



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
ระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ

จัดทำโดยนายเพชร อนันตศิลป์
รหัส 3025

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
ระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ

จัดทำโดยนายเพชร อนันตศิลป์
รหัส 3025

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร
นักบริหารการทูต ของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ดร.สมเกียรติ อริยปรัชญา)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.พลภัทร บุราคม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในปัจจุบัน “เงินนอกงบประมาณ” มีบทบาทที่สำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะนโยบายด้านการคลังทั้งในส่วนของการกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพด้านราคา การจ้าง การกู้ยืม หรือแม้แต่การกระจายรายได้ เนื่องจากมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่ได้รับการผ่อนคลายจากกฎระเบียบของทางราชการ ตลอดจน เป็นการกระจายอำนาจ และเพิ่มขีดความสามารถให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากผลการพัฒนารูปแบบขององค์กรภาครัฐที่มีความหลากหลาย รวมทั้งกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณที่มีความแตกต่างกัน เพื่อประโยชน์สำหรับการบริหารเงินนอกงบประมาณตามวัตถุประสงค์นั้นๆ เป็นการเฉพาะ ซึ่งการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงการคลังมีแนวทางที่เป็นไปตามกฎระเบียบหรือการดำเนินงานบริหารราชการปกติทั่วไป จึงอาจไม่มีความเหมาะสมในการรองรับการบริหารงานในรูปแบบของเงินนอกงบประมาณ

ขณะที่ เงินนอกงบประมาณในประเทศไทยมีมูลค่าของขนาดเงินทุนที่มีสัดส่วนในปีงบประมาณ 2552 - 2553 ทั้งหมด 2,049,166.81 ล้านบาท และ 2,697,680.59 ล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 22.66 และ 27.74 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ตามลำดับ (ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554) โดยมีอัตราเฉลี่ยสัดส่วนเงินนอกงบประมาณต่อ GDP ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550-2553 เท่ากับร้อยละ 22.78 ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบมูลค่าของเงินนอกงบประมาณกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณ 2550 จะมีสัดส่วนของมูลค่าเงินนอกงบประมาณสูงกว่ากรอบฯ เท่ากับร้อยละ 110.01 และปรับเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 158.69 และ 152.15 ในปีงบประมาณ 2553 และ 2554 ตามลำดับ นอกจากนี้ จากการจัดทำประมาณการแนวโน้มเงินนอกงบประมาณ 2554 โดยใช้วิธีการประมาณการจากอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2550-2553 คาดว่า ประมาณการฐานะเงินนอกงบประมาณโดยรวม จะปรับสูงขึ้นเป็น 3,149,407.30 ล้านบาท หรือ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2553 เท่ากับ ร้อยละ 16.75 หรือ ร้อยละ 30.40 ของ GDP

อนึ่ง เนื่องจากสัดส่วนตามมูลค่าของเงินนอกงบประมาณที่มีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง จึงควรต้องมีการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง รวมทั้ง ระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณที่มีประสิทธิภาพจะเป็นส่วนหนึ่งในการเป็นดัชนีชี้วัดถึงประสิทธิภาพและความโปร่งใสของการบริหารการเงินการคลังของภาครัฐระหว่างประเทศ ดังนั้น การพิจารณากำหนดแนวทางพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณควรต้องมีการวิเคราะห์

เชิงเปรียบเทียบกับระบบการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณในต่างประเทศที่มีมาตรฐานและได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป โดยคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานที่มีความสอดคล้องกับการบริหารการเงินการคลังภาครัฐในประเทศไทย อันจะเป็นข้อมูลที่สำคัญประกอบการจัดทำกรอบแนวทางการพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณให้มีความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาหลักการ จัดหมวดหมู่และการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณโดยรวมทั้งหมด โดยผลจากการศึกษาเบื้องต้นปรากฏว่า การบริหารการเงินการคลังภาครัฐในประเทศญี่ปุ่นมีความเหมาะสมสำหรับการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณมากที่สุด โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คำนิยามหรือความหมายของเงินนอกงบประมาณ มูลค่าของเงินนอกงบประมาณ โครงสร้างการบริหารจัดการ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน แนวทางการพัฒนาระบบบริหาร เงินอกงบประมาณ เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อให้มีข้อมูลประกอบการวิเคราะห์การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบบริหารเงินอกงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในระบบการบริหารเงินอกงบประมาณของประเทศไทย (SWOT Analysis) ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและบริหารเงินอกงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเงินอกงบประมาณ โดยสามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 ด้านสำคัญๆ ได้แก่

- (1) ด้านกำกับและบริหารเงินอกงบประมาณ
- (2) ด้านระบบข้อมูลสารสนเทศเงินอกงบประมาณ
- (3) ด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเงินอกงบประมาณ

ผลจากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างระบบการบริหารเงินอกงบประมาณของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ตลอดจน การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) ทั้งภายในและภายนอกของระบบการบริหารเงินอกงบประมาณ จึงควรที่กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางในฐานะกำกับและบริหารเงินอกงบประมาณในภาพรวม จะต้องมีการจัดทำเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการในลักษณะ “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินอกงบประมาณ” ระยะเวลา 3 ปี เพื่อบูรณาการพัฒนาระบบเงินอกงบประมาณอย่างเป็นระบบ และมีความต่อเนื่อง รวมถึงสร้างความยอมรับจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะความยอมรับจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น ซึ่งจะสามารถเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบบริหารการเงิน การคลังภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับในระดับสากลมากยิ่งขึ้น

ประกอบด้วย 3 ประเด็นยุทธศาสตร์หลักที่เป็นปัจจัยหลักในระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณ ได้แก่

- (1) ยุทธศาสตร์ด้านการกำกับดูแล
- (2) ยุทธศาสตร์ด้านสารสนเทศ
- (3) ยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาประสิทธิภาพบุคลากร

ซึ่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณที่สามารถผลักดันให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐให้มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและ มีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้นในอนาคต อันจะส่งผลให้การบริหารเงินนอกงบประมาณเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจในประเทศได้อย่างแท้จริงต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554 ซึ่งผู้เขียนหวังว่าผลการศึกษาและข้อเสนอแนะต่างๆ จะเป็นประโยชน์ตามสมควรต่อผู้อ่านและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับประกอบการพิจารณาปรับปรุงแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจและประเทศชาติโดยรวมดังที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ผู้เขียนขอขอบคุณกรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดที่สนับสนุนให้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนี้ และกระทรวงการต่างประเทศที่สนับสนุนงบประมาณในการอบรมให้แก่ผู้เขียนตลอดหลักสูตร รายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ภายในระยะเวลาที่จำกัดด้วยความช่วยเหลือของบุคคลต่างๆ ซึ่งผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ ดังนี้

1. ดร.สมเกียรติ อริยปรัชญา ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี และรองศาสตราจารย์ ดร.พลภัทร บุราคม ซึ่งเป็นคณะอาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นในการจัดทำรายงานการศึกษานี้

2. ท่านสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายจ่ายและหนี้สิน ท่านรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และท่านสุวัฒน์ ปิ่นนิกร รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง ซึ่งได้กรุณาให้โอกาสเข้าร่วมอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 รวมทั้งให้คำแนะนำในการจัดเตรียมข้อมูลประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาฯ

3. คุณสุภาภรณ์ พานิชวงษ์ และคุณธีรนุช เลิศมงคลตระกูล ซึ่งสนับสนุนการตรวจสอบรายละเอียดความถูกต้องของรายงานการศึกษาฯ และเจ้าหน้าที่ของสำนักกำกับและพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ในการจัดเตรียมการนำเสนอรายงานการศึกษาฯ เป็นระยะๆ

4. เจ้าหน้าที่ของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่กรุณาให้ความช่วยเหลือตลอดการศึกษาในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 และการจัดทำรายงานผลการศึกษาฯ

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ง
กิตติกรรมประกาศ		ช
สารบัญ		ช
สารบัญตาราง		ฅ
สารบัญภาพ		ญ
บทที่ 1	บทนำ	1
	1.1 ความเป็นมา	
	1.2 วัตถุประสงค์	2
	1.3 ขอบเขตและวิธีดำเนินการ	2
	1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ	3
บทที่ 2	ความหมายของเงินนอกงบประมาณในประเทศไทย	4
	2.1 คำนิยามของเงินนอกงบประมาณ	4
	2.2 ประเภทของเงินนอกงบประมาณ	6
	2.3 กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการบริหาร เงินนอกงบประมาณ	12
	2.4 ฐานะเงินนอกงบประมาณ	14
บทที่ 3	ระบบเงินนอกงบประมาณในประเทศญี่ปุ่น	19
	3.1 กรอบการศึกษาาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ ต่างประเทศที่สำคัญ	19
	3.2 เงินนอกงบประมาณในประเทศญี่ปุ่น	20
	3.3 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ	29
	3.4 บทวิเคราะห์ SWOT	31
บทที่ 4	แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ	38
	4.1 องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหาร เงินนอกงบประมาณ	38
	4.2 กระบวนการจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบ บริหารเงินนอกงบประมาณ	40

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	แสดงฐานะเงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2554 (F)	14
ตารางที่ 2	หน่วยงานกำกับดูแลบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น	24
ตารางที่ 3	การปฏิรูปบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น	26
ตารางที่ 4	การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ	29
ตารางที่ 5	ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis)	31

สารบัญภาพ

แผนภาพที่ 1	โครงสร้างของเงินนอกงบประมาณในประเทศไทย	6
แผนภาพที่ 2	แสดงข้อมูลฐานะเงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ 2550-2553 และแนวโน้มปีงบประมาณ 2554	16
แผนภาพที่ 3	แสดงการเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน จำแนกตามลักษณะรายจ่าย	17
แผนภาพที่ 4	แสดงรายรับ-รายจ่ายของเงินนอกงบประมาณประเภทเงินฝากคลัง	18
แผนภาพที่ 5	กรอบการศึกษาเงินนอกงบประมาณในต่างประเทศ	19
แผนภาพที่ 6	มูลค่าของบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น	22
แผนภาพที่ 7	บัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่นที่ไม่ต้องพึงพิงงบประมาณปกติ	23

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ในปัจจุบัน “เงินนอกงบประมาณ” มีบทบาทที่สำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะนโยบายด้านการคลังทั้งในส่วนของการกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพด้านราคา การจ้าง การกู้ยืม หรือแม้แต่การกระจายรายได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่ได้รับการผ่อนคลายจากกฎระเบียบของทางราชการ ตลอดจนเป็นการกระจายอำนาจและเพิ่มขีดความสามารถให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากผลการพัฒนารูปแบบขององค์กรภาครัฐที่มีความหลากหลายรวมทั้ง กฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณที่มีความแตกต่างกันเพื่อประโยชน์ในการบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นการเฉพาะ ขณะที่ การบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงการคลัง จะมีแนวทางที่เป็นไปตามกฎระเบียบหรือการดำเนินงานบริหารราชการปกติทั่วไป จึงอาจไม่มีความเหมาะสมสำหรับรองรับการบริหารงานในรูปแบบของเงินนอกงบประมาณ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อทางราชการได้อย่างแท้จริง

กระทรวงการคลัง โดยกรมกรมบัญชีกลาง ในฐานะหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่กำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณทั้งหมด จึงได้จัดทำเป็น “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2556” โดยใช้ข้อมูลส่วนหนึ่งจากผลการศึกษาของกรมบัญชีกลางร่วมกับสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (สวค.) ภายใต้โครงการวิจัย เรื่อง บทบาทของเงินนอกงบประมาณกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ฯ มีความสมบูรณ์และมาตรฐานเป็นที่ยอมรับได้ในระดับสากล อันจะเป็นการลดความเสี่ยงด้านการคลังและสร้างความเชื่อมั่น ในความโปร่งใส รวมถึงประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐของประเทศโดยรวม กรมบัญชีกลางได้ประสานงานกับธนาคารโลก (World Bank) ในการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ให้มีความสมบูรณ์ก่อนนำเสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางพัฒนาระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม

1.2.2 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณที่มีความสอดคล้องกับคุณลักษณะเฉพาะของเงินนอกงบประมาณต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

1.2.3 เพื่อลดความเสี่ยงทางด้านการคลังและปรับเปลี่ยนเป็นการส่งเสริมด้านการเงินการคลังของประเทศอย่างยั่งยืน

1.2.4 เพื่อเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนการจัดทำนโยบายทางการคลังและการงบประมาณให้เข้าสู่ภาวะงบประมาณสมดุลภายใน 5 ปี

1.2.5 เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของภาครัฐ

1.3 ขอบเขตและวิธีดำเนินการ

1.3.1 ประมวลผลข้อมูลจาก “รายงานบทบาทเงินนอกงบประมาณกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (สวก.) ภายใต้โครงการวิจัย เรื่อง บทบาทของเงินนอกงบประมาณกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

1.3.2 ศึกษารายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณของกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เช่น การจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน เป็นต้น

1.3.3 ศึกษาและวิเคราะห์กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณต่างประเทศที่มีความสำคัญและสามารถเทียบเคียงกับระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณในประเทศไทย เช่น

- ขนาดของเงินนอกงบประมาณ (Size of The Off-Budgetary Funds)
- รูปแบบ และวิธีการบริหารเงินนอกงบประมาณ
- แนวทางการพัฒนาเงินนอกงบประมาณ
- ปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณ เป็นต้น

1.3.4 ศึกษาข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณของต่างประเทศที่มีความสำคัญๆ

1.3.5 ศึกษาและวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) ระบบบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทยกับต่างประเทศที่มีความเหมาะสม

1.3.6 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในเกี่ยวกับระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณ (SWOT Analysis) ในปัจจุบัน

1.3.7 จัดเตรียมร่าง“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2556”

1.3.8 กำหนดแนวทางการสร้างความยอมรับร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณฯ โดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน และสาธารณชนทั่วไป โดยเฉพาะองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) องค์กรความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือเรียกว่า OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ASIAN DEVELOPMENT BANK : ADB)

1.3.9 กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการตามร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณฯ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวนโยบายของรัฐที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.4.1 กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) มีแนวนโยบายการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมากยิ่งขึ้น

1.4.2 ระบบการบริหารจัดการภาครัฐด้านการเงินการคลังมีความโปร่งใสและธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น

1.4.3 เป็นกลไกส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการจัดทำกรอบการจัดทำงบประมาณสมดุลภายใน 5 ปี ตามกรอบแนวทางการร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังกับสำนักงานงบประมาณให้สามารถสัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว

1.4.4 จัดแบ่งประเภทหรือกลุ่มของเงินนอกงบประมาณที่มีความชัดเจน ตลอดจน สามารถพัฒนาระบบการกำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณที่มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

1.4.5 บูรณาการระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณที่มีความสอดคล้องกับการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดินในภาพรวม

บทที่ 2

ความหมายของเงินนอกงบประมาณในประเทศไทย

2.1 คำนิยามของ “เงินนอกงบประมาณ”

เนื่องจากคำนิยามโดยกฎหมายของ “เงินนอกงบประมาณ” ยังขาดความชัดเจน ขณะที่เงินนอกงบประมาณมีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อหน่วยงานภาครัฐในภาพรวม ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางในฐานะที่มีหน้าที่กำกับและบริหาร “เงินนอกงบประมาณ” จะมีขอบเขตการดำเนินงานโดยอ้างอิงตามความหมายจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับเงินนอกงบประมาณทั้งหมดดังต่อไปนี้

2.1.1 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ.2551

ข้อ 4 กำหนดความหมายของเงินนอกงบประมาณ ดังนี้

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า เงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ นอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

“เงินรายได้แผ่นดิน” หมายความว่า เงินที่ปวงที่ส่วนราชการจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติไม่ให้นำส่วนราชการนั้นนำไปใช้จ่าย หรือหักไว้เพื่อการใด ๆ

“เงินเบิกเกินส่งคืน” หมายความว่า เงินงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการเบิกจากคลังไปแล้วแต่ไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด หรือจ่ายไปแล้วถูกเรียกคืน และได้นำส่งคลังก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือก่อนสิ้นระยะเวลาเงินกันไว้เบิกเหลืออมปี

“เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน” หมายความว่า เงินงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการเบิกจากคลังไปแล้วแต่ไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด หรือจ่ายไปแล้วถูกเรียกคืน และได้นำส่งคลังภายหลังสิ้นปีงบประมาณหรือภายหลังระยะเวลาเงินกันไว้เบิกเหลืออมปี

2.1.2 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติที่มี

ข้อกำหนดเกี่ยวกับความหมายหรือคำนิยามของเงินนอกงบประมาณทั้ง 2 ประเภท ได้แก่ ทุนหมุนเวียน และเงินฝากกระทรวงการคลัง ตลอดจน กำหนดวิธีการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณในภาพรวม ดังนี้

มาตรา 3 เงินฝาก หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

ทุนหมุนเวียน หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

มาตรา 12 การจ่ายเงินเป็นทุน หรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

2.1.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ได้บัญญัติที่มาของเงินนอกงบประมาณว่ามีแนวทางเช่นใด ตลอดจน กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการพิจารณาให้มีเงินนอกงบประมาณให้มีความชัดเจน ดังนี้

มาตรา 24 ได้มีบทบัญญัติกำหนดสาระสำคัญของที่มาของเงินนอกงบประมาณว่า ส่วนราชการมีหน้าที่นำส่งเงินที่ได้รับตามกฎระเบียบ หรืออำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินทางราชการ จะต้องนำส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น พร้อมทั้ง ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถกำหนดยกเว้นรายรับที่ไม่ต้องนำส่งคลังฯ กรณีที่เป็นเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษ แห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด ไม่ว่าจะเงินกู้หรือให้เปล่า รวมทั้ง สามารถอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนำเงินไปใช้จ่าย โดยไม่ต้องนำส่งคลังฯ กรณีที่เป็นค่าชดเชยความเสียหายในลักษณะของการบูรณะทรัพย์สิน หรือ เงินรายรับของสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานที่ให้บริการสาธารณะประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ หรือเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติหน้าที่ หรือเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

2.1.4 ข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ.2495 มีการกำหนดความหมายของเงินนอกงบประมาณในส่วนที่เป็นเงินฝาก ดังนี้

เงินฝาก หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝาก

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างของเงินนอกงบประมาณในประเทศไทย



2.2 ประเภทของเงินนอกงบประมาณ

กรมบัญชีกลางมีการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

2.2.1 เงินกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน คือ กองทุน เงินทุน หรือเงินทุนหมุนเวียนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำเงินงบประมาณที่ได้กำหนดเป็นเงินทุนหมุนเวียน สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนั้นๆ หรือนำเงินรายรับที่หน่วยงานภาครัฐได้รับจากการดำเนินงานสมทบไว้ใช้จ่ายหมุนเวียนในกิจการ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จำนวนรวม 107 แห่ง (ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2552) ประกอบด้วย เงินทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือกฎหมายเฉพาะที่มีกฎระเบียบปฏิบัติสำหรับใช้ในการบริหารงานของเงินทุนหมุนเวียนเป็นหลัก โดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ของเงินทุนหมุนเวียนได้ดังต่อไปนี้

(ก) ประเภทเพื่อการกู้ยืม โดยมีลักษณะดำเนินการให้กู้ยืมผ่านหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจคิดอัตราผลตอบแทนจากเงินที่ให้กู้ยืมหรือไม่ก็ได้ ประกอบด้วยทุนหมุนเวียนดังต่อไปนี้

- (1) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- (2) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู
- (3) กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (4) กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน
- (5) กองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.)
- (6) กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (7) กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (8) กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน
- (9) กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน
- (10) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อซื้อขายอาวุธปืนผ่อนส่งแก่ข้าราชการกรมตำรวจ
- (11) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อให้ข้าราชการสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกู้ยืมเพื่อชำระหนี้สิน
- (12) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (13) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการส่งเสริมอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย
- (14) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
- (15) กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (ICL)
- (16) กองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบ
- (17) กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
- (18) กองทุนส่งเสริมศิลปประร่วมสมัย

(ข) ประเภทเพื่อการจำหน่ายและการผลิตสินค้าต่างๆ จำหน่ายให้แก่หน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรเฉพาะกิจ ภาคเอกชน และสาธารณชนทั่วไป ประกอบด้วยทุนหมุนเวียนดังต่อไปนี้

- (1) เงินทุนหมุนเวียนสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- (2) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตรูปถ่ายทางอากาศ
- (3) เงินทุนหมุนเวียนโรงงานเภสัชกรรมทหาร
- (4) เงินทุนหมุนเวียนอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ
- (5) เงินทุนหมุนเวียนโรงงานผลิตวัตถุระเบิดทหาร
- (6) เงินทุนหมุนเวียนศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธ
- (7) เงินทุนหมุนเวียนการแสดงเหรียญกษาปณ์และเงินตราไทย
- (8) เงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์และการทำของ
- (9) เงินทุนหมุนเวียนในการผลิตพันธุ์ปลา พันธุ์กุ้ง และพันธุ์สัตว์น้ำอื่น ๆ
- (10) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตวัคซีนจำหน่าย
- (11) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตและขยายพันธุ์พืช
- (12) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อจัดทำแผ่นป้ายทะเบียนรถ
- (13) เงินทุนหมุนเวียนผลิตป้ายจราจร
- (14) เงินทุนหมุนเวียนดำเนินการ โครงการผลิตถ่านหินเป็นพลังงานทดแทน
- (15) เงินทุนหมุนเวียนข่าวสารการพาณิชย์
- (16) เงินทุนหมุนเวียนยาเสพติด
- (17) เงินทุนหมุนเวียนโรงงานฟอกหนัง
- (18) เงินทุนหมุนเวียนโรงงานแบตเตอรี่ทหาร

(ค) ประเภทเพื่อการบริการในรูปแบบต่างๆ ให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือประชาชนทั่วไป ประกอบด้วยทุนหมุนเวียนดังต่อไปนี้

- (1) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการบริหารท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ-กองทัพเรือ
- (2) เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง
- (3) เงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลของกรมทางหลวง
- (4) เงินทุนหมุนเวียนสถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำ จังหวัดภูเก็ต
- (5) เงินทุนหมุนเวียนการพิมพ์หนังสือพจนานุกรมและเอกสารทางวิชาการ

(ง) ประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมในรูปแบบของเงินทดแทนช่วยเหลือสงเคราะห์ให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลด้อยโอกาสหรือประสบปัญหาความยากลำบากให้ได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ประกอบด้วยทุนหมุนเวียนดังต่อไปนี้

- (1) กองทุนสำหรับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- (2) เงินทุนหมุนเวียนโรงงานในอาร์กัย
- (3) กองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา
- (4) กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (5) เงินทุนหมุนเวียนฝึกอາชีพเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- (6) กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ
- (7) กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
- (8) กองทุนประกันสังคม
- (9) กองทุนเงินทดแทน
- (10) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- (11) กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
- (12) กองทุนสงเคราะห์
- (13) กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว
- (14) กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย
- (15) กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
- (16) กองทุนการแพทย์ฉุกเฉิน

(จ) ประเภทเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนทั่วไป โดยไม่มุ่งแสวงหากำไร ประกอบด้วยทุนหมุนเวียนดังต่อไปนี้

- (1) เงินทุนหมุนเวียนยางพารา
- (2) กองทุนสนับสนุนการวิจัย
- (3) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- (4) กองทุนเพื่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- (5) กองทุนเพื่อการพัฒนาาระบบมาตรวิทยา
- (6) กองทุนเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข
- (7) กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- (8) กองทุนเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่ประชาธิปไตย
- (9) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนากฎหมาย
- (10) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ
- (11) กองทุนกีฬามวย
- (12) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน
- (13) กองทุนจัดรูปที่ดิน
- (14) เงินทุนหมุนเวียนในการผลิตเชื้อโรโซเบียม
- (15) กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน
- (16) กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
- (17) กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร
- (18) กองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ
- (19) กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- (20) กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- (21) เงินทุนหมุนเวียนการสังคีต
- (22) กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม
- (23) กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมจังหวัด
- (24) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี
- (25) กองทุนเพื่อลดผลกระทบจากนโยบายสุราเสรีของรัฐ
- (26) กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
- (27) กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
- (28) กองทุนเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน
- (29) กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ

- (30) กองทุนภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย
- (31) กองทุนคุ้มครองเด็ก
- (32) กองทุนผู้สูงอายุ
- (33) กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล
- (34) กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
- (35) กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช
- (36) กองทุนสำหรับผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์
- (37) กองทุนยูนิเซฟ
- (38) กองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา
- (39) กองทุนส่งเสริมการเผยแพร่พระพุทธศาสนาเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
- (40) กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง
- (41) กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย
- (42) กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
- (43) กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ
- (44) กองทุนจัดการซากดึกดำบรรพ์
- (45) กองทุนประกันชีวิต
- (46) กองทุนประกันวินาศภัย
- (47) กองทุนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาสำหรับคนพิการ
- (48) กองทุนส่งเสริมกีฬาอาชีพ

2.2.2 เงินนอกงบประมาณประเภทเงินฝาก หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง แบ่งเป็น 2 กลุ่มย่อย ประกอบด้วย

(ก) เงินฝากตามกฎหมาย หมายถึง เงินฝากที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งปัจจุบันกรมฯ แบ่งเป็น 7 ประเภทย่อย คือ (1) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

(2) เงินบริจาค (3) เงินกู้ (4) เงินท้องถิ่น (5) เงินฝากต่าง ๆ (6) เงินรับฝากเพื่อรอจัดสรร/ถอนคืน และ (7) เงินนอกงบประมาณตามวัตถุประสงค์อื่น

(จ) เงินฝากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้ ซึ่งปัจจุบัน กรมฯ แบ่งเป็น 10 ประเภทย่อย คือ (1) เงินรายรับสถานศึกษา (2) เงินรายรับสถานพยาบาล (3) เงินบูรณะทรัพย์สิน (4) เงินค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น (5) เงินรายได้จากการดำเนินงาน (6) เงินประกันสัญญา/เงินมัดจำ (7) เงินดอกเบี้ยกลางศาล/ค่าธรรมเนียมศาล/ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี (8) เงินผลพลอยได้ (9) เงินเพื่อประโยชน์ในการศึกษา และ (10) เงินสินบนรางวัล

2.3 กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการบริหารเงินนอกงบประมาณ

2.3.1 มาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญฯ

การกำหนดให้รายงานการรับและการใช้จ่ายเงิน โดยหน่วยงานของรัฐที่มีเงินรายได้ ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจัดทำรายงานการรับและใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทุกสิ้นปีงบประมาณ ก่อนคณะรัฐมนตรีรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

2.3.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 24)

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถพิจารณาอนุญาตให้ ส่วนราชการเก็บเงินที่ได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น

- เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
- เงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์
- เงินรับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน
- เงินรายรับส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษาหรือสถานอื่นใด ที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์
- เงินรับที่เป็นผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

2.3.3 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 4 และ 12)

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอนุญาตให้ส่วนราชการ หักจ่ายจากเงินที่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินไว้ใช้จ่ายได้ ดังนี้

(ก) รายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ เช่น ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินค่าที่พักสัตว์ พ.ศ. 2544 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายค่าป่วยการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พ.ศ. 2533 เป็นต้น

(ข) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารงานที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2544 ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 และข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินรายได้จากการจัดฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. 2548 เป็นต้น

(ค) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนบุคคลใดๆ ซึ่งเป็นเงินอันไม่พึงชำระให้แก่รัฐบาล เช่น กรณีที่ส่วนราชการจ่ายเงินให้กับบุคคลใดๆ ที่ได้มีการขอคืนภาษี หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ชำระไว้เกิน เป็นต้น

2.3.4 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้รวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543

กระทรวงการคลังโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในการรวมทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันหรือสามารถดำเนินการร่วมกันได้ โดยต้องไม่มีผลเป็นการขยายวัตถุประสงค์เกินกว่าวัตถุประสงค์เดิมของทุนหมุนเวียนที่มารวมกันนั้น หรือยุบเลิกทุนหมุนเวียนกรณีหมดความจำเป็น หรือหยุดการดำเนินงาน โดยไม่มีเหตุผลอันควรและไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง

2.3.5 กฎหมายจัดตั้งเป็นเงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณที่เป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อำนาจในการบริหารจัดการเป็นของหน่วยงานนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่างๆของรัฐ องค์การมหาชน และองค์การอิสระ เป็นต้น

2.3.6 มติคณะรัฐมนตรี

(ก) วันที่ 22 กรกฎาคม 2529 กำหนดให้ทุนหมุนเวียนเสนอคำขออนุมัติประมาณการรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อกระทรวงการคลัง ภายในเดือนมิถุนายน วันที่ 30 กันยายน 2546 กำหนดให้มีการรายงานผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และการติดตามหนี้ค้างชำระของกองทุนต่างๆ รวมทั้ง กำหนดให้กรมบัญชีกลางพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนที่มีมาตรฐานสากล

(ข) วันที่ 18 พฤศจิกายน 2546 กำหนดให้กระทรวงการคลังเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน

(ค) วันที่ 26 สิงหาคม 2551 กำหนดแนวทางการจัดตั้งทุนหมุนเวียน โดยผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่มีปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีกรมบัญชีกลางปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ

2.3.7 กฎระเบียบข้อบังคับ

การบริหารเงินนอกงบประมาณมีกฎระเบียบข้อบังคับ ได้แก่ ข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ.2495 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ.2495

2.4 ฐานะเงินนอกงบประมาณ

2.4.1 ภาพรวมฐานะ“เงินนอกงบประมาณ” ตามนิยามความหมายในพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ.2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบด้วย

- เงินฝาก คือ เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบกระทรวงการคลัง หรือ เงินฝากที่ได้รับอนุญาตฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ของรัฐ ณ วันที่ 29 ตุลาคม 2553 (สิ้นปีงบประมาณ 2553) มีจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ (เงินฝากคลัง) รวม 30,665 บัญชี (ของหน่วยงานของรัฐ) โดยมีจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น 168,056.01 ล้านบาท

- ทุนหมุนเวียน คือ ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยต้องกำหนดเป็นกฎหมาย เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งปัจจุบัน ณ วันที่ 29 ตุลาคม 2553 (สิ้นปีงบประมาณ 2553) มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 102 ทุนฯ มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 2,529,624.58 ล้านบาท

ตารางที่ 1 แสดงฐานะเงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2554 (F)

รายการ	ปีงบประมาณ					หน่วย : ล้านบาท
	2550	2551	2552	2553	2554 (F)	
GDP	8,525,197.00	9,080,466.00	9,041,551.00	9,726,200.00	10,358,400.00	
เงินนอก งบประมาณ	1,722,932.12	1,862,045.16	2,049,166.81	2,697,680.59	3,149,407.30	

รายการ	ปีงบประมาณ					หน่วย : ล้านบาท
	2550	2551	2552	2553	2554 (F)	
เงินงบประมาณ	1,566,200.00	1,660,000.00	1,835,000.00	1,700,000.00	2,070,000.00	
ร้อยละการเพิ่มของ เงินนอก งบประมาณเทียบกับ ปีก่อนหน้า (%)	29.01	8.07	10.05	31.65	16.75	
สัดส่วนเงินนอกฯ ต่อ GDP (%)	20.21	20.51	22.66	27.74	30.40	
สัดส่วน เงินนอกฯ ต่อกรอบวงเงิน งบประมาณ (%)	110.01	112.17	111.67	158.69	152.15	

ที่มา : 1.เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554

2. กลุ่มพัฒนาเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง (29/10/2553)

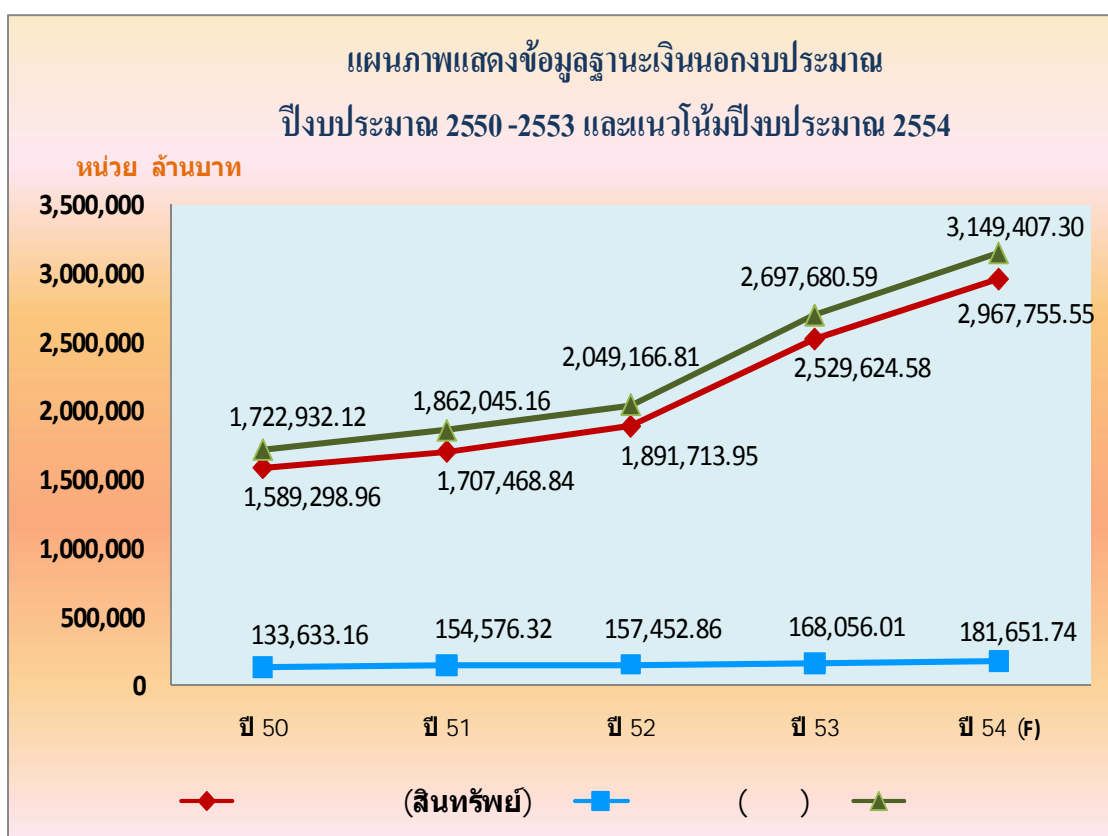
จากตารางที่ 1 ในปีงบประมาณ 2552 - 2553 ฐานะเงินนอกงบประมาณในภาพรวมเท่ากับ 2,049,166.81 ล้านบาท และ 2,697,680.59 ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 22.66 และ 27.74 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ตามลำดับ (ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554) ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนที่ปรับเปลี่ยนเฉลี่ยของเงินนอกงบประมาณต่อ GDP ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550-2553 เท่ากับร้อยละ 22.78 ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบขนาดของเงินนอกงบประมาณกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่า ในปีงบประมาณ 2550 สัดส่วนของเงินนอกงบประมาณจะสูงกว่ากรอบฯ เท่ากับ ร้อยละ 110.01 และปรับเปลี่ยนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 158.69 และ 152.15 ในปีงบประมาณ 2553 และ 2554 ตามลำดับ

ขณะที่ แนวโน้มเงินนอกงบประมาณ 2554 โดยใช้วิธีการประมาณการจากอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีงบประมาณ 2550-2553 คาดว่า ประมาณการฐานะเงินนอกงบประมาณโดยรวมจะปรับสูงขึ้นเป็น 3,149,407.30 ล้านบาท หรือ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2553 เท่ากับ ร้อยละ 16.75 คิดเป็นร้อยละ 30.40 ของ GDP ดังนั้น จากขนาดและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินนอกงบประมาณดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

2.4.2 ข้อมูลฐานะเงินนอกงบประมาณ จำแนกตามประเภทเงินนอกงบประมาณ

ฐานะเงินนอกงบประมาณจำแนกตามประเภทเงินนอกงบประมาณ ซึ่งสามารถแสดงถึงการปรับเพิ่มสูงขึ้นในทิศทางที่มีความสอดคล้องกัน โดยในส่วนของทุนหมุนเวียนจะมีสัดส่วนการปรับเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าเงินฝากคลัง โดยปีงบประมาณ 2553 มีฐานะเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน และเงินฝากคลัง เท่ากับ 2,529,624.58 ล้านบาท และ 168,056.01 ล้านบาท ตามลำดับ ขณะที่ ประมาณการฐานะเงินนอกงบประมาณคาดว่าจะมีแนวโน้มปรับเพิ่มสูงขึ้นในปีงบประมาณ 2554 จากการใช้วิธีการประมาณการจากอัตราเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยปีงบประมาณ 2550-2553 ดังกล่าว โดยปรับเพิ่มสูงขึ้นเป็น 2,967,755.55 ล้านบาท และ 181,651.74 ล้านบาท ตามลำดับ

แผนภาพที่ 2 แสดงข้อมูลฐานะเงินนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ 2550-2553 และแนวโน้มปีงบประมาณ 2554



ที่มา : กลุ่มพัฒนาเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง (29/10/2553)

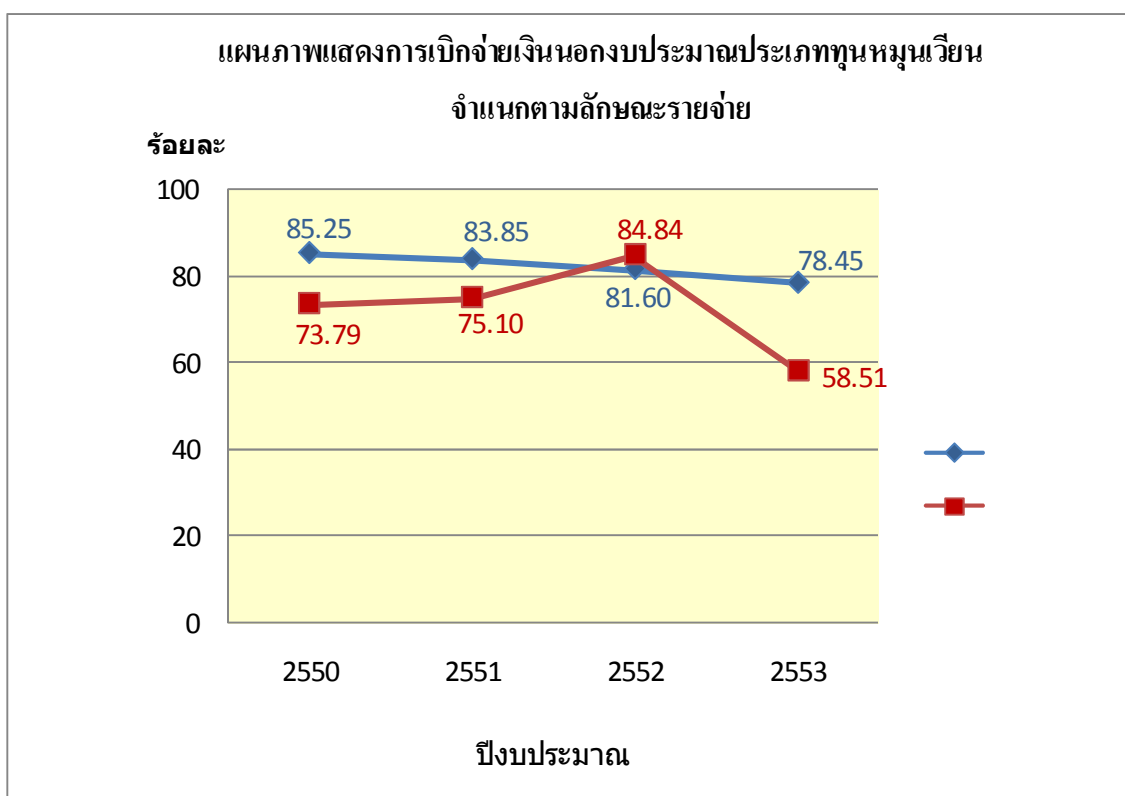
หมายเหตุ : 1. ทุนหมุนเวียน (สินทรัพย์) หมายถึง ผลรวมสินทรัพย์ทั้งสิ้นของทุนหมุนเวียน จำนวน 107 ทุน

2. เงินฝาก (คลัง) หมายถึง ผลรวมเงินฝากคลังของเงินนอกงบประมาณประเภทเงินฝากเฉพาะที่ฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง (ไม่รวมถึงเงินที่ฝากไว้ที่ธนาคารพาณิชย์)

2.4.3 สัดส่วนโครงสร้างเงินนอกงบประมาณ และผลการเบิกจ่าย

(ก) ข้อมูลเงินนอกงบประมาณประเภทเงินทุนหมุนเวียนสามารถจำแนกโครงสร้างรายจ่ายเป็นงบประจำและงบลงทุน เพื่อแสดงถึงประสิทธิภาพการเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณที่มีเป้าหมายสอดคล้องกับเงินงบประมาณปกติ โดยระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 (ณ สิ้นไตรมาสที่ 3) มีการเบิกจ่ายรายจ่ายงบประจำรวม 108,984.87 ล้านบาท 102,343.02 ล้านบาท 119,375.91 ล้านบาท และ 98,892.01 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละของแผนการใช้จ่ายงบประจำ เท่ากับ 85.25 83.85 81.60 และ 78.45 ตามลำดับ สำหรับรายจ่ายงบลงทุนรวม 121,565.36 ล้านบาท 141,930.75 ล้านบาท 153,674.97 ล้านบาท และ 57,331.78 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราการเบิกจ่าย ร้อยละของแผนการใช้จ่ายงบลงทุน เท่ากับ 73.79 75.10 84.84 และ 58.51 ตามลำดับ

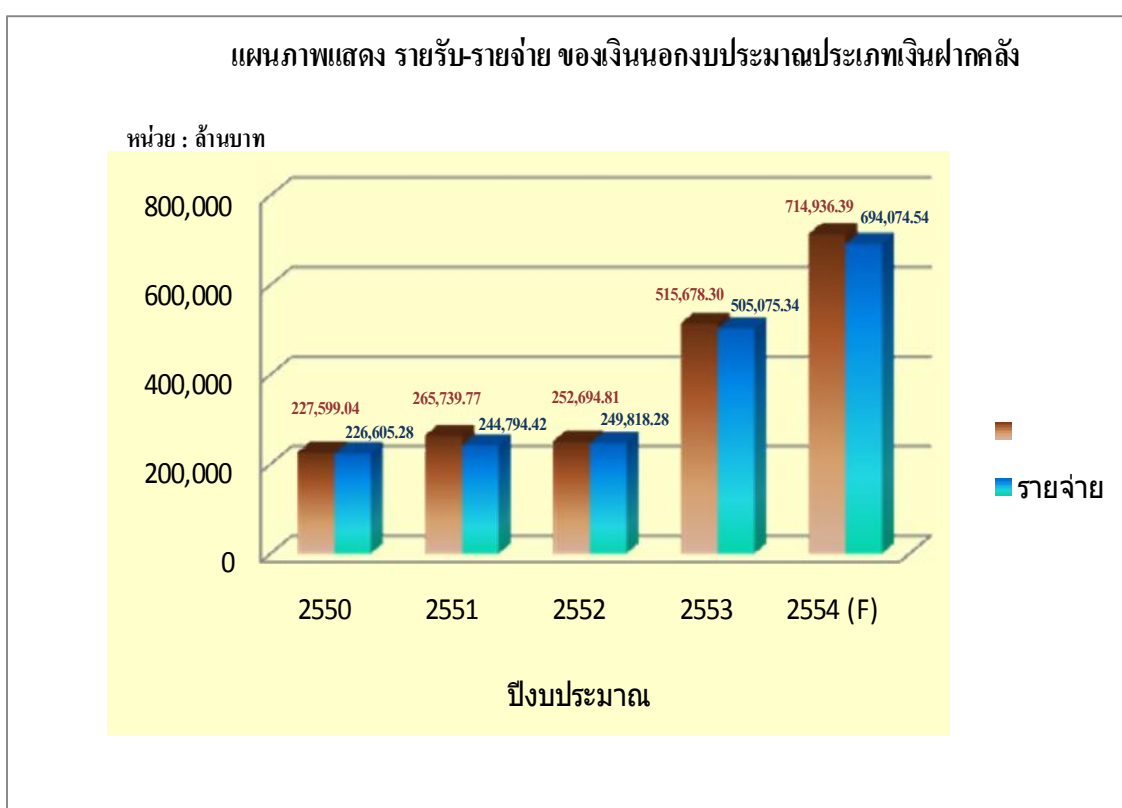
แผนภาพที่ 3 แสดงการเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณประเภทเงินทุนหมุนเวียน จำแนกตามลักษณะรายจ่าย



(ข) ข้อมูลเงินนอกงบประมาณประเภทเงินฝาก ซึ่งเป็นตัวเลขเฉพาะเงินฝากที่ฝากไว้ที่กระทรวงการคลังเท่านั้น [เงินฝาก(คลัง)] โดยไม่นับรวมถึงเงินนอกงบประมาณประเภทเงินฝากที่ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ในระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 มีเงินฝาก(คลัง) ซึ่งเป็น

รายรับ จำนวน 227,599.04 ล้านบาท 265,739.77 ล้านบาท 252,694.81 ล้านบาท และ 515,678.30 ล้านบาท ตามลำดับ และมีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้นของรายรับในปีงบประมาณ 2554 เป็นจำนวน 714,936.39 ล้านบาท สำหรับเงินฝาก (คลัง) ซึ่งเป็นรายจ่าย มีจำนวน 226,605.28 ล้านบาท 244,794.42 ล้านบาท 249,818.28 ล้านบาท และ 505,075.34 ล้านบาท ตามลำดับ และมีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในปีงบประมาณ 2554 เป็นจำนวน 694,074.54 ล้านบาท

แผนภาพที่ 4 แสดงรายรับ-รายจ่ายของเงินนอกงบประมาณประเภทเงินฝากคลัง



บทที่ 3

ระบบบริหารเงินนอกงบประมาณในประเทศไทย

3.1 กรอบการศึกษาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณต่างประเทศที่สำคัญ

เพื่อให้การศึกษากำหนดกรอบแนวคิด และทิศทางการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณมีมาตรฐานที่ได้รับความยอมรับระดับสากลในความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของการบริหารเงินนอกงบประมาณ ตลอดจน การกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ จึงได้กำหนดกรอบการศึกษาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณในต่างประเทศที่มีปัจจัยพื้นฐานสอดคล้องกับการบริหารการเงินการคลังภาครัฐของประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และอ้างอิงรูปแบบและวิธีการบริหารเงินนอกงบประมาณ ในภาพรวมภายในประเทศ

แผนภาพที่ 5 กรอบการศึกษาเงินนอกงบประมาณในต่างประเทศ

เลือกประเทศ	• เลือกจากประเทศที่มีการใช้เงินนอกงบประมาณ
การจำแนกประเภทของเงินนอกงบประมาณ	• สามารถจำแนกประเภทของเงินนอกงบประมาณได้อย่างไรบ้าง
การกำหนดเงินนอกงบประมาณ	• เหตุผลที่ก่อให้เกิดเงินนอกงบประมาณนั้น ๆ เช่น เพื่อความสะดวกในการบริหารสภาพคล่อง
ขนาดของเงินนอกงบประมาณ	• เปรียบเทียบขนาดต่อ GDP ของประเทศ
การกำกับดูแลเงินนอกงบประมาณ	• มีการดูแลและควบคุมอย่างไร
การบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ	• มีการบริหารจัดการอย่างไร

ทั้งนี้ การพิจารณากรอบการศึกษาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นในมิติต่างๆ มีความเหมาะสมและสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาหลักการจัดหมวดหมู่และการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ อันเป็นข้อมูลที่สำคัญประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ โดยจะต้องมีการประมวลผลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย เช่น คำนิยามหรือความหมายของเงินนอกงบประมาณ มูลค่าของเงินนอกงบประมาณ โครงสร้างการบริหารจัดการ ภาวะเปรียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน แนวทางการพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ เป็นต้น

3.2 เงินนอกงบประมาณในประเทศญี่ปุ่น

ในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นมีการแบ่งบัญชีออกเป็น 2 บัญชี ได้แก่ “บัญชีงบประมาณที่เป็นการบริหารเงินที่เป็นเงินงบประมาณรายรับและจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ” และ “บัญชีพิเศษซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการ โครงการที่มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างออกไปจากบัญชีงบประมาณ และเพื่อดำเนินการกับกองทุนพิเศษเป็นการเฉพาะ”

3.2.1 การจำแนกประเภทของบัญชีพิเศษ สามารถจำแนกประเภทของบัญชีออกเป็น 3 ประเภท คือ

- บัญชีที่ทำโครงการพิเศษ เช่น โครงการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โครงการประกันสังคม และโครงการประกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ
- บัญชีที่มีกองทุนพิเศษ เช่น กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน และกองทุนให้กู้ยืมในโครงการลงทุน
- บัญชีที่มีรายได้และรายจ่ายที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น บัญชีเงินโอนให้แก่ท้องถิ่น

3.2.2 การกำหนดบัญชีพิเศษ

การจัดตั้งบัญชีพิเศษภายใต้กฎหมายเฉพาะนั้น สามารถกระทำได้เมื่อโครงการมีรายละเอียดและลักษณะในการดำเนินการที่พิเศษแตกต่างไปจากงบประมาณปกติ อีกทั้งการแยกบัญชีพิเศษออกมาจากงบประมาณปกติ จะช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อภาระงบประมาณ และยังสามารถหารายได้จากทางอื่นที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ การจัดตั้งโครงการโดยกฎหมายหรือกฎเกณฑ์พิเศษขึ้นมา ก็เพื่อให้การบริหารจัดการนั้นเป็นไปด้วยความสะดวก มีความคล่องตัว และประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การกำหนดในส่วนของรายได้และรายจ่ายระหว่างงบประมาณปกติ และบัญชีพิเศษก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ หากรายได้ได้นั้น ได้มาจากการเก็บภาษี รายได้ในส่วนนี้ ก็จะอยู่ในงบประมาณปกติ ซึ่งรัฐบาลสามารถจัดการกับรายได้ที่กล่าวมาไปใช้ในการดำเนินนโยบายของรัฐต่อไปได้ ในขณะที่เดียวกัน บัญชีพิเศษก็จะมีรายได้จากการจัดเก็บที่ไม่ใช่ภาษี อาทิ เช่น ค่าเบี้ยประกันจากประกันสังคม ค่าสิทธิบัตร ค่าลงทะเบียน เป็นต้น ซึ่งสามารถนำรายได้ส่วนดังกล่าวไปใช้ตามเป้าหมายของการจัดตั้งบัญชีพิเศษขึ้นมา และตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บรายได้นั้นๆ

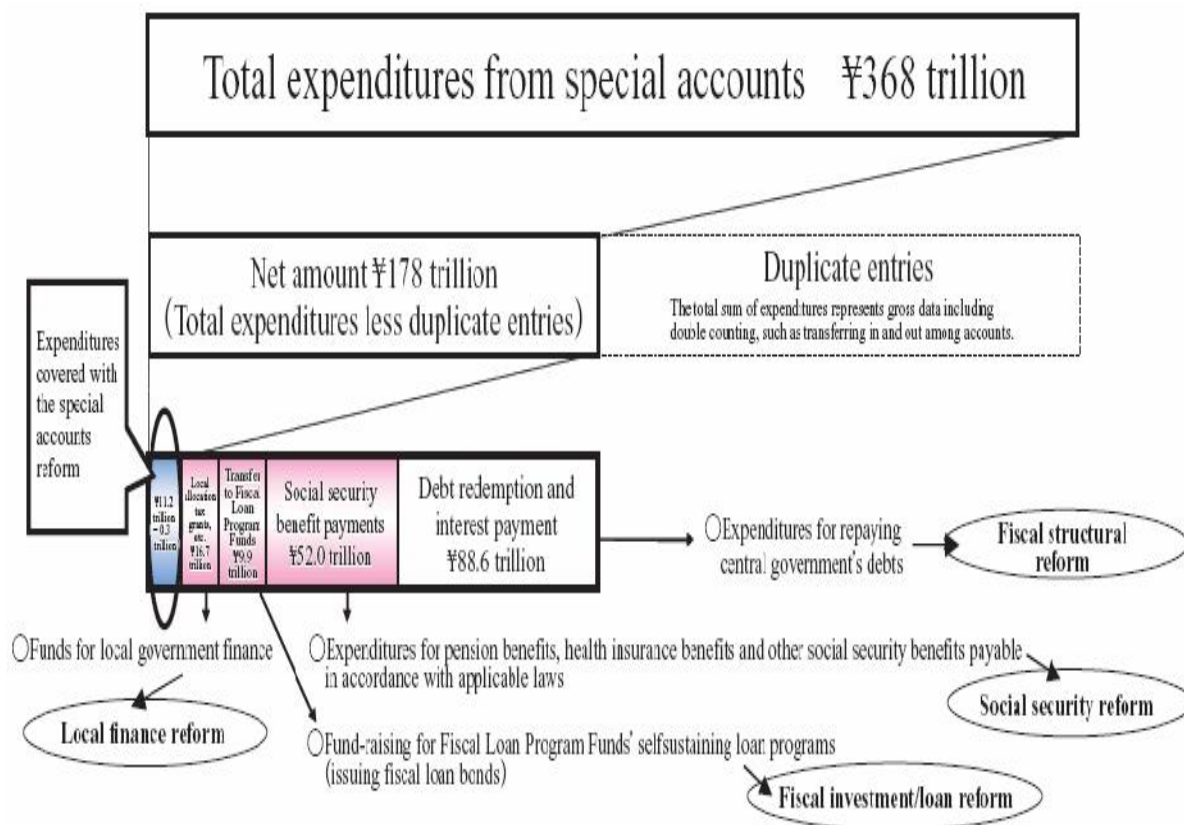
3.2.3 มูลค่าของบัญชีพิเศษ

ในปีงบประมาณ 2008 (เมษายน 2008 – มีนาคม 2009) มีรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 368 ล้านล้านบาทจากบัญชีพิเศษจำนวน 21 บัญชีด้วยกัน อย่างไรก็ตาม รายจ่ายจำนวนดังกล่าวได้รวมเงิน โอนเข้าออกระหว่างบัญชีไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อหักรายจ่ายในส่วนของเงิน โอนที่เป็นการนับซ้ำทางเศรษฐกิจออกแล้ว จะทำให้มีรายจ่ายรวมสุทธิประมาณ 178 ล้านล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนต่อ Nominal GDP¹ ในปีงบประมาณ 2008 แล้ว บัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีขนาดประมาณร้อยละ 35.1 (โดยที่ Nominal GDP ในปีงบประมาณ 2008 ของประเทศญี่ปุ่นมีมูลค่า 507.5272 ล้านล้านบาท)

สำหรับรายจ่ายรวมสุทธิจำนวนประมาณ 178 ล้านล้านบาท โดยรายจ่ายรวมสุทธิดังกล่าวสามารถแจกแจงออกเป็นรายจ่ายประเภทต่างๆ ดังแสดงไว้ใน แผนภาพที่ 6 ได้แก่ รายจ่ายสำหรับการชำระหนี้และดอกเบี้ยของรัฐบาล (88.6 ล้านล้านบาท) รายจ่ายสิทธิประโยชน์ของประกันสังคม (52 ล้านล้านบาท) เงินโอนให้แก่กองทุนที่ให้กู้ยืมเพื่อการลงทุน (9.9 ล้านล้านบาท) กองทุนสำหรับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (16.7 ล้านล้านบาท) และรายจ่ายที่ไม่ได้พึ่งพิงเงินจากงบประมาณ (11.2 ล้านล้านบาท) โดยที่บัญชีพิเศษที่ยังคงต้องพึ่งพิงเงินงบประมาณปกตินั้น คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 32.9 ของ Nominal GDP ขณะที่บัญชีพิเศษที่ไม่ต้องพึ่งพิงเงินงบประมาณปกติ คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 2.2 ของ Nominal GDP

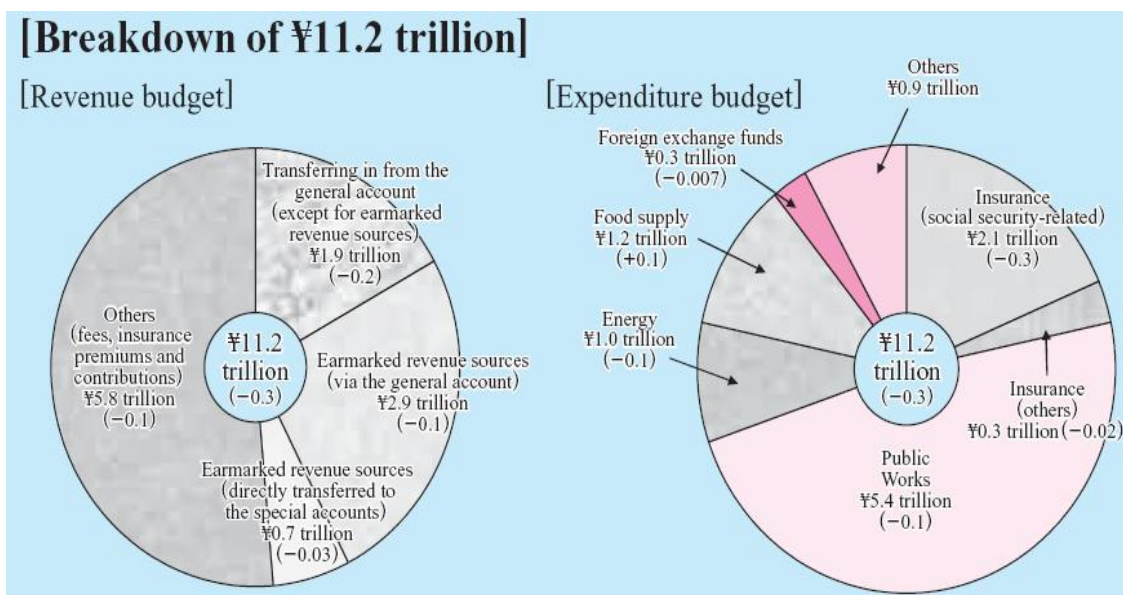
¹ Nominal GDP หมายถึง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาปัจจุบัน

แผนภาพที่ 6 มูลค่าของบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น



ในส่วนของบัญชีพิเศษที่ไม่ต้องพึ่งพิงบัญชีงบประมาณปกติประจำปีงบประมาณ 2008 จำนวน 11.2 ล้านล้านเยน ซึ่งสามารถแจกแจงออกเป็นรายจ่ายประเภทต่างๆ ได้แก่ งานสาธารณะ (5.4 ล้านล้านเยน) พลังงาน (1 ล้านล้านเยน) อุปทานด้านอาหาร (1.2 ล้านล้านเยน) กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (0.3 ล้านล้านเยน) ประกันสังคม (2.1 ล้านล้านเยน) ประกันอื่นๆ (0.3 ล้านล้านเยน) และอื่นๆ (0.9 ล้านล้านเยน) โดยบัญชีพิเศษดังกล่าวนี้มีลักษณะที่จะดำเนินการจัดหารายได้ด้วยตนเอง เพื่อมาชดเชยกับรายจ่ายจำนวน 11.2 ล้านล้านเยน ทำให้ไม่ต้องพึ่งพิงเงินจากงบประมาณปกติ

แผนภาพที่ 7 บัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่นที่ไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณปกติ



3.2.4 การกำกับดูแลบัญชีพิเศษ

การบริหารจัดการบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น โดยทั่วไปแล้วจะขึ้นอยู่กับ

- หน่วยงานต้นสังกัดที่มีความเกี่ยวข้องและรับผิดชอบในงานของบัญชีนั้นๆ ซึ่งจำแนกหน่วยงานที่กำกับดูแลบัญชีพิเศษทั้ง 21 บัญชีในปีงบประมาณ 2008 โดยกระทรวงหนึ่งสามารถดูแลบัญชีพิเศษที่ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกระทรวงได้หลายบัญชี ยกตัวอย่าง เช่น กระทรวงการคลังกำกับดูแลทั้ง โครงการประกันภัยแผ่นดินไหว (Earthquake Reinsurance) กองทุนรวบรวมหนี้แห่งชาติ (National Debt Consolidation Fund) การลงทุนและการให้กู้ยืมของรัฐ (Government Investment and Loan) และกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Fund) เป็นต้น

- นอกจากนี้ บัญชีพิเศษบางบัญชีอาจมีหน่วยงานที่กำกับดูแลได้หลายกระทรวง เนื่องจากบัญชียังกล่าวอาจดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของหลายกระทรวง อาทิเช่น เงินช่วยเหลือของภาษีที่จัดสรรและโอนมา (Grants of Allocation Tax and Transferred Tax) นั้นได้มีการกำกับดูแลโดยสำนักงานรัฐมนตรี (Cabinet Office) กระทรวงมหาดไทยและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications) และกระทรวงการคลัง เป็นต้น

ตารางที่ 2 หน่วยงานกำกับดูแลบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น

หน่วยงานกำกับดูแล	บัญชีพิเศษ
Cabinet Office (สำนักงานรัฐมนตรี) Ministry of Internal Affairs and Communications (กระทรวงมหาดไทยและการสื่อสาร) Ministry of Finance (กระทรวงการคลัง)	Grants of Allocation Tax and Transferred Tax (เงินช่วยเหลือของภาษีที่จัดสรรและโอนมา)
Ministry of Justice (กระทรวงยุติธรรม)	Registration (การลงทะเบียน)
Ministry of Finance (กระทรวงการคลัง)	Earthquake Reinsurance (การประกันภัยแผ่นดินไหว)
	National Debt Consolidation Fund (กองทุนเพื่อการรวบรวมหนี้ของชาติ)
	Government Investment and Loan (การลงทุนและการให้กู้ยืมของรัฐ)
	Foreign Exchange Funds (กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน)
Ministry of Finance (กระทรวงการคลัง) Ministry of Land, Infrastructure and Transport กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และคมนาคม)	Consolidation of Specified National Properties (การรวบรวมทรัพย์สินของชาติ)
Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี) Ministry of Economy, Trade and Industry (กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม) Ministry of the Environment (กระทรวงสิ่งแวดล้อม)	Measures for Energy (มาตรการสำหรับพลังงาน)
Ministry of Health, Labor and Welfare (กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ)	National Center for Advanced and Specialized Medical Care (ศูนย์การแพทย์ขั้นสูงและเฉพาะทาง)
	Worker's Insurance (การประกันแรงงาน)
	Seamen's Insurance (การประกันลูกจ้างประมง)
	Pension (เงินบำนาญ)

หน่วยงานกำกับดูแล	บัญชีพิเศษ
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง)	Stable Supply of Food (อุปทานอาหารที่มีเสถียรภาพ)
	Agricultural Mutual Reinsurance (การประกันทางการเกษตรร่วมกัน)
	Forest Insurance (การประกันป่าไม้)
	National Forest and Field Service (การบริการภาคสนามและป่าสงวนแห่งชาติ)
	Fishing Craft Reinsurance and Mutual Relief (เงินช่วยเหลือและการประกันอาชีพการประมงร่วมกัน)
Ministry of Economy, Trade and Industry (กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม)	External Trade Reinsurance (การประกันการค้าต่างประเทศ)
	Patents (สิทธิบัตร)
Ministry of Land, Infrastructure and Transport (กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และคมนาคม)	Infrastructure Improvement Works (งานปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน)
	Automobile Safety (ความปลอดภัยจากการใช้รถยนต์)

3.2.5 การบริหารจัดการบัญชีพิเศษ

ในการกำหนดระเบียบ การตรวจสอบและการเปิดเผยข้อมูลของบัญชีพิเศษนั้น มีการดำเนินการภายใต้กฎหมาย Law Concerning the Promotion of Administrative Reform to Achieve Simple and Efficient Government และกฎหมาย Law Concerning the Special Accounting ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังได้สนับสนุนให้มีการปฏิรูปบัญชีพิเศษ และมีการวางแผนในการลดบทบาทบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น ดังแสดงไว้ใน ตารางที่ 3 เริ่มจากปี 2006 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการลดจำนวนบัญชีพิเศษลงมา โดยมีการยกเลิกและยุบรวมบัญชีพิเศษจากในปีงบประมาณ 2006 ที่มีอยู่ด้วยกัน 31 บัญชี เหลือเพียง 28 บัญชีในปีงบประมาณ 2007 อีกทั้งยังดำเนินการยกเลิกและยุบรวมบัญชีพิเศษในปีงบประมาณต่อไป และเปลี่ยนบัญชีพิเศษบางบัญชีให้อยู่ในงบประมาณปกติ ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2008 ได้มีการเปลี่ยนโครงการพัฒนาที่ดินในบัญชีพิเศษให้มาอยู่ในงบประมาณปกติ ทำให้มีจำนวนบัญชีพิเศษลดลงเหลือเพียง 21 บัญชี ในปีงบประมาณ 2008

โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะลดบัญชีพิเศษลงให้เหลือแค่ 17 บัญชีในปีงบประมาณ 2011 ทั้งนี้ เพื่อสะดวกต่อการกำกับดูแลและลดความซ้ำซ้อนของบัญชี อีกทั้ง จะทำให้การบริหารจัดการบัญชีพิเศษนั้นมีความโปร่งใสมากขึ้น

ตารางที่ 3 การปฏิรูปบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น

บัญชีพิเศษ (ปี 2006)	ปี 2007	ปี 2008	ปี 2009	ปี 2010	ปี 2011
Road Improvement (การปรับปรุงถนน)		Infrastructure Improvement Works (งาน ปรับปรุง โครงสร้าง พื้นฐาน)			
River Conservation (การอนุรักษ์แม่น้ำ)					
Harbor Improvement (การปรับปรุงท่าเรือ)					
Airport Improvement (การปรับปรุงสนามบิน)					
Financing for Urban Development Fund (กองทุนเพื่อการพัฒนาเมือง)					
Welfare Insurance (การประกันสวัสดิการ)	Pension (เงิน บำนาญ)				
National Pension (เงินบำนาญแห่งชาติ)					
Seamen's Insurance (การประกันลูกจ้างประมง)				Worker's Insurance (การประกัน แรงงาน)	
Worker's Insurance (การประกันแรงงาน)					
Agricultural Mutual Reinsurance (การประกันทางการเกษตรร่วมกัน)					
Fishing Craft Reinsurance and Mutual Relief (เงินช่วยเหลือ และการประกันอาชีพการประมง ร่วมกัน)					

บัญชีพิเศษ (ปี 2006)	ปี 2007	ปี 2008	ปี 2009	ปี 2010	ปี 2011
Earthquake Reinsurance (การประกันภัยแผ่นดินไหว)					
Forest Insurance (การประกันภัยป่าไม้)					
External Trade Reinsurance (การประกันการค้าต่างประเทศ)					
National Forest and Field Service (การบริการภาคสนามและป่า สงวนแห่งชาติ)					
National Land Improvement Works (งานปรับปรุงที่ดิน)		เปลี่ยนเป็น งบประมาณ ปกติ			
Foodstuff Control (การควบคุมอาหาร)	Stable Supply of Food (อุปทาน อาหารที่มี เสถียรภาพ)				
Measures for Reinforcement of Operational Basis for Agriculture (มาตรการสำหรับการสนับสนุน พื้นฐานในการดำเนินการทาง การเกษตร)					
Guarantee for the Automobile Accident Compensation (การประกันสำหรับการชดเชยจาก อุบัติเหตุทางรถยนต์)		Automobile Safety (ความ ปลอดภัยจาก ก า ร ไ ช้ รถยนต์)			
Motor Vehicles Inspection and Registration (การตรวจสภาพและ การจดทะเบียนรถยนต์)					
Patents (สิทธิบัตร)					
National Center for Advanced and Specialized Medical Care (ศูนย์การแพทย์ขั้นสูงและเฉพาะทาง)				ออกนอก ระบอบ งบประมาณ	

บัญชีพิเศษ (ปี 2006)	ปี 2007	ปี 2008	ปี 2009	ปี 2010	ปี 2011
Registration (การจด/ลงทะเบียน)					เปลี่ยนเป็น งบประมาณ ปกติ
Consolidation of Specified National Properties (การรวบรวมทรัพย์สินของชาติ)				เปลี่ยนเป็น งบประมาณ ปกติ	
Electric Power Development Promotive Measures (มาตรการส่งเสริมการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า)	Measures for Energy (มาตรการสำหรับพลังงาน)				
Measures for Structural Improvement of Petroleum and Energy Supply and Demand (มาตรการปรับปรุงโครงสร้างของอุปสงค์และอุปทานของน้ำมันปิโตรเลียมและพลังงาน)					
Industrial Investments (การลงทุนทางอุตสาหกรรม)		Government Investment and Loan (การลงทุนและการให้กู้ยืมของรัฐ)			
Government Investment and Loan Fund (กองทุนเพื่อการลงทุนและการให้กู้ยืมของรัฐ)					
National Debt Consolidation Fund (กองทุนเพื่อการรวบรวมหนี้ของชาติ)					
Foreign Exchange Funds (กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน)					
Grants of Allocation Tax and Transferred Tax (เงินช่วยเหลือของภาษีที่จัดสรรและโอนมา)					
จำนวนรวม	28	21	21	18	17

3.3 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ (Comparative Analysis)

แม้ว่าการบริหาร “เงินนอกงบประมาณ” ของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย จะมีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สามารถพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณมีความชัดเจน จึงได้ประมวลผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ

ประเด็น เปรียบเทียบ เงินนอก งบประมาณ	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
1. การให้ค่านิยาม	เงินนอกงบประมาณ เรียกว่า บัญชีพิเศษ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท 1) บัญชีที่ทำโครงการพิเศษ 2) บัญชีที่มีกองทุนพิเศษ 3) บัญชีที่มีรายได้ และรายจ่ายที่มีลักษณะเฉพาะ	เงินนอกงบประมาณ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ประกอบด้วย 1) กลุ่มทุนหมุนเวียน 2) กลุ่มเงินฝาก 3) กลุ่มที่มีกฎหมายเฉพาะ
2. ความสำคัญของเงินนอกงบประมาณ	ขนาดของบัญชีพิเศษในประเทศญี่ปุ่น ปีงบประมาณ 2008 (เมษายน 08 – มีนาคม 09) คิดเป็นร้อยละ 35.1 ต่อ GDP อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูปบัญชีพิเศษโดยลดจำนวนบัญชีพิเศษลงด้วยการยุบรวมบัญชี และมีเป้าหมายให้เหลือเพียง 17 บัญชีในปี 2011	เงินนอกงบประมาณในประเทศไทย ปีงบประมาณ 2552 (กันยายน 52 – ตุลาคม 53) ประกอบด้วย ทุนหมุนเวียน 107 ทุน โดยขนาดของทุนรวม 1.28 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.4 ต่อ GDP และ บัญชีเงินฝากกระทรวงการคลัง 1.61 แสนล้านบาท หรือร้อยละ 1.8 ต่อ GDP

ประเด็น เปรียบเทียบ เงินนอก งบประมาณ	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
3. หลักเกณฑ์ การกำหนด เงินนอก งบประมาณ	บัญชีพิเศษจะจัดตั้งขึ้นเมื่อโครงการมี ลักษณะพิเศษ และช่วยลดแรงกดดัน ต่อภาระงบประมาณ เพื่อให้การ บริหารจัดการมีความคล่องตัวและมี ประสิทธิภาพมากขึ้น	เงินนอกงบประมาณในประเทศไทย กำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนการ ดำเนินงานของรัฐตามวัตถุประสงค์ ที่หลากหลาย และเพื่อความ สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ มีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย รวมถึง เป็นการกระจายอำนาจ ให้หน่วยงานของรัฐสามารถ ดำเนินการตามภารกิจ และเป้าหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตามความจำเป็น
4. การควบคุม เงินนอก งบประมาณ	หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหลาย กระทรวงรับผิดชอบดูแลบัญชีพิเศษ ร่วมกัน ขณะที่ กระทรวงหนึ่งๆ สามารถกำกับดูแลบัญชีพิเศษ ได้หลายบัญชี	กระทรวงการคลังทำหน้าที่ ในการกำกับควบคุมภาพรวม สำหรับกรณีในด้านการบริหาร และการตรวจสอบ จะมีความ แตกต่างกันไปตามประเภทของ เงินนอกงบประมาณขึ้นอยู่กับ หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถ ออกกฎระเบียบควบคุมเป็น การเฉพาะได้

หมายเหตุ การนับรอบปีงบประมาณของญี่ปุ่นจะเริ่มจากเดือน เมษายน ของปีปัจจุบัน – มีนาคม ของปีถัดไป ส่วนของประเทศไทย จะเริ่มต้นจากเดือนตุลาคมของปีปัจจุบัน – กันยายน ของปีถัดไป

3.4 บทวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis)

ในส่วนของการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย (SWOT Analysis) ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเงินนอกงบประมาณ โดยสามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 ด้านสำคัญๆ ได้แก่

- (1) ด้านกำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณ
- (2) ด้านระบบข้อมูลสารสนเทศเงินนอกงบประมาณ
- (3) ด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณ

ตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis)

จุดแข็ง/ความโดดเด่น/ ความเชี่ยวชาญ (Strengths)	คำอธิบาย
(S1) ด้านกำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณ	<ol style="list-style-type: none"> (1) ลักษณะงานมีความคล่องตัวมากกว่าระบบงานราชการปกติ โดยสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับกฎระเบียบทางราชการในการปฏิบัติงานน้อยกว่ากรณีที่เป็นส่วนราชการปกติ (2) รองรับแนวนโยบายเร่งด่วนของรัฐได้ทันต่อเหตุการณ์ โดยสามารถยุบรวม/เลิกเงินนอกงบประมาณได้เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ (3) การบริหารเงินนอกงบประมาณมีรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการความหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรมหรือวัตถุประสงค์ในการให้มีเงินนอกงบประมาณนั้นๆ (4) ในกรณีที่มีความจำเป็นรัฐสามารถเรียกนำส่งเงินนอกงบประมาณเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อเสริมฐานะการคลังให้มีเสถียรภาพตามความเหมาะสม (5) เงินนอกงบประมาณเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งในการส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจมีการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน และต่อเนื่อง

จุดแข็ง/ความโดดเด่น/ ความเชี่ยวชาญ (Strengths)	คำอธิบาย
(S2) ด้านระบบข้อมูลสารสนเทศ เงินนอกงบประมาณ	(1) มีความเป็นเอกภาพจากระบบข้อมูลการเงิน การคลังภาครัฐทั่วไป (2) ใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่เป็นปัจจัยสนับสนุนการ จัดทำข้อมูลฐานะการคลังในภาพรวม (3) สามารถกำหนดดัชนีชี้วัด และการประเมินผลการ ดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม
(S3) ด้านบุคลากร	(1) มีการจัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ และ ประสบการณ์เฉพาะเกี่ยวกับการบริหารการเงินและ บัญชีเข้าร่วมในการบริหารเงินนอกงบประมาณ ในหน่วยงานของรัฐเจ้าของเงินนอกงบประมาณ ส่วนใหญ่ (2) ระบบบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร เงินนอกงบประมาณมีความเป็นระบบที่ยืด โยง กับระบบบริหารงานบุคคลของทางราชการ เป็นสำคัญ
จุดอ่อน (Weaknesses)	คำอธิบาย
(W1) ด้านกำกับและบริหาร เงินนอกงบประมาณ	(1) เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน จึงขาดกรอบแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็น เอกภาพ (2) กฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารเงินนอกงบประมาณมีความซ้ำซ้อน และ ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน (3) หากหน่วยงานของรัฐขาดการวางแผนการบริหาร การใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมทั้งในส่วนของงาน ราชการปกติ และภาระหน้าที่ในส่วนของเงินนอก งบประมาณ ก็อาจเป็นภาระต่อภาครัฐโดยรวม ที่จะมีการใช้ทรัพยากรไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ทางราชการ

จุดอ่อน (Weaknesses)	คำอธิบาย
	(4) หน่วยงานของรัฐเจ้าของเงินนอกงบประมาณ มีความเสี่ยงในการปฏิบัติงานที่ขัดต่อกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมากขึ้น
(W2) ด้านระบบข้อมูลสารสนเทศ เงินนอกงบประมาณ	<p>(1) ขาดการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศเงินนอกงบประมาณระหว่างระบบงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(2) ระบบการรายงานข้อมูลสารสนเทศเงินนอกงบประมาณขาดมาตรฐานที่เป็นรูปธรรม โดยมีการนำไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์เชิงนโยบายในหลายมิติ ทำให้เกิดความสับสนต่อข้อเท็จจริงของเงินนอกงบประมาณ</p> <p>(3) การประมวลผลข้อมูลสารสนเทศเงินนอกงบประมาณขาดความสม่ำเสมอ ทำให้ขาดความเชื่อมั่นในระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทย</p>
(W3) ด้านบุคลากร	<p>(1) ขาดแผนการพัฒนาบุคลากรให้มีองค์ความรู้ที่ครบถ้วนรองรับการบริหารงานเชิงรุก เพื่อส่งเสริมให้การบริหารเงินนอกงบประมาณบรรลุตามวัตถุประสงค์</p> <p>(2) เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณยึดโยงกับระบบบริหารงานบุคคลของทางราชการ จึงมีการโยกย้ายงานตามวาระเป็นประจำ ส่งผลให้งานขาดความต่อเนื่องและความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนสายงาน</p>
โอกาส (Opportunities)	คำอธิบาย
(O1) ด้านกำกับและบริหาร เงินนอกงบประมาณ	(1) ระบบบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐที่มีการปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ

โอกาส (Opportunities)	คำอธิบาย
	<p>(2) มีกฎระเบียบและแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินนอกงบประมาณบางส่วน ซึ่งสามารถขยายผลให้ครอบคลุมในภาพรวมของเงินนอกงบประมาณทั้งหมด</p> <p>(3) ขนาดของทุนเงินนอกงบประมาณ ปัจจุบันมีนัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ</p> <p>(4) ในปัจจุบันภาครัฐยังไม่มีแผนแม่บทครอบคลุมแนวทางการพัฒนาในการกำหนดทิศทางการบริหารเงินนอกงบประมาณในภาพรวม ซึ่งจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นจากองค์กรและนักลงทุนระหว่างประเทศต่อระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น</p> <p>(5) การบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นปัจจัยส่งเสริมให้มีการความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐผ่านกระบวนการบริหารเงินนอกงบประมาณที่เป็นระบบและมีมาตรฐานสากล</p> <p>(6) ศึกษากระบวนการบริหารเงินนอกงบประมาณในต่างประเทศที่มีมาตรฐาน เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาในการพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณของประเทศไทยให้มีประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง</p>
(O2) ด้านระบบข้อมูลสารสนเทศเงินนอกงบประมาณ	(1) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมีการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย ทำให้การประยุกต์เพื่อนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งสำหรับการบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

	<p>(2) ในปัจจุบันมีการนำระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) มาใช้สนับสนุนงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินการบัญชีทั่วไป (Back Office) ซึ่งมีผลให้การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็นส่วนหนึ่งในการบริหารเงินนอกงบประมาณสามารถดำเนินการได้ด้วยความรวดเร็ว</p> <p>(3) มีการบูรณาการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐในภาพรวม ทำให้กระบวนการประมวลผลมีความครอบคลุมในหลายด้าน และมีความถูกต้อง และเชื่อถือได้มากยิ่งขึ้น</p>
(O3) ด้านบุคลากร	<p>(1) บุคลากรภาครัฐส่วนใหญ่มีทักษะเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากมีการนำมาใช้ในระบบงานต่างๆ อย่างแพร่หลาย</p> <p>(2) มีประสานงานในลักษณะเครือข่าย (Network) ระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นประจำ ทำให้มีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ที่มีประโยชน์ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง</p> <p>(3) สามารถกำหนดแนวทางพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่แท้จริงได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีผลกระทบต่อระบบงานบริหารบุคคลในภาพรวมของทางราชการ</p>
ข้อจำกัด / อุปสรรค (Threats)	คำอธิบาย
(T1) ด้านกำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณ	(1) ระบบบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐที่มีการปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ

ข้อจำกัด / อุปสรรค (Threats)	คำอธิบาย
	<p>(2) เนื่องจากเงินนอกงบประมาณมีความหลากหลายครอบคลุมหลายด้าน จึงจำเป็นที่การบริหารเงินนอกงบประมาณจะต้องมีการคำนึงถึงความยอมรับจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(3) ความซับซ้อนของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินนอกงบประมาณมีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน</p> <p>(4) รัฐมีการผลักดันนโยบายต่างๆ ผ่านการบริหารเงินนอกงบประมาณ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณ จึงมีความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการดำเนินการตามนโยบายรัฐ</p>
(T2) ด้านระบบข้อมูลสารสนเทศเงินนอกงบประมาณ	<p>(1) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจะต้องมีการลงทุนใช้ทรัพยากรด้านต่างๆ โดยเฉพาะวงเงินงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการ</p> <p>(2) ระยะเวลาพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุนการพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณให้มีความสมบูรณ์สอดคล้องกับความต้องการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(3) เนื่องจากมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของภาครัฐในหลายรูปแบบ ดังนั้น จึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารเงินนอกงบประมาณควรมีขีดความสามารถที่จะเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างบูรณาการระหว่างระบบงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด</p>
(T3) ด้านบุคลากร	<p>(1) ข้อจำกัดของจำนวนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องโดยตรงในระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ</p>

ข้อจำกัด / อุปสรรค (Threats)	คำอธิบาย
	<p>(2) องค์ความรู้ที่มีความจำเป็นในส่วนของการพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณขาดความชัดเจนเนื่องจากขาดการถ่ายทอดอย่างเป็นระบบ</p> <p>(3) กระบวนการบริหารบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินนอกงบประมาณปัจจุบันถือปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการส่วนใหญ่ จึงขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ</p>

บทที่ 4

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ

จากผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณของ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย ตลอดจน การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) ทั้งภายใน และภายนอกของระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณ กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ในฐานะกำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณในภาพรวม จึงควรที่จะต้องมีการจัดทำเป็นกรอบ แนวทางการดำเนินการในลักษณะ “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ” ระยะเวลา 3 ปี เพื่อบูรณาการพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณอย่างเป็นระบบ และมีความต่อเนื่อง รวมถึง สร้างความยอมรับจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะความยอมรับจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น ซึ่งจะสามารถเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเงิน การคลังภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับในระดับสากลมากยิ่งขึ้น ประกอบด้วย 3 ประเด็นยุทธศาสตร์หลักที่เป็นปัจจัยหลักในระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณ ได้แก่

- (1) ยุทธศาสตร์ด้านการกำกับดูแล
- (2) ยุทธศาสตร์ด้านสารสนเทศ
- (3) ยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาประสิทธิภาพบุคลากร

4.1 องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ

ในการยกร่าง “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ” ระยะเวลา 3 ปี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 ยุทธศาสตร์ด้านการกำกับดูแล

(1) นำเสนอให้มี “คณะกรรมการนโยบายบริหารเงินนอกงบประมาณ” ที่มี นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีประจำกระทรวง เจ้าของเงินนอกงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมเป็น กรรมการ และกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบายและ กำกับการบริหารเงินนอกงบประมาณทั้งระบบให้สามารถเกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรม

(2) กำหนดให้มีแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่เป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารเงินนอกงบประมาณ เช่น

(2.1) การปรับโครงสร้างองค์กรและระบบงานภายในกระทรวงการคลังที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารเงินนอกงบประมาณให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

(2.2) การปรับปรุงพัฒนาและบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับแนวนโยบายในการบริหารเงินแผ่นดินในภาพรวม โดยกำหนดให้มีกฎหมายแม่บทที่ใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเงินนอกงบประมาณทั้งหมดในภาพรวมเพื่อลดข้อจำกัดของความแตกต่างในแต่ละลักษณะของเงินนอกงบประมาณ

(2.3) การสร้างระบบการพิจารณากลับการจัดตั้งเงินนอกงบประมาณ ตลอดจน กระบวนการพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบการบริหารจัดการและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และระบบการประเมินผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ให้มีมาตรฐานสากล รวมถึงการทบทวนประสิทธิภาพและความจำเป็นในการดำเนินงานของเงินนอกงบประมาณ และการพิจารณำเงินนอกงบประมาณนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

4.1.2 ยุทธศาสตร์ด้านสารสนเทศ

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารและประมวลผลข้อมูลสารสนเทศเงินนอกงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับข้อมูลสารสนเทศการเงินการคลังภาครัฐในภาพรวมให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น รวมถึง ลดปริมาณงานและความซ้ำซ้อนให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเงินนอกงบประมาณ โดยการประมวลผลแบบเบ็ดเสร็จ และสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยควรต้องมีแผนงาน/โครงการที่รองรับระบบข้อมูลสารสนเทศเงินนอกงบประมาณ ดังนี้

(1) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเงินนอกงบประมาณ โดยมีการเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลในระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS)

(2) การพัฒนาระบบการจัดทำรายงานและการรายงานข้อมูลด้านเงินนอกงบประมาณที่มีความถูกต้อง รวดเร็ว และมีความถี่ของรายงานที่ชัดเจนตามความจำเป็นของผู้ใช้งาน ซึ่งจะสามารถแสดงฐานะการคลังที่แท้จริงสำหรับนำเสนอรัฐบาลประกอบการพิจารณา กำหนดเป็นแนวนโยบายการเงินการคลังภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

4.1.3 ยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาประสิทธิภาพบุคลากร

ในการบริหารบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณสามารถออกแบ่งเป็นส่วนๆ ที่สำคัญ ได้แก่


(1) การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งสามารถอ้างอิงกับระบบบริหารงานบุคคลปกติของทางราชการโดยพัฒนาให้มีความเหมาะสมกับกระบวนการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ประเมินผล และการให้รางวัล และบทลงโทษ

(2) การพัฒนาบุคลากรทั้งในส่วนของบุคลากรสังกัดกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ทั้งส่วนกลางและภูมิภาคในฐานะหน่วยงานกำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณ ในภาพรวม และบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเจ้าของเงินนอกงบประมาณ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจในการบริหารเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการบริหารเงินนอกงบประมาณให้มี ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง เช่น การบริหารเงินสด (Cash Management) และความคุ้มค่า (Value for Money) เป็นต้น

4.2 กระบวนการจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ

เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณจะมีผลกระทบ ในวงกว้างต่อทั้งภาครัฐ เอกชน และสาธารณชนทั่วไป โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐเจ้าของเงินนอก งบประมาณ ดังนั้น กระบวนการจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์ฯ จึงควรกำหนดให้มีส่วนร่วมจาก ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง การประสานงานให้มีความรู้ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น เพื่อให้เข้ามามีบทบาทในฐานะหน่วยงานกลางสนับสนุน เชิงวิชาการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ อันจะมีผลให้เกิดความยอมรับ และสร้างความเชื่อมั่น จากทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ไปในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ สามารถกำหนดแนวทางและ ขั้นตอนการจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์ฯ ดังนี้

กิจกรรม	เดือน					
	1	2	3	4	5	6
(1) กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) จัดทำรายละเอียด ร่างแผนยุทธศาสตร์ฯ						
(2) ประสานงานขอรับสนับสนุนคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะจากธนาคารโลก เพื่อร่วมในการ ปรับปรุงร่างแผนยุทธศาสตร์ฯ						
กิจกรรม	เดือน					
	1	2	3	4	5	6
(3) จัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อระดม						

ความคิดเห็นต่อร่างแผนยุทธศาสตร์ฯ จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง						
(4) กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ปรับปรุงร่างแผนยุทธศาสตร์ฯ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น						
(5) กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) นำเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์ฯ ต่อคณะรัฐมนตรี						
(6) ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ฯ และรายงานความคืบหน้าต่อคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ						

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ จะเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ ซึ่งสามารถผลักดันให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐให้มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและมีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้นในอนาคต อันจะส่งผลให้การบริหารเงินนอกงบประมาณเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจในประเทศได้อย่างแท้จริงต่อไป

บรรณานุกรม

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, ประมวลกฎหมายและระเบียบการคลัง พ.ศ.2552, พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. 2553. **บทบาทของเงินนอกงบประมาณกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ**. กรุงเทพฯ

George Kopits, Steven A. Symansky. (1998). "Fiscal Policy Rules". IMF Occasional Paper 162. Government Finance Statics Manual 2001 (GFSM 2001) December 19, 2001

Schick Allen. (1998). "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management" Washington: Economic Development Institute of the World Bank. Available from:URL:http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf

Schick Allen. (2007). "Off-Budget Expenditure: an economic and political framework". OECD Journal on Budgeting, 7(3), 7-38

Congressional Budget Office. "The Budget and Economic Outlook". <http://www.cbo.gov>

World Bank. (2007). "Fiscal Review". The World Bank Office in Japan, Tokyo

ประวัติผู้เขียน

นายเพชร อนันตศิลป์

- ตำแหน่ง : ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ
- วันเดือนปีเกิด : 26 พฤษภาคม 2504
- ประวัติการทำงาน : นักวิชาการคลัง 4 สำนักการวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ
กรมบัญชีกลาง (2539 - 2541)
: นักวิชาการคลัง 5 สำนักการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง (2541 - 2543)
: นักวิชาการคลัง 6 ว. สำนักการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง
(2543-2545)
: นักวิชาการคลัง 7 ว. สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ
กรมบัญชีกลาง (2546-2548)
: นักวิชาการคลัง 8 ว. กลุ่มนโยบายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐระหว่างประเทศ
กรมบัญชีกลาง (2548-2549)
: ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ
กรมบัญชีกลาง (2549-2553)
: ผู้อำนวยการสำนักกำกับและพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ
กรมบัญชีกลาง (2553-ปัจจุบัน)
- การศึกษา : บริหารธุรกิจ (การเงิน) มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
MBA Shenandoah University, USA
- การฝึกอบรม/ดูงาน : ผู้นำการเมืองยุคใหม่ สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 3
: โครงการพัฒนาบุคลากรให้เป็นนักบริหารมืออาชีพสำหรับข้าราชการ
ระดับสูงของกระทรวงการคลัง 2/2550 สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจ
การคลัง ร่วมกับ The Kellogg School of Management และ The
Maxwell School of Citizenship and Public Affairs และ The Schulich
School of Business
: Capacity Building in Inter-agency Coordination of Policies and
Programs โดย University of Sydney และสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ
ศศินทร์