

รายงานผลการเรียนรู้และข้อเสนอการประยุกต์ใช้ในระบบราชการไทย :  
การพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้ในการบริหารเงินคงคลัง

อังศุพร สุยังกุล  
เศรษฐกรปฏิบัติการ  
สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ผลการเรียนรู้จากการฝึกอบรม ณ  
สาธารณรัฐสิงคโปร์

ในการกำหนดนโยบายด้านการบริการ  
สาธารณะ รัฐบาลสิงคโปร์จะใช้ข้อมูลประชากร  
และข้อมูลการใช้บริการสาธารณะของ  
ประชาชนมาวิเคราะห์ (Data Analytics)  
เพื่อจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการให้บริการ  
สาธารณะต่าง ๆ เช่น ระบบสาธารณสุข  
ระบบขนส่งมวลชน การสาธารณสุขและที่อยู่  
อาศัย เป็นต้น โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนา  
คุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนและ  
เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด  
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อ  
ความต้องการของประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้  
ประชาชนประมาณร้อยละ 80 ของประเทศ  
อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยที่รัฐบาลให้เช่าแบบ  
ระยะยาว (Public Housing) โดยในแต่ละ  
พื้นที่ รัฐบาลจะวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน  
ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ  
ทางรางและบริการด้านสาธารณสุขได้โดยสะดวก  
ซึ่งนอกเหนือจากการวางแผนเพื่อตอบสนอง

ต่อความต้องการของประชาชนในปัจจุบันแล้ว  
นโยบายจะต้องวางรากฐานไปในอนาคต  
เพื่อรองรับการเติบโตของเมืองอย่างยั่งยืนด้วย  
ดังนั้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนา  
ระบบการจัดเก็บข้อมูลให้มีความครอบคลุม  
เช่น มีการจัดเก็บข้อมูลจากพฤติกรรมการใช้  
บริการของประชาชนผ่านบัตรอิเล็กทรอนิกส์  
และเครื่องมือสื่อสาร รวมถึงการแปลงข้อมูล  
ดังกล่าวเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปใช้วิเคราะห์  
และกำหนดนโยบายได้ โดยข้อมูลที่รัฐจัดเก็บ  
เหล่านี้ส่วนใหญ่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชน  
เพื่อให้ภาคเอกชนที่สนใจสามารถนำข้อมูลไป  
ใช้พัฒนา Application ในเชิงพาณิชย์ได้  
ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

ในส่วนของรัฐบาลสิงคโปร์เองมีการ  
จัดทำ Application ของภาครัฐแบบองค์รวม  
กล่าวคือ ประชาชนสามารถส่งเรื่องร้องเรียน  
หรือแจ้งปัญหาต่อหน่วยงานภาครัฐผ่าน  
Application ซึ่งจะเป็นศูนย์กลางในการส่งต่อ  
เรื่องให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด  
ผู้ร้องเรียนสามารถส่งภาพถ่ายประกอบเพื่อให้

ผู้ดูแล Application ใช้ในการพิจารณาหน่วยงานที่รับผิดชอบได้อย่างเหมาะสม ซึ่งในบางกรณีอาจมีหลายหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน การนำ Application มาใช้ทำให้ภาครัฐสามารถตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถสื่อสารกับประชาชนได้โดยสะดวก ช่องทาง Application เป็นช่องทางที่เป็นที่นิยมเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ตผ่านทางโทรศัพท์มือถือได้ ทั้งนี้ การที่ภาครัฐมีการสื่อสารกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ ซึ่งจะส่งเสริมให้การดำเนินนโยบายของภาครัฐเป็นไปได้อย่างดี

สำหรับการกำหนดนโยบายและการเริ่มต้นดำเนินโครงการใหม่ ๆ โดยการใช้เทคโนโลยีมาพัฒนาระบบการให้บริการนั้น รัฐบาลจะทดลองโครงการแบบนำร่อง (Pilot) ก่อน ซึ่งมีข้อดีคือทำให้สามารถเริ่มดำเนินการได้รวดเร็วและใช้เพื่อประเมินความสำเร็จของโครงการ รวมทั้งพิจารณาส่วนที่จะต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง หากโครงการประสบความสำเร็จจึงจะนำไปใช้ในวงกว้างต่อไป อย่างไรก็ตาม การนำเทคโนโลยีมาใช้นั้นจะต้องทำเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการหรือประชาชนเป็นหลักจึงจะเกิดคุณค่า (Value) และผลักดันให้เกิดนวัตกรรม

## ข้อเสนอการประยุกต์ใช้กับระบบราชการไทยการพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้ในการบริหารเงินคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและบริหารเงินคลังในแต่ละช่วงเวลาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยเงินคลังคือเงินสดที่รัฐบาลถือครองอยู่ซึ่งมาจากหลายส่วน ได้แก่ ภาษีที่รัฐจัดเก็บรายได้จากรัฐพาณิชย์ เงินฝากของส่วนราชการและเงินกู้ (ทั้งเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและบริหารเงินคลัง) ปัจจุบันการบริหารเงินคลังเป็นการดำเนินการร่วมกันของหน่วยงานในกระทรวงการคลัง ได้แก่ สบน. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) และกรมบัญชีกลาง (บก.) โดย สศค. เป็นผู้ประมาณการรายรับรวมของรัฐบาลที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ ขณะที่ บก. เป็นผู้รวบรวมประมาณการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น รายเดือน เป็นต้น

รายรับหลักของรัฐบาลมาจากการจัดเก็บภาษีรายได้ของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งตามปกติจะมีช่วงเวลาจัดเก็บที่แน่นอนในแต่ละปี ช่วงเวลาของปีที่มีรายรับจากภาษีเข้ามาในเงินคลังสูงที่สุด ได้แก่ เดือนมิถุนายนและกันยายน และเป็นช่วงเวลาที่เงินคลังอยู่ในระดับสูง ขณะที่เงินคลังอีกส่วนหนึ่งมาจากการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่อง

ของรัฐบาลในช่วงเวลาที่รายรับที่จัดเก็บเข้ามา อาจไม่เพียงพอต่อรายจ่าย โดยมีการทยอย กู้เงินผ่านการออกพันธบัตรรัฐบาลระยะยาว เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตลอดทั้งปี เพื่อให้อุปทานของพันธบัตรมีความสม่ำเสมอ สำหรับกรณีที่รัฐกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่อง ระยะสั้นจะกู้เงินโดยการออกตั๋วเงินคลังอายุ 1 เดือน เป็นหลัก เพื่อรักษาระดับเงินคงคลัง ให้เพียงพอต่อการเบิกจ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ การตัดสินใจรับผลการประมูลพันธบัตรหรือตั๋วเงินคลังในแต่ละครั้ง สบ. จะพิจารณาสถานะเงินคงคลังประกอบด้วย หากต้นทุนการกู้เงิน ที่สถาบันการเงินเสนอสูงจนเกินไปในขณะที่เงินคงคลังยังมีเพียงพอต่อการใช้จ่าย รัฐบาล อาจชะลอการกู้เงินบางส่วนออกไปโดยพิจารณา รับผลประโยชน์เฉพาะส่วนที่เห็นว่ามีต้นทุนเหมาะสม ในส่วนที่เป็นการจัดเก็บภาษี โดยกรมที่ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต มีการจัดเก็บภาษีจากหลายส่วนงาน รวมถึง ส่วนภูมิภาคด้วยทำให้การจัดเก็บยังไม่มี การรายงานข้อมูลเป็นรายวัน

ในด้านรายจ่าย รัฐบาลมีการใช้ระบบ การบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐแบบ อิเล็กทรอนิกส์หรือระบบ GFMS ซึ่งเป็นระบบ ที่ใช้ในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง ของภาครัฐ เพื่อจัดทำประมาณการเบิกจ่าย งบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับจัดสรร

งบประมาณทั้งหมด โดยมีกรมบัญชีกลางเป็น ผู้อนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณและติดตาม การเบิกจ่ายของหน่วยงาน การคาดการณ์ ช่วงเวลาการเบิกจ่ายอาจทำได้จากการ วิเคราะห์ข้อมูลในอดีตโดยเฉพาะส่วนที่เป็น รายจ่ายประจำ อย่างไรก็ตามในส่วนที่เป็น งบประมาณสำหรับการลงทุนหรืองบกลางนั้น อาจไม่สามารถคาดการณ์ได้และขึ้นอยู่กับ ความพร้อมในการดำเนินโครงการเป็นหลัก ในส่วนดังกล่าวจะต้องมีการรวบรวมข้อมูล จากหน่วยงานจำนวนมาก หากหน่วยงานไม่ได้แจ้ง ให้ทราบล่วงหน้าในระยะเวลาที่นานเพียงพอ ต่อการเตรียมการและมีการเบิกจ่าย งบประมาณจำนวนเงินสูง อาจกระทบต่อ สถานะเงินคงคลังได้

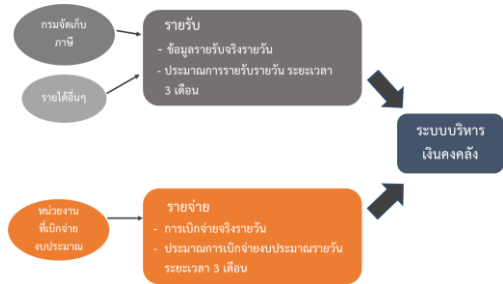
เงินคงคลังเป็นเงินสดที่รัฐบาลมีอยู่ ซึ่งเป็นผลจากกระแสเงินรับ-จ่ายของรัฐบาล ในช่วงเวลานั้น โดยรัฐบาลมีบัญชีเงินคงคลัง ที่ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เนื่องจากมีความมั่นคงสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ แต่รัฐบาลไม่ได้รับผลตอบแทนจากการฝาก เงินและกฎหมายไม่อนุญาตให้นำเงินคงคลัง ไปลงทุนแม้ว่าจะเป็นเวลาที่รัฐบาลมีเงิน คงคลังส่วนเกินจากการใช้จ่าย ขณะที่การ กู้เงินมีต้นทุนดอกเบี้ย ทำให้มีส่วนต่างของ ดอกเบี้ยจ่ายและดอกเบี้ยรับ (ศูนย์) เกิดขึ้น จึงควรมีการบริหารเงินคงคลังเพื่อรักษา ระดับเงินคงคลังให้มีจำนวนเพียงพอต่อการ

ใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้นและควรมีการบริหารเชิงรุก (Active Management)

จากเหตุผลดังกล่าว การพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐมาสู่ส่วนกลาง (รายละเอียดตามแผนภาพ) จะทำให้สามารถติดตามสถานการณ์การจัดเก็บรายได้ คาดการณ์การจัดเก็บรายได้และประมาณการเบิกจ่ายได้อย่างรวดเร็วและมีข้อมูลเป็นปัจจุบันที่สุด ซึ่งจะช่วยให้การคาดการณ์กระแสรายรับและรายจ่ายมีความแม่นยำยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ข้อมูลรายรับและรายจ่ายรายวันที่มีความละเอียดยิ่งขึ้น ทำให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถนำมาใช้วิเคราะห์และวางแผนการบริหารเงินคงคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น นำไปใช้วิเคราะห์ส่วนต่างของรายรับและรายจ่าย (Divergence) ในแต่ละช่วงเวลา และอาจนำไปสู่การลดการสำรองเงินเผื่อกรณีจำเป็น (Cash Buffer) ลงได้ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการกู้เงินของรัฐบาลในประเทศที่มีการบริหารเงินคงคลังแบบ Active Management เช่น สหราชอาณาจักร จะมีการบริหารเงินคงคลัง ณ สิ้นวันให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกับศูนย์ที่สุดเพื่อลดต้นทุนการกู้เงิน และหากมีเงินคงคลังส่วนเกินจะนำไปลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำเพื่อให้ได้รับผลตอบแทน

## แผนภาพ ระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้

### การบริหารเงินคงคลัง



สำหรับการบริหารเงินคงคลังและการจากการพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้ในการบริหารเงินคงคลัง ดังนี้

### การบริหารเงินสด

สามารถระบุรายการที่ทำให้มีกระแสเงิน (Cash flows) รับ - จ่ายที่มีวงเงินสูง ซึ่งอาจสามารถคาดการณ์ช่วงเวลา

ที่จะเกิดขึ้นได้บางส่วน เช่น เงินโอน (Transfers) ให้กับหน่วยงาน เงินกู้และการชำระคืนเงินกู้ (Redemption)

รายจ่ายสำหรับโครงการภาครัฐ และรายรับจากบริษัทขนาดใหญ่ เป็นต้น

สามารถใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์รูปแบบและช่วงเวลา (Seasonality) ของกระแสเงินสด เช่น การจ่ายเงินเดือน และเงินบำนาญข้าราชการ เงินสวัสดิการและเงินอุดหนุน ช่วงเวลาในการจัดเก็บภาษี เป็นต้น รวมทั้งศึกษา

การเปลี่ยนแปลงของจำนวนเงินและ/หรือช่วงเวลาที่มีการรับ - จ่าย

สามารถใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์ความผันผวน (Volatility) ของกระแสเงินสดในแต่ละวัน เพื่อกำหนดระดับ

เงินคงคลังขั้นต่ำ (รวมวงเงินที่เป็น Buffer) หากรัฐมีความกังวลเกี่ยวกับสภาพคล่องในบางช่วงเวลา อาจพิจารณาเพิ่มวงเงิน Buffer

ใช้จัดทำประมาณการรายรับและรายจ่ายเป็นรายวันหรือรายสัปดาห์สำหรับช่วงเวลา 3 เดือนข้างหน้า

### **การบริหารหนี้**

มีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันทั้งด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อใช้ประกอบการวางแผนการกู้เงินและการเลือกใช้

เครื่องมือกู้เงิน ทำให้สามารถบริหารต้นทุนและความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สามารถหลีกเลี่ยงวันที่ต้องชำระหนี้คืนในช่วงเวลาที่มีรายจ่ายจำนวนมาก

การดำเนินการในระยะแรกอาจพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เป็นรายรับและรายจ่ายหลักซึ่งมีวงเงินสูงก่อน เพื่อให้สามารถเริ่มดำเนินการได้เร็ว และควรมีการกำหนดหน้าที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งกำหนดให้มีหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบและมีอำนาจในการตัดสินใจด้านการบริหารเงินคงคลังโดยตรง อย่างไรก็ตาม หน้จะต้องมีการหารือระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับประมาณการ

รายรับ-รายจ่ายและการลงทุนของรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ อาจพิจารณาให้สิ่งจูงใจสำหรับหน่วยงานที่จัดทำประมาณการได้อย่างแม่นยำ และสำหรับหน่วยงานที่มีการประมาณการผิดพลาดจากความเป็นจริงมากจะต้องมีการรายงานถึงสาเหตุของข้อผิดพลาด

### **เอกสารอ้างอิง**

Chua, Vinson. (2018). Singapore Experience on Smart Nation. Mar 12, 2017. Nanyang

Technological University. Singapore

Cangiano, Marco. (2017). Treasury Core Functions. February 6-8, 2017. Rome

Retrieved from [http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario\\_2017-02-6\\_8/08\\_-\\_Treasury\\_Functions\\_and\\_Cash\\_Management\\_-\\_Cangiano.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario_2017-02-6_8/08_-_Treasury_Functions_and_Cash_Management_-_Cangiano.pdf)