ทั้งนี้ มีการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางด้านหนี้สาธารณะอย่างเป็นทางการอย่างน้อยครั้งหนึ่งในช่วง 3 ปีที่พิจารณา (B)

(iii) ยุทธศาสตร์ย่อยแต่ละภาคส่วน และการประเมินต้นทุนรายการรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนระยะปานกลาง

ถึงแม้จะมีการให้ความสำคัญกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนการปฏิบัติ ราชการและการปฏิบัติงานตามคำรับรองผลการปฏิบัติราชการก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าการจัดทำกรอบรายจ่ายระยะปานกลางแบบ บนลงล่างได้นำไปสู่การประเมินรายละเอียดแผนต้นทุนการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับทรัพยากรที่คาดว่าจะได้รับ อันจะใช้เป็นแนวทางสำหรับ การจัดทำค่าของงบประมาณสำหรับ ปีถัดๆ ไป ยุทธศาสตร์ที่ระบุอยู่ในข้อเสนอของงบประมาณนั้นเป็นยุทธศาสตร์แบบทั่วๆ ไป ซึ่งค่อนข้างกว้างและไม่ได้ระบุว่าต้องดำเนินการงานอะไร

ภายในระยะเวลาเท่าไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ การวางแผนการดำเนินกิจกรรมของภาคสาธารณะที่ไม่ได้รวมการดำเนินกิจกรรมของ อปท. ไว้ในแผนด้วยนั้น ถือเป็นข้อด้อยที่สำคัญของแผน (C)

(iv) ความเชื่อมโยงระหว่างงบลงทุนกับการประมาณการรายจ่าย

การลงทุนภาคสาธารณะโดยรวมอยู่ในการกำกับดูแลของ สศช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ที่ต้องใช้งบหรือการร่วมทุนกับภาคเอกชน ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ การวางแผนลงทุนจะอยู่ในแผนการ ดำเนินธุรกิจระยะปานกลางของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อยู่แล้ว ทว่า การลงทุนในการบริการสาธารณะนั้นส่วนใหญ่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ ส่วนราชการ ซึ่งขาดการจัดทำแผนการ พัฒนาการบริการสาธารณะระยะ 4 ปีที่ชัดเจนและครอบคลุมทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน ขณะนี้ โครงการลงทุน ภาคสาธารณะที่อยู่ในความสนใจ คือ การดำเนินการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่เพียงไม่กี่โครงการซึ่งเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ทุกฝ่าย เห็นความจำเป็นร่วมกัน อันมีผลระยะสั้นในการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจด้วย ดังนั้น การลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่จึงมีความเหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องระวัง คือ ความย่อหย่อนทางด้านประสิทธิภาพและความประหยัดอันเกิดจากการรีบเร่งดำเนินโครงการ อีกทั้ง จะต้องออกแบบนโยบายและมาตรการที่นำไปสู่ การใช้ประโยชน์สูงสุดของโครงสร้างพื้นฐานใหม่ๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้นเหล่านี้ (C)

C (ii). ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

PI 13: ความโปร่งใสของภาระและจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่าย

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-13 ความโปร่งใสของภาระและจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่าย (รวมคะแนนโดยวิธี M2)	<p>(i) ภาระภาษีตามกฎหมายและกระบวนการจัดการด้านภาษีมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในบางครั้งการเรียกเก็บภาษีกฎหมายธุรกิจเฉพาะจากสถาบันการเงินมีความไม่แน่นอนและขึ้นกับดุลยพินิจ (B)</p> <p>(ii) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรสามารถเรียกดูได้จากกรมจัดเก็บภาษีและเวปไซต์ของกรมเหล่านั้น กรมสรรพากรมีเจ้าหน้าที่สำหรับการ เยี่ยมตรวจตราสถานประกอบการ (supervision) เป็นการเฉพาะ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีรับรู้ภาระหน้าที่ของตน (A)</p> <p>(iii) กรณีมีข้อพิพาททางภาษีอากร สามารถร้องเรียนเบื้องต้นไปที่คณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากร และ หากคำตัดสินของคณะกรรมการไม่เป็นที่พอใจผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนไปยังศาลภาษีอากรกลางได้ต่อไป ทั้งนี้</p>	A

	ในแต่ละปีมีการร้องเรียนต่อศาลภาษีอากรกลางเป็นจำนวนไม่มากนัก และคำตัดสินส่วนใหญ่จะยกประโยชน์ให้ผู้เสียภาษี (A)	
--	---	--

ตัวชี้วัดนี้ต้องการประเมินกระบวนการจัดการด้านภาษีอากรในมุมมองของผู้เสียภาษี เช่น ผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี เข้าใจวิธีการประเมินภาษีหรือไม่ การจัดเก็บภาษีมีก ารเลือกปฏิบัติหรือไม่ และในกรณีเกิดข้อพิพาททางภาษีอากร ประชาชนจะได้รับคำตัดสินที่เป็นกลางหรือไม่ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีที่ค่อนข้างต่ำ โดยรายได้ภาษีของรัฐบาลคิดเป็นเพียงร้อยละ 18 ของ GDP (รวมเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและภาษีของ อปท.) แหล่งรายได้ภาษีที่สำคัญ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต

(i) จำนวนภาษีที่ต้องจ่ายมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย

ภาระภาษีตามกฎหมายเป็นไปตามหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเกี่ยวกับนิยามของฐานภาษี “รายได้” หรือ “กำไร” อย่างไรก็ตาม ยังมีความกังวลเกี่ยวกับวิธีการเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะที่ส่งผลต่อภาคการเงิน เนื่องจากระบบภาษีของไทยอนุญาตให้มีการลดหย่อนและหักภาษีได้ในหลายกรณี ซึ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ ยังมีการลดหย่อนภาษีให้แก่วิสัยกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และการลดภาษีให้แก่การลงทุนในพื้นที่ที่กำหนด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 167 บัญญัติให้มีการรายงานรายจ่ายภาษี (Tax Expenditure) ซึ่งขณะนี้ยังไม่มี การดำเนินการ จำนวนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คิดเป็นสัดส่วนที่ต่ำมากต่อจำนวนประชากรทั้งหมด (5 แสนคนเทียบกับ 64 ล้านคน) และรายได้จัดเก็บของกรมสรรพากรร้อยละ 50 มาจากผู้เสียภาษีรายใหญ่เพียง 5,000 ราย (ส่วนใหญ่เป็นนิติบุคคล) หรือคิดเป็นร้อยละ 38 ของรายได้ภาษีทั้งหมดของรัฐบาล กรมสรรพากรได้ลงทุนในโครงข่ายเทคโนโลยีสำหรับ รับการยื่นแบบชำระภาษีและการจัดเก็บภาษี (e-Revenue) โดยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของระบบคิดเป็นเพียงร้อยละ 1 ของภาษีที่จัดเก็บได้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีความไม่พอใจเกิดขึ้นจากทางผู้เสียภาษีเกี่ยวกับหนี้สินภาษี แต่มีข้อวิจารณ์ถึงความล่าช้าในการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มในสินค้าส่งออกและสินค้าที่เรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 0 (B)

(ii) ผู้เสียภาษีสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับภาษีที่ต้องจ่ายและกระบวนการจัดการทางด้านภาษีอากร

ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีที่ต้องชำระ สามารถหาได้จากกรมจัดเก็บภาษีและจากเว็บไซต์ของกรมเหล่านั้น กรมสรรพากรมีเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งที่ทำหน้าที่เฝ้าตรวจสอบตราผู้เสียภาษี (Supervision) โดยเฉพาะ เพื่อกระตุ้นให้ผู้เสียภาษี ดำเนินการเสียภาษีอย่างครบถ้วนทั้งภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม และไม่ปรากฏว่ามีข้อติดขัดเกี่ยวกับการไม่เข้าถึงข้อมูลการเสียภาษี อย่างไรก็ตาม มีข้อติดขัดเกี่ยวกับความไม่ทันสมัยของกระบวนการจัดเก็บภาษี ที่บางครั้งไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย (เช่น มีการประกาศใช้พิกัดศุลกากรของสินค้านำเข้าใหม่ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว อาจจะใช้พิกัดศุลกากรเดิมอยู่ เป็นต้น) ทำให้ผู้เสียภาษีต้องเสียภาษีที่มากเกินไปเกินจริง อย่างไรก็ตาม จากการหารือกับที่ปรึกษาภาษีภาคเอกชน พบว่า ผู้เสียภาษีสามารถเข้าถึงข้อมูลการเสียภาษีที่ทันสมัยและเข้าใจง่าย รวมถึงข้อมูล

ทางด้านกระบวนการจัดการทางด้านภาษีอากร นอกจากนี้ กรมสรรพากรมีการดำเนินการอย่างจริงจังในการรณรงค์ให้ความรู้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้เสียภาษีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (A)

(iii) กระบวนการระงับข้อพิพาททางด้านภาษีอากร

ข้อพิพาททางภาษีอากรสามารถร้องเรียนไปที่คณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากร ซึ่งหากผู้เสียภาษีไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ก็สามารถร้องเรียนไปยังศาลภาษีอากรกลางได้ภายใน 30 วัน และหากผู้เสียภาษีขอเลื่อนการจ่ายภาษีในส่วนที่ยังเป็นข้อพิพาทจะต้องมีการยื่นหลักทรัพย์ค้ำประกันด้วย ในแต่ละปีมีจำนวนข้อพิพาททางภาษีอากรร้องเรียนต่อศาลภาษีอากรกลางน้อยมาก (38 กรณีในปี พ.ศ. 2551 สำหรับกรมสรรพากร และมีมูลค่าภาษีที่เป็นข้อพิพาททั้งหมดเท่ากับ 1,377 ล้านบาท โดยจำนวน 22 กรณีมีการยกประโยชน์ให้แก่ผู้เสียภาษี) ทั้งนี้ ที่ปรึกษาด้านภาษีอากรภาคเอกชนแสดงความพอใจในกลไกการระงับข้อพิพาททางภาษีอากร (A)

PI 14 ประสิทธิภาพในการจดทะเบียนภาษีและการประเมินภาษี

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-14 ประสิทธิภาพในการจดทะเบียนภาษีและการประเมินภาษี (รวมคะแนนโดยวิธี M2)	<p>(i) เลขประจำตัวประชาชนใช้เป็นเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากรสำหรับบุคคลธรรมดา สำหรับนิติบุคคลจะต้องดำเนินการขอเลขประจำตัว ผู้เสียภาษีอากร ซึ่งจะ ใช้สำหรับการเสียภาษีทุกประเภท ทว่า ระบบทะเบียนผู้เสียภาษีอากรไม่เชื่อมโยงกับระบบทะเบียนการค้าและการจดทะเบียนบริษัท (B)</p> <p>(ii) กรมสรรพากรให้ความสำคัญกับการตรวจเยี่ยมเยียนผู้เสียภาษีอากร เพื่อส่งเสริมให้มีการจดทะเบียนภาษีและเสียภาษีอย่างถูกต้อง ทั้งนี้การขึ้นทะเบียนภาษีและการแจ้งหน้าที่การเสียภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อสามารถระบุตัวผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรได้ อย่างไรก็ตามปรากฏว่ามีวิสาหกิจขนาดเล็กอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีรายได้อยู่ใน ข่ายที่ต้องเสียภาษี แต่ยังไม่ทำการหลบเลี่ยงภาษีอยู่ (B)</p> <p>(iii) กรมสรรพากรมีการนำระบบการประเมินความเสี่ยงผู้เสียภาษีอัตโนมัติมาใช้ เพื่อระบุเป้าหมายผู้เสียภาษีที่ควรดำเนินการตรวจสอบอย่างละเอียด โดยมากแล้วจะเป็นไปในลักษณะการตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ (Business visit) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คำแนะนำและส่งเสริมให้ผู้เสียภาษีดำเนินการเสียภาษีอย่างถูกต้อง (B)</p>	B

ตัวชี้วัดนี้ต้องการประเมินกระบวนการจัดการด้านภาษีอากรในมุมมองของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดเก็บภาษี เช่น กรมจัดเก็บภาษีสามารถระดมกลุ่มเป้าหมายผู้เสียภาษีได้หรือไม่ กรมจัดเก็บภาษีสามารถบังคับให้มีการเสียภาษีอย่างถูกต้องได้หรือไม่ และมีการป้องกันกระบวนการหลบเลี่ยงภาษีอากรหรือไม่

(i) ระบบทะเบียนผู้เสียภาษีอากร

เลขประจำตัวประชาชนจะใช้เป็นเลขทะเบียนสำหรับผู้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ยกเว้นชาวต่างชาติที่ จะต้องขอเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากรเหมือนกรณีนิติบุคคล) นิติบุคคลจะต้องดำเนินการ ขอเลขประจำตัวผู้เสีย ภาษีอากร ซึ่งจะใช้สำหรับภาษีอากรทุกประเภทและเป็นตัวเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกรมจัดเก็บภาษีทั้งสามกรม อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนการค้านั้นแยกออกมามีระบบหนึ่งต่างหาก การสำรวจความสะดวกในการประกอบ ธุรกิจของธนาคารโลก (Doing Business 2009 Survey) ในปี พ.ศ. 2551 พบว่า การเริ่มดำเนินธุรกิจในประเทศไทย จะต้องมีการดำเนินการในกระบวนการต่างๆ ทั้งสิ้น 8 กระบวนการ ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ให้เหมาะสมและเพิ่มความเชื่อมโยงกันของฐานข้อมูลของระบบต่างๆ (B)

(ii) การลงทะเบียนสำหรับการไม่ขึ้นทะเบียนผู้เสียภาษีและการไม่เสียภาษี

กรมสรรพากรให้ความสำคัญกับการตรวจเยี่ยมเยียนผู้เสียภาษี (Supervision) เพื่อให้ความถี่เกี่ยวกับการขึ้น ทะเบียนภาษีอากรและการเสียภาษี ในปี พ.ศ. 2550-2551 มีการตรวจเยี่ยมเยียนจำนวน 2 ล้านครั้งและมีการ ลงโทษปรับผู้เสียภาษีอากรทั้งสิ้น 600,000 ราย มูลค่าปรับทั้งสิ้น 236 ล้านบาทหรือเท่ากับ 370 บาทต่อราย หนึ่ง การบังคับขึ้นทะเบียนภาษีอากรค่อนข้างมีประสิทธิภาพในกรณีที่สามารถระบุตัวผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีวิวิสาททิ จขนาดเล็กรายอื่นจำนวนมากที่ไม่มีรายได้อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษี แต่ยังสามารถหลบเลี่ยงภาษีได้ อยู่ นอกจากนี้ การเรียกเก็บภาษีในอัตราเหมาจ่ายสำหรับผู้ประกอบการที่ไม่สามารถจัดทำบัญชีเพื่อเสียภาษีอากร ตามแนวทางปกติได้นั้น ก็เป็นหนึ่งในแรงจูงใจสำคัญให้ผู้เสียภาษีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากร (B)

(iii) การวางแผนและกำกับ การตรวจสอบภาษี

สำนักบริหารภาษีธุรกิจขนาดใหญ่ ภายใต้กรมสรรพากร มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับผู้เสียภาษีรายใหญ่ที่สุดจำนวน 2,500 ราย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 40 ของรายได้ภาษีที่จัดเก็บทั้งหมด (รวมภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากรและภาษีอื่นๆ ของกรมสรรพากรด้วย) นอกจากนี้ กรมสรรพากรยังมีระบบ e-Revenue ที่ทำหน้าที่สุ่มเลือกผู้เสียภาษีที่จะต้องทำ การตรวจสอบอย่างละเอียดโดยการสุ่มเลือกจะขึ้นกับประเภทของธุรกิจและประวัติการเสียภาษี นอกจากนี้ การตรวจ เยี่ยมเยียนผู้เสียภาษี (Supervision) ส่งผลให้จัดเก็บรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นอีกด้วย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน (ii)) (B)

PI 15: ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-15 ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี (รวมคะแนนโดยวิธี M1)	(i) ในทั้ง 3 ปีที่มีการประเมิน กรมสรรพากรสามารถบรรลุเป้าหมายการมีภาษีค้างชำระไม่เกินร้อยละ 8 ของรายได้ภาษีในแต่ละปี (A) (ii) รายได้ภาษีทั้งหมดมีการนำส่งคลังภายในวันที่จัดเก็บ (A) (iii) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรมจัดเก็บภาษีสามารถตรวจสอบและเปรียบเทียบยอดการประเมินภาษีและภาษีที่จัดเก็บได้จริง โดยข้อมูลภาษีที่จัดเก็บได้สามารถกระทบยอดกับเงินที่นำส่งเข้าบัญชีเงินคลังได้ (A)	A

(i) สัดส่วนภาษีค้างชำระ

ภาษีค้างชำระในส่วนของกรมสรรพากร ณ สิ้นปีงบประมาณ 2549 2550 และ 2551 นั้น คิดเป็นร้อยละ 8.1 6.6 และ 7 ของภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมดในปีนั้นๆ ตามลำดับ ภาษีที่จัดเก็บได้จะนำไปหักกับภาษีค้างชำระของผู้เสียภาษีนั่นๆ ก่อน ดังนั้นภาษีที่ค้างชำระมากที่สุดจะได้รับการชดใช้ก่อน กล่าวคือ ภาษีที่ชำระในปี พ.ศ. 2551 จะไม่นำไปหักกับภาระภาษีที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2551 ถ้าหากยังมีภาษีค้างชำระจากปี พ.ศ. 2549 อยู่ อย่างไรก็ตาม จำนวนภาษีค้างชำระที่ไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (ภาษีค้างชำระจะตัดหนี้สูญหลังจากครบกำหนด 10 ปี) สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรในการจัดเก็บภาษีได้เท่ากับที่ทำการประเมิน (A)

(ii) การนำรายได้ส่งคลัง

ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บได้ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จะนำส่งเข้าบัญชีเงินคลังภายในวันเดียวกัน สำหรับภาษีที่จัดเก็บได้ในต่างจังหวัดจะฝากเข้าบัญชีของกรมบัญชีกลาง ซึ่งจะนำส่งเข้าบัญชีเงินคลังภายใน 1 วันทำการ (A)

(iii) ความถี่ของการกระทบยอดเปรียบเทียบระหว่างยอดประเมินภาษี ภาษีที่จัดเก็บได้ ภาษีค้างชำระและรายได้ที่นำส่งคลัง

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรมจัดเก็บภาษีสามารถใช้ตรวจสอบเปรียบเทียบยอดประเมินภาษีและภาษีที่จัดเก็บได้ ในขณะที่ข้อมูลภาษีที่จัดเก็บได้นั้นจะทำการกระทบยอดเปรียบเทียบกับข้อมูลรายได้ที่นำส่งที่บันทึกในบัญชีเงินคลังทุกๆ สิ้นเดือน (A)

PI 16 การจัดหาแหล่งเงินทุนให้เพียงพอต่อรายจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-16 การจัดหาแหล่งเงินทุนให้เพียงพอต่อรายจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร (รวมคะแนนโดย วิธี M1)	<p>(i) เมื่อการจัดสรรงบประมาณเสร็จเรียบร้อย กรมบัญชีกลางจะทำการประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละช่วงอย่างแม่นยำ โดยการออกตั๋วเงินคลังจะขึ้นอยู่กับความต้องการเงินสดในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งจะมีการติดตามและประเมินผลอยู่เสมอ (A)</p> <p>(ii) ส่วนราชการจะได้รับเงินงบประมาณเพื่อสำหรับใช้จ่ายตามที่ได้รับจัดสรรเสมอ (A)</p> <p>(iii) งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อลักษณะงานและแผนงานใดมักจะเป็นเพดานวงเงินสำหรับลักษณะงานนั้นและมีการโอนงบประมาณข้ามแผนงานน้อยมาก การปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา (A)</p>	A

(i) การประมาณการและการติดตามกระแสเงินสด

รายจ่ายของรัฐบาลนั้นมีสัดส่วนรายจ่ายประจำที่สูง ซึ่งลักษณะของรายจ่ายประจำนั้น คือ มีช่วงเวลาการเบิกจ่ายที่ค่อนข้างเป็นแบบแผน และกรมบัญชีกลาง สามารถประมาณการความต้องการใช้จ่ายเงิน ณ เวลาหนึ่งๆ ได้นอกจากนี้ ส่วนราชการก็มีการจัดทำประมาณการความต้องการใช้จ่ายเงินรายไตรมาสของตนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ระบบการเบิกจ่ายแบบรวมศูนย์ผ่านระบบ GFMS ซึ่งกำกับโดยกรมบัญชีกลางก็ช่วยให้กรมบัญชีกลางสามารถติดตามสถานการณ์กระแสเงินสดได้อย่างใกล้ชิด (A)

(ii) ความน่าเชื่อถือของข้อมูลเกี่ยวกับความพอเพียงของเงินสดในเงินคลังที่หน่วยรับงบประมาณรับทราบ

กรมบัญชีกลางถือนโยบายในการสำรองเงินสดไว้ในบัญชีเงินคงคลังอย่างน้อย 25,000 ล้านบาท ซึ่งเพียงพอต่อการใช้จ่ายของรัฐบาลประมาณ 2 อาทิตย์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ระดับเงินคงคลังโดยส่วนใหญ่สูงกว่านี้มาก (90.7 พันล้านบาท ณ เดือนพฤศจิกายน 2551) นอกจากนี้ ขนาดของการออกตั๋วเงินคลัง ยังสามารถปรับเปลี่ยนได้เพื่อรองรับการเกิดขึ้นของรายจ่ายที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ได้ แต่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าประมาณ 2 สัปดาห์ ทั้งนี้ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นๆ สามารถมั่นใจได้ว่าเงินสดจะมีพอเพียงให้หน่วยรับงบประมาณขอเบิกเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายตามวงเงินที่ได้รับการจัดสรรได้ตลอดเวลาภายในปีงบประมาณนั้น (กรมบัญชีกลางอาจซักถามในกรณีที่มีการเบิกจ่ายผิดไปจากแบบแผนปกติ) (A)

(iii) ความถี่และความโปร่งใสในการปรับปรุงงบประมาณที่แจ้งให้หน่วยรับงบประมาณรับทราบแล้ว

การเพิ่มวงเงินงบประมาณในภาพรวม (ตัวอย่างเช่น กรณีเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ) นั้นจะต้องมีการนำเสนอของงบประมาณฉบับปรับปรุงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ ที่ผ่านมางบประมาณที่จัดสรรตามลักษณะงานและแผนงานจะถือเป็นเพดานวงเงินสำหรับลักษณะงานหรือแผนงานนั้นๆ ซึ่งมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณระหว่างแผนงานน้อยมาก แม้ว่า จะได้รับการอนุมัติจากสำนักงบประมาณก็ตาม (งบประมาณไม่สามารถโอนระหว่างรายจ่ายประจำกับรายจ่ายลงทุนได้) การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในช่วง 3 ปีที่ทำการประเมินนั้น ไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญของการจัดสรรงบประมาณตามลักษณะงานและแผนงาน นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏกรณีที่มีการสั่งการจากส่วนกลางให้ทำการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ที่ส่งผลให้หน่วยรับงบประมาณได้รับงบประมาณน้อยกว่าที่ได้รับการจัดสรรในช่วงของการประเมินดังกล่าว ทั้งนี้ตัวชี้วัดนี้ต้องการพิจารณาว่าหน่วยรับงบประมาณสามารถมั่นใจได้มากน้อยแค่ไหนว่าจะสามารถใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้ออกแผนไว้ และมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ไม่โปร่งใสหรือไม่ (A)

PI 17 การบันทึกบัญชีและการบริหารจัดการตุลเงินสด หนี้สินและการค้าประกันหนี้

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-17 การบันทึกบัญชี และการบริหารจัดการตุลเงินสด หนี้สินและ การค้าประกันหนี้ (รวมคะแนนโดยวิธี M2)	<p>(i) ข้อมูลหนี้สาธารณะทั้งในและต่างประเทศมีความครบถ้วนและน่าเชื่อถือ และมีการปรับปรุงให้ทันสมัยทุกๆ เดือน ทั้งนี้ข้อมูลหนี้สาธารณะยังรวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ได้ค้าประกันด้วย (A)</p> <p>(ii) มีการจัดทำตุลเงินสดของรัฐบาลตามบัญชีเงินคงคลังทุกวัน ทว่า ยังมีกระแสเงินสดของกองทุนนอกงบประมาณที่อยู่นอกเหนือบัญชีเงินคงคลังอีกจำนวนพอสมควร นอกจากนี้ ส่วนราชการ ยังสามารถถือเงินนอกงบประมาณไว้ในบัญชีของส่วนราชการนั้นๆ ได้ (C)</p> <p>(iii) การกักขังของรัฐบาล รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ มีการกำกับและบริหารจัดการโดย สบง . ภายใต้กรอบนโยบายการคลังที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว (A)</p>	B+

(i) คุณภาพของการบันทึกและการรายงานข้อมูลทางด้านหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มีหน้าที่บริหารและควบคุมหนี้สาธารณะทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหนี้ในประเทศหรือหนี้ต่างประเทศรวมทั้งหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้าประกันด้วย ข้อมูลทางด้านหนี้สาธารณะ รวมทั้งหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ได้ค้าประกันจะปรากฏอย่างครบถ้วนในรายงานสถานะหนี้สาธารณะรายไตรมาส (A)

(ii) การจัดทำดุลเงินสดของรัฐบาลโดยรวม

ดุลเงินสดรัฐบาลจะสะท้อนผ่านยอดในบัญชีเงินคงคลังเกือบทั้งหมด โดยรายรับและรายจ่ายมีการดำเนินการผ่านระบบ GFMS อย่างไรก็ตามกองทุนนอกงบประมาณได้รับอนุญาตให้เก็บเงินสดบางส่วนไว้ในบัญชีอื่นนอกเหนือเงินคงคลัง โดยข้อมูล ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2551 ดุลเงินสดโดยรวมของกองทุนนอกงบประมาณมีจำนวน 90.7 พันล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ 7.7 พันล้านบาทอยู่นอกบัญชีเงินคงคลัง ในบางกรณีส่วนราชการยังได้รับอนุญาตให้เก็บรักษาเงินนอกงบประมาณไว้ในบัญชีเงินคงคลังอีกด้วย นอกจากนี้ ดุลเงินสดสะสมของ อปท. ก็อยู่นอกบัญชีเงินคงคลัง ถึงแม้ว่ามีการกำกับดูแลบ้างบางส่วนโดยกระทรวงมหาดไทยก็ตาม (C)

(iii) ระบบการจัดหาเงินกู้และการค้าประกันหนี้

ภายใต้พระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 สบ. สามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณในปีนั้นๆ และสบ. ยังสามารถค้าประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจได้ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการในวงเงินไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ สบ. ยังสามารถกู้เงินเพื่อให้ อปท. กู้ยืมต่อได้ (ในทางปฏิบัติไม่เคยมีการให้กู้ยืมต่อแก่ อปท. เกิดขึ้น) และ สบ. ยังสามารถทำการออกพันธบัตรเพื่อพัฒนาตลาดหรือปรับโครงสร้างหนี้ได้ พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้มีการรายงาน สถานะหนี้สาธารณะทุกๆ ครึ่งปี ทั้งนี้ในทางปฏิบัติมีการรายงานข้อมูลหนี้สาธารณะทั้งในและต่างประเทศอย่างครบถ้วน รวมถึงหนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ค้าประกัน และหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) ด้วย อนึ่ง ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2551 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างคิดเป็นร้อยละ 38 ของ GDP ซึ่งในจำนวนนี้เป็นหนี้ต่างประเทศคิดเป็นเพียงร้อยละ 11 (A)

PI 18 ประสิทธิภาพในการควบคุมรายจ่ายงบประมาณ

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-18 ประสิทธิภาพในการควบคุมรายจ่ายงบประมาณบุคคลากร(รวมคะแนนโดยวิธี M1)	<p>(i) ถึงแม้ว่าบัญชีข้าราชการและลูกจ้างไม่เชื่อมโยงกับบัญชีอัตราเงินเดือน แต่ค่าจ้างเงินเดือนจะมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของบัญชีข้าราชการและบัญชีอัตราเงินเดือนเสมอ โดยจะมีการทบทวนบัญชีเงินเดือนทุกๆ เดือนเพื่อให้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงในบัญชีข้าราชการ (B)</p> <p>(ii) ส่วนราชการแต่ละแห่งจะร่วมกับกรมบัญชีกลางและสำนักงาน ก.พ. ทำการตรวจสอบข้อมูลระหว่างบัญชีข้าราชการและบัญชีอัตราเงินเดือน (A)</p> <p>(iii) การติดตามบัญชีข้าราชการและบัญชีอัตราเงินเดือนมีหน่วยที่มีหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน มีการตรวจสอบความถูกต้อง ทั้งนี้ กลไกการตรวจสอบ นี้ยังสามารถปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นได้อีก (B)</p> <p>(iii) สดง. จะทำการตรวจสอบบัญชีอัตราเงินเดือนและระบบการจ่ายเงินเดือนอย่างสม่ำเสมอซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบทางการเงิน ซึ่งและที่ผ่านมาก็ไม่พบว่ามีปัญหาในเรื่องของรายจ่ายเงินเดือนเกิดขึ้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม สำหรับข้าราชการตำรวจและทหาร นั้น การจ่ายเงินเดือนจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงกลาโหมโดยตรง ซึ่งอาจเกิดความผิดพลาดได้มากกว่าระบบของข้าราชการพลเรือน (C)</p>	B

จำนวนข้าราชการ อัตราเงินเดือนและการเลื่อนขั้นของข้าราชการพลเรือนและพนักงานของรัฐนั้น มีการควบคุมอย่างเคร่งครัดโดยสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานประมาต การเบิกจ่ายงบประมาณจะมีการคำนวณอย่างละเอียดจากจำนวนข้าราชการระดับต่างๆ ในสังกัด ปัจจุบันมีการดำเนินการปฏิรูประบบเงินเดือนและการเลื่อนขั้น โดยการปฏิรูปรูปนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบข้าราชการพลเรือนมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยรักษามูลค่าบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ในระบบราชการไม่ให้ออกไปทำงานภาคเอกชนที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่ารวมถึงการเลื่อนตำแหน่งที่เร็วกว่า อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมข้าราชการพลเรือนที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมและฝังรากลึกในสังคมถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยป้องกันไม่ให้ข้าราชการประพฤติตนไม่เหมาะสม

(i) ความเชื่อมโยงระหว่างบัญชีข้าราชการและลูกจ้างกับการจ่ายเงินเดือน

ส่วนราชการมีหน้าที่ในการติดตามและปรับปรุงบัญชีข้าราชการและบัญชีอัตราเงินเดือนให้ถูกต้องและเป็นจริง ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการที่นำเชื่อถืออยู่แล้ว ขณะเดียวกันสำนักงาน ก.พ. และกรมบัญชีกลางจะทำการตรวจสอบไขว้

ระหว่างบัญชีข้าราชการและการจ่ายเงินเดือนกับฐานข้อมูลข้าราชการพลเรือน และบัญชีอัตราเงินเดือนของส่วนราชการ ทั้งนี้ กระบวนการจ่ายเงินเดือนข้าราชการมีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ (B)

(ii) การปรับปรุงฐานข้อมูลข้าราชการและอัตราเงินเดือนอย่างทันการณ์

บัญชีข้าราชการและบัญชีอัตราเงินเดือนมีการปรับปรุงโดยส่วนราชการเป็นประจำทุกเดือน เพื่อให้การจ่ายเงินเดือนเป็นไปอย่างถูกต้อง ทั้งนี้ไม่พบว่ามีข้อผิดพลาดในการจ่ายเงินเดือนครั้งแรกของข้าราชการบรรจุใหม่ โดยปกติการจ่ายเงินเดือนจะทำการโอนเข้าบัญชีธนาคารของผู้ได้รับเงินเดือน (A)

(iii) การควบคุมภายในเกี่ยวกับบัญชีข้าราชการและบัญชีอัตราเงินเดือน

ส่วนราชการในแต่ละส่วนจะมีหน่วยงานบุคคลากรและการเงินทำหน้าที่ติดตามการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงให้บัญชีข้าราชการและบัญชีอัตราเงินเดือนมีความทันสมัยเสมอ อย่างไรก็ตามยังมีบางประเด็นที่สามารถปรับปรุงเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของการควบคุมภายในทางด้านบุคลากรให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างข้าราชการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ในทางปฏิบัติแล้วข้าราชการทุกคน (ยกเว้นตำรวจและทหาร) จะได้รับเงินเดือนโอนเข้าบัญชีธนาคารโดยตรงจากกรมบัญชีกลางหลังจากมีการตรวจสอบแล้วว่าผลรวมของเงินเดือนที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่ทุกคนในส่วนราชการหนึ่งๆ ตรงกับงบบุคลากรทั้งหมดของส่วนราชการนั้น ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่มีความปลอดภัยและน่าเชื่อถือ ซึ่งการควบคุมทางด้านบุคลากรของข้าราชการทหารและตำรวจก็ใช้ระบบเดียวกับข้าราชการพลเรือน (B)

(iv) ประสิทธิภาพของการตรวจสอบการจ่ายเงินเดือน

ระบบการจ่ายเงินเดือนมีการตรวจสอบจาก สตง . อย่างสม่ำเสมอ โดยเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบ การเงินทางด้านรายจ่าย จากการตรวจสอบการจ่ายเงินเดือนให้แก่บุคคลหนึ่งๆ เทียบกับบัญชีข้าราชการและบัญชีอัตราเงินเดือนรวมไปถึงการทดสอบการดำเนินการของระบบและการสุ่มตรวจสอบความถูกต้องของตัวข้าราชการแล้ว ไม่พบว่ามีปัญหาใดๆ เกิดขึ้น ทว่าความถูกต้องแม่นยำของกระบวนการในการจ่ายเงินเดือนข้าราชการทหารและตำรวจอาจมีต่ำกว่าในระบบข้าราชการพลเรือน เนื่องจากการจ่ายเงินเดือนผ่านหน่วยงานต้นสังกัด (C)

PI 19: การแข่งขัน คุ่มค่า และการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-19 การแข่งขัน คุ่มค่า และการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง (รวมคะแนนโดยวิธี M2)	<p>(i) ประมาณสองในสามของการจัดซื้อจัดจ้าง (วัดตามมูลค่า) ที่ดำเนินการโดยวิธีเปิดการแข่งขัน เช่น การประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาร่วมกันของธนาคารโลกและกรมบัญชีกลาง พบว่า ยังมีหลายประเด็นที่สามารถทำการปรับปรุงได้ เช่น การกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ประมูล การ กำหนดคุณลักษณะพิเศษของผู้ประมูลงานภาครัฐและการ กำหนดข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการประมูลงานนั้นๆ (B)</p> <p>(ii) กฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบพิเศษได้เฉพาะในกรณีที่กำหนดเท่านั้น แต่การกำกับดูแลให้การปฏิบัติเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นไปได้ค่อนข้างยาก (C)</p> <p>(iii) หากมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถร้องเรียนโดยตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ต่อกรมบัญชีกลาง หรือต่อศาล ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางรับทราบว่ามีกรร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างต่อศาล แต่ไม่มีการรวบรวมรายละเอียด รวมทั้งผลการตัดสินอย่างเป็นระบบ (B)</p>	B

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง อยู่ในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายว่าด้วยการพัสดุที่บังคับใช้กับหน่วยงานภาคสาธารณะเป็นการทั่วไป ดังนั้นระเบียบฉบับนี้จึงใช้บังคับเฉพาะหน่วยงานราชการเท่านั้น โดย ไม่ครอบคลุมรัฐวิสาหกิจและ อปท . ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว รัฐวิสาหกิจและ อปท . จะถือปฏิบัติโดยใช้ระเบียบฯ ฉบับนี้ เป็นแนวทางก็ตาม จากการศึกษาร่วมกันของธนาคารโลกและกรมบัญชีกลาง พบว่า กระบวนการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างยังสามารถปรับปรุงได้ในบางประเด็น เพื่อสนับสนุนให้เกิดความคุ้มค่าและความโปร่งใสมากที่สุด ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการพัฒนาหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและติดตามการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นั้น ทว่า กรมบัญชีกลางเองก็ไม่มีอำนาจในการบังคับให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นั้นอย่างเคร่งครัด ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างล่าสุดมีถึงไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2549 เท่านั้น นอกจากนี้ มีการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งผู้เข้าประมูลแต่ละรายต้องแข่งขันประมูลงานพร้อมๆ กันโดยให้ราคาต่ำที่สุด อย่างไรก็ตามระบบการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์อาจเหมาะกับการซื้อสินค้ามาตรฐานต่างๆ ไปแต่อาจไม่เหมาะกับงานก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่และงานวิศวกรรมโครงสร้าง

(i) การเปิดประมูลการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการที่มีมูลค่าสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

จากข้อมูลของกรมบัญชีกลาง พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2548-2549 ประมาณสองในสามของการจัดซื้อจัดจ้าง (คิดตามมูลค่า) ของหน่วยงานรัฐบาลเป็นไปโดยวิธีเปิดประมูลแข่งขัน และใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบอิเล็กทรอนิกส์แทนการประกวดราคาแบบเดิม จากการศึกษาร่วมกันของธนาคารโลกและกรมบัญชีกลางพบว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสามารถพัฒนาปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นได้ เช่น การกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ประมูลงานภาครัฐ การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของผู้ประมูลงานภาครัฐและการกำหนดข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการประมูลงานนั้นๆ อย่างโปร่งใสเป็นต้น จากรายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ของ สตง. พบว่า ร้อยละ 15 ของการประมูลงานที่ได้รับการตรวจสอบ มีความผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่มีการตรวจสอบนั้นคิดเป็นกว่าร้อยละ 25 ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยรวมของหน่วยงานรัฐบาล รัฐวิสาหกิจและ อปท. (B)

(ii) การอนุญาตให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ (ไม่ใช่วิธีประมูลแข่งขัน)

หลักเกณฑ์กำหนดว่าสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าต่ำกว่า 2 ล้านบาทสามารถดำเนินการโดยวิธีพิเศษได้นอกจากนี้ ทั้งยังอนุญาตให้มีการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษในกรณีฉุกเฉินหรือภายใต้สถานการณ์พิเศษ อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดในภาพรวมโดยเฉพาะทำให้ไม่สามารถมั่นใจได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษได้ดำเนินการภายใต้เหตุอันสมควร สำหรับรายงานการตรวจสอบของ สตง. เองก็มีการกล่าวถึงประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วย (C)

(iii) กระบวนการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้มีการประกาศโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเรียกให้ผู้ที่สนใจเข้าประมูลงาน ทั้งนี้ ระยะเวลาการปิดประกาศต้องไม่น้อยกว่า 3 วัน การร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างสามารถร้องเรียนได้โดยตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่ทำการจัดซื้อจัดจ้าง ต่อกรมบัญชีกลาง หรือต่อศาล ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางรับทราบถึงกรณีที่มีการร้องเรียนต่อศาล แต่ ไม่มีการเก็บรวบรวมรายละเอียดของการร้องเรียนและผลการตัดสินอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ กรมบัญชีกลางกำลังพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ อันจะนำไปสู่การรวบรวมข้อมูลสถิติการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเป็นระบบมากขึ้น (B)

PI 20 ประสิทธิภาพของการควบคุมภายในสำหรับรายจ่ายที่ไม่ใช่บุคคลากร

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-20 ประสิทธิภาพของการควบคุมภายในสำหรับรายจ่ายที่ไม่ใช่บุคคลากร (รวม คะแนนโดยวิธี M1)	<p>(i) กระบวนการควบคุมรายจ่ายเป็นไปอย่างดีและหน่วยงานสามารถผูกพันรายจ่ายได้ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติเท่านั้น อนึ่ง ปัญหาการขาดสภาพคล่องไม่เป็นประเด็นสำหรับในประเทศไทย (B)</p> <p>(ii) มาตรฐานการตรวจสอบภายในเป็นไปตามกรอบหลักการสากลของ COSO อันประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 5 ส่วน กล่าวคือ (1) สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (2) การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินงาน (3) กิจกรรมควบคุม (4) ระบบสารสนเทศและการสื่อสาร และ (5) การประเมินภาพรวม (B)</p> <p>(iii) ไม่มีความแน่ชัดว่าหลักเกณฑ์ในการดำเนินธุรกรรมเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (C)</p>	C+

(i) ประสิทธิภาพการกำกับการผูกพันงบประมาณรายจ่าย

ระบบ GFMS (ระบบดำเนินการเป็น SAP/Oracle) มีการแยกการกำกับดูแลการผูกพันงบประมาณรายจ่ายออกจากการกำกับดูแลรายจ่ายอื่นๆ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรถือเป็นยอดเงินสูงสุดที่สามารถเบิกจ่ายได้ ทั้งนี้ ประเทศไทยไม่มีปัญหาเรื่องการขาดสภาพคล่องของเงินคลัง โดยระบบ GFMS จะทำการบันทึกการผูกพันตามงบประมาณที่ได้จ่ายไปแล้ว การผูกพันรายจ่ายและ วงเงินที่คงเหลืออยู่เพื่อตรวจสอบว่าหน่วยงานนั้นๆ ยังมีวงเงินที่เหลือใช้จ่ายได้อีกเท่าไร ทั้งนี้ สำนักงบประมาณมีหน้าที่ติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณภายหลังจากที่ได้จ่ายไปแล้วเทียบกับแผนเบิกจ่ายงบประมาณที่หน่วยรับจัดสรรงบประมาณแจ้งไว้ระหว่างปีงบประมาณ (B)

(ii) ความครอบคลุม ความเกี่ยวข้อง และความเข้าใจของกระบวนการและหลักเกณฑ์การควบคุมภายในอื่นๆ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2544 กำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในให้หน่วยงานของรัฐบาลทุกแห่งที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของ สตง. ถือเป็นปฏิบัติ โดยระเบียบฯ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อ 27 ตุลาคม 2544 และได้ระบุถึงมาตรฐานการควบคุมภายในที่อ้างอิงตามกรอบหลักการสากลของ COSO สำหรับการควบคุมภายในอันประกอบไปด้วย 5 องค์ประกอบ ดังนี้ (i) สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน (ii) การประเมินความเสี่ยง (iii) กิจกรรมควบคุม (iv) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและ (v) การประเมินภาพรวม ทั้งนี้หลักเกณฑ์การควบคุมภายในกำหนดให้หน่วยงานรัฐบาลรายงานผลการควบคุมภายในต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อผู้บริหารของหน่วยงานและต่อคณะกรรมการตรวจสอบภายในของหน่วยงานนั้นๆ(ถ้ามี) เป็นประจำทุก

ปีโดยรายงานดังกล่าวจะต้องระบุด้วยว่าระบบการควบคุมภายในเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่และมีการประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายใน รวมทั้งจุดอ่อนและข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน (B)

(iii) การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกรรมต่างๆ และการบันทึกธุรกรรม

ถึงแม้ว่าระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 ก็ตาม ในปี พ.ศ. 2551 ยังมีหน่วยงานรัฐบาลอีกประมาณร้อยละ 25 ที่ไม่ได้มีการรายงานการควบคุมภายในตามแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญของการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว คือ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติยังขาดความรู้และความเข้าใจในความสำคัญของการควบคุมภายใน ซึ่งในขณะนี้ สดง. ได้ร่วมกับหน่วยควบคุมภายในประจำหน่วยงานต่างๆ ทำการวางแผนการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความสำคัญของการควบคุมภายในให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานนั้นๆ นอกจากนี้ยังเตรียมการให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการควบคุมภายใน (C)

PI 21 ประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-21 ประสิทธิภาพ ของ การตรวจสอบภายใน (รวม คะแนนโดยวิธี M1)	<p>(i) กรมบัญชีกลางได้ออกมาตราฐานการตรวจสอบภายในที่สอดคล้องกับ มาตราฐานของสถาบันผู้ตรวจสอบภายในสากล มี ส่วนราชการทุกแห่งมีการจัดตั้ง หน่วยตรวจสอบภายในขึ้นในหน่วยงาน และขึ้นตรงกับผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (B)</p> <p>(ii) กรมบัญชีกลางได้พัฒนากระบวนการการนำเสนอรายงานการตรวจสอบภายใน โดยได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วน ราชการ พ.ศ. 2551 โดยรายงานการตรวจสอบภายในต้องมีการนำเสนอต่อ ผู้บริหารหน่วยงานทุกๆ 2 เดือน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการตรวจสอบและ ประเมินผลภาคราชการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางในการตรวจสอบและ ประเมินผลส่วนราชการระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับภูมิภาค และรายงาน ผลการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ พร้อมทั้งให้ ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี (B)</p> <p>(iii) หน่วยตรวจสอบภายในมีการนำเสนอผลการตรวจสอบให้แก่ผู้บริหารสูงสุดของ หน่วยงานเป็นประจำ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารยังไม่ค่อยเห็นความสำคัญของหน่วย ตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ เห็นได้จากการ จัดสรรงบประมาณสำหรับงานตรวจสอบ ภายในที่น้อยมาก และ ขาดการดำเนินการติดตามการปรับปรุงแก้ไข ตาม ข้อเสนอแนะของผลการตรวจสอบ (C)</p>	C+

(i) ความครอบคลุมและคุณภาพของหน่วยตรวจสอบภายใน

กรมบัญชีกลาง ได้ออกมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่สอดคล้องกับมาตรฐานของสถาบันผู้ตรวจสอบภายในสากล ส่วนราชการทุกแห่งมีการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในขึ้นในหน่วยงาน และขึ้นตรงกับผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน

(B)

(ii) ความถี่ของรายงานและการเผยแพร่รายงานการตรวจสอบภายใน

กรมบัญชีกลางได้พัฒนากระบวนการการนำเสนอรายงานการตรวจสอบภายใน โดยได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2551 โดยรายงานการตรวจสอบภายในต้องมีการนำเสนอต่อผู้บริหารหน่วยงานทุกๆ 2 เดือนและต้องมีการรายงานในทันทีที่กรณีที่พบสิ่งผิดปกติร้ายแรงที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่รัฐบาล นอกจากนี้ ยัง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐการในปี พ .ศ. 2548 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการควบคุมภายใน การติดตามและการประเมินผลโดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางในการตรวจสอบและประเมินผลส่วนราชการระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับภูมิภาค และรายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ยังทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติของส่วนราชการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเองและตามมติคณะรัฐมนตรี (B)

(iii) การตอบสนองของผู้บริหารต่องานตรวจสอบภายในและผลการตรวจสอบ

หน่วยตรวจสอบภายในมีการเสนอรายงานการตรวจสอบภายในต่อผู้บริหารของหน่วยงานเป็นประจำ อย่างไรก็ตามผู้บริหารยังไม่ให้ความสำคัญกับงานตรวจสอบภายในเท่าที่ควร เห็นได้จากงบประมาณที่ จัดสรรให้หน่วยตรวจสอบภายในมีน้อยมากและขาดกระบวนการติดตามการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผลการตรวจสอบภายใน (C)

C (III). การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน

PI 22 ความทันการณ และความสม่ำเสมอของการกระทบยอดบัญชี

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-22 ความทันการณและความสม่ำเสมอของการกระทบยอดบัญชี (รวมคะแนนโดยวิธี M2)	(i) รายรับและรายจ่ายของรัฐบาลแทบทั้งหมดจะดำเนินการผ่านระบบ GFMIS ซึ่งจะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงในบัญชีเงินคงคลังที่ฝากอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับการตรวจสอบกระทบยอดสามารถกระทำได้ถ้ามีข้อมูลรายละเอียดรายรับและรายจ่ายอย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาในการกระทบยอดทางบัญชีนับตั้งแต่เริ่มใช้ระบบ GFMIS ในปี 2548 ส่งผลต่อการจัดทำรายงานการเงินรวมของแผ่นดินที่สามารถกระทบยอดได้สมบูรณ์ (D) (ii) ทุกครั้งที่มีการโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังผ่านระบบ GFMIS ไป สำรองไว้ในบัญชีธนาคารของส่วนราชการสำหรับใช้จ่ายนั้น เงินงบประมาณนั้นจะต้องใช้จ่ายภายใน 15 วัน (A)	C+

(i) ความสม่ำเสมอของการกระทบยอดบัญชีเงินคงคลัง

ตามที่ได้กล่าวไว้ในตัวชี้วัด PI-17 แล้วว่า รายรับและรายจ่ายส่วนใหญ่ของรัฐบาลดำเนินการผ่านระบบ GFMIS และมีการรับจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังที่ฝากอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น ข้อมูลตามระบบ GFMIS และการเคลื่อนไหวของบัญชีเงินคงคลังต้องสามารถกระทบยอดเปรียบเทียบกันได้ที่ หากมีข้อมูลรายละเอียดการรับจ่ายอย่างครบถ้วน (กรณีรายได้นำส่งคลังนั้นสามารถตรวจสอบกระทบยอดได้หลังจากที่เริ่มใช้ระบบ GFMIS ในปี 2548) หนึ่งการปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบ GFMIS จากระบบเดิมซึ่งบันทึกบัญชีด้วยมือโดยไม่มีช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านที่ดำเนินการบันทึกบัญชีทั้ง 2 ระบบแบบคู่ขนานกันไปนั้นทำให้เกิดความแตกต่างในการบันทึกบัญชีระหว่างระบบเก่าและระบบใหม่ซึ่งยังไม่สามารถหาคำอธิบายได้ สำหรับเงินนอกงบประมาณที่ไม่ได้ฝาก ไว้ที่บัญชีเงินคงคลัง การตรวจสอบกระทบยอดจะไม่สามารถกระทำได้ที่ และการตรวจสอบเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานเจ้าของเงิน อย่างไรก็ตาม สตง. ไม่ได้ระบุถึงความคลาดเคลื่อนในยอดเงินของบัญชีเงินนอกงบประมาณในส่วนนี้ ปัญหาสำคัญเฉพาะหน้าคือการที่ระบบ GFMIS ไม่สามารถจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวมที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับรายงานการเงินปีก่อนหน้าเพื่อให้ สตง. ตรวจสอบได้ ซึ่งในขณะนี้ กรมบัญชีกลางได้พยายามทำการปรับปรุงระบบ GFMIS ในส่วนของรายรับซึ่งทำให้สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการกระทบยอดระหว่างยอดเงินตามบัญชีธนาคารและข้อมูลในระบบ GFMIS ได้เป็นที่เรียบร้อย ถึงแม้ว่าเป็นการยากที่จะจัดทำ รายงานการเงินแผ่นดินที่มีความถูกต้องสมบูรณ์จากระบบ GFMIS แต่กรมบัญชีกลางเองก็ได้ร่วมกับส่วนราชการในการปรับปรุงรายงานการเงินที่จัดทำโดยระบบ GFMIS ด้วยมือซึ่งจะช่วยให้กรมบัญชีกลางสามารถส่งรายงานการเงินที่สมบูรณ์สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ.

2548 และปีต่อๆ ไปได้ ทั้งนี้คณะผู้จัดทำรายงานคาดว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาล่าช้านี้ได้ภายในระยะเวลาอันใกล้นี้ ทว่า ในช่วงเวลาของการประเมินนี้จึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้คะแนนที่ค่อนข้างต่ำสำหรับตัวชี้วัดนี้ (D)

(ii) ความสม่ำเสมอของการตรวจระงับยอดเงินและการเคลียร์บัญชีพักและเงินทროงจ่าย

กรณีที่มีการโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังไปสำรองไว้ในบัญชีของส่วนราชการเพื่อรอการใช้จ่ายนั้น จะต้องมีการจ่ายเงินนั้นภายใน 15 วัน โดยต้องมีการเคลียร์บัญชี (A)

PI 23: ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่หน่วยบริการสาธารณะได้รับ

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-23 ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่หน่วยบริการสาธารณะได้รับ(รวมคะแนนโดยวิธี M1)	สำนักงานประมาณทำการเผยแพร่รายละเอียดการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยบริการสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันกรมบัญชีกลางมีการเก็บรวบรวมข้อมูลรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงของหน่วยบริการสาธารณะนั้น ซึ่งสาธารณสุขสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้	B

สำนักงานประมาณทำการเผยแพร่รายละเอียดการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยบริการสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันกรมบัญชีกลางก็เก็บรวบรวมข้อมูลการใช้จ่ายของหน่วยบริการสาธารณะนั้น ทั้งนี้สาธารณสุขสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้ (B)

PI 24: คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานงบประมาณภายในปีงบประมาณ

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-24 คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานงบประมาณภายในปีงบประมาณ (รวมคะแนนโดยวิธี M1)	(i) ระบบ GFMIS สามารถให้ข้อมูลที่ละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงภายในปีงบประมาณ รวมถึงข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานและลักษณะทางเศรษฐกิจด้วย ทว่าระบบของสำนักงานประมาณที่แตกต่างจากระบบของกรมบัญชีกลางและระบบงบประมาณที่มีการกันเงินเบิกจ่ายเหลือมปี ทำให้มีความยุ่งยากในการเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้ ยังไม่มีกระบวนการทำ กับดูแลการผูกพันรายจ่ายเป็นการเฉพาะ (C) (ii) ส่วนราชการดำเนินการจัดส่งรายงานรายไตรมาสที่มีข้อมูลรายจ่ายโดยละเอียดให้ทั้งสำนักงานประมาณและกรมบัญชีกลาง (A)	B+

	(iii) รายงานซึ่งจัดทำขึ้นตามระบบ GFMS และบัญชีเงินคงคลังมีความน่าเชื่อถือ (A)	
--	---	--

(i) ขอบเขตของรายงานการใช้จ่ายระหว่างปีในเชิงความครอบคลุมและการสอดคล้องกับเอกสารงบประมาณ

จากการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการพบว่าการจัดทำรายงานรายไตรมาส เพื่อส่งให้แก่สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางโดยแยกกันคนละฉบับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในวิธีการจำแนกประเภทรายจ่ายตามเอกสารงบประมาณ (GFS 1986) กับตามระบบ GFMS (GFS 2001) การอนุญาตให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมือปีก็ทำให้การติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีความยากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังไม่มีกลไกสำหรับกำกับการผูกพันรายจ่ายเป็นการเฉพาะ (C)

(ii) ความตรงต่อเวลาของการออกรายงาน

รายงานรายไตรมาส ที่แสดงข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานและลักษณะทางเศรษฐกิจจัดทำโดยส่วนราชการภายใน 4 สัปดาห์หลังสิ้นไตรมาส โดยรายงานที่ส่งให้สำนักงบประมาณเป็นรายงานที่จัดทำตามเกณฑ์เงินสด (GFS 1996) ในขณะที่รายงานที่จัดส่งให้กรมบัญชีกลางนั้นแสดงถึงการจัดทำบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง (GFS 2001) (A)

(iii) คุณภาพของข้อมูล

การดำเนินงานของระบบ GFMS และบัญชีเงินคงคลังสามารถตรวจสอบเปรียบเทียบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากส่วนราชการได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลรายเดือนสำหรับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณอีกด้วย ทั้งนี้ จากการตรวจสอบของ สตง. พบว่า ข้อมูลเหล่านี้มีคุณภาพและน่าเชื่อถือ (A)

PI 25: คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการเงินประจำปี

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-25 คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการเงินประจำปี (รวมคะแนนโดยวิธี M1)	(i) รายงานการเงินแผ่นดินโดยรวมของรัฐบาลครอบคลุมทั้งรายได้รายจ่ายทรัพย์สินทางการเงินและหนี้สิน อย่างไรก็ตามการใช้ระบบ GFMS ในปีพ.ศ. 2548 ทำให้การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และการปรับข้อมูลเป็นไปได้ยาก (C) (ii) รายงานการเงินแผ่นดินมีการส่งให้ สตง. ตรวจสอบภายใน 10 เดือนนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาเรื่องการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทำให้ สตง. ไม่ตรวจรับรองรายงานการเงินแผ่นดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 (C)	C+

	(iii) รายงานการเงินแผ่นดินจัดทำตามเกณฑ์คงค้างแบบปรับปรุง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ IPSAS (B)	
--	--	--

(i) ความสมบูรณ์ของงบการเงิน

กรมบัญชีกลาง เป็นผู้จัดทำรายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวม ที่ครอบคลุมทั้งรายได้และรายจ่ายแต่ว่าการเคลื่อนไหวในส่วนของกระแสเงินไม่สามารถกระทบยอดกับการเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สินและหนี้สินได้ เนื่องจากปัญหาความคลาดเคลื่อนและไม่สอดคล้องกันของข้อมูลที่อยู่ในส่วนต่างๆ กันของระบบ GFMS (C)

(ii) ความตรงต่อเวลาของการนำเสนองบการเงิน

รายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวมจะนำเสนอต่อ สตง. ภายใน 10 เดือนนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากปัญหาความคลาดเคลื่อนของข้อมูลจากการใช้ระบบ GFMS นั้น ทำให้ สตง. ไม่ตรวจรับรองรายงานการเงินแผ่นดินตั้งแต่ ปี พ .ศ. 2548 การดำเนินการปรับปรุงรายงานการเงินแผ่นดินด้วยมือทำให้กรมบัญชีกลางสามารถจัดส่งรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ .ศ. 2548 ให้ สตง. ตรวจสอบได้ ขณะนี้ กรมบัญชีกลางอยู่ระหว่างการปรับปรุงรายงานการเงินประจำปีงบประมาณต่อๆ มา นอกจากนี้ การปรับปรุงระบบ GFMS ช่วยให้ระบบการ บันทึกข้อมูลด้านรายได้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น (C)

(iii) มาตรฐานบัญชีที่ใช้

รายงานการเงินแผ่นดินจัดทำตามมาตรฐานบัญชีภาครัฐที่ใช้เกณฑ์คงค้างแบบปรับปรุง (Modified accruals approach) ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานบัญชีภาครัฐสากลของ IPSAS เป้าหมายในขณะนี้ คือ การมุ่งไปสู่ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะต้องจัดทำงบดุลของรัฐบาลที่ครอบคลุมถึงสินทรัพย์ทุกประเภทด้วย (B)

C (IV) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก

PI 26 ขอบเขต ลักษณะ และการติดตามผลการตรวจสอบของหน่วยงานอิสระจากภายนอก

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-26 ขอบเขต ลักษณะ และการติดตามผลการตรวจสอบจากภายนอก (รวมคะแนนโดยวิธี M1)	<p>(i) สตง. ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน ประสิทธิภาพการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การให้เงินอุดหนุน การจัดเก็บรายได้ และอื่นๆ โดยครอบคลุมรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมด และรวมถึงกองทุนนอกงบประมาณ งบการเงินของรัฐวิสาหกิจและ อปท. อีกด้วย รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องจัดส่งรายงานการเงินที่สอดคล้องกับมาตรฐานรายงานการเงินสากล (IFRS) อย่างไรก็ตามด้วยจำนวน อปท. ที่มีมากถึง 7,900 แห่งทั่วประเทศในขณะที่ยุติหน้าที่ของ สตง. มีจำนวนจำกัด ทำให้ อปท. แต่ละแห่งจะถูกตรวจสอบประมาณ 1 ครั้งต่อ 3 ปี (B)</p> <p>(ii) รายงานประจำปีของ สตง. ที่ทำการตรวจสอบงบการเงินของส่วนราชการจะนำเสนอต่อรัฐสภาภายในเวลา 4 เดือนนับจากวันที่ สตง. ได้รับงบเหล่านั้นจากกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา รายงานประจำปีของ สตง. มีการนำเสนอต่อรัฐสภาภายใน 3 เดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เนื่องจากไม่มีการตรวจรับรองรายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวม (B)</p> <p>(iii) สตง. นำเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา เพื่อให้พิจารณาผล การตรวจสอบ ทว่า ไม่มีกลไกหรือระบบเพื่อสนับสนุนการติดตามการปรับปรุงแก้ไข ตามข้อเสนอแนะของสตง. นอกจากนี้ สตง. ยังได้มีการพิมพ์เผยแพร่ผลการตรวจสอบทางด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และยังทำการร้องเรียนกรณีทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการช่วยดึงความสนใจจากสาธารณชนให้ตระหนักถึงประเด็นเรื่องการทุจริตในวงราชการ เพื่อสนับสนุนและเรียกร้องให้เกิดกลไกความรับผิดชอบ (B)</p>	B

(i) ขอบเขต ลักษณะ และมาตรฐานของการตรวจสอบ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์ประกอบหลักของกลไกการตรวจสอบภาครัฐซึ่งบัญญัติโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายการตรวจสอบภาครัฐออกหลักเกณฑ์และกระบวนการในการรักษาวินัยทางการคลังและการใช้จ่ายงบประมาณรวมถึงกำหนดบทลงโทษ ส่วนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่บริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินในขณะที่ สตง. เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้ง

ภายใต้รัฐธรรมนูญ และมีฐานะเทียบเท่ากรมตามกฎหมายว่าด้วยการว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำกราบบังคมทูลของประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรายงานโดยตรงต่อรัฐสภาและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

สตง. ทำหน้าที่ตรวจสอบทั้งทางด้านการเงิน ประสิทธิภาพการดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้าง การให้เงินอุดหนุน การจัดเก็บรายได้ และการอื่นๆ โดยครอบคลุมรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมด อันรวมถึงกองทุนนอกงบประมาณการเงินของรัฐวิสาหกิจและของ อปท. ด้วย ทั้งนี้ในส่วนของรัฐวิสาหกิจจะต้องจัดส่งรายงานการเงินที่จัดทำตามมาตรฐานรายงานการเงินสากล (IFRS) อย่างไรก็ตามด้วยจำนวน อปท. ที่มีมากถึง 7,900 แห่งทั่วประเทศและเจ้าหน้าที่ สตง. มีจำนวนจำกัด ทำให้ อปท. แต่ละแห่งได้รับการตรวจสอบจาก สตง. เพียง 1 ครั้งต่อ 3 ปี

การตรวจสอบเป็นไปตามมาตรฐานการตรวจสอบของ สตง. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 333 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (พ.ศ. 2542) โดยมาตรฐานการตรวจสอบนี้สอดคล้องกับหลักมาตรฐานสากล (ISA) ที่รวมถึงมาตรฐานการตรวจสอบขององค์กรสากลแห่งสถาบันผู้ตรวจสอบสูงสุด (International Organization of Supreme Audit Institutions) (B)

(ii) ความตรงต่อเวลาของการเสนอผลการตรวจสอบต่อรัฐสภา

รายงานการเงินแผ่นดินที่จัดทำโดยกรมบัญชีกลางจะต้องผ่านการรับรองและตรวจสอบจาก สตง. เป็นประจำทุกปีดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการเริ่มใช้ระบบ GFMS ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบกระขยอตราละเอียดของรายการต่างๆ รวมทั้งยอดเงินสดได้ส่งผลให้ สตง. ไม่ตรวจรับรองรายงานการเงินแผ่นดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ทั้งนี้รายงานประจำปีของ สตง. จะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา รายงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมีการพิจารณาทั้งในการประชุมร่วมรัฐสภา และที่ประชุมคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ อย่างไรก็ตามรัฐสภาไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณอย่างละเอียดและและการติดตามการดำเนินการปรับปรุงตามผลการตรวจสอบโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องขณะนี้ สตง. กำลังอยู่ระหว่างการนำเสนอต่อรัฐสภาให้เสริมสร้างกระบวนการติดตามผลให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น (B)

(iii) การติดตามผลการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของ สตง.

ถึงแม้ว่าหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบว่าปฏิบัติตามพร้องด้วยกฎหมายจะต้องดำเนินการแก้ไขภายใน 60 วัน สตง. ยังแสดงความกังวลถึงการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขของส่วนราชการตามข้อเสนอแนะซึ่งยังไม่เพียงพอ ความพยายามของ สตง. ในการเผยแพร่การตรวจสอบไปยังสื่อต่างๆ จะช่วยกระตุ้นให้ ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินปรับปรุง

แก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สดง. มีการจัดพิมพ์ผลการตรวจสอบทางด้านการจัดซื้อจัดจ้างเผยแพร่แก่สาธารณชนทั่วไป นอกจากนี้ สดง. ยังทำการร้องเรียนเรื่องการทุจริตในวงราชการต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการอยู่เสมอ ซึ่งการดำเนิน การดังกล่าวจะช่วยกระตุ้นให้สาธารณชนตระหนักถึงปัญหาการทุจริตในวงราชการและก่อให้เกิดกลไกความรับผิดชอบทางการคลัง (B)

PI 27: การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภา

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-27 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา (รวมคะแนนโดยวิธี M1)	<p>(i) สภาผู้แทนราษฎรทำการพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เสนอโดยรัฐบาล ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจ สภาผู้แทนราษฎรในการแปรญัตติปรับลดงบประมาณของแต่ละรายการเท่านั้น (B)</p> <p>(ii) กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยรัฐสภา มีความแน่นอน ไม่ซับซ้อนและถือปฏิบัติโดยทั่วกัน (A)</p> <p>(iii) รัฐสภาใช้เวลา 3 เดือนในการพิจารณารายละเอียดของข้อเสนองบประมาณในแต่ละรายการ แต่ไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการคลังและวงเงินงบประมาณในภาพรวม (A)</p> <p>(iv) มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อป้องกันการโอนงบประมาณระหว่างรายการ ทว่าก็เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลยพินิจในการบริหารงบประมาณได้โดยผ่านวงเงินบกลาง ซึ่งสามารถจ่ายได้โดยไม่ต้อง เสนอรายการให้รัฐสภาพิจารณานุมัติ (B)</p>	B+

(i) ขอบเขตของการพิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การพิจารณาของรัฐสภาครอบคลุมนโยบายการคลังและวงเงินงบประมาณสำหรับปีหน้า รวมทั้งรายล ะเอียดรายได้และรายจ่าย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 167 บัญญัติให้รัฐบาลต้องนำเสนอข้อมูลประมาณการเศรษฐกิจมหภาคพร้อมทั้งรายละเอียดข้อเสนองบประมาณ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 ได้จำกัดการแปรญัตติของสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภาทำได้แค่ลงคะแนนเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น) ให้สามารถแปรญัตติในทางที่ลดงบประมาณของแต่ละรายการเท่านั้น โดยไม่สามารถแปรญัตติเพิ่มงบประมาณได้ ดังนั้น รัฐสภาจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดวงเงินงบประมาณในภาพรวมน้อยมาก นอกจากนี้ รัฐสภา ก็ไม่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการของกองทุนนอกงบประมาณ นอกจากการปรับลดวงเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กองทุน

นอกงบประมาณนั้นๆ ทั้งนี้ โดยปกติรัฐสภาจะให้ความสำคัญกับรายละเอียดงบประมาณเฉพาะปีหน้าเท่านั้น โดยไม่ได้ใส่ใจกับการพิจารณาแผนการคลังระยะปานกลางเท่าไรนัก (B)

(ii) กระบวนการทางฝ่ายนิติบัญญัติมีความแน่นอน ชัดเจนและถือปฏิบัติโดยทั่วกัน

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภานั้น ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญชุดต่างๆ เพื่อพิจารณารายละเอียดงบประมาณแยกตาม ลักษณะงานหลักๆ และจะมีการหารือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างคณะกรรมการกับสำนักงานงบประมาณสำหรับการปรับลดวงเงินงบประมาณสำหรับแต่ละรายการที่เสนอมานี้ (A)

(iii) ฝ่ายนิติบัญญัติมีเวลาเพียงพอในการพิจารณาข้อเสนอของงบประมาณ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีเวลา 105 วันและวุฒิสภามีเวลา 20 วันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่รัฐสภาไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดวงเงินงบประมาณโดยรวมหรือความเหมาะสม ของวงเงินงบประมาณต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลัง (A)

(iv) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ไม่ต้องขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ส่วนราชการมีอำนาจในการโอนงบประมาณระหว่างรายการภายใต้แผนงาน (เช่น การศึกษาโดยทั่วไป เป็นต้น) และงบเดียวกัน (เช่น งบ ดำเนินงาน เป็นต้น) และโดยอนุมัติของสำนักงานงบประมาณ ส่วนราชการสามารถโอน งบประมาณระหว่างแผนงานได้ (เช่น ระหว่างการศึกษาระดับต่างๆ เป็นต้น) โดยต้องมีการรายงานต่อรัฐสภา ทั้งนี้ งบประมาณไม่สามารถโอนระหว่างรายจ่ายลงทุนกับรายจ่ายประจำได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ วงเงินที่ได้รับการ จัดสรรถือเป็นเพดานรายจ่ายสูงสุดสำหรับรายการนั้นๆ และมีการโอนเปลี่ยนแปลงน้อยมาก การเพิ่มวงเงิน งบประมาณโดยรวมจะได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฉบับปรับปรุงต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม สำนักงานงบประมาณสามารถใช้ดุลยพินิจในการจัดสรรเงิน งบกลาง (ร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณโดยรวม) ซึ่ง ตั้งไว้สำหรับการชำระหนี้และดอกเบี้ย รวมถึงค่าบำนาญและค่ารักษาพยาบาล ค่าข้าราชการไปใช้จ่ายใน รายการอื่นๆ ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา (B)

PI 28: การพิจารณารายงานการตรวจสอบของหน่วยงานอิสระโดยรัฐสภา

ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-28 การพิจารณา รายงานการตรวจสอบของ หน่วยงานอิสระโดยรัฐสภา (รวมคะแนนโดย วิธี M1)	(i) รายงานประจำปีของผู้ตรวจการเงินแผ่นดินจะนำเสนอต่อรัฐสภาในการ ประชุมร่วมรัฐสภา แต่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณารายงานดังกล่าวอย่าง ละเอียดโดยคณะกรรมการเฉพาะด้าน (D) (ii) ไม่มีการซักถามเกี่ยวกับผลการตรวจสอบที่ปรากฏในรายงานประจำปี ของ สตง. โดยรัฐสภา (D) (iii) ไม่ปรากฏว่ารัฐสภาไม่มีความเห็นใดๆ ต่อรายงานประจำปีของ สตง. (D)	D

(i) ความทันการณ์ของการพิจารณารายงานการตรวจสอบโดยรัฐสภา

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอรายงานประจำปีของ สตง. ต่อรัฐสภาในทันทีที่มีการจัดพิมพ์รายงานดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาผลการตรวจสอบตามรายงานประจำปีอย่างละเอียดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งไม่มีข้อเสนอแนะจากรัฐสภาต่อรายงานดังกล่าวด้วย (D)

(ii) การซักถามถึงผลการตรวจสอบที่สำคัญ

ถึงแม้ว่าจะมีผู้แทนจาก สตง. และหน่วยงานที่ถูกรับฟังการประชุมของคณะกรรมการตรวจสอบของรัฐสภา แต่ไม่มีการซักถามใดๆ เกิดขึ้นเกี่ยวกับรายละเอียดในรายงานประจำปีของ สตง. (D)

(iii) ความเห็นของรัฐสภาต่อรายงานการตรวจสอบ

รัฐสภาไม่มีความเห็นใดๆ ให้แก่รัฐบาลเกี่ยวกับผลการตรวจสอบในรายงานของ สตง. (D)

4. ขั้นตอนต่อไปสำหรับการปฏิรูปภาครัฐ

4.1 ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว รัฐบาลไทยได้ดำเนินการ พัฒนาและปรับปรุงกระบวนการบริหารการคลังสาธารณะในด้านต่างๆ ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ

- (i) กระบวนการบริหารภาครัฐแนวใหม่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายสาธารณะให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายของรัฐบาลที่วางไว้ แผนการบริหารแผ่นดิน 4 ปี ทำการรวมเป้าหมายเหล่านี้เข้ากับระบบตัวชี้วัดประสิทธิภาพ เพื่อทำการประเมินความก้าวหน้าของส่วนราชการในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้
- (ii) การมีพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- (iii) มีการริเริ่มต่างๆ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้มีการปรับปรุงทั้งระบบการจัดทำบัญชี การใช้ระบบงบประมาณแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Budget) การยื่นชำระภาษีทางอินเทอร์เน็ต (e-Revenue) ระบบ GFMS และการนำเกณฑ์คงค้างมาใช้กับการจัดทำรายงานการเงิน เป็นต้น
- (iv) มีการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในในทุกส่วนราชการ

4.2 อย่างไรก็ตาม ดังที่รายงานฉบับนี้ได้แสดงให้เห็น ระบบการบริหารการคลังสาธารณะของไทยยังมีช่องทางให้ปรับปรุงและพัฒนาได้อีกหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ มุ่งพัฒนาการปฏิรูปที่ได้เริ่มขึ้นแล้ว เพื่อให้การปฏิรูปนั้นมีผลอย่างยั่งยืนในเชิงการประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนี้

- (i) การดำเนินการให้ระบบการจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับระบบการใช้จ่ายงบประมาณ (รวมไปถึงการจัดการเกี่ยวกับการผูกพันรายจ่ายและการเบิกงบประมาณเหลือปี)
- (ii) การเสริมสร้างศักยภาพของการวางแผนการคลังระยะปานกลาง โดยให้การประมาณการการจัดสรรงบประมาณแบบบนลงล่าง ซึ่งทำหน้าที่กำหนดวงเงินที่คาดว่าจะจัดสรรให้แก่รายจ่ายแต่ละลักษณะงานนั้น จะต้องประกอบกับแผนการใช้จ่ายเงินอย่างละเอียดที่จัดทำโดยแต่ละส่วนราชการ โดยแผนการใช้จ่ายเงินนี้จะต้องนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของรัฐบาล และต้องสอดคล้องกับทรัพยากรที่คาดว่าจะได้รับการจัดสรร การวางแผนล่วงหน้า ซึ่งต้องรวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพที่แสดงเป้าหมายสำหรับการปรับปรุงคุณภาพการบริการสาธารณะในแต่ละช่วงเวลานั้น จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยนำปีแรกของการประมาณการ ไปเป็นฐานสำหรับการประมาณวงเงินงบประมาณสำหรับปีต่อไป

- (iii) ต้องนำการดำเนินงานของ อปท. เข้ามารวมอยู่ในแผนการพัฒนาระบบบริการสาธารณะโดยรวม และ อปท. เหล่านี้ต้องแสดงรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินรายได้ของตน ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลให้การอุดหนุนหรือแบ่งให้คิดเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล
- (iv) การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ต้องมีความโปร่งใสและส่งเสริมการแข่งขันมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบและการปฏิรูปองค์กรเพื่อสนับสนุนให้เกิดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และมีกลไกรองรับสำหรับการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
- iv) กระบวนการตรวจสอบภายใน จะต้องนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะอย่างแท้จริง (สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเดือนพฤษภาคม 2550)
- (vi) เพิ่มผลกระทบของการตรวจสอบจากภายนอก โดยผลการตรวจสอบควรสะท้อนถึงหน่วยงานนั้นๆ และคำนวณความเสียหายออกมาเป็นตัวเงินถ้าสามารถกระทำได้ และสนับสนุนให้รัฐสภาใช้ประโยชน์จากผลการตรวจสอบนั้นเพื่อก่อให้เกิดกลไกความรับผิดชอบในการดำเนินงานของส่วนราชการ

4.3 ถึงแม้ว่าประเทศไทยมีปัญหาทางด้านเสถียรภาพทางการเมือง แต่การปรับปรุงระบบการบริหารการคลังสาธารณะก็ยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่อง (และเป้าหมายการบริหารประเทศตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่จัดทำโดยรัฐบาลชุดก่อนหน้าก็ยังคงเป็นเป้าหมายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ถึงแม้ว่ารัฐบาลทั้งสองชุดจะมีความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงก็ตาม) จึงสามารถมั่นใจได้ว่าระบบการบริหารการคลังสาธารณะของประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าต่อไป และจะมีการใช้ประโยชน์จากการสำรวจและข้อเสนอแนะของรายงานฉบับนี้อย่างเต็มที่



The World Bank Office, Bangkok

30th Floor, Siam Tower
989 Rama I Road, Pathumwan
Bangkok 10330
Tel: 66 (0) 2686 8300
Fax:66 (0) 2686 8301
www.worldbank.or.th

ธนาคารโลก สำนักงานประเทศไทย

อาคารสยามทาวเวอร์ ชั้น 30
989 ถนนพระราม 1 ปทุมวัน
กรุงเทพฯ 10330
โทร 66 (0) 2686 8300
โทรสาร 66 (0) 2686 8301
www.worldbank.or.th