

การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณในระดับสากล :
ข้อพิจารณาเพื่อยกระดับการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
Budget Transparency Assessment at the International Level:
Considerations for Enhancement of Budget Process of Thai Local
Administrative Organizations

พัชรวรรณ นุชประยูร¹
Bajrawan Nuchprayoo¹

บทคัดย่อ

“หลักความโปร่งใส” เป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล และนำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปโดยถูกต้อง สร้างความน่าเชื่อถือทางการคลังของประเทศ ส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตรงต่อความต้องการของประชาชน ช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชัน และนับว่าเป็นหลักการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินแบบมีส่วนร่วมซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาสู่กระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และยังส่งผลต่อการตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป โดยความโปร่งใสทางงบประมาณนี้ หน่วยงานเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการต่อต้านคอร์รัปชันระดับสากล ได้ให้ความสำคัญโดยได้บรรจุหลักการดังกล่าวไว้ในเกณฑ์และตัวชี้วัดในการประเมินความโปร่งใสด้านงบประมาณเพื่อกำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติเพื่อส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในการงบประมาณ ดังนั้น การศึกษาเกณฑ์มาตรฐานสากลด้านความโปร่งใสในการงบประมาณนี้ จะสามารถนำมาใช้ในพัฒนามาตรการและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและปรับใช้กับการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้ต่อไป โดยในบทความนี้จะได้กล่าวถึง การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณในระดับสากล และการนำหลักการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการเพิ่มความโปร่งใสในการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: หลักความโปร่งใส หลักธรรมาภิบาล การงบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* บทความนี้สรุปและพัฒนาจากส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า กับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), ทุนวิจัยเมธีวิจัยอาวุโส (ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

¹ Assistant Professor, Faculty of Law, National Institute of Development Administration

Abstract

Transparency is one of the essential principles of Good Governance and used to manage budget of Provincial Administrative Organizations, in order to manage the budget in the proper way and build confidence in the national budget system, which leads to effective budget expenditure. It also meets the need of people and helps reduce corruption. It is one of the essential principles in the participatory public administration in the way that allow people to participate in the national budget system of Local Administrative Organizations, starting from planning of budget, budget management and the audit of budget. The transparency principle is imposed in the measurement of transparency in budgeting by the organization which promotes the good governance and suppress corruption to create guideline for member countries to follow in order to enhance the good governance in budgeting. Therefore, the study of the international standard in the aspect of transparency be used as a model to develop the measures and mechanism in the prevention and suppression of corruption and apply it to the budgeting of Thai Local Administrative Organizations.

This article will cover the evaluation of transparency at the the budget system in international level and the adoption of participatory budgeting to enhance transparency in budgeting of Local Administrative Organizations.

Keywords: Transparency, Good Governance, Public budgeting, Public Participation, Local Administrative Organizations

1. บทนำ

“หลักความโปร่งใส” เป็นหลักการสำคัญหนึ่งในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการต่อต้านคอร์รัปชัน องค์การต่อต้านการคอร์รัปชันและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในระดับสากลจึงได้เห็นพ้องในแนวทางที่จะร่วมกันสร้างกลไกธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณในระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกและหน่วยงานที่สนใจนำหลักการและแนวทางไปปฏิบัติ โดยหลักความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 หลักการ ได้แก่ หลักความโปร่งใสทางการคลัง และหลักความโปร่งใสในงบประมาณ โดยมีรายละเอียดดังนี้

“ความโปร่งใสทางการคลัง” (Fiscal Transparency) คือ การเปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบายการคลัง การบัญชีภาครัฐและการคาดคะเนทางการคลังต่าง ๆ รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่มีความน่าเชื่อถือ

ครบถ้วน เข้าใจได้ และทันท่วงที เพื่อให้สาธารณะสามารถประเมินสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาลและต้นทุนกับประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและในอนาคตได้ (Kopitz, Craig, 1998) ซึ่งนิยามข้างต้นสอดคล้องกับนิยามความโปร่งใสทางการคลังของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, 2007) กล่าวคือ ความโปร่งใสทางการคลัง หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเงินการคลังของรัฐบาลทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต รวมถึงในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาลที่กำหนดนโยบายการคลังและเป้าประสงค์ เช่นเดียวกับนิยามขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) (Organization for Economic Co-operation and Development, 2014) ที่กล่าวว่า ความโปร่งใสทางการคลังเป็นการเปิดเผยเจตนาของนโยบายภาครัฐ กระบวนการจัดทำ และการนำไปปฏิบัติให้เห็นผลสัมฤทธิ์ ถือเป็นหัวใจสำคัญของความโปร่งใสทางการคลัง และเป็นเงื่อนไขหนึ่งสำหรับการมีเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและการมีธรรมาภิบาลที่ดี

นอกจากนี้ ในกระบวนการจัดทำงบประมาณนั้น เอกสารงบประมาณและการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณมีความสำคัญยิ่ง ไม่เพียงแต่ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเท่านั้น แต่หมายรวมไปถึง “ความโปร่งใสในงบประมาณ” (Budget Transparency) ด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังที่ถูกต้องและครบถ้วนให้สาธารณชนได้รับรู้ในเวลาและวิธีการที่เหมาะสม (Organization for Economic Co-operation and Development, 2002) โดยจะต้องให้ข้อมูลทุกด้านที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลโดยเปิดเผย และนำเสนอข้อมูลรวมที่ครบถ้วนต่อสาธารณชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ความโปร่งใสทางงบประมาณจึงเป็นหัวใจสำคัญของความโปร่งใสทางการคลัง ซึ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาล และเป็นมาตรวัดที่ดีสำหรับความน่าเชื่อถือทางการคลังของประเทศอีกด้วย เพื่อให้เข้าใจถึงความโปร่งใสในการงบประมาณดังที่ได้เกริ่นนำไว้ข้างต้น ดังนั้น ในบทความนี้จะกล่าวถึงการประเมินความโปร่งใสในการงบประมาณในระดับสากล และการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นนวัตกรรมในการสร้างความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

2. การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณในระดับสากล

ความโปร่งใสทางงบประมาณมีการขับเคลื่อนอย่างจริงจังในระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาจากหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศ ในที่นี้จะกล่าวถึงหลักการ แนวปฏิบัติ รวมทั้งเกณฑ์มาตรฐานที่องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้นำมาใช้ในการวัดความโปร่งใสทางการคลัง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD)

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้จัดทำแนวปฏิบัติสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณขึ้นในปี ค.ศ. 2001 โดยได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับเอกสารงบประมาณ โดยกำหนดหลักการที่ใช้ในการอ้างอิงไว้ 3 ประการ คือ

- 1) เนื้อหาและเอกสารงบประมาณที่ควรต้องมี เช่น รายงานงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report) รายงานการคลังรายเดือน (Monthly Report) รายงานการคลังระยะยาว (Long-term Report)
- 2) ข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผย (Specific Disclosures) อาทิ สมมติฐานทางเศรษฐกิจ รายงานรายจ่ายภาษี
- 3) แนวปฏิบัติหรือมาตรฐานส่งเสริมการจัดทำรายงานให้มีคุณภาพ (Integrity, Control Accountability)

นอกจากนั้น OECD ยังได้กำหนดปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย 1) การจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง 2) การกำหนดสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม 3) การจัดทำงบประมาณแบบบนสู่ล่าง 4) การลดอำนาจในการควบคุมการจัดทำงบประมาณจากส่วนกลาง 5) การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ 6) การใช้แนวทางการบริหารทางการเงินยุคใหม่ในการจัดทำงบประมาณ

ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะในเรื่องธรรมาภิบาลของการงบประมาณ (Budgetary Governance) ซึ่งกำหนดหลักการปฏิบัติที่ดีไว้ 10 ประการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการออกแบบ บังคับใช้ ปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยอยู่ภายในหลักสำคัญ คือ เน้นการเปิดเผยเอกสารงบประมาณและข้อมูลอย่างโปร่งใส และเข้าถึงง่าย และเน้นให้การนำเสนองบประมาณมีความชัดเจน ผ่านกระบวนการทางกฎหมายสามารถยับยั้งการใช้ช่องทางนอกงบประมาณได้ โดยหลักธรรมาภิบาลการงบประมาณที่ดี 10 ประการประกอบด้วย

1. การบริหารจัดการงบประมาณต้องมีความชัดเจน เน้นอน และมีความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ยังมีการออกแบบเพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสนับสนุนการดำเนินนโยบายการคลังที่ยั่งยืน
2. การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลมีการกำหนดยุทธศาสตร์และความสำคัญในระยะปานกลาง
3. ออกแบบและวางแผนการใช้งบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า
4. สร้างหลักประกันในด้านการเปิดเผยเอกสารงบประมาณและข้อมูลที่เกี่ยวข้องมีความโปร่งใส และสามารถเข้าถึงได้
5. จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นและการโต้เถียงในเรื่องทางเลือกของการใช้งบประมาณจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม

6. นำเสนอบัญชีการเงินการคลังภาครัฐที่มีความครอบคลุม ถูกต้อง และเชื่อถือได้ รวมถึงการนำเสนอโครงการภาครัฐที่ใช้แหล่งเงินทุนอื่น ๆ ด้วย

7. วางแผน บริหารจัดการ และการติดตามการใช้งบประมาณอย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ

8. สร้างหลักประกันในด้านผลการดำเนินงาน การประเมิน และคุณค่าของงบประมาณที่ใช้ โดยกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการงบประมาณ

9. ประเมิน และบริหารจัดการงบประมาณให้มีความยั่งยืนในระยะยาว และลดปัจจัยเสี่ยงทางการคลัง

10. ส่งเสริมให้มีการประมาณการงบประมาณ การวางแผนทางการคลังและการนำงบประมาณไปปฏิบัติ โดยสร้างหลักประกันด้านคุณภาพและการตรวจประเมินงบประมาณที่มีความอิสระและละเอียดรอบคอบ

สำหรับการเปิดโอกาสให้เกิดการแสดงความคิดเห็นในเรื่องทางเลือกของการใช้งบประมาณจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชน และภาคประชาสังคม โดยมีรายละเอียดดังนี้ (OECD, 2015)

1. เปิดโอกาสให้รัฐสภาและคณะกรรมการมีส่วนร่วมกับการงบประมาณในทุกขั้นตอนที่สำคัญตามความเหมาะสม

2. อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมของรัฐสภา ประชาชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งจัดให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับความสำคัญของการใช้จ่าย โอกาส และความคุ้มค่าของงบประมาณ

3. มีการให้ความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ และผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ

4. มีการตรวจสอบให้แน่ใจว่าการตัดสินใจที่สำคัญเกี่ยวกับงบประมาณได้ดำเนินการตามกรอบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับงบประมาณอย่างครบถ้วน

แต่อย่างไรก็ดี แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณ (Best Practices in Budget Transparency) ของ OECD สามารถเทียบเคียงได้กับหลักความโปร่งใสของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่ไม่ถูกกำหนดให้เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน โดยมีสถานะเป็นหลักการอ้างอิงเพื่อใช้ในการงบประมาณเท่านั้น

2.2 องค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ (International Budget Partnership - IBP)

International Budget Partnership หรือองค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2560) โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูล การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณ การใช้จ่าย

งบประมาณจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงต่อความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดน้อยลง

โดยการทำงานขององค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ (IBP) อยู่ภายใต้หลักการที่ยึดถือร่วมกัน ดังนี้

1. การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณและการนำงบประมาณไปใช้เพื่อตอบสนองต่อประชาชน จะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อประชาชนมีความเข้าใจและเข้าร่วมในการจัดทำงบประมาณ
2. การเข้าร่วมของภาคประชาสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการทางนโยบายและกระบวนการงบประมาณ ทั้งในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ
3. รัฐบาลมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการงบประมาณอย่างครบถ้วนและรวดเร็ว และต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณด้วย
4. รัฐบาลมีหน้าที่ในการสร้างความมั่นใจว่าจะนำเงินในกองทุนสาธารณะที่มีอยู่ไปใช้เพื่อจัดความยากจน โดยในกองทุนสาธารณะต้องกำหนดให้มีสัดส่วนการใช้จ่ายในเรื่องการจัดความยากจนมากที่สุด
5. กองทุนสาธารณะควรจะถูกนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์เป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับคนจนและผู้ด้อยโอกาส

โดย IBP ได้วางหลักการไว้ว่า ความรับผิดชอบทางงบประมาณจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับสามเสาหลัก ดังนี้

เสาหลักที่ 1 ความโปร่งใสทางงบประมาณ (Budget Transparency) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยนโยบาย และข้อมูลทางด้านงบประมาณอย่างครบถ้วน

เสาหลักที่ 2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน (Public Participation in the Budget Process)

เสาหลักที่ 3 การมีสถาบันที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลงบประมาณที่เข้มแข็ง (Strong Formal Oversight Institutions) ทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ และจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

โดยทั้งสามเสาหลักดังกล่าวนี้ ต้องมีการทำงานประสานร่วมกันในการสร้างกลไกที่เอื้อให้เกิดความรับผิดชอบทางงบประมาณ หากขาดเสาหลักใดเสาหลักหนึ่งแล้วจะส่งผลต่อการทำงานของเสาหลักอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง IBP ได้ความสำคัญของเสาหลักที่ 2 ในเรื่องของความร่วมมือของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) เพื่อสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสของงบประมาณ IBP ได้วางหลักไว้ว่า ในการพิจารณาเรื่องความร่วมมือของประชาชนจำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ (The International Budget Partnership (IBP), 2011) ดังนี้

1. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ จำเป็นที่จะต้องครอบคลุมกระบวนการงบประมาณในทุกส่วน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงช่วงใดช่วงหนึ่งจึงไม่เพียงพอ นอกจากนี้ การใช้จ่ายงบประมาณทุกประเภทควรผ่านกระบวนการตัดสินใจภายใต้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้กระบวนการงบประมาณมีความเป็นประชาธิปไตย

2. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบว่าการจัดทำงบประมาณเป็นไปตามกรอบงบประมาณ สอดคล้องกับความต้องการและขนาดของการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือไม่ เพียงใด

3. ควรมีการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เป็นปัจจุบัน ทันสถานการณ์ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสิ่งที่รัฐบาลกำลังดำเนินการ

4. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเกิดขึ้นก่อนที่รัฐบาลจะดำเนินการตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้รัฐบาลได้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ

5. รัฐบาลมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงรุก ไม่ใช่เพียงการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารราชการเท่านั้น

6. รัฐบาลจำเป็นต้องอธิบายให้ประชาชนได้เข้าใจและตระหนักว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะส่งผลต่อการตัดสินใจในการใช้จ่ายด้านงบประมาณอย่างไร

7. ควรจัดให้มีกลไกการช่วยเหลือในกระบวนการทางศาล ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณนั้นถูกเพิกเฉย

อนึ่ง กิจกรรมที่สำคัญของ IBP ในการให้หลักต้นและช่วยเหลือในการสร้างความโปร่งใสในการงบประมาณ ได้แก่ การร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายในการส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ การกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ การเฝ้าระวังไม่ให้เกิดการคอร์รัปชัน รวมทั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ทั้งในระดับของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของ IBP นับว่าประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากหลายประเทศโดยกิจกรรมสำคัญที่ได้รับความร่วมมือจากหลากหลายประเทศทั่วโลกและเป็นกิจกรรมที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นนั้น IBP ได้จัดทำโครงการสำคัญ อาทิ The International Budget Partnership (IBP), 2016

(1) โครงการความร่วมมือระดับโลกเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคม (The Global Partnership for Social Accountability (GPSA)) เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากเห็นว่าความรับผิดชอบต่อสังคมของพลเมืองเป็นแนวคิดที่นำไปสู่ความรับผิดชอบต่อทางการเมือง (Accountability Politics) ที่มีประสิทธิภาพและได้นำนวัตกรรมที่เรียกว่า Civic Technology เข้ามาใช้เป็นตัวช่วย โดยเป้าหมายของ GPSA คือการแบ่งปันข้อมูลและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณในประเทศต่าง ๆ รวมไปถึงการขยายผลไปสู่การมีส่วนร่วมด้านงบประมาณในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

(2) การสัมมนาในโครงการ Participatory Budget Project (PBP) (The International Budget Partnership (IBP), 2017) ซึ่งเป็นโครงการที่สนับสนุนกระบวนการจัดทำ “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม” เพื่อสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง โดยก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2009 เริ่มดำเนินงานในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา มีการดำเนินงานหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม 2) จัดทำห้องปฏิบัติการสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 3) การสร้างเครือข่ายพันธมิตรภายในท้องถิ่น

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ โครงการ Participatory Budget Project (PBP) ได้กำหนดกลยุทธ์และข้อกำหนดในการจัดกิจกรรมว่า รัฐบาลต้องออกแบบกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้กระจายไปในวงกว้างและครอบคลุมภาคประชาชน ให้ได้มากที่สุด โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เคยใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่น และเริ่มต้นจากการแต่งตั้งผู้นำสมาชิกของท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำและช่วยชี้แนะโครงการให้กับประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมในทางงบประมาณเป็นการส่งคืนอำนาจให้แก่ประชาชน เป็นเครื่องมือทางประชาธิปไตยที่สามารถทำให้เห็นความต้องการและการลำดับความสำคัญในผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของประชาชน ทั้งนี้ อาจมีรายละเอียดและกระบวนการที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ละท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะได้รับประโยชน์จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การจัดทำงบประมาณมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากขึ้น ทั้งนี้ กลไกงบประมาณแบบมีส่วนร่วมนั้นควรมีอยู่ในทุกระดับ แต่อย่างไรก็ดี จากการดำเนินการตามหลักการดังกล่าว พบว่า สามารถขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าในระดับรัฐ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในทางงบประมาณสามารถดำเนินการในหลายลักษณะ อาทิ การใช้นวัตกรรมด้านเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการสร้างแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณได้โดยง่าย ลดต้นทุน และอำนวยความสะดวกในการเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ การที่รัฐบาลใช้ข้อมูลที่ได้รับผ่านช่องทางออนไลน์สามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการตัดสินใจด้านงบประมาณ และช่วยให้รัฐบาลมีความรอบคอบมากขึ้น

(3) นอกจากนี้ IBP ยังได้จัดทำคะแนนความโปร่งใสของงบประมาณ (Budget Transparency Score) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ดัชนีงบประมาณแบบเปิด” (The Open Budget Index หรือ OBI) ซึ่งในปัจจุบันได้รับการยอมรับจากนานาชาติประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยเครื่องมือ OBI อยู่ในรูปของแบบสอบถาม ทำการสำรวจโดยนักวิจัยอิสระ และเปรียบเทียบข้อมูลงบประมาณที่สำคัญของรัฐบาลทั่วโลก โดยทำการประเมินความพร้อมของเอกสารงบประมาณและการเปิดเผยต่อสาธารณะที่สำคัญ 8 รายการ เพื่อให้เห็นภาพรวมเกี่ยวกับการวางแผนและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งการพิจารณา “การเปิดเผยต่อสาธารณะ” นั้น เอกสารต่าง ๆ จะต้องเผยแพร่ในระบบ

ออนไลน์ตามกรอบเวลาที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดี มีข้อมูลที่ครบถ้วน ครบคลุม และมีประโยชน์ โดยหากมีผลคะแนนตั้งแต่ 61 คะแนนขึ้นไป จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน แสดงให้เห็นว่าประเทศที่ถูกประเมินนั้นมีแนวโน้มที่จะเผยแพร่เนื้อหาเกี่ยวกับงบประมาณที่เพียงพอต่อการนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอภิปรายสาธารณะเกี่ยวกับงบประมาณ (Paolo De Renzio, Harika Masud, 2011)

สำหรับการประเมินระดับการเปิดเผยของกระบวนการงบประมาณ ในการประเมินความโปร่งใสของงบประมาณ (Open Budget Index Score) มีการประเมิน 8 รายการ ดังนี้ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2560)

1. ถ้อยคำแถลงก่อนจัดทำงบประมาณ (Pre-Budget Statement) ได้แก่ เหตุผลความจำเป็นในการจัดทำงบประมาณ ประมาณการรายรับ-รายจ่าย และข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ
2. ข้อเสนอในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร (Executive's Budget Proposal) ได้แก่ นโยบายของรัฐบาลในภาพรวม และการจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่คาดว่าจะดำเนินการ
3. แผนงบประมาณที่มีสถานะเป็นกฎหมาย (Enacted Budget) ได้แก่ สรุปภาพรวมของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และใช้จ่ายงบประมาณ
4. รายงานงบประมาณสำหรับประชาชน (Citizens Budget) เป็นการสรุปผลรายงานฉบับเต็มให้สั้น กระชับ และสามารถเข้าใจได้ง่าย เพื่อนำเสนอข้อมูลที่สำคัญต่อสาธารณะ
5. รายงานผลการดำเนินงานระหว่างปี (In-Year Reports) โดยจัดทำรายงานเพื่อแสดงข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ รายจ่ายและหนี้ โดยจัดทำรายงานเพื่อแสดงข้อมูลเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาส
6. การจัดทำรายงานเพื่อทบทวนผลการดำเนินงานในช่วงกลางปี (Mid-Year Review) โดยฝ่ายบริหารควรจัดพิมพ์เผยแพร่รายงาน ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสถานะเศรษฐกิจที่กระทบต่อการดำเนินนโยบาย และการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติไว้ประกอบด้วย
7. รายงานผลการดำเนินงานในช่วงสิ้นปีงบประมาณ (Year-End Report) โดยรัฐบาลจะต้องสรุปผลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการคลัง พร้อมกับรายงานความก้าวหน้าเกี่ยวกับการจัดทำโครงการตามที่กำหนดไว้ในแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
8. รายงานผลการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี (Audit Report) ซึ่งได้ตรวจสอบการใช้จ่ายด้านงบประมาณอย่างสมบูรณ์แล้วโดยองค์กรอิสระ

สำหรับผลการประเมินความโปร่งใสของงบประมาณ (Open Budget Index score) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผลการประเมิน The Open Budget Survey (OBS) ของประเทศไทยที่ประเมินโดยองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศด้านงบประมาณ (IBP) (International Budget Partnership, 2019) นั้น รายงานผลการสำรวจความโปร่งใสของงบประมาณ (Open Budget Index score (OBI))

ประจำปี พ.ศ. 2562 ปรากฏว่า ประเทศไทยได้ระดับคะแนน 61 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 30 จาก 117 ประเทศ และมีคะแนนที่สูงขึ้นจากการประเมินในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งได้ผลการประเมิน 56 คะแนน ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงบประมาณได้พัฒนาและจัดทำเอกสารที่แสดงข้อมูลทั้งทางด้านการคลัง การงบประมาณที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น และนำออกเผยแพร่ให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และได้เพิ่มความพร้อมของข้อมูลงบประมาณโดยเผยแพร่รายงานสิ้นปีทางออนไลน์ ทำให้การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนทำได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในกระบวนการงบประมาณนั้น ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาทุกขั้นตอน ซึ่งในส่วนนี้ สำนักงานงบประมาณได้มีการดำเนินการในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชนผ่านทางเว็บไซต์ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทั้งหน่วยรับงบประมาณ และสามารถขอตั้งงบประมาณได้ ทำให้งบประมาณที่จะจัดสรรลงในพื้นที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ผลคะแนนในปี พ.ศ. 2562 ในส่วนของการจัดทำรายงานเพื่อทบทวนผลการดำเนินงานในช่วงกลางปี (Mid-Year Review) พบว่า มีการเผยแพร่ออนไลน์ล่าช้า ไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลา ส่งผลให้ไม่มีคะแนนในส่วนดังกล่าว

อนึ่ง ในรายงานผลการประเมินความโปร่งใสของงบประมาณ ได้มีข้อเสนอแนะในการพัฒนาความโปร่งใสของงบประมาณว่า ประเทศไทยควรให้ความสำคัญในการดำเนินการในประเด็นดังต่อไปนี้

1) การเผยแพร่รายงานกลางปี (Mid-Year Report) หรือการรายงานแนวโน้มเศรษฐกิจไทย ควรดำเนินการภายในสามเดือนนับจากวันสิ้นรอบระยะเวลารายงาน 2) ข้อเสนอในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร (Executive's Budget Proposal) ควรปรากฏข้อมูลย้อนหลังอย่างน้อยสองปีงบประมาณ เพื่อแสดงแนวโน้มและการเปรียบเทียบงบประมาณ 3) รายงานผลการดำเนินงานในช่วงสิ้นปีงบประมาณควรรายงานเศรษฐกิจมหภาคและข้อมูลหนี้สาธารณะในช่วงสิ้นปี 4) ปรับปรุงถ้อยคำแถลงก่อนจัดทำงบประมาณ (Pre-Budget Statement) โดยเพิ่มข้อมูลเกี่ยวกับการคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาค และการคาดการณ์รายจ่ายของรัฐในอนาคต

อย่างไรก็ดี การเปิดเผยเอกสารงบประมาณเพียงอย่างเดียวนั้นยังไม่เพียงพอสำหรับการกำกับดูแลความโปร่งใสของงบประมาณ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) โดยการวัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ จะประเมินจากระดับที่รัฐบาลให้โอกาสแก่สาธารณชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางด้านงบประมาณ โดยโอกาสดังกล่าวจะต้องได้รับตลอดกระบวนการงบประมาณ (International Budget Partnership, 2017) ในส่วนนี้ประเมินจากการปฏิบัติของผู้บริหารของรัฐบาลกลางสถานิติบัญญัติ และสถาบันการตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution) โดยใช้ 18 ตัวบ่งชี้ที่มีน้ำหนักเท่ากัน สอดคล้อง

กับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการคลัง (Principles of Public Participation in Fiscal Policies) (Global Initiative for Fiscal Transparency, 2015) ขององค์การแห่งความริเริ่มสากลว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง (GIFT) โดยมีระดับคะแนนจาก 0 ถึง 100 โดยผลคะแนนการมีส่วนร่วมของประชาชนในรอบปีประเมิน พ.ศ. 2562 นั้น ประเทศไทยได้ระดับคะแนน 13 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์อย่างมาก และได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญเพื่อเสริมสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. สำนักงานประมาณควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการ เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระหว่างขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ระหว่างกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณควรเสริมกลไกการมีส่วนร่วมกับองค์กรประชาสังคม หรือประชาชน และพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งให้กับชุมชนที่ยังอ่อนแอ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านองค์กรภาคประชาสังคม

2. รัฐสภาไทยควรดำเนินการเปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์กรสาธารณะ หรือองค์กรภาคประชาสังคม เข้าร่วมการพิจารณาข้อเสนองบประมาณ และเปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์กรสาธารณะ หรือองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมรับฟังการพิจารณารายงานการตรวจสอบ

3. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรสร้างกลไกการตรวจสอบขั้นสูง พัฒนาระบวนการในการตรวจสอบ และควรให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบด้านต่าง ๆ

นอกจากนี้ การวัดความโปร่งใสของงบประมาณยังใช้เกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาโดยองค์กรต่าง ๆ เช่น สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (IMF) องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) องค์กรระหว่างประเทศของสถาบันตรวจสอบสูงสุด (INTOSAI) และองค์กรริเริ่มระดับโลกเพื่อความโปร่งใสทางการคลัง (GIFT) ดังจะได้กล่าวในลำดับถัดไป

2.3 องค์การแห่งความริเริ่มสากลว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง (Global Initiative for Fiscal Transparency - GIFT)

องค์การแห่งความริเริ่มสากลว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง (Global Initiative for Fiscal Transparency) เป็นเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดบรรทัดฐานร่วมกันในระดับสากล และพัฒนาความโปร่งใสทางการคลังอย่างต่อเนื่อง โดยมีมุ่งหมายให้เกิดความสอดคล้องกันของมาตรฐานต่าง ๆ ที่เดิมอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศสมาชิก รวมทั้งสร้างฉันทามติร่วมกันเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ในการนี้ GIFT ได้นำเสนอหลักการขั้นสูงของความโปร่งใสทางการคลัง (GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency) ซึ่งได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2555 (UNGA Resolution 67/218) มีวัตถุประสงค์ให้ประเทศสมาชิกเพิ่มความพยายามในการพัฒนาความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรับผิดชอบในนโยบายการคลัง รวมถึงการพิจารณาตามหลักการที่กำหนดโดย GIFT และในปี พ.ศ. 2559

GIFT ได้พัฒนาหลักการสำคัญอีกหลักการหนึ่งคือ หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการคลัง (Principles of Public Participation in Fiscal Policies)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น “หลักการขั้นสูงของความโปร่งใสทางการคลัง” (High-Level Principles on Fiscal Transparency) ประกอบด้วยหลักการ 10 ประการ มีรายละเอียดดังนี้

1. ประชาชนมีสิทธิในการค้นหาและได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ โดยกฎหมายควรบัญญัติรับรองการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะโดยไม่เลือกปฏิบัติ หากมีข้อยกเว้นควรจำกัดเท่าที่จำเป็น

2. รัฐบาลควรเผยแพร่วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลังโดยรวมที่ชัดเจนและสามารถวัดผลได้ ควรจัดทำรายงานความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ และหากการดำเนินการมีความแตกต่างจากแผนที่วางไว้ ควรอธิบายเหตุผล

3. ควรมีการนำเสนอข้อมูลทางการเงินและข้อมูลที่มีใช้ทางการเงินที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการคลัง ผลการดำเนินงาน ความเสี่ยงทางการคลัง สินทรัพย์ และหนี้สินภาครัฐ โดยนำเสนอข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ

4. รัฐบาลควรประกาศให้สาธารณะทราบถึงเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการคลัง โดยมีการประเมินและเปิดเผยผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่ได้คาดการณ์ไว้โดยเปรียบเทียบกับที่เกิดขึ้นจริง

5. การดำเนินธุรกรรมทางการเงินทั้งหมดของภาครัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายกลไกการควบคุม และวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินภาครัฐ ควรเปิดเผยแก่สาธารณะ และควรได้รับการตรวจประเมินอย่างละเอียด และโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระ

6. รัฐบาลควรกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ของการรายงานความโปร่งใสและความรับผิดชอบอย่างชัดเจน และควรเปิดเผยความสัมพันธ์ทางการเงินของภาครัฐบาลกับเอกชน โดยปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และขั้นตอนที่ชัดเจน

7. ควรกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบในการเพิ่มรายได้ การก่อหนี้สิน การใช้ทรัพยากร การลงทุน และการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างชัดเจนในกฎหมาย และใช้บังคับกับทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐอื่น

8. การขึ้นอัตราภาษีและการกำหนดงบประมาณรายจ่ายควรผ่านการพิจารณาและอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ และฝ่ายนิติบัญญัติควรได้รับหน้าที่และอำนาจ ทรัพยากร และข้อมูลที่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

9. สถาบันการตรวจสอบขั้นสูงสุด (The Supreme Audit Institutions) ต้องมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล มีหน้าที่และอำนาจในการเข้าถึงข้อมูล และมีทรัพยากรที่เพียงพอในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินและรายงานให้ประชาชนได้ทราบ

10. ประชาชนควรได้รับสิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการอภิปรายสาธารณะในการออกแบบนโยบายการคลัง และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น GIFT ได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง “วิธีการใด ๆ ที่ประชาชน ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ” ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในการกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณของรัฐบาลนี้ ได้ถูกกำหนดไว้ในหลักการขั้นสูงของความโปร่งใสทางการคลัง การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ ซึ่งประกอบด้วยหลัก 10 ประการ ในการที่จะให้ประชาชนและบุคคลผู้ไม่ใช่ภาครัฐได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการอภิปรายเพื่อการออกแบบและนำนโยบายทางการคลังไปปฏิบัติ โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการคลังนี้ เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์ในการเป็นแนวทางให้ผู้กำหนดนโยบายการคลังและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ได้ปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นผลมาจากความร่วมมือของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของรัฐบาล ราชการส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภานิติบัญญัติ รวมทั้งหน่วยงานทางกฎหมาย สถาบันตรวจสอบ และตัวแทนจากภาคประชาชน ในการอภิปรายเพื่อหาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการคลัง และกระบวนการงบประมาณของรัฐ โดย “หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการคลัง” (Principles of Public Participation in Fiscal Policy) 10 ประการ (Global Initiative for Fiscal Transparency, 2015) ประกอบด้วย

1. การเข้าถึง (Accessibility) รัฐต้องจัดให้มีการอำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเผยแพร่เอกสาร ข้อมูลทางงบประมาณที่สมบูรณ์ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

2. การเปิดกว้าง (Openness) รัฐต้องให้ข้อมูลที่ครบถ้วนและสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมแต่ละขอบเขตได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของสาธารณะสามารถเกิดผลลัพธ์ได้อย่างแท้จริง

3. ความหลากหลาย (Inclusiveness) รัฐต้องจัดให้มีกลไกและวิธีการที่หลากหลายเพื่อรองรับการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน หรือกลุ่มบุคคลที่อาจมีความแตกต่างกัน เช่น ประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา ความพิการ และความแตกต่างทางเพศ

4. การเคารพการแสดงออก (Respect for Self-Expression) รัฐต้องอนุญาตและสนับสนุนบุคคล ชุมชน หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบโดยตรงในการที่จะเลือกใช้วิธีการมีส่วนร่วมที่บุคคลในกลุ่มเหล่านั้นประสงค์

5. ทันท่วงที (Timeliness) รัฐต้องให้ระยะเวลาที่เพียงพอในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนโยบายทางการคลัง โดยระยะเวลาต้องเพียงพอและทันต่อรอบงบประมาณในแต่ละครั้ง เนื่องจากในบางกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะต้องดำเนินการมากกว่าหนึ่งรอบ

6. เชิงลึก (Depth) การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นที่จะต้องให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และแจ้งวัตถุประสงค์ของนโยบายแต่ละนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการระบุถึงผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

7. ได้สัดส่วน (Proportionality) มีการผสมผสานกลไกการมีส่วนร่วมตามสัดส่วน และคำนึงถึงผลกระทบของปัญหาและนโยบายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

8. อย่างยั่งยืน (Sustainability) ทุกหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการจัดให้มีการมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อแบ่งปันความรู้ สร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกัน ดำเนินการอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลที่ได้จะถูกนำกลับไปใช้ ทบทวนการตัดสินใจด้านนโยบายทางการคลัง และเพื่อปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในอนาคต

9. ความมั่นใจ (Complementarity) การสร้างความมั่นใจในกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการกำกับดูแลและความรับผิดชอบ

10. การแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน (Reciprocity) หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม และควรกระทำและปฏิบัติตามกติกาที่ตกลงไว้กับประชาชน เพื่อให้การมีส่วนร่วมนั้นสามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ทั้งนี้ ภายใต้หลักการดังกล่าวข้างต้น ได้ระบุขยายความหลักการระดับสูงด้านความโปร่งใส ทางการคลัง การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ (High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability) ไว้รวม 10 ประการ ได้แก่

1. ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับและให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการคลัง เพื่อเป็นการรับประกันสิทธินี้ ในกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ๆ ควรที่จะกำหนดข้อบังคับที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนมีความพร้อม ด้านข้อมูลทางการเงินโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

2. รัฐบาลควรเผยแพร่วัตถุประสงค์และเกณฑ์การวัดผลนโยบายทางการคลังที่ชัดเจน รวมถึงรายงานความคืบหน้าในด้านต่าง ๆ และความเป็นไปได้หรืออัตราและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ของแผนงานให้ประชาชนทราบ

3. ประชาชนควรได้รับทราบข้อมูลทางการเงินและที่ไม่ใช่การเงินทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงการคาดการณ์ในอนาคตเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเงิน และผลการดำเนินงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน สินทรัพย์และหนี้สาธารณะของประเทศ โดยการนำเสนอข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นไปตาม มาตรฐานสากลและสอดคล้องกับรายงานอื่น ๆ ที่สามารถรับรองความถูกต้องได้

4. รัฐบาลควรเผยแพร่และสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่กำลังดำเนินการ รวมถึงผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

5. การดำเนินกิจกรรมหรือธุรกรรมในทางการเงินของรัฐ ควรมีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายและการจัดการเงินแผ่นดินนั้นด้วย

6. ควรมีการกำหนดบทบาท หน้าที่และอำนาจให้แก่หน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจน ในการที่จะตรวจสอบหรือรายงานความโปร่งใสทางด้านการคลังและการเงินสาธารณะในภาคประชาชนได้ทราบอย่างเปิดเผย

7. ควรกำหนดบทบาทและหน้าที่ในการเพิ่มรายได้หรือหนี้สินที่เกิดขึ้นจากการบริโภค การลงทุนและการจัดการทรัพยากรสาธารณะไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย

8. ผู้มีอำนาจในการขึ้นภาษีต้องได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ควรเพิ่มรายรับหรือรายจ่ายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ผ่านกระบวนการทางงบประมาณ

9. สถาบันตรวจสอบสูงสุดควรมีความเป็นอิสระตามกฎหมายจากฝ่ายบริหาร และมีหน้าที่และอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรที่เหมาะสมในการตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบนั้นต่อสาธารณะในลักษณะที่เป็นอิสระ มีความรับผิดชอบ และโปร่งใส

10. ประชาชนควรมีสติและโอกาสในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการอภิปรายสาธารณะและการอภิปรายเกี่ยวกับการออกแบบและการนำนโยบายการคลังไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 โครงการความรับผิดชอบทางด้านการเงินการคลังสาธารณะ (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA)

โครงการความรับผิดชอบทางด้านการเงินการคลังสาธารณะ เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2544 เป็นองค์การที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรป ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศส นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ มีวัตถุประสงค์ในการประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะโดยรวมของประเทศ ทั้งในด้านระบบรายจ่ายภาครัฐ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และความรับผิดชอบด้านการเงินการคลัง เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนและจุดแข็งในด้านการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ และนำไปสู่แผนในการปรับปรุงและพัฒนาของแต่ละประเทศ (PEFA, 2016)

ภายใต้กรอบความรับผิดชอบทางด้านการเงินการคลังสาธารณะ (PEFA Framework) (ธนาคารโลก, 2552) ที่ปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2559 มีรายละเอียดครอบคลุมเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง การประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ ซึ่งได้จำแนกตาม 7 เสาหลักของการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ โดยมี 31 ตัวชี้วัด ดังนี้

เสาหลักที่ 1 ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ (Budget Reliability) ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด โดยเปรียบเทียบระหว่างรายรับและรายจ่ายรัฐบาลที่เกิดขึ้นจริงกับที่ได้ประมาณการไว้ในขณะที่มีการจัดทำงบประมาณ

เสาหลักที่ 2 ความโปร่งใสทางการคลัง (Transparency of Public Finances) ประกอบด้วย 6 ตัวชี้วัด โดยพิจารณาจากข้อมูลการบริหารรายจ่ายภาครัฐว่าที่มีความครอบคลุม ต่อเนื่อง และเข้าถึงได้

เสาหลักที่ 3 การบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน (Management of Assets and Liabilities) ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด โดยต้องมีการบันทึกและบริหารจัดการสินทรัพย์ที่ดี ต้องมีการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ในส่วนของหนี้สินและการค้าประกันจะต้องมีการวางแผนและการติดตามที่ดี

เสาหลักที่ 4 การจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการคลังและการจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัด โดยประเมินแผนการดำเนินงานและการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการคลังและงบประมาณตามแนวนโยบายของรัฐบาล ความเพียงพอในการคาดการณ์ด้านเศรษฐกิจมหภาคและด้านการคลัง

เสาหลักที่ 5 ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ ประกอบด้วย 8 ตัวชี้วัด โดยประเมินระบบการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่างบประมาณได้ถูกใช้ไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

เสาหลักที่ 6 การบันทึกบัญชีและการรายงาน (Accounting and Reporting) ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด โดยประเมินความทันต่อเหตุการณ์ ความสม่ำเสมอของรายงานการเงินในภาพรวม ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่หน่วยบริการสาธารณะได้รับ คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการคลังภายในปีงบประมาณและ รายงานการเงินประจำปี

เสาหลักที่ 7 การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก (External Scrutiny and Audit) ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด โดยประเมินระบบการกำกับและตรวจสอบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐจากผู้ตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยรัฐสภาและการพิจารณา รายงานการตรวจสอบขององค์กรอิสระโดยรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประเมินความโปร่งใสทางกระบวนการงบประมาณของ PEFA จะไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณไว้โดยตรง แต่ก็พบว่า PEFA ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ รวมถึงความเกี่ยวข้องทางด้านการเมืองไว้ในตัวชี้วัด PI-17 ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่อยู่ในเสาหลักที่ 4 เรื่องตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย ธนาคารโลกได้ประเมินผลการบริหารการเงินการคลังภาคสาธารณะของประเทศไทยโดยเริ่มต้นจากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และเข้าพบหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลและหลักฐานที่จำเป็น ผลลัพธ์การถูกประเมินโดยประเทศไทยได้เริ่มต้นการปฏิรูปการบริหารการเงินการคลังสาธารณะมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ของกรอบการประเมินความรับผิดชอบทางการเงินการคลังภาคสาธารณะ คือการเสนอแนะเป้าหมายพร้อมทั้งแนวทางการประเมินผลการบริหารการเงินการคลังภาคสาธารณะผ่านตัวชี้วัดที่เหมาะสมและได้มาตรฐานให้แก่รัฐบาลไทย โดยแนวทางและวิธีการของการประเมินตามกรอบ PEFA จะระบุอยู่ในกรอบการประเมินผลการดำเนินการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดทั้งหมด 28 ตัวชี้วัด ครอบคลุมระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ โดยวิธีการของ PEFA

จะพิจารณาข้อมูลย้อนหลัง 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยแหล่งข้อมูลที่น่ามาใช้ในการจัดทำรายงานมาจากเอกสารราชการ ข้อมูลสถิติ รายงานการประเมินจากหน่วยงานภายนอก การสัมภาษณ์ผู้ใช้และผู้จัดทำระบบฐานข้อมูลการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้แทนองค์กรเพื่อการพัฒนา และที่ปรึกษาด้านกฎหมายและภาษีอากร (PEFA Secretariat, 2016) ในส่วนของขอบเขตการประเมินนั้น การประเมินตามกรอบ PEFA ได้ให้ความสำคัญกับระบบการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาล โดยจะครอบคลุมระบบการบริหารการเงินการคลังทั้งหมดทั้งในภาพรวมและในส่วนของย่อย ไม่ว่าจะเป็นรายได้ วงจรงบประมาณ ตั้งแต่การวางแผน การบริหาร การรายงาน และการตรวจสอบงบประมาณ โดยมีตัวชี้วัดบางตัวที่ออกแบบเพื่อใช้สำหรับวัดปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในระดับท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ให้บริการสาธารณะอีกด้วย (Public Expenditure and Financial Accountability, 2009)

2.5 องค์กรความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Partnership - OGP)

องค์กรความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2554 โดยประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้ง 8 ประเทศ ได้แก่ บราซิล อินโดนีเซีย เม็กซิโก นอร์เวย์ ฟิลิปปินส์ อเมริกาใต้ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์ในการให้คำมั่นที่จะปฏิบัติให้รัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณโดยมีรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น (Open Government Partnership อ้างถึงใน ทิพย์ศรีน ภัคธากุล) โดย OGP เป็นพันธมิตรร่วมกันที่มุ่งเน้นให้รัฐบาลสนับสนุนความโปร่งใสให้อำนาจภาคประชาชนต่อการดำเนินการทุจริตคอร์รัปชัน และใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้เข้มแข็งขึ้น และมีการจัดทำปฏิญญาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Declaration) และแผนการดำเนินงานของแต่ละประเทศในการเข้าร่วมกับ OGP นั้นประเทศต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามหลักการของรัฐบาลที่โปร่งใส โดยรับรองปฏิญญาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ซึ่งการรับรองปฏิญญานี้ นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกต้องยึดมั่นในหลักการที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาต่อต้านการทุจริตของสหประชาชาติ และตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล

ปัจจุบัน OGP มีประเทศสมาชิกจำนวน 75 ประเทศ มีเป้าหมายในการผูกพันรัฐบาลในการส่งเสริมความโปร่งใสให้อำนาจภาคประชาชนต่อการทุจริต และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลภาครัฐ โดยการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย ควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจากประเทศสมาชิก

ดังนั้น ประเทศสมาชิกองค์กรความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ รัฐบาล และภาคประชาสังคม จะทำงานร่วมกันในการพัฒนาและจัดการการปฏิรูปที่นำไปสู่การปรับปรุงที่ทำให้รัฐบาลเปิดมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการเพิ่มความโปร่งใส การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำจัดปัญหาคอร์รัปชัน

และการเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่ดีโดยประเทศสมาชิกต้องร่วมลงนามในปฏิญญาเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐขั้นสูง (High-Level Open Government Declaration) ซึ่งหลักการสำคัญของปฏิญญา มีดังนี้ (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559)

1. ให้คำมั่นในการสนับสนุนการเปิดเผย และการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐมากขึ้น

2. ให้คำมั่นที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย โดยการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความโปร่งใส รวมถึงสร้างช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และเพิ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ นอกจากนี้ ยังสร้างกลไกที่พัฒนาความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจ

3. นำมาตรฐานระดับสูงสุดของจริยธรรมวิชาชีพ ด้วยการให้คำมั่นที่จะดำเนินนโยบายต่อต้านการคอร์รัปชัน กลไก และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่สร้างความมั่นใจในเรื่องความโปร่งใสในการบริหารจัดการการคลังสาธารณะ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และการส่งเสริมหลักนิติธรรม

4. ให้คำมั่นที่จะพัฒนาวิธีการเข้าถึงข้อมูลด้วยเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ เพื่อเพิ่มโอกาสในการใช้ระบบสารสนเทศร่วมกัน รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และช่วยทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจในสิ่งที่รัฐบาลทำได้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ องค์กรความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐต้องให้คำมั่นว่าจะปกป้ององค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations (CSOs)) ในการดำเนินการเพื่อให้ความโปร่งใส และตอบสนองต่อพลเมืองของตนมากขึ้น ซึ่งองค์กรภาคประชาสังคมนี้มีความสำคัญต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ของ OGP เพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการดำเนินการตามปฏิญญา โดยได้แบ่งระดับของการให้คำมั่นเป็น 4 ระดับ คือ ขั้นเริ่มต้น (Initial) ขั้นกลาง (Intermediate) ขั้นสูง (Advanced) และขั้นนวัตกรรม (innovative) เพื่อสร้างกรอบการดำเนินงานที่ยืดหยุ่นขององค์กรภาคประชาสังคม (OGP, 2018)

สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก OGP เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 โดยให้กระทรวงการคลังดำเนินการสมัครเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ซึ่งจะมีการประเมินผลตามเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อเข้าเป็นสมาชิกทุก ๆ ปี และเมื่อเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแล้ว หากมีการกำหนดเงื่อนไขหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลให้เกิดข้อผูกพันที่กำหนดให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ ให้กระทรวงการคลังนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 เรื่องการสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ โดยการประเมินผลตามเกณฑ์ดังกล่าวจะประกอบด้วย การประเมินผลการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ 4 ด้าน ได้แก่ ความโปร่งใสด้านการคลัง การเข้าถึงข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลรายได้และสินทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (ไกลกังวล ไวยทยาการ, 2559)

2.6 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญกับการเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลังในระดับสากล โดยภายหลังจากวิกฤติการณ์ทางการเงินในเอเชีย IMF ได้เผยแพร่หลักปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการปรับปรุงหลักดังกล่าวให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดย IMF ได้กำหนดหลักปฏิบัติที่ดีในด้านความโปร่งใสทางการคลัง ซึ่งประกอบด้วย 4 เสาหลักของความโปร่งใส คือ (ไกลก้อง ไทพยการ, 2559)

เสาหลักที่ 1 การรายงานทางการเงิน (Fiscal Reporting) โดยให้ความสำคัญกับการรายงานข้อมูลทางการเงินที่มีความครอบคลุม เชื่อถือได้ และภายในระยะเวลาที่เหมาะสม และควรครอบคลุมถึงกิจกรรมทางการเงินของภาคสาธารณะ และกิจกรรมทางการเงินที่อยู่ภายใต้ภาคสาธารณะตามมาตรฐานสากล

เสาหลักที่ 2 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำประมาณการด้านการคลังและการงบประมาณ (Fiscal Forecasting and Budgeting) โดยให้ความสำคัญกับการระบุวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณและการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน รวมถึงการคาดการณ์ทางการเงินที่มีความครอบคลุม เชื่อถือได้ และภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

เสาหลักที่ 3 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงิน (Fiscal Risk Analysis and Management) โดยให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล และการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้น โดยรวมถึงการบริหารจัดการ

เสาหลักที่ 4 กำหนดแนวทางปฏิบัติให้การบริหารจัดการรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (Resource Revenue Management) ต้องมุ่งเน้นความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการรับรู้รายได้ที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ IMF ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินและหลักเกณฑ์ในการประเมินผลไว้ 3 ชั้น คือ หลักการปฏิบัติขั้นพื้นฐาน (Basic Practice) หลักการปฏิบัติที่ดี (Good Practice) และหลักการปฏิบัติขั้นสูง (Advanced Practice)

สำหรับประเทศไทย การยกระดับความโปร่งใสทางการเงินตามหลักสากลของ IMF ในปี พ.ศ. 2559 ได้ถูกปรับปรุงให้ดีขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์ใหม่ของ IMF อาทิ การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการเงิน การยกระดับธรรมาภิบาลในกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแล จากเดิมที่อยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง และการแก้ไขเกณฑ์ในการรายงานต้นทุนการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยจัดทำบัญชีธุรกรรม การดำเนินการตามนโยบายของรัฐให้ครอบคลุมทุกกิจกรรมทั้งที่เป็นและไม่เป็นภาระของรัฐ รวมทั้งการยกระดับธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 และตรากฎหมายใหม่คือ พระราชบัญญัติบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เพื่อให้ครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียน

ทั้งกระบวนการ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเป็นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ โดยในปี พ.ศ. 2559 กระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานประเมินความโปร่งใสทางการคลังขึ้น เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันประเมินประเทศไทยในเบื้องต้นตามมาตรฐานความโปร่งใสทางการคลังใหม่ของ IMF ใน 3 มิติแรก 36 ตัวชี้วัด ผลการประเมินพบว่า ประเทศไทยมีตัวชี้วัดอยู่ในระดับสูง 8 ตัว ระดับดี 11 ตัว ระดับพื้นฐาน 13 ตัว และระดับต่ำกว่าพื้นฐาน 4 ตัว หากคำนวณเป็นดัชนีความโปร่งใสทางการคลังโดยให้คะแนนเครื่องชี้วัดระดับสูง ดี พื้นฐาน และต่ำกว่าพื้นฐานเป็น 100 66 33 และ 0 ตามลำดับ

2.7 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International - TI)

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) หรือ TI เป็นองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (NGO) ที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2536 ณ กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี มีภารกิจหลักในการรณรงค์ให้ประชาชนในทุกประเทศทั่วโลกต่อต้านและไม่ยอมรับการคอร์รัปชัน โดยได้ดำเนินการผ่านกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะการจัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index) หรือ CPI เป็นการจัดอันดับความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ที่เริ่มทำกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นเรื่องของการประกาศภาพลักษณ์และระดับความโปร่งใสของทุกประเทศผ่านทั้งการประเมินจากภายนอก การสำรวจประสบการณ์ และการสำรวจความเห็นของบุคคลทั่วไป ปัจจุบันมีเครือข่ายใน 120 ประเทศทั่วโลก

ทั้งนี้ CPI เป็นการ “สำรวจผลสำรวจ” โดยนำข้อมูลตลอดจนความคิดเห็นของนักธุรกิจและสื่อมวลชนที่จัดทำโดยหน่วยงานต่าง ๆ มาจัดทำเป็นดัชนีเดียว ทั้งนี้ เมื่อเริ่มต้นการจัดทำ CPI นั้น TI ใช้ผลสำรวจจากชุดข้อมูลทั้งสิ้น 7 ชุด และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นจนเป็น 13 ชุด ซึ่งแต่ละประเทศอาจใช้ผลการสำรวจที่แตกต่างกันออกไป แต่จะต้องใช้ข้อมูลจากผลสำรวจอย่างน้อย 3 ชุดขึ้นไป (อิสร์กุล อุณหเกตุ, 2561) สำหรับเกณฑ์หรือตัวชี้วัดการประเมินความโปร่งใสในงบประมาณของ TI ถูกบรรจุอยู่ในตัวชี้วัดชุดที่ 4 Economist Intelligence Unit Country Risk Service เป็นเกณฑ์ตรวจสอบความโปร่งใสในการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณ และการมีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (Transparency International, 2018)

1. มีขั้นตอนและความรับผิดชอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดสรร และการใช้งบประมาณหรือไม่
2. มีการทุจริตงบประมาณโดยรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองไม่ว่าในกรณีประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือไม่
3. มีงบประมาณพิเศษที่ไม่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือไม่
4. มีการใช้ทรัพยากรสาธารณะในทางที่ผิดหรือไม่
5. มีข้าราชการระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากรัฐบาลหรือไม่
6. มีองค์กรอิสระที่ตรวจสอบการจัดการด้านงบประมาณหรือไม่

7. มีองค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการกระทำละเมิดหรือไม่

8. มีธรรมเนียมการจ่ายสินบนหรือไม่

ตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้นแล้วว่า การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามดัชนีตัวชี้วัดของ CPI นั้นต้องมีการสำรวจ (ภักดี โพธิศิริ, 2561) ทั้งนี้ TI ได้จัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริตหรือ CPI มีการวัดได้ค่าคะแนนตั้งแต่ 0 - 100 โดยหากมีค่า CPI สูง ประเทศมีความโปร่งใสมาก คอร์รัปชันต่ำ หากค่า CPI ต่ำ ประเทศมีความโปร่งใสน้อย คอร์รัปชันสูง โดยดัชนีการรับรู้การทุจริตในปี พ.ศ. 2562 จากผลการจัดอันดับพบว่า ประเทศไทยได้คะแนน 36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน เช่นเดียวกับในปี พ.ศ. 2562 และอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 180 ประเทศทั่วโลก (Transparency International, 2018)

3. งบประมาณแบบมีส่วนร่วม : นวัตกรรมในการสร้างความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณ คือรายจ่ายที่เป็นตัวเลขซึ่งคาดการณ์ระดับกิจกรรมที่เกิดขึ้นหรือระดับกิจกรรมที่ต้องการ ซึ่งงบประมาณมีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคต เป้าหมายของงบประมาณคือการคาดการณ์ถึงกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ ยังมีการให้คำนิยามของ “งบประมาณ” ไว้ว่า การประมาณรายรับและรายจ่าย ในแง่ของบัญชี งบประมาณเป็นการแสดงรายรับรายจ่ายในแง่ของแผนงาน เป็นแผนงานการใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นทรัพยากรการบริหารเพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างบรรลุเป้าหมาย โดยอาจพิจารณางบประมาณได้ในบทบาทที่ต่างกัน 3 บทบาท ได้แก่ บทบาทด้านเศรษฐกิจ งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจของประเทศในรูปของนโยบายการคลัง บทบาทด้านการบริหาร งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศ และบทบาทด้านการเมือง

สำหรับการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ (Budget Participation) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในปัจจุบันได้นำรูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ซึ่งเป็นนวัตกรรมด้านงบประมาณที่ได้รับความนิยมและแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นทวีปอเมริกาใต้ ยุโรป เอเชีย อเมริกาเหนือ แอฟริกา และตะวันออกกลาง ซึ่งในปัจจุบันมีประเทศที่ใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยในส่วนนี้จะกล่าวถึงความหมายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และระบบแบบมีส่วนร่วมในการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ความหมายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

คำนิยามและความหมายของ “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม” มีความแตกต่างกันไปตามพื้นที่ เช่น ในประเทศบราซิล ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม มีผู้นำเสนอคำจำกัดความเชิงทฤษฎีที่มีความชัดเจนและนำไปประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษาของประเทศบราซิลไว้ว่า งบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการทางตรงซึ่งเป็นไปด้วยความสมัครใจ มีความเป็นประชาธิปไตย และเป็นสากล ซึ่งประชาชนสามารถหารือ ถกเถียง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายและการควบคุมการจัดการของรัฐบาลและการกำหนดนโยบายสาธารณะ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นการสร้างรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยกึ่งทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน (UN-Habitat, 2004)

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการสะท้อนถึงหลักการประชาธิปไตยทางตรงผ่านระบบงบประมาณ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสในการเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล อีกทั้งเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การโต้แย้ง และการโน้มน้าวในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ และเป็นเครื่องมือสำหรับการศึกษา การสร้างความผูกพัน การเสริมสร้างพลังให้แก่ประชาชนทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี มีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมยังช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด อันจะส่งผลในการลดความไม่มีประสิทธิภาพลดการผูกขาดอำนาจของกลุ่มผู้มีอำนาจ รวมถึงระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชันด้วย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2556: 9-39) ดังนั้น ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจที่ประชาชนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทในการตัดสินใจในการใช้งบประมาณในสังคมประชาธิปไตย

จากคำจำกัดความที่นิยามมาแล้วในข้างต้น สามารถสรุปความหมายของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้ว่าหมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณในการกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามผลการจัดทำงบประมาณ โดยจะได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลำดับถัดไป

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมประชาธิปไตยจากภาคประชาชน และการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ภารกิจและหน้าที่ จึงต้องให้ความสำคัญอิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ดังนั้น “หลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น” กำหนดให้การบริหารงบประมาณ การเงิน และการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยระบบการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงประกอบด้วยหลายส่วนสำคัญ กล่าวคือ ระบบรายได้และการจัดการรายจ่าย หรือที่เรียกว่า ระบบการจัดทำงบประมาณของตนเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองความเป็นอิสระด้านการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ตรากฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ 1) กฎหมาย กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้หมายถึงพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกโดย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสาระสำคัญในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ใน หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร มาตรา 23-26 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ ต่าง ๆ มีเงินรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ 2) กฎหมายรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคสี่ ได้กำหนด ให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรร ภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบัญญัติ กฎหมายในเรื่องดังกล่าวมานี้ ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการ สาธารณะ การเงินและการคลัง ทั้งนี้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และเพื่อ เป็นการป้องกันการทุจริต และการกำกับให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คำนึงถึง ความเหมาะสม และความแตกต่างหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้ง ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ด้วย

สำหรับระบบการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันได้นำระบบ งบประมาณแบบมีส่วนร่วมเข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามแผนการพัฒนา ของท้องถิ่น ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.2/ว 4298 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2548 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการดำเนินงานตามระเบียบกระทรวง มหาดไทยฯ ข้อ 26 และ 27 เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนการดำเนินงาน โดยให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาของ เทศบาล หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินงานในพื้นที่ แล้วจัดทำร่างแผนการดำเนินงานเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จากนั้นให้คณะกรรมการพัฒนา ท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนการดำเนินงานแล้วเสนอไปยังผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อประกาศเป็นแผน การดำเนินงาน และกำหนดให้ต้องปิดประกาศแผนการดำเนินงานในสัปดาห์วันนับแต่วันที่ประกาศ และต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวันเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบโดยทั่วกัน

นอกจากนี้ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายในการสร้างความผาสุก ความสงบ ปลอดภัย รวมทั้งความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ตามแนวนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้อำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 4 จัดทำแนวทางการจัดทำงบประมาณและชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณและการดำเนินการด้านงบประมาณเป็นตัวอย่างในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 3028 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2561 เรื่อง ชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อกำชับสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ โดยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณด้านรายรับจากรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้ใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณตามแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณได้สะท้อนต่อความต้องการของประชาชน เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เกิดจากกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้

ภายหลังกระบวนการจัดทำงบประมาณเสร็จสิ้น เพื่อให้การใช้เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย และวัตถุประสงค์ของงบประมาณ จึงเป็นหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบภายหลังการจ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งทำให้ไม่ส่งผลด้านป้องกันเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม นอกจากกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบของรัฐแล้ว การตรวจสอบที่สำคัญคือ การตรวจสอบโดยภาคประชาชน แต่ตามข้อเท็จจริงพบว่ายังขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากความกังวลในการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ ความเกรงกลัวต่ออิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่น และยังพบว่าขาดกลไกในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล แจ้งเบาะแส และกระบวนการที่ใช้ระยะเวลานาน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรและประเทศต่าง ๆ ได้มีแนวทางในการพัฒนาตัวชี้วัดการประเมินความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณร่วมกัน และกำหนดให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดทำงบประมาณของภาครัฐเพื่อให้กระบวนการงบประมาณมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และส่งผลให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง สำหรับของประเทศไทย ได้นำหลักความโปร่งใสในการงบประมาณเข้ามาพัฒนาเครื่องมือในการงบประมาณในขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ และในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพบว่า ได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มีความชัดเจนมากขึ้น ทั้งในขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณที่ต้องมีแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมไปถึงการใช้งบประมาณ และกลไกการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ แต่อย่างไรก็ดี ยังพบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ยังอยู่ในการดำเนินการในระยะเริ่มต้นตามกฎหมายและหนังสือของกระทรวงมหาดไทย แต่การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนและภาคประชาสังคมยังคงมีข้อจำกัดและยังขาดเครื่องมือในการประกันการเข้ามามีบทบาทของภาคประชาชน รวมทั้งความตื่นตัวของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ในระยะแรกเริ่มนี้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องคอยเป็นผู้ผลักดันและช่วยเหลือในขั้นตอนการมีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่การให้ข้อมูลที่ครบถ้วน เข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย และปลอดภัย รวมทั้งกระตุ้นเตือนและสร้างจิตสำนึกสาธารณะในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการในท้องถิ่น และไม่เกรงกลัวต่อการทำหน้าที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ อีกทั้งรัฐต้องสร้างมาตรการและกลไกที่น่าเชื่อถือ และปกป้องคุ้มครองการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ ในขณะที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องเป็นตัวอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานที่ดี มีธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมกันเป็นเครือข่ายการพัฒนาหลักความโปร่งใสในการงบประมาณ และส่งเสริม ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเข้ามาใช้ในกระบวนการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาร่วมในกระบวนการงบประมาณตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้ สอดคล้องกับการให้ความสำคัญของความโปร่งใสในงบประมาณตามกรอบการประเมินสากล ยังผลให้การงบประมาณของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ และบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- ไกลก้อง ไทพการ. (2559). *Open Government Summit*. Retrieved from <https://socialtech.or.th/post/open-government-summit-2016-1?>
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2556). งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ปีที่ 20 ฉบับที่ 1*. หน้า 9 - 39.
- ทิพย์ศรีน ภัคธากุล. (2559). *การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลแบบเปิด นวัตกรรมการบริหารราชการแผ่นดินยุคดิจิทัลของประเทศไทย*. หน้า 2 - 12.
- ชนากร ไพรวรรณ. (2559). *ความโปร่งใสทางการคลัง*. การคลังปริทัศน์ ฉบับที่ 9/2559. สำนักนโยบายการคลัง. หน้า 1 - 3.
- ธนาคารโลก (World Bank). (2552). *กรอบความรับผิดชอบด้านการเงินการคลังสาธารณะ (Public Financial Management Report)*. การประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ. หน้า 3 - 9.

- ภักดี โพธิศิริ. (2561). *ITA ss2: การยกระดับธรรมาภิบาลในระดับสากล (กรณีการยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย)*, สืบค้นจาก http://www.nacc.go.th/images/article/freetemp/article_20180920073856.pdf.
- วาทีนิ นุชเล็ก. *มาตรการในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ*. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13473>. หน้า 7.
- ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. *องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา*. สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/252>.
- ศาสตรา สุดสวาท และจิตติมา ชูเชิด. (2560). *การประเมินความโปร่งใสในทางงบประมาณตามหลักสากลเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของไทย*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 4 - 5.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2560). *Open Budget: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. *วารสารพัฒนาสังคม ปีที่ 19 ฉบับที่ 2*. หน้า 153 - 159.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *การสร้างความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ*. หน้า 1 - 6, สืบค้นจาก http://drmlib.parliament.go.th/securepdf/p_521018.pdf
- อิสร์กุล อุณทเหตุ. (2561). *ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน: ความเข้าใจผิดและความคาดหวังของ ป.ป.ช.*. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/corruption-perception-index/>.
- Brendan Halloran. (2016) . *The Art Of Citizen-Led Accountability: Five Take Aways From The World Bank's Global Partnership For Social Accountability Forum*. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org/2016/06/citizen-led-accountability-gpsa-forum/>.
- Global Initiative for Fiscal Transparency. *High-Level Principles on Fiscal Transparency*. Participation and Accountability. Retrieved from http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/
- Global Initiative for Fiscal Transparency. (2015). *Principles of Public Participation in Fiscal Policies*. Retrieved from http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/.
- International Budget Partnership. (2019). *Open Budget Survey*. Thailand. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-thailand-2019-en.pdf>
- International Monetary Fund. (2007). *Manual on Fiscal Transparency*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

- Kopitz, Craig. (1998) . *Transparency In Government Operations*. International Monetary Fund, Washington DC.
- OECD. (2015). *Recommendation of The Council on Budgetary Governance* . Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.
- OGP. (2018). *The Guide to Opening Government: An Enabling Environment for Civil Society Organizations*. Retrieved from <https://www.opengovpartnership.org/documents/the-guide-to-opening-government-an-enabling-environment-for-civil-society-organizations>.
- Open Government Partnership. *Open Government Declaration*. Retrieved from <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2014). *Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance*.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2002). *OECD Best Practices for Budget Transparency*.
- Paolo De Renzio, Harika Masud. (2011). *Measuring And Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index As A Research And Advocacy Tool*, Governance pp. 607 - 616. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org/publications/measuring-and-promoting-budget-transparency-the-open-budget-index-and-a-research-and-advocacy-tool/>.
- PEFA Secretariat. (2016). *Framework for assessing public financial management*. Retrieved from http://pefa.org/sites/default/files/PEFA_2016_Framework_Final_WEB_0.pdf.
- PEFA. (2016). *Framework*. Retrieved from <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>.
- Public Expenditure and Financial Accountability. (2009). Retrieved from <http://www.pefa.org/sites/default/files/assessments/comments/TH-Oct09-PFMPR-Public.pdf>.
- The International Budget Partnership (IBP). (2011). *What Should Citizen Participation in The Budget Process Look Like*. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org/2011/05/what-should-citizen-participation-in-the-budget-process-look-like/>

- The International Budget Partnership (IBP). (2016). *Brendan Halloran, The Art Of Citizen-Led Accountability: Five Take Aways From The World Bank's Global Partnership For Social Accountability Forum*. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org/2016/06/citizen-led-accountability-gpsa-forum/>
- The International Budget Partnership (IBP). (2017) . *Participation Budgeting: Democracy in Action*. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org/2017/08/participatory-budgeting-democracy-in-action/>
- The International Budget Partnership (IBP). (2017). *Open Budget Survey 2017 (Transparency)*. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/thailand-open-budget-survey-2017-summary.pdf>
- Transparency International. (2018). *Source Description*. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi-2018>.
- Transparency International. (2019). *Corruption Perceptions Index 2019*. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>.
- UN-HABITAT, 2004, 72 Frequently Asked Question about Participatory Budgeting. Retrieved from <https://scarp.ubc.ca/sites/scarp.ubc.ca/files/72%20questions%20asked%20about%20participatory%20budgeting.pdf>.