

บทคัดย่อ

สถิติการคลังตามระบบ Government Finance Statistics (GFS) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้นเมื่อประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจจนต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 และกระทรวงการคลังได้มีนโยบายที่จะเข้ามารับผิดชอบในการจัดทำสถิติการคลังของรัฐบาลตามระบบ GFS แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากระบบ GFS เป็นข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการวัดผลการดำเนินงานและฐานะการคลังของรัฐบาล รวมทั้งใช้วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

สำหรับงานวิจัยนี้ได้ศึกษาระบบสถิติการคลังของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และระบบ GFS ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยการศึกษาจะเน้นที่ระบบ GFS ตามคู่มือปี 1986 ประกอบด้วยแนวความคิดและหลักการสำคัญของระบบ GFS การครอบคลุมข้อมูล โครงสร้างของระบบข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ การจัดประเภทข้อมูล และการรวมข้อมูลสถิติการคลัง รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบสถิติการคลังของทั้ง 2 ระบบ พร้อมทั้งแสดงวิธีการจัดประเภทข้อมูลทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น จากรบบกระทรวงการคลังเข้าสู่ระบบ GFS โดยใช้ตารางเชื่อม (Bridge Table) นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาระบบ GFS ตามร่างคู่มือใหม่ (ปี 2000) ซึ่ง IMF ได้แก้ไขปรับปรุงจากคู่มือปี 1986 โดยเป็นการศึกษาถึงลักษณะทั่วไปอย่างกว้าง ๆ รวมทั้งข้อแตกต่างระหว่าง GFS ทั้ง 2 ระบบ

จากผลการวิจัยพบว่า ระบบสถิติการคลังของไทยจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานคลังเป็นสำคัญ โดยมุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่ายและการจัดหารายได้เป็นหลัก แต่ระบบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดที่เกิดจากความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล และการจัดประเภทข้อมูลที่ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์เชิงนโยบายเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้พัฒนาสถิติการคลังตามระบบ GFS ขึ้น โดยระบบ GFS จะครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งทางด้านรายรับ รายจ่าย และการชดเชยดุลการคลัง รวมทั้งมีการจัดประเภทข้อมูลที่เอื้อต่อการวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจมากกว่าระบบเดิม โดยจะจัดทำเป็นสถิติการคลังของภาคสาธารณะ ประกอบด้วย รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพรวมทางการคลังของประเทศที่สมบูรณ์ สำหรับการจัดประเภทรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจากระบบกระทรวงการคลังเข้าสู่ระบบ GFS โดยใช้ตารางเชื่อมพบว่า ยังมีปัญหาอยู่บ้างในเรื่องของการตีความของรายการประเภทต่าง ๆ และการแยกประเภทระหว่างรายจ่ายประจำกับรายจ่ายลงทุน ซึ่งตามระบบกระทรวงการคลังไม่ได้แยกไว้อย่างละเอียดพอ

จากการศึกษา GFS ระบบใหม่พบว่า IMF ได้ปรับปรุงแก้ไขจนมีความแตกต่างจากระบบเดิมค่อนข้างมาก อาทิ การเปลี่ยนหลักการลงบัญชีจากเกณฑ์เงินสดมาเป็นเกณฑ์คงค้าง การรอบการวิเคราะห์ข้อมูลขยายกว้างกว่าเดิมเพราะนอกจากจะวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินธุรกรรมของรัฐบาลแล้ว ยังรวมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของราคาและปริมาณที่กระทบต่อมูลค่าของทรัพย์สิน หนี้สิน และทุน และมีผลทำให้ทุนสุทธิของรัฐบาลเปลี่ยนแปลง และการวิเคราะห์ยังครอบคลุมถึงสมดุลของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้ พบว่าการปรับเปลี่ยนจากระบบเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้างจำเป็นต้องมีขั้นตอนการพัฒนาในระยะยาว ในกรณีของประเทศไทยคาดว่าจะไม่น้อยกว่า 10 ปี กว่าที่จะเป็นสถิติการคลังตามระบบ GFS ใหม่ อย่างสมบูรณ์แบบ โดยในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) จากระบบเดิมไปสู่ระบบใหม่ จะเป็นการผสมผสานของสถิติการคลังตามระบบ GFS ทั้ง 2 ระบบ

จากการวิจัยพบปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำสถิติการคลังตามระบบ GFS อาทิ ผู้บริหารระดับสูงบางส่วนยังไม่เห็นความสำคัญของระบบ GFS เท่าที่ควร ปัญหาความพร้อมของหน่วยงาน ขาดการประสานความร่วมมืออันดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรับเปลี่ยนจาก GFS ระบบเดิมไปใช้ระบบใหม่ ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตของงานสถิติการคลังให้กว้างขวางและซับซ้อนกว่าเดิมมาก ทำให้การดำเนินงานต้องล่าช้าออกไปมาก

การวิจัยได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาล่าช้า เช่น ผู้บริหารระดับสูงของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องให้ความสำคัญกับระบบ GFS อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ศึกษาและจัดตั้งระบบฐานข้อมูล และ Computer-on-line ของระบบ GFS ระหว่างหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง การอบรมเกี่ยวกับระบบ GFS และการนำไปประยุกต์ใช้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กำหนดแผนและขั้นตอนที่ชัดเจนในการพัฒนาเพื่อเข้าสู่ระบบ GFS การเร่งสำรวจทรัพย์สินทั้งหมดของรัฐบาลโดยจัดทำเป็นระบบฐานข้อมูลและมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการรวบรวมและประเมินมูลค่าทรัพย์สินของรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องกับระบบ GFS และศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดทำและพัฒนาระบบ GFS อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

จากผลการวิจัยสรุปได้ว่า ถ้านำระบบ GFS มาใช้ในการพัฒนาระบบสถิติการคลังของไทยอย่างถูกต้องและเป็นระบบแล้ว ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาและลดข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ระบบเดิมกำลังประสบอยู่ โดยรัฐบาลสามารถนำข้อมูลสถิติตามระบบ GFS ที่ได้มาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ รวมทั้งช่วยในการวิเคราะห์ปัญหาและดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม