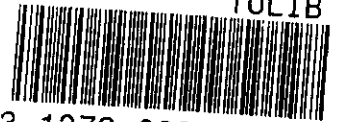


TULIB



3 1379 00215042 4

45748

วันที่	28 / 11 / 2548
เลขทะเบียน	ม/629A KD
เลขหมู่	255.21 062748/2548

เรื่อง

**ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ**

เสนอ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภา



โดย

ดร.ณรงค์ สัจพันโรจน์

*

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

อธิบดีสภา

จาก 210 ต.ค. 2543

โครงการ

ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ

หลักการเหตุผลและที่มา

ตามประกาศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่มีความประสงค์จะให้สถาบันการศึกษาชั้นสูงดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีขั้นตอนหนึ่ง ที่จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปีงบประมาณ

แต่การพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวมักมีปัญหาเกิดขึ้นตลอดระยะเวลาว่าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยเหตุผลว่ามีการใช้อำนาจโดยตรงและทางอ้อมของคณะกรรมการฯ ตัดหรือเพิ่มงบประมาณให้กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ บางครั้งกระทบกระเทือนต่อโครงการหรือการทำงานของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ และหรือบางครั้งคณะกรรมการแปรญัตติ เพื่อนำเองงบประมาณไปตั้งโครงการต่าง ๆ ให้กับจังหวัดของตนเอง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขาดเหตุผลในการใช้งบประมาณให้มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยในบทบาทของคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานของคณะกรรมการให้สูงขึ้น

วัตถุประสงค์

1. วิเคราะห์โครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่ามีประสิทธิภาพเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างไรหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกรณีองค์กรของต่างประเทศด้วย

2. วิเคราะห์ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4. ศึกษาทางเลือกของ "รูปแบบและวิธีการ" ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่าย ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประเทศไทย

ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. ค้นพบโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ ตลอดทั้งวิธีการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่ามีประสิทธิภาพและเหมาะสมเพียงใด และควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ อย่างไรบ้าง โดยมีการเปรียบเทียบกรณีองค์กรของต่างประเทศในเรื่องเดียวกันด้วย

2. ค้นพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน

3. จะมีการค้นหาและเสนอแนวทางเลือกของ "รูปแบบและวิธีการ" ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประเทศไทยขึ้นมา เพื่อนำไปปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ จะมีความสัมพันธ์กับงานวิจัยที่ได้ดำเนินการไปเรียบร้อยแล้ว เรื่อง "ระบบงบประมาณรายจ่ายปี : ทางเลือกในการปฏิรูปที่มีจัดสรรงบประมาณของรัฐ" ของผู้ขอสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยในเรื่องนี้จะดำเนินการตามขอบเขตและขั้นตอนดังนี้

1. ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสามัญฯ จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่วนงานของรัฐสภา จากสำนักงานงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยขอผ่านสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และจากเอกสารต่างประเทศสำหรับองค์กรในต่างประเทศด้วย

2. สัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการในสำนักงานงบประมาณ และในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ที่ท่านเหล่านั้นได้เคยประสบมา

ระยะเวลาการวิจัย

เริ่มวิจัยตั้งแต่ 1 พฤษภาคม 2542 - 30 เมษายน 2543

จะวิจัยและนำไปใช้ปฏิบัติให้ทันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในปีงบประมาณ 2544 ได้ในทันที

คณะวิจัย

คณะวิจัยประกอบด้วยข้าราชการจากมหาวิทยาลัย สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง

ระยะเวลาดำเนินงานวิจัย

1 พฤษภาคม 2542 - 30 สิงหาคม 2542 (4 เดือน)

- (1) สํารวจค้นหาข้อมูลที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารงบประมาณของสำนักงานประมาณการจากรัฐสภา จากสำนักงานคณะกรรมการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (2) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ จากเอกสารที่รวบรวมได้
- (3) สัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก ข้าราชการสำนักงานประมาณการ ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้าราชการรัฐสภา ฯลฯ
- (4) ศึกษาและจัดทำร่างรูปแบบและกลไกการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1 กันยายน 2542 - 30 พฤศจิกายน 2542 (3 เดือน)

- (5) เสนอร่างเอกสารวิจัยครั้งที่ 1 ต่อคณะกรรมการของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร* เพื่อพิจารณาเอกสารวิจัยที่เสนอ
- (6) คณะกรรมการพิจารณาเอกสารวิจัย*
- (7) ชี้แจงข้อซักถามของคณะกรรมการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (8) แก้ไขปรับปรุงร่างเอกสารวิจัยตามคำแนะนำของคณะกรรมการฯ

1 ธันวาคม 2542 - 28 กุมภาพันธ์ 2543 (3 เดือน)

- (9) เสนอร่างเอกสารวิจัยครั้งที่ 2 โดยได้แก้ไขร่างเอกสารตามคำแนะนำของคณะกรรมการฯ*
- (10) คณะกรรมการฯ พิจารณาร่างเอกสารวิจัยที่แก้ไขปรับปรุง*
- (11) ชี้แจงร่างเอกสารวิจัยต่อคณะกรรมการฯ
- (12) แก้ไขปรับปรุงร่างเอกสารวิจัยตามคำแนะนำเพิ่มเติมของคณะกรรมการฯ

1 มีนาคม 2543 - 30 เมษายน 2543 (2 เดือน)

- (13) เสนอร่างเอกสารวิจัยครั้งที่ 3 โดยได้แก้ไขปรับปรุงร่างเอกสารวิจัยตามคำแนะนำของคณะกรรมการ
- (14) คณะกรรมการฯ พิจารณาร่างเอกสารที่ได้แก้ไข
- (15) ชี้แจงร่างเอกสารวิจัยต่อคณะกรรมการ (ถ้ามี)
- (16) เสนอร่างเอกสารวิจัยที่สมบูรณ์

* คณะกรรมการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาจหมายถึง การสัมมนาเพื่อตอบข้อชี้แจงหรือเสนอแนะ

ผังแสดงกิจกรรมและระยะเวลาดำเนินงานวิจัย

กิจกรรม	ปี พ.ศ. 2542								ปี พ.ศ. 2543			
	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.
<u>1 พ.ค. 2542 - 30 ส.ค. 2542</u>												
(1) สํารวจค้นหาข้อมูล จากเอกสารในแหล่งต่าง ๆ												
(2) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค ต่าง ๆ จากเอกสาร												
(3) สัมภาษณ์ ส.ส. ส.ว. และข้าราชการ ที่เกี่ยวข้อง												
(4) ศึกษาและจัดทำร่างรูปแบบและกลไก ของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ												
<u>1 ก.ย. 2542 - 30 พ.ย. 2542</u>												
(5) เสนอร่างเอกสารวิจัยครั้งที่ 1 ต่อคณะกรรมการของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร (รวมจัดพิมพ์)												
(6) คณะกรรมการพิจารณาร่างเอกสารวิจัย*												
(7) ชี้แจงตอบซักถามคณะกรรมการ*												
(8) แก้ไขปรับปรุงร่างเอกสารวิจัย ตามคำแนะนำของคณะกรรมการ												
<u>1 ธ.ค. 2542 - 28 ก.พ. 2543</u>												
(9) เสนอร่างเอกสารวิจัย ครั้งที่ 2 ที่แก้ไขแล้ว												
(10) คณะกรรมการฯ พิจารณาร่างเอกสาร* วิจัยที่แก้ไขแล้ว												
(11) ชี้แจงร่างเอกสารวิจัยต่อคณะกรรมการ*												
(12) แก้ไขปรับปรุงเอกสารวิจัยตามคำแนะนำ ของคณะกรรมการ												

* คณะกรรมการพิจารณาร่างเอกสารวิจัย อาจหมายถึง การสัมภาษณ์เพื่อซักถามและเสนอแนะข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ
ทั้งหลายได้

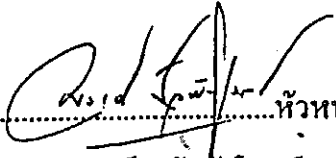
งบประมาณค่าใช้จ่ายของโครงการ

งบประมาณค่าใช้จ่ายของโครงการ 250,000 บาท ซึ่งประกอบด้วย

- ค่าจ้างปฏิบัติงาน 4 ท่าน 200,000 บาท (ได้จากมหาวิทยาลัย สำนักงานประมาณ
กระทรวงการคลัง และ รัฐสภา)
- ค่าสำรวจเอกสารและจัดพิมพ์ 50,000 บาท

คำรับรองว่าจะปฏิบัติงานตามระเบียบ

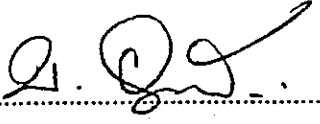
คณะทำงานวิจัยขอรับรองและยืนยันว่าจะวิจัยศึกษางานให้ละเอียดสมบูรณ์ มีประสิทธิ
ภาพ และสามารถนำไปใช้งานในบางส่วนของคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ของปี พ.ศ. 2543 และคณะศึกษาวิจัยงานนี้จะปฏิบัติตามระเบียบของ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างเคร่งครัดทุกประการ

ลงนาม.....  หัวหน้าคณะวิจัย
(ดร.ณรงค์ สัจพันโรจน์)

ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการวิเคราะห์งบประมาณ(ระดับ 9)

คำรับรองจากสถาบันชั้นสูง

สถาบันขอรับรองและสนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้

ลงนาม..... 
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

(เพิ่มเติม)

รายละเอียดค่าใช้จ่าย

โครงการ "ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ "

รายละเอียดค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการ "ประสิทธิภาพของคณะกรรมการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณคณะกรรมการ"
ประกอบด้วยรายละเอียดประมาณการรายจ่ายดังต่อไปนี้

1. ค่าตอบแทน

1.1 ค่าตอบแทนผู้ช่วยนักวิจัยเพื่อสำรวจและรวบรวมข้อมูล)

(4 ท่าน ท่านละ 15,000 บาท) 60,000 บาท

1.2 ค่าตอบแทนนักวิจัยและนักวิจัยร่วม 5 ท่าน

(4 x 20,000 + 1 x 50,000 บาท) 130,000 บาท

2. ค่าใช้สอย

2.1 ค่าสัมมนา (1 ครั้ง) 20,000 บาท

2.2 ค่าใช้สอยเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ (เอกสาร รถ โทรเลข ฯลฯ) 10,000 บาท

3. ค่าวัสดุ

3.1 ค่าพิมพ์และกระดาษเอกสารต่าง ๆ 30,000 บาท

รวมทั้งสิ้น 250,000 บาท

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทที่ 1 ข้อเท็จจริงของกระบวนการพิจารณางบประมาณ	1
1.1 กระบวนการวางจรรยาและปฏิทินงบประมาณ	1
1.2 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร	14
1.3 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎร	20
บทที่ 2 วิเคราะห์ อุปสรรคปัญหาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี	26
2.1 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากระบบและกระบวนการงบประมาณ	26
2.1.1 ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ	31
2.1.2 ด้านการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ	34
2.1.3 ด้านการบริหารงบประมาณ	37
2.2 อุปสรรคและปัญหาจากองค์กรและบุคลากร	42
2.2.1 อุปสรรคและปัญหาจากองค์กรงบประมาณ	42
2.2.2 อุปสรรคและปัญหาจากบุคลากรงบประมาณ	43
2.3 อุปสรรคและปัญหาจากการปฏิบัติงาน	45
2.3.1 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากคณะกรรมการฯ	45
2.3.2 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการ	51
2.3.3 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากสำนักงานงบประมาณ	59
2.3.4 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	64
บทที่ 3

บทที่ 1

ข้อเท็จจริงของกระบวนการพิจารณางบประมาณ

1.1 กระบวนการ วงจรและปฏิทินงบประมาณ

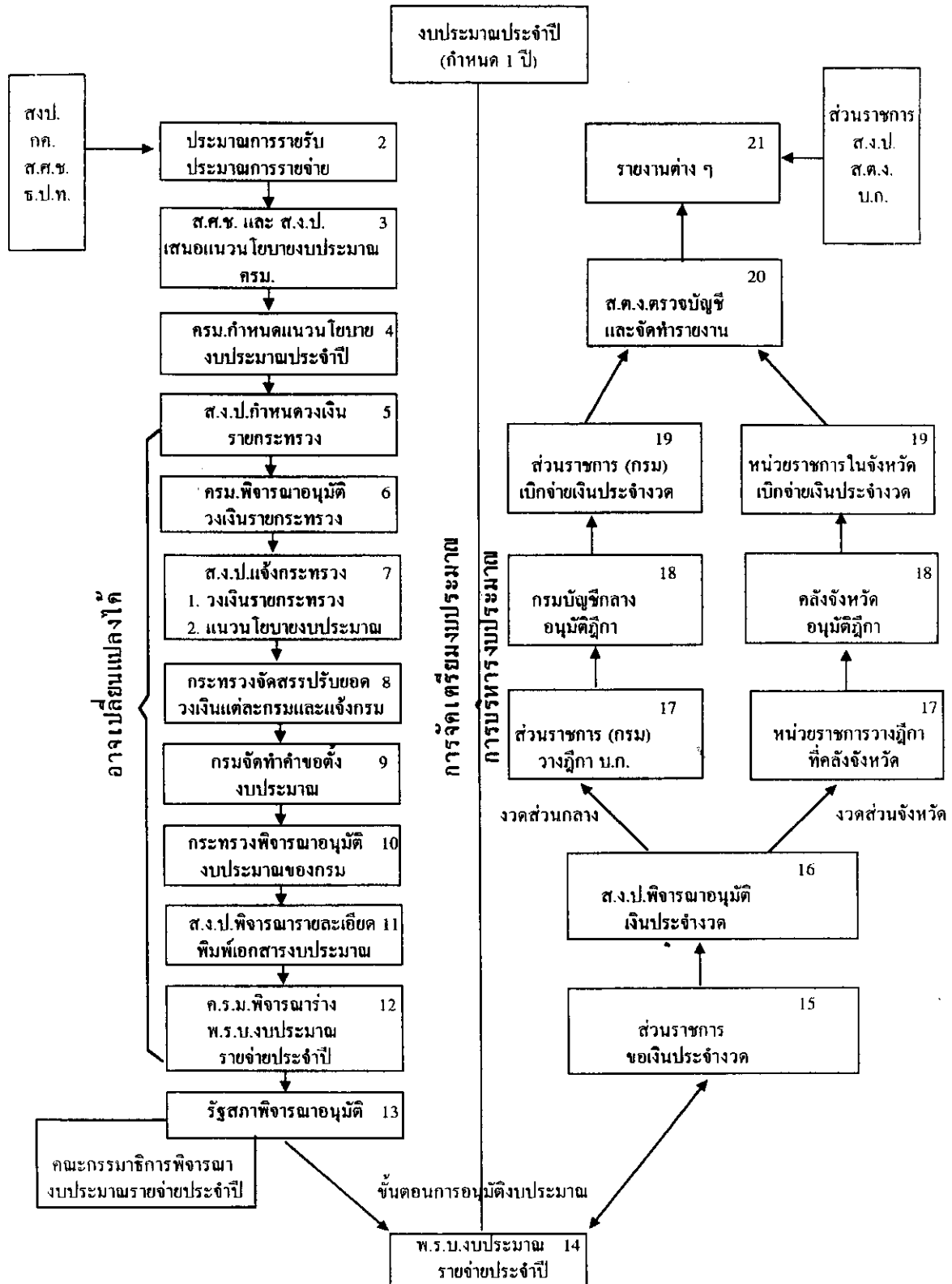
1.1.1 กระบวนการและวงจรงบประมาณ

ในการพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นนั้น เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จำเป็นต้องมีการพิจารณาขั้นตอนอื่น ๆ ของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดประกอบการพิจารณาพร้อมกันไปด้วย เพื่อให้ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีสอดคล้องประสานเข้าด้วยกันอย่างมีระบบ และสามารถเอื้ออำนวยให้ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการปฏิบัติงานไปด้วยความมีประสิทธิภาพ ถูกต้องและรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มีผลกระทบซึ่งกันและกัน หากขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเปลี่ยนแปลงไป ขั้นตอนอื่น ๆ ในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาขั้นตอนการปรับปรุงประสิทธิภาพของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ จึงสมควรศึกษาขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ครบสมบูรณ์เป็นเบื้องต้นไว้ก่อน

สำหรับกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดหรือวงจรงบประมาณนั้น ได้แบ่งกระบวนการทั้งหมดเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ และแต่ละขั้นตอนใหญ่ ๆ ยังได้แบ่งเป็นขั้นตอนย่อย ๆ ต่อไปอีกหลายขั้นตอนด้วยกัน (ตามผังรูปที่ 1) ดังนี้

- ก. ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)
- ข. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
- ค. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

ผังรูปที่ 1 กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณางบประมาณ



ก. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง การจัดเตรียมงบประมาณที่มีการจัดเตรียมงบประมาณทั้ง 2 วงเงิน คือ วงเงินงบประมาณรายรับ และวงเงินงบประมาณรายจ่าย สำหรับงบประมาณรายรับซึ่งจะเป็นตัวกำหนดงบประมาณรายจ่ายต่อไป จะถูกกำหนดขึ้นโดย 4 หน่วยงานราชการร่วมกัน คือ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย (สงป. กค. สศช. และชปท.) โดยวิเคราะห์และคำนึงถึงความสามารถของรายได้ประชาชาติ ภาวะเศรษฐกิจ สังคม แหล่งเงินกู้ในขณะนั้น แล้วนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเงินงบประมาณรายรับ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณแยกเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่าย (Budget Ceiling) สำหรับแต่ละกระทรวงเป็นรายกระทรวงไป ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นรายกระทรวงจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะใช้เป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อแจ้งแก่กระทรวงต่าง ๆ แต่ละกระทรวงก็จะพิจารณาจัดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่กรมภายในสังกัดกระทรวงตามความเหมาะสม เพื่อให้กรมทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กระทรวงได้จัดและแจ้งมาให้แต่ละกรมทราบ เมื่อแต่ละกรมทราบและจัดรายละเอียดงบประมาณภายในวงเงินแล้ว ก็จะส่งให้กระทรวงพิจารณาและรวบรวมส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณา เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตามที่เห็นสมควรแล้ว ก็จะนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ

1. งบประมาณประจำปี

งบประมาณประจำปีนั้นปกติจะกำหนดไว้ 1 ปี สำหรับให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายและดำเนินงานของตนได้ สำหรับประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคมไปจนถึง 30 กันยายนของปีถัดไป¹

2. ประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย

ในการจัดทำงบประมาณประจำปีนั้น จะต้องมีการประมาณการรายรับไว้ว่าจะสามารถจัดหารายรับเพื่อใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งการกำหนดรายรับนั้นจะมีการปรึกษารื้อกันระหว่าง 4 หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานงบประมาณ (สงป.) กระทรวงการคลัง (กค.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ

¹ สำนักงานงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และแก้ไขเพิ่มเติม) มาตราที่ 4 วรรคที่ 4 สำนักงานงบประมาณ พ.ศ. 2542

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ว่ารายรับนั้นควรจะมาจากทางใด และเป็นจำนวนเท่าใด จึงจะเหมาะสมต่อประเทศชาติในขณะนั้น

3. สศช. และ สงป. เสนอแนวนโยบายงบประมาณ

เมื่อได้มีการประมาณการรายรับและรายจ่ายแล้ว ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานงบประมาณ (สงป.) ก็จะเสนอแนวนโยบาย ซึ่งจะได้ออกจากการประมาณการรายรับและรายจ่ายมาว่าควรจะดำเนินการอย่างไร จึงจะสามารถจัดเก็บรายรับให้ได้มา และจะจ่ายในลักษณะอย่างไร ทั้งรายรับและรายจ่ายจึงจะไปตามที่ประมาณการ เสนอให้ทางคณะรัฐมนตรีพิจารณา พร้อมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

4. คณะรัฐมนตรีกำหนดแนวนโยบายงบประมาณ

คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแนวนโยบายที่ สศช. และ สงป. เสนอขึ้นมา โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่จะมีต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งความสอดคล้องที่จะมีต่อนโยบายของรัฐบาลและปัจจัยการเมืองในขณะนั้นด้วย ว่าแนวนโยบายของงบประมาณควรจะเป็นประการใด

5. สำนักงานงบประมาณกำหนดวงเงินรายกระทรวง

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีทางด้านแนวนโยบายงบประมาณ พร้อมทั้งวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะพิจารณากำหนดวงเงินของกระทรวงต่าง ๆ เป็นรายกระทรวงว่า จะได้รับงบประมาณกระทรวงละเท่าใด เป็นยอดวงเงินรวมทั้งหมดของกระทรวงนั้น ๆ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

6. คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินรายกระทรวง

คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาวงเงินงบประมาณรายกระทรวงอีกครั้ง ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอขึ้นมาว่าสมควรจะแก้ไขหรือปรับปรุงประการใดหรือไม่ และตามความจำเป็นของงบประมาณในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านความมั่นคง ด้านเกษตร ด้านการศึกษา ฯลฯ

7. สำนักงานงบประมาณแจ้งกระทรวง

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายและวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงานงบประมาณจะแจ้งให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ทราบถึงสิ่งที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติลงมา คือ (1) วงเงินงบประมาณของกระทรวงนั้น ๆ และ (2) แนวนโยบายงบประมาณเพื่อให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ไปดำเนินการในรายละเอียดการจัดของงบประมาณประจำปีต่อไป

8. กระทรวงจัดสรรปรับยอดวงเงินของกรม

กระทรวงแต่ละกระทรวง เมื่อได้ทราบยอดวงเงินของงบประมาณที่กระทรวงจะได้รับเป็นยอดรวมแล้ว พร้อมทั้งแนวนโยบายงบประมาณของรัฐบาล กระทรวงจะดำเนินการพิจารณาจัดสรรหรือกำหนดวงเงินให้แก่แต่ละกรมในสังกัดว่า กรมควรจะได้รับวงเงินงบประมาณเท่าใด เมื่อกำหนดวงเงินงบประมาณของกรมเรียบร้อยแล้วก็จะแจ้งให้กรมในสังกัดทราบถึง (1) วงเงินงบประมาณของกรม (2) แนวนโยบายงบประมาณของรัฐบาล (3) แนวนโยบายงบประมาณของกระทรวง และให้กรมจัดรายละเอียดเป็นคำของบประมาณ ตามวงเงินงบประมาณ ตามนโยบายงบประมาณของรัฐบาล และตามนโยบายงบประมาณของกระทรวงด้วย

9. กรมจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ

เมื่อกรมทราบวงเงินงบประมาณของตนจากกระทรวงแล้ว กรมก็จะดำเนินการวางแผนและกำหนดแนวการปฏิบัติงานในรูปของคำของบประมาณในปีนั้น ๆ โดยยึดแนวนโยบายที่กระทรวงแจ้งมา ตามแบบฟอร์มคำของบประมาณประจำปี ที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้นให้กรมต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามให้เหมือนกัน

10. สำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติงบประมาณของกรม

เมื่อกรมได้ทำคำของบประมาณ พร้อมทั้งรายละเอียดงบประมาณส่งมายังกระทรวง กระทรวงจะดำเนินการพิจารณาแก้ไขตามที่กระทรวงเห็นสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง ของรัฐบาล และของประเทศชาติ และนำเสนอต่อสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

11. สำนักงบประมาณพิจารณารายละเอียดงบประมาณ

สำนักงบประมาณจะพิจารณารายละเอียดงบประมาณ ที่กระทรวงเสนอขอมา โดยพิจารณาในด้านความเหมาะสมต่าง ๆ อาทิ ความสอดคล้องต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ต่อนโยบายของรัฐบาล ต่อความพร้อมของกระทรวงหรือกรมที่จะปฏิบัติงานนั้น ๆ และต่ออำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมนั้น ๆ ฯลฯ โดยสำนักงบประมาณจะแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณให้เหมาะสมที่สุด เพื่อจัดส่งและพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไปอีกครั้งหนึ่ง

12. คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย

คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ พร้อมทั้งรายละเอียดแผนงาน และงานต่าง ๆ ที่กรมจะปฏิบัติในงบประมาณที่ขอมา โดยจะพิจารณาถึงแผนงาน โครงการต่าง ๆ ว่าเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ พร้อมทั้งแก้ไขก่อนที่รัฐบาลจะเสนอต่อรัฐสภา

ข. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา พิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอขึ้นมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะวิเคราะห์ปรับลดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมาได้ แต่จะต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมา ซึ่งการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมีรายละเอียดตามขั้นตอนและวาระการพิจารณาดังต่อไปนี้

13. รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

รัฐสภาพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีทีคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเสนอมา พิจารณาถึงผลกระทบต่าง ๆ และมีวิธีการพิจารณาแตกต่างกับ พ.ร.บ. อื่น ๆ อยู่หลายประการ คือ

(1) กฎหมายงบประมาณต้องพิจารณาที่ละวาระ รวม 3 วาระ จะพิจารณา 3 วาระรวมในครั้งเดียวไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกฎหมายอื่นอาจพิจารณาราวเดียวกัน ทั้งนี้เพราะ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเป็น พ.ร.บ. ที่มีความสำคัญและควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ

การพิจารณา 3 วาระ แยกเป็น วาระที่ 1 เป็นวาระที่จะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ.หรือไม่ ถ้ารับก็จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายขึ้น แต่ถ้าไม่รับรัฐบาลต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาล และให้มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ วาระที่ 2 เป็นวาระการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา และวาระที่ 3 เป็นวาระการพิจารณาอนุมัติให้ร่างพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไขทั้งหมดแล้วนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่ โดยการกราบบังคมทูลเพื่อลงพระปรมาภิไธยก่อนประกาศใช้

(2) ข้อแตกต่างอีกข้อหนึ่ง คือการพิจารณางบประมาณมีข้อจำกัดในเรื่องการแปรญัตติแตกต่างกับกฎหมายอื่น ๆ คือ

(2.1) จะแปรญัตติลดจำนวนที่ขอตั้งจ่ายเป็นเงินกู้ หรือจำนวนที่มีข้อผูกพันตามกฎหมายไม่ได้¹

(2.2) จะแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายไม่ได้² ส่วนกฎหมายอื่นจะแปรญัตติแก้ไขข้อความอย่างไรก็ได้ไม่มีข้อจำกัด

¹ รัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 180

² รัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 180

14. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายที่เสนอต่อสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 180 สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จในหนึ่งร้อยห้าวันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไขและเพิ่มเติม) มาตรา 8¹ ก็ได้ระบุไว้ว่า จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังต่อไปนี้ด้วย

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กรณีนี้ก็เพื่อให้รัฐสภาได้มีโอกาสพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน และเมื่อรัฐสภาพิจารณาและผ่านทั้ง 3 วาระแล้ว จึงประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยมีรายละเอียดแนบไปด้วย ซึ่งส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามรายละเอียดที่แนบไป อันประกอบด้วย แผนงาน งาน การใช้จ่ายเงินตามหมวดรายจ่ายต่าง ๆ

ค. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณ หมายถึงการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและแผนงานหรืองานที่ฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติงบประมาณมาใช้จ่ายจากรัฐสภา เพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน

¹ สำนักงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และแก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 8 สำนักงบประมาณ พ.ศ. 2542

การตรวจสอบ การใช้จ่ายเงิน รวมตลอดถึงการรายงานผลงานต่าง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดตามขั้นตอนต่อไปนี้

15. ส่วนราชการขอเงินประจำงวด

ส่วนราชการเมื่อได้ทราบว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้แล้ว ก็จะดำเนินการขอเงินประจำงวดมายังสำนักงบประมาณ

เงินประจำงวด หมายถึงส่วนหนึ่งของเงินงบประมาณที่สำนักงบประมาณ แบ่งสรรให้ส่วนราชการจ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันได้¹

ตามปกติแล้วการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายนั้น จะจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ส่วนราชการเต็มปี แต่เมื่อตอนส่วนราชการมาขอเงินประจำงวดนั้น สำนักงบประมาณ จะจัดสรรให้ใช้จ่ายงบประมาณเป็นงวด ๆ ซึ่งตามปกติก็เป็นระยะเวลา 4 เดือนต่องวด หรือแล้วแต่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะกำหนดเป็นอย่างอื่น²

เงินประจำงวดนี้ให้ประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณอยู่หลายประการ คือ

(1) ทำให้การจ่ายเงินในระยะหนึ่งเหมาะสมกับกำลังเงินที่รัฐบาลจะได้รับเข้ามา

(2) ทำให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ คอยพิจารณากิจการในหน้าที่ของตนอยู่ทุกระยะงวดเงิน

(3) ทำให้มีการรายงานผลในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อน เพื่อสอบทานการปฏิบัติงาน หากงานนั้นไม่ได้ผลดีพอสมควรก็จะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือหากเงินงบประมาณที่ตั้งไว้หมดความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย เนื่องจากสภาวะการณ์ได้เปลี่ยนแปลง ก็จะได้นำเงินนั้นไปใช้ในกิจการด้านอื่นต่อไป

(4) ทำให้ส่วนราชการมีเงินใช้ได้ตลอดปี

16. สำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวด

สำนักงบประมาณจะพิจารณาเงินประจำงวด ที่ส่วนราชการขอเข้ามา โดยพิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ ตามลักษณะแผนงาน หมวดเงินและแบบรูปรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นระเบียบและมาตรฐานในการพิจารณางบประมาณ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็จะอนุมัติเงินประจำงวดไปตามเหตุผลและระเบียบที่กำหนดไว้

¹ สำนักงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และแก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 4 วรรค 6 สำนักงบประมาณ 2542

² สำนักงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และแก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 6 สำนักงบประมาณ 2542

17. การวางฎีกา

เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณแล้ว ส่วนราชการก็จะไปวางฎีกาขอเบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง หรือคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี ถ้าอยู่ส่วนกลางจะวางฎีกาที่กรมบัญชีกลาง ถ้าอยู่ส่วนภูมิภาคจะไปวางฎีกาเบิกเงินที่คลังจังหวัด

18. กรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัด

จะพิจารณาหลักฐานและรายละเอียดต่าง ๆ ที่ส่วนราชการจะต้องเสนอประกอบการพิจารณา ตามระเบียบที่กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว กรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัดจะอนุมัติฎีกานั้น ๆ

19. การเบิกจ่ายเงินประจำงวด

ส่วนราชการเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว จะไปเบิกเงินประจำงวดไปใช้จ่ายตามที่ส่วนราชการต้องการได้ ซึ่งก็จะจ่ายไปตามลักษณะแผนงาน งานและหมวดเงินงบประมาณ อาทิ เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และอื่น ๆ ตามรายการที่กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณ และที่ได้อนุมัติฎีกา

20. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อเบิกและใช้จ่ายเงินไปแล้ว ก็ต้องมีการตรวจสอบว่าได้ใช้จ่ายเงินไปตามจริงที่เบิกไปหรือไม่ และได้จ่ายไปในงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ การตรวจเงินแผ่นดินนับว่าเป็นวิธีการอันสำคัญที่จะควบคุมการบริหารด้านการเงินนี้ ให้การใช้จ่ายเงินโดยไม่รั่วไหล และให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบทางการเงิน อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น

21. รายงานต่าง ๆ

เป็นวิธีการอีกวิธีหนึ่งซึ่งกำหนดขึ้น เพื่อให้มีการรายงานผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ตามปกติเป็นการรายงานตามระยะเวลาของเงินประจำงวด เพื่อสามารถทราบผลการปฏิบัติงานตามแผนบริหารที่กำหนดไว้ว่ามีผลคืบหน้าไปประการใด สำหรับจะได้พิจารณาเงินประจำงวดในงวดต่อไป และจะใช้เป็นผลเพื่อพิจารณาจัดตั้งงบประมาณในปีต่อไปด้วย

1.1.2 ปฏิทินงบประมาณ (Budget Calendar)

ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการหรือวงจรงบประมาณจะมีการระบุวันที่แน่นอนว่า ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณนั้น จะเริ่มและสิ้นสุดเมื่อใด เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปอย่างมีระเบียบ และเป็นขั้นตอนที่แน่นอนที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม หากขั้นตอนใดมีปัญหาและเกิดชะงักลง ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณอื่น ๆ ก็จะชะงักลง

ตามไปด้วย ดังนั้นส่วนราชการที่ทำให้ขั้นตอนนั้นชะงักลงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับปฏิทินงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543¹ มีรายละเอียดดังนี้

ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543

ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	ปฏิบัติจริง 2542	กำหนดไว้ 2543
1. คณะรัฐมนตรีรับทราบ เรื่องการกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ	-	27 ต.ค.41
2. กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมร่วมกันพิจารณากำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณ ครั้งที่ 1	-	23 พ.ย.-4 ธ.ค.41 (12 วัน)
3. สำนักงานงบประมาณ ส่งหนังสือเวียนแจ้ง เรื่อง ทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรอบวงเงินค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง และคู่มือการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายได้ประจำปี ให้รัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ทราบและดำเนินการ	7 ม.ค.41	8 ม.ค.42
4. รัฐมนตรีมอบหมายนโยบายให้ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ในสังกัดพิจารณาจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามนโยบายรัฐบาลแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ภายใต้อกรอบวงเงินค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง ตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด	8-14 ม.ค.41 (1สัปดาห์)	18-25 ธ.ค.41 (1 สัปดาห์)

¹ สำนักงานงบประมาณ ปฏิทินงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543 เอกสารแจกสำนักงานนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ พ.ศ. 2543

ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	ปฏิบัติจริง 2542	กำหนดไว้ 2543
5. ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ จัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณ ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด	14 ม.ค.-6 ก.พ.41 (3 สัปดาห์)	25 ธ.ค.41-22 ม.ค.42 (4 สัปดาห์)
6. ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ เสนอรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาถ้อยแถลง	6 ก.พ.41	22 ม.ค.42
7. กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมร่วมกันพิจารณา กำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณ ครั้งที่ 2	มี.ค.41	ม.ค.-ก.พ.42
8. สำนักงานประมาณนำข้อเสนอวงเงินงบประมาณรายจ่าย ประมาณการรายได้ วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณ ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ	3 เม.ย.41 (วันศุกร์)	11 ก.พ.42 (วันพฤหัสบดี)
9. คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่าย ตาม ข้อ 8	7 เม.ย.41 (วันอังคาร)	16 ก.พ.42 (วันอังคาร)
10. กระทรวงกลั่นกรองรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจในสังกัด ให้สอดคล้องกับทิศทางการจัดสรรงบประมาณประจำปี ภายใต้กรอบวงเงินค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง ตามที่สำนักงานประมาณกำหนด	6-20 ก.พ.41 (2 สัปดาห์)	22 ม.ค.-5 ก.พ.42 (2 สัปดาห์)

ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	ปฏิบัติจริง 2542	กำหนดไว้ 2543
11. กระทรวงรวบรวมและส่ง - วงเงินและรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ตามที่รัฐมนตรีเข้าสังกัด เห็นชอบแล้ว	20 ก.พ.41	5 ก.พ.42
12. สำนักงบประมาณพิจารณารายละเอียดค่าของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ	20 ก.พ.-16 เม.ย.41	5 ก.พ.-7 เม.ย.42
13. คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ พิจารณากลับ กรองงบประมาณรายจ่ายประจำปี	12 มี.ค.-16 เม.ย.41 (5 สัปดาห์)	26 ก.พ.-7 เม.ย.42 (5 1/2 สัปดาห์)
14. สำนักงบประมาณเสนอวงเงิน รายละเอียดงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และหลักเกณฑ์การทบทวนวงเงินและ รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี	23 เม.ย.41 (วันพฤหัสบดี)	16 เม.ย.42 (วันศุกร์)
15. คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงิน รายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปี และหลักเกณฑ์การทบทวนฯ ตามข้อ 14 โดยมอบหมายให้รัฐมนตรี แต่ละกระทรวง ทบวง พิจารณาทบทวนยืนยันยอดวงเงิน และรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ในสังกัด	28 เม.ย.41 (วันอังคาร)	20 เม.ย.42 (วันอังคาร)
16. รัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ทบวง พิจารณาทบทวนวงเงิน และรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วน ราชการ/รัฐวิสาหกิจในสังกัด ตามมติคณะรัฐมนตรี และ ส่งให้สำนักงบประมาณ	28 เม.ย.-6 พ.ค.41 (1 สัปดาห์)	20-27 เม.ย.42 (1 สัปดาห์)
17. สำนักงบประมาณเสนอผลการพิจารณาทบทวนวงเงิน และ รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ต่อนายก รัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ	22 พ.ค.41 (วันศุกร์)	6 พ.ค.42 (วันพฤหัสบดี)

ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	ปฏิบัติจริง 2542	กำหนดไว้ 2543
18. คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงิน และรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามข้อ 17	26 พ.ค.41 (วันอังคาร)	11 พ.ค.42 (วันอังคาร)
19. สำนักงบประมาณดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณ	20 พ.ค.-5 มิ.ย.41 (17 วัน)	12-28 พ.ค.42 (17 วัน)
20. คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร	9 มิ.ย.41 (วันอังคาร)	1 มิ.ย.42 (วันอังคาร)
21. สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ 1	24-25-26 มิ.ย.41 (3 วัน)	24-25 มิ.ย.42 (2 วัน)
22. คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	1 ก.ค.-28 ส.ค.41 (ประมาณ 9 สัปดาห์)	1 ก.ค.-25 ส.ค.42 (ประมาณ 8 1/2 สัปดาห์)
23. คณะกรรมาธิการฯ นัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้แปรญัตติเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ	27 ส.ค.41	26 ส.ค.42
24. คณะกรรมาธิการฯ พิจารณารายการแปรญัตติเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และพิจารณาข้อสังเกตฯ	31 ส.ค.-1 ก.ย.41 (2 วัน)	27 และ 30-31 ส.ค.42 (3 วัน)
25. กองกรรมาธิการพิมพ์รายงานของคณะกรรมาธิการฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	2-6 ก.ย.41 (5 วัน)	1-5 ก.ย.41 (5 วัน)
26. คณะกรรมาธิการฯ ตรวจสอบและส่งรายงานของคณะกรรมาธิการฯ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร	7 ก.ย.41	6 ก.ย.42
27. สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ 2-3	16-17-18 ก.ย.41 (3 วัน)	15-16-17 ก.ย.42 (3 วัน)

ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	ปฏิบัติจริง 2542	กำหนดไว้ 2543
28. วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี	28 ก.ย.41 (วันจันทร์)	24 ก.ย.42 (วันศุกร์)

หมายเหตุ :- กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 กำหนดว่าสภาผู้แทนราษฎรฯ จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน
หนึ่งร้อยห้าวัน นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ถึงสภาผู้แทนราษฎร

ปีงบประมาณ 2542

- ตามข้อ 20 ของตารางนี้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทน
ราษฎร ในวันที่ 9 มิ.ย.41 (ครบ 105 วัน) ในวันที่ 21 ก.ย.41

ปีงบประมาณ 2543

- ตามข้อ 20 ของตารางนี้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทน
ราษฎร ในวันที่ 1 มิ.ย.42 (ครบ 105 วัน) ในวันที่ 13 ก.ย.42

1.2 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรนั้น
หมายถึง การที่สภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมัชชากรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายที่รัฐบาลเสนอขอให้พิจารณาผ่านออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป
ก่อนที่จะเสนอต่อไปให้วุฒิสภาพิจารณา เพื่อที่รัฐบาลนี้จะได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายได้ถูกต้อง
ตามกฎหมาย โดยมีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาเป็นกฎหมายรองรับการ
ใช้จ่าย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร จะ
แบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.2.1 วาระที่ 1 เป็นวาระพิจารณาในหลักการ จะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลได้เสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยมีรายละเอียดการใช้จ่ายต่าง ๆ ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอแนบมาด้วย ซึ่งจะระบุถึงการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทุกส่วนราชการ แผนงานและโครงการต่าง ๆ ทุกแผนงานและโครงการ และรายการสิ่งของต่าง ๆ ที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณจัดหาทุกรายการ พร้อมทั้งการจัดหางบประมาณรายรับมาด้วย โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้ชี้แจงและแถลงนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อหน้าสภาผู้แทนราษฎร

ตามปกตินายกรัฐมนตรีจะขึ้นแถลงต่อหน้าสภาผู้แทนราษฎร โดยจะแถลงถึงนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่า (1) จะมีนโยบายงบประมาณในด้านต่าง ๆ ประการใด (2) จะชี้แจงและแถลงถึงภาวะการณ์ต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ ฐานะทางการคลัง และฐานะทางการเงิน ว่ามีภาวะการณ์เป็นอย่างไรในขณะนี้ และควรจะดำเนินการอย่างไร (3) จะเก็บรายรับมาจากด้านไหน จะเก็บจากภาษีอากรจำนวนเท่าใด จะให้อัตรากำไรเพิ่มขึ้นหรือไม่ จะเป็นที่เดือดร้อนต่อประชาชนหรือไม่เพียงใด ตลอดทั้งชี้แจงถึงการกู้เงินด้วย หากมีการกู้เงินมาใช้ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยยืนยันถึงฐานะทางการเงินของประเทศว่า จะสามารถรองรับต่อภาวะหนี้สินที่เกิดขึ้นนั้นได้มากน้อยเพียงใด และการกู้เงินนั้นถูกต้องหรือเกินวงเงินที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 หรือไม่ และหากมีการนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายตั้งเป็นรายรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกรัฐมนตรีก็จะต้องแถลงต่อสภาผู้แทนฯ ด้วยว่า จะนำเงินคงคลังมาตั้งเป็นรายรับเพื่อใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด และฐานะทางการคลังจะเป็นอย่างไรประกอบด้วย (4) จะชี้แจงถึงรายจ่ายที่จะตั้งจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่ามียอดรวมเป็นจำนวนเท่าใด เป็นงบประมาณในลักษณะสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากงบประมาณรายจ่ายปีที่ล่วงมาแล้วเท่าใด เป็นงบลงทุนและงบประจำเท่าใด มีงบลงทุนเพิ่มขึ้นหรือน้อยลงและงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้เป็นร้อยละเท่าใด ต่อรายได้ประชาชาติของประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นว่า รายจ่ายทางภาครัฐบาลและทางภาคเอกชนนั้นได้สัดส่วนเหมาะสมกันหรือไม่ นายกรัฐมนตรีจะแถลงถึงปัญหาสำคัญ ๆ ที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณไปดำเนินการแก้ไขด้วย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายงบประมาณประจำปีให้แก่สภาผู้แทนราษฎร และให้สภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนและผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอมา สภาผู้แทนราษฎรก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอมา ว่าสมควรจะรับหรือไม่รับในหลักการในวาระแรกก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบในด้านต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาในการเมืองว่าเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ขอมานั้นจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น

หรือไม่ หรือมีเสถียรภาพมากน้อยเพียงใด จะมีการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นมากน้อยประการใด จะทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมากน้อยเพียงใด ความมั่นคงของชาติจะเป็นอย่างไร และจะมีการรั่วไหลของการใช้จ่ายงบประมาณมากน้อยประการใด ฯลฯ

หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลก็ต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาล ตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมา ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายฉบับใดก็ตาม ซึ่งก็จะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นอันดับสอง จัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ และเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาที่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐบาลต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาล โดยสภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็มีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรลงได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีจะพิจารณาเห็นเป็นอย่างไร หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ นั้น สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามหลักเหตุผลที่ดีแล้ว ไม่ได้กระทำให้โดยสิ่งที่ไม่ถูกต้องอย่างอื่น นายกรัฐมนตรีก็จะไม่ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้านายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรกระทำไม่ถูกต้อง และมีความวุ่นวายในสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีก็จะประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นการกระทำเพื่อตอบโต้สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ตามอำนาจทางกฎหมายของนายกรัฐมนตรี

1) การตั้งกรรมาธิการ¹ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติที่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรก็จะตั้งกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีขึ้นมากณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มาโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งปกติคณะกรรมาธิการฯ จะประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาส่วนหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการของคณะกรรมาธิการชุดนี้ ส่วนกรรมาธิการฯ ที่เหลือจะมาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ทุกพรรค ไม่ว่าจะเป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคมีอยู่ พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก ก็จะได้จำนวนกรรมาธิการฯ มาก พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อย ก็จำนวนกรรมาธิการฯ น้อยตามสัดส่วน และแต่ละพรรคการเมืองจะคัดเลือกสมาชิกผู้แทนราษฎรของตนเข้าเป็นกรรมาธิการฯ

¹ รัฐสภา ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 77 วรรค 2 สำนักพิมพ์ 2542

ตามจำนวนสัดส่วนที่ได้รับ บางพรรคจะคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนของตน โดยพิจารณาจากคุณสมบัติของบุคคลนั้นว่ามีความรู้ความสามารถทางด้านการงบประมาณหรือไม่ แต่บางพรรคอาจจะไม่คัดเลือกเช่นนั้น

2) การซักถาม กรรมการฯ จะซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่แนบมากับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอขอมาเป็นมาตรา ๆ ไป เรียงตามลำดับมาตรา หรือกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการที่จะใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่เสนอขอนั้น และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้ตอบชี้แจงถึงความจำเป็นของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในแต่ละรายการ โครงการ งาน และแผนงาน ที่กรรมการฯ ซักถามมา

เมื่อกรรมการฯ ได้พิจารณา และซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากสำนักงบประมาณและส่วนราชการที่ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาอย่างรอบคอบและสมบูรณ์ โดยใช้เวลาพิจารณาประมาณสองเดือน จนครบทุกกระทรวง ทบวง กรม และทุกรายการของงบประมาณที่ขอเข้ามา โดยการปรับลดจำนวนและรายการงบประมาณ ภายในวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้เปิดการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระสองต่อไป โดยคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้ช่วยชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตนเองได้พิจารณามาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าหากยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการฯ ที่ไม่เห็นด้วยกับรายละเอียดในมาตราใดมาตราหนึ่งก็สามารถทำเรื่องเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอสงวนคำแปรญัตติต่อไปได้อีก

3) การแปรญัตติ คือการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยยึดหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณา ดังนี้

การแปรญัตติ ให้กระทำได้เฉพาะการขอแปรลดรายจ่ายเท่านั้น จะขอแปรเพิ่มมิได้ และในการแปรลดรายจ่ายจะขอลดรายจ่ายตามข้อผูกพันดังต่อไปนี้ไม่ได้¹ คือ

- เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้
- ดอกเบี้ยเงินกู้
- เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

¹ รัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180

1.2.2 วาระที่ 2 เป็นวาระพิจารณารายละเอียดตามมาตรา โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

1) ต้องพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อเรื่อง คำปรารภแล้วจึงพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราไป
2) การอภิปราย กระทำได้แต่เฉพาะด้วยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขพิจารณา ทั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่สองนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิ์ที่จะขอแปรญัตติเพื่อขอซักถามรายละเอียดงบประมาณประจำปีได้อย่างเต็มที่ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อ (2) ข้างต้น ทั้งนี้เพราะในการประชุมพิจารณาครั้งแรกในวาระแรกของสภาผู้แทนราษฎร สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น ได้พิจารณาแต่หลักการเท่านั้น ยังไม่ได้ซักถามในรายละเอียดมากนัก ซึ่งตามปกติแล้วในวาระสองนี้จะมีสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติงบประมาณไว้อย่างมากมายหลายประเด็น เหตุผลที่สมาชิกรัฐสภาแปรญัตติงบประมาณไว้มากมายก็คงจะเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการดังนี้ (1) สมาชิกรัฐสภาต้องการทราบถึงผลงานของการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ของรัฐบาลที่สมาชิกต้องการจะทราบ ก่อนที่จะผ่านงบประมาณนั้น ๆ ไปเพื่อใช้จ่ายในงานที่สมาชิกมีข้อสงสัย (2) ต้องการแนะนำให้รัฐบาลใช้งบประมาณในลักษณะแผนงานรวมหรือในบางจุดที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ (3) เพื่อต้องการให้ใช้งบประมาณรายจ่ายไปแก้ไขปัญหาบางประการ โดยเฉพาะปัญหาในจังหวัดที่ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ซึ่งตนได้รับเรื่องร้องเรียนมา อาทิ เรื่องการสร้างถนนเข้าในหมู่บ้าน เรื่องการขาดแคลนน้ำประปา ไฟฟ้า สาธารณสุขต่าง ๆ และราคาพืชผลทางเกษตรตกต่ำ ต้องการให้มีการตั้งงบประมาณพยุงราคาพืชผลทางเกษตร เป็นต้น (4) ต้องการที่จะให้งบประมาณรายจ่ายนั้นสอดคล้องกับนโยบายของพรรคการเมืองของตน เพื่อเป็นประโยชน์ทางการเมืองต่อพรรคการเมืองของตนในอนาคต (5) สมาชิกต้องการให้ประชาชนและราษฎรของตนได้ยินและได้ทราบว่าตนได้มาที่สภาผู้แทนราษฎรในกรุงเทพ และได้ต่อสู้ช่วยเหลือราษฎรของจังหวัดตนมากน้อยเพียงใด เพื่อของบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินการในจังหวัดของตนเอง เนื่องจากการพิจารณางบประมาณในวาระนี้จะมีการถ่ายทอดทั้งทางวิทยุและทีวีให้ราษฎรได้รับได้ฟัง

การพิจารณางบประมาณในวาระสองนี้จะใช้เวลาพิจารณาซักถามอยู่หลายวัน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนได้มีโอกาสซักถามรายละเอียดงบประมาณได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม การจะใช้เวลามากน้อยอย่างไรนั้น ก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประธานรัฐสภา

ว่าจะตัดสินใจอะไรเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะให้เวลาวันเดียวหรือหลายวันก็ได้ ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้แน่นอน

1.2.3 **วาระที่ 8** เป็นวาระพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ เมื่อการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระสองผ่านไปแล้ว โดยได้พิจารณาและแก้ไขในรายละเอียดที่ละมาตราทุกมาตรา ก็จะมีการนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณทั้งฉบับในวาระสามต่อไป ในการพิจารณางบประมาณในวาระสามนี้ จะเป็นการพิจารณารับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งฉบับ ซึ่งได้มีการแก้ไขในมาตราต่าง ๆ มาทั้งหมดแล้ว ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว ก็จะนำเสนอให้วุฒิสภาได้พิจารณาในลำดับต่อไปก่อนจะนำกราบบังคมทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี¹ ที่ส่งมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น จะประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้ คือ (1) งบประมาณสังเขป (2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายงบกลาง งบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง นอกจากนี้ยังได้มีการระบุผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินแผ่นดิน และผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติไว้ด้วย (3) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 (สีขาวยาคัดส้ม) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายละเอียดที่เกี่ยวกับรายรับและรายจ่าย (4) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 2 (สีขาวยาคัดเขียว) ประมาณการรายรับ เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายรับ และคำชี้แจงประมาณการรายรับ (5) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (สีขาวยาคัดแดง) ประมาณการรายจ่าย เอกสารงบประมาณฉบับนี้มีหลายเล่ม แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายเป็นรายกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ จำแนกตามแผนงาน งาน/โครงการ (6) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 (สีฟ้า) รายละเอียดรายจ่าย เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายการงบประมาณของหน่วยงาน งาน หรือโครงการต่าง ๆ จำแนกเป็นหมวดรายจ่าย และรายการโดยละเอียด (7) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 (สีขาวยาคัดเหลือง) งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ (8) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 (สีขาวยาคัดน้ำเงิน) รายงานการคลัง เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการคลัง

¹ สำนักงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และแก้ไขเพิ่มเติม)

1.3 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นขั้นตอนหนึ่งของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติผ่าน และรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลได้นำเสนอขอขึ้นมาให้พิจารณาแล้ว โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.”¹ เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นเอกสารงบประมาณจำนวน 13 ฉบับ ที่ได้จัดส่งประกอบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอขอให้พิจารณา

1.3.1 การพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้น โดยพิจารณาจากจำนวนบุคลากรที่คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อมา และอีกจำนวนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีอยู่ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 77 วรรค 2 ได้กำหนดไว้ว่า “การเลือกตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ”

1.3.2 การพิจารณาคัดเลือกสมาชิกของพรรคเพื่อเสนอเป็นคณะกรรมการฯ ของพรรคการเมืองต่าง ๆ เมื่อพรรคการเมืองทั้งพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลได้รับทราบสัดส่วนที่พรรคของตนได้มีสิทธิเสนอชื่อเพื่อขอเข้ารับการแต่งตั้งเป็นกรรมการฯ จากสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองแต่ละพรรคก็จะดำเนินการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองของตนขึ้นมาเพื่อเสนอเข้ารับเลือกเป็นคณะกรรมการฯ ต่อไป พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนของตนในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของพรรคการเมืองนั้น ๆ

¹ รัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 77 วรรค 2

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

- 21 -

1.3.3 การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการฯ โดยปกติการประชุมในครั้งแรกนั้น จะมีการดำเนินการประชุมเกี่ยวกับ (1) พิจารณาเลือกตำแหน่งในคณะกรรมการ (2) พิจารณา กำหนดตารางการประชุม (3) พิจารณากำหนดลำดับการพิจารณาว่าควรเป็นกระทรวง ทบวง กรม ก่อนหลังอย่างไร (3) พิจารณาแนวทางการชี้แจง ว่าใครจะเป็นผู้ชี้แจงจากส่วนราชการ และ เนื้อหาการชี้แจงควรประกอบด้วยรายละเอียดอะไรบ้าง ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่คณะกรรมการฯ จะเห็นสมควรนำมาพิจารณาในการประชุมในครั้งแรกของคณะกรรมการฯ นี้

1.3.4 เอกสารที่ใช้ประกอบการประชุม โดยปกติจะเป็นเอกสารรายละเอียดงบประมาณ รายจ่าย จำนวน 13 ฉบับ ที่นำส่งประกอบมากับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่ง สำนักงานประมาณจัดพิมพ์ขึ้น จำนวน 13 ฉบับ เพื่อแสดงการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของทุก กระทรวง ทบวง กรม ในลักษณะการจำแนกงบประมาณที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะแผน งานงบประมาณหรือตามลักษณะโครงสร้างส่วนราชการเป็นกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ เอกสารงบประมาณรายจ่าย 13 ฉบับ ประกอบด้วย (1) งบประมาณสังเขป (2) ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่าย งบกลาง งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง นอกจากนี้ยังได้มีการระบุผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินแผ่นดิน และผู้ รักษาการตามพระราชบัญญัติไว้ด้วย (3) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 (สีขาวยาคัดส้ม) รายรับราย จ่ายเปรียบเทียบ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับและรายจ่าย (4) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 2 (สีขาวยาคัดเขียว) ประมาณการรายรับ เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ งบประมาณการรายรับ และคำชี้แจงประมาณการรายรับ (5) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 (สีขาวยาคัดแดง) ประมาณการรายจ่าย เอกสารงบประมาณฉบับนี้มีหลายเล่ม แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ งบประมาณรายจ่ายเป็นรายกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ จำแนกตาม แผนงาน งาน/ โครงการ (6) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 (สีฟ้า) รายละเอียดงบประมาณ เอกสารงบประมาณ ฉบับนี้แสดงรายการงบประมาณของหน่วยงาน งานหรือโครงการต่าง ๆ (7) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 (สีขาวยาคัดเหลือง) งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ (8) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 6 (สีขาวยาคัดน้ำเงิน) รายการการคลัง เอกสารฉบับนี้แสดงราย ละเอียดเกี่ยวกับการคลัง นอกจากเอกสารดังกล่าวทั้งหมดแปลรายการข้างต้น ยังมีเอกสารอื่น ๆ เกี่ยวกับกฎเกณฑ์และราคามาตรฐานต่าง ๆ ของสำนักงานประมาณที่ส่งมาประกอบการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ด้วย

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961155638

2) เมื่อส่วนราชการเข้าประชุม ประธานคณะกรรมการฯ จะให้หัวหน้าส่วนราชการที่จะขออนุมัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งปกติจะเป็นบุคคลในระดับอธิบดีหรือรองอธิบดีเป็นผู้ชี้แจงถึงนโยบายและความเป็นมาของงานของกรม ตลอดจนผลงานในอดีตที่ผ่านมาให้ที่ประชุมของคณะกรรมการทราบเป็นพื้นฐานก่อน ต่อจากนั้นรองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณในฐานะเลขานุการที่ประชุมจะเป็นผู้ชี้แจงถึงจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่ขออนุมัติมาในปีหน้า พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายในปีที่ดำเนินการอยู่ ว่ามีมากหรือน้อยกว่าประการใด และสาเหตุหลัก ๆ เพื่อประกอบเป็นภาพรวม ๆ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งกรม

ต่อจากนั้นประธานที่ประชุมคณะกรรมการฯ จะให้คณะกรรมการชักถามในรายละเอียดต่าง ๆ โดยเริ่มจากแผนงานแรกของส่วนราชการหรือกรม ตามที่กรรมการแต่ละท่านจะเห็นสมควรและมีข้อสงสัยประการใด ซึ่งไม่มีการกำหนดเวลาที่แน่นอนของการชักถามแต่ประการใด ซึ่งคำถามจะมีหลากหลายและแตกต่างกันออกไป หัวหน้าส่วนราชการและรองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณที่รับผิดชอบในงบประมาณรายจ่ายด้านนั้นจะต้องตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ให้กระจ่างในลักษณะของงานและเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขออนุมัติเข้ามาพิจารณา และหากไม่สามารถชี้แจงให้กระจ่างหรือตรงประเด็น งบประมาณรายจ่ายรายการนั้นก็อาจจะถูกคณะกรรมการฯ แหวนไว้ก่อน เพื่อรอให้ส่วนราชการหรือสำนักงานประมาณไปเตรียมข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมมาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ อีกครั้งหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดให้

คณะกรรมการฯ มีสิทธิชักถาม และมีสิทธิที่จะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือปรับลดงบประมาณรายจ่ายในรายการต่าง ๆ ได้ แต่จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนมิได้ตามมาตราที่ 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การชักถามของคณะกรรมการฯ จะพยายามชักถามทั้งในภาพรวมใหญ่และทั้งในรายละเอียดงบประมาณของแต่ละรายการ งาน โครงการ และแผนงานต่าง ๆ เพื่อความเข้าใจอย่างต่อแท้ของแต่ละรายการ งาน โครงการ และแผนงานต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการฯ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชี้แจงและตอบข้อซักถามต่าง ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป เมื่องบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องเข้าประชุมในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานประมาณและส่วนราชการไม่มีสิทธิที่จะชี้แจงในสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

1.3.6 การแปรญัตติ

หากกรรมการผู้ใด ยังมีประเด็นที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการฯ ในรายการงบประมาณใด กรรมการผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่ขอสงวนคำแปรญัตติ เพื่อ

อภิปรายชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองต่อไปได้ แต่การแปรญัตตินั้นจะต้องยึดหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณา ดังนี้

1) สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการฯ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ.¹ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดเวลาเป็นอย่างอื่น โดยปกติจะแปรเป็นรายมาตรา

2) การแปรญัตติ ให้กระทำได้เฉพาะการขอแปรลดรายจ่ายเท่านั้น จะขอแปรเพิ่มมิได้ และในการแปรลดรายจ่ายจะขอลดรายจ่ายตามข้อผูกพันดังต่อไปนี้ไม่ได้ ตามมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540¹ คือ

- เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้
- ดอกเบี้ยเงินกู้
- เงินที่กำหนดให้ว่าตามกฎหมาย

1.3.7 การชี้แจงของส่วนราชการ

ส่วนราชการจะเข้าชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณตามที่สำนักงบประมาณจะแจ้งส่วนราชการทราบไปว่า เป็นวัน เวลา และสถานที่ใด ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงต่อไปได้อีก ซึ่งไม่มีความแน่นอนอยู่ตลอดเวลา โดยส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องนำเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ มาเพื่อจะชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ อย่างครบถ้วนในแต่ละรายการ งาน โครงการ และแผนงาน

หัวหน้าส่วนราชการจะชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ โดยมีสำนักงบประมาณและเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือส่งข้อมูลต่าง ๆ ให้ สำหรับการชี้แจงและตอบข้อซักถามไม่มีการกำหนดเวลาที่จะชี้แจง ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของส่วนราชการ เช่นเดียวกับการซักถามของคณะกรรมการฯ ก็ไม่มีการกำหนดระยะเวลาแน่นอนที่จะซักถาม และหากส่วนราชการไม่สามารถชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ได้อย่างกระจ่างหรือตรงประเด็น งบประมาณรายจ่ายในรายการ งาน โครงการ หรือแผนงานนั้น ๆ อาจจะถูกตัดปรับลดหรืออาจจะถูกแขวนไว้ เพื่อรอการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือจนกว่าส่วนราชการนั้น ๆ จะสามารถนำเสนอรายละเอียดและข้อมูลมาชี้แจงให้กระจ่างอีกครั้งหนึ่ง ตามวัน เวลา ที่คณะกรรมการฯ จะนัดหมายอีกครั้งหนึ่ง

¹ รัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา.๙๕.

1.3.8 การชี้แจงและตอบข้อซักถามของสำนักงบประมาณ โดยปกติผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการจะเป็นผู้ตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ในรายละเอียดในเรื่องเงินงบประมาณ รายจ่าย ส่วนในเรื่องรายละเอียดของรายการ งาน โครงการ และแผนงาน หัวหน้าส่วนราชการ จะเป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถามเอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณที่เป็นผู้ดูแลและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการนั้น ๆ คอยเป็นผู้ช่วยเหลือส่งข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมให้แก่ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณตามความจำเป็น หรือตามที่ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการได้สั่งการไว้

1.3.9 การชี้แจงงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการฯ จะพยายามนำรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อชี้แจงและตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎร ตามที่จะเห็นสมควร โดยมีการแบ่งการชี้แจงและตอบข้อซักถามไว้เป็นรายบุคคลและรายกลุ่มของคณะกรรมการฯ ไว้อย่างแน่นอน ว่าผู้ใดกลุ่มใดเป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในรายการ งาน โครงการ แผนงาน หรือส่วนราชการใดไว้ การชี้แจงและตอบข้อชี้แจงต่อสภา ผู้แทนราษฎร จะเป็นหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนัดหมาย วัน เวลา และสถานที่ โดยมีระยะเวลาที่แน่นอนกำหนดไว้ด้วย ส่วนจะขยายหรือตีระยะเวลาลงเป็นหน้าที่ของประธานสภา ผู้แทนราษฎรจะเห็นสมควรต่อไป เมื่อได้มีการประชุมไปได้ระยะหนึ่งแล้ว

บทที่ 2

วิเคราะห์อุปสรรคปัญหาในการพิจารณางบประมาณ

อุปสรรคและปัญหาในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพื่อให้มีประสิทธิภาพนั้นมีอยู่ทั้งภายในระบบและกระบวนการงบประมาณ และทั้งในทางปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามระบบและกระบวนการของงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programming Budget) ซึ่งอาจสามารถระบุอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

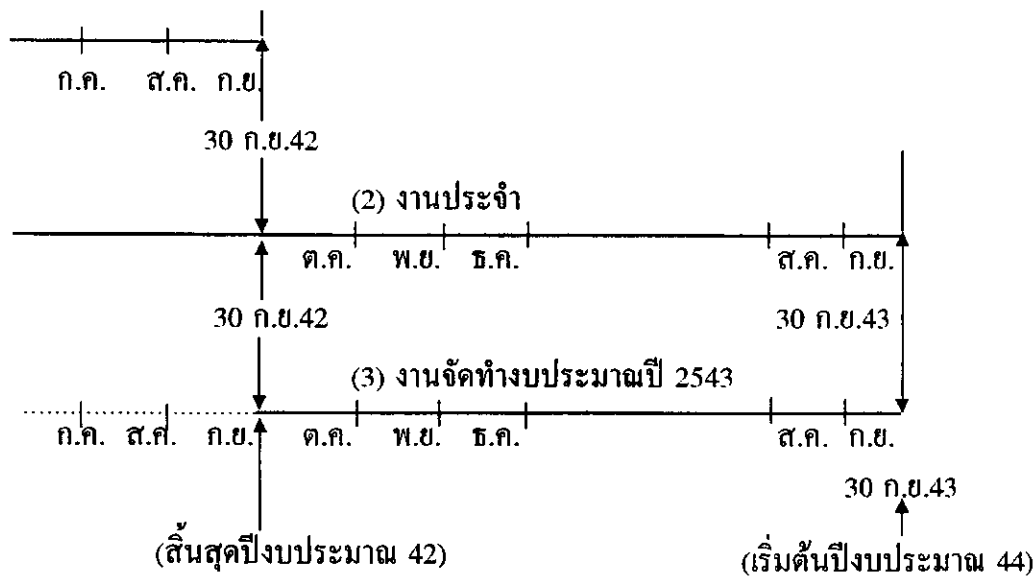
2.1 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากระบบและกระบวนการงบประมาณ

อุปสรรคและปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากตัวของระบบและกระบวนการของงบประมาณเอง ไม่ได้เกิดจากทางปฏิบัติที่ผิดพลาด ทั้งนี้เนื่องจากข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของระบบและกระบวนการงบประมาณเอง ซึ่งวิเคราะห์ได้ดังนี้

2.1.1 ปัญหาเรื่องระยะเวลาของการใช้ระบบงบประมาณแบบหนึ่งปี การใช้ระบบงบประมาณแบบหนึ่งปี จะทำให้การจัดทำงบประมาณเพื่อให้ครบทุกขั้นตอนของการทำงานงบประมาณนั้นมีระยะเวลาจำกัดมาก และการปฏิบัติงานในทุกขั้นตอนจะต้องเร่งรีบ มิฉะนั้นจะทำให้การจะใช้งบประมาณใหม่ไม่ทันกับการเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ และต้องประกาศใช้งบประมาณไปพลางก่อน ซึ่งเป็นการขัดขวางประสิทธิภาพของการทำงานของส่วนราชการ โดยทั่วไปให้มีประสิทธิภาพ เพราะจะทำให้ส่วนราชการมีภาระงานเพิ่มขึ้นอีกมากการใช้งบประมาณใหม่ ไม่ทันไม่สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้ เมื่อถูกคณะกรรมการซักถามในเรื่องของประสิทธิภาพของการทำงานของส่วนราชการในคณะกรรมการพิจารณาจ่ายประจำปีก็จะถูกดำเนินถึงการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพต่าง ๆ ได้ ตามที่แสดงในผังรูปที่ 2

ผังรูปที่ 2

(1) งานชี้แจงงบประมาณ 42



ในการทำงานประมาณนั้นหากงบประมาณเริ่มมีการจัดทำงบประมาณก่อนสิ้นเดือนกันยายน ดังเส้นปะ ในผังรูปที่ 2 จะมีภาระงานเพิ่มขึ้น

โดยจะเห็นได้ว่าจะต้องมีการงานต้องปฏิบัติงานถึง 3 ด้านด้วยกัน คือ

- (1) ด้านงานชี้แจงงบประมาณปี 2542
- (2) ด้านงานประจำที่ต้องปฏิบัติ
- (3) ด้านงานจัดทำงบประมาณปี 2543 (ที่เริ่มก่อน)

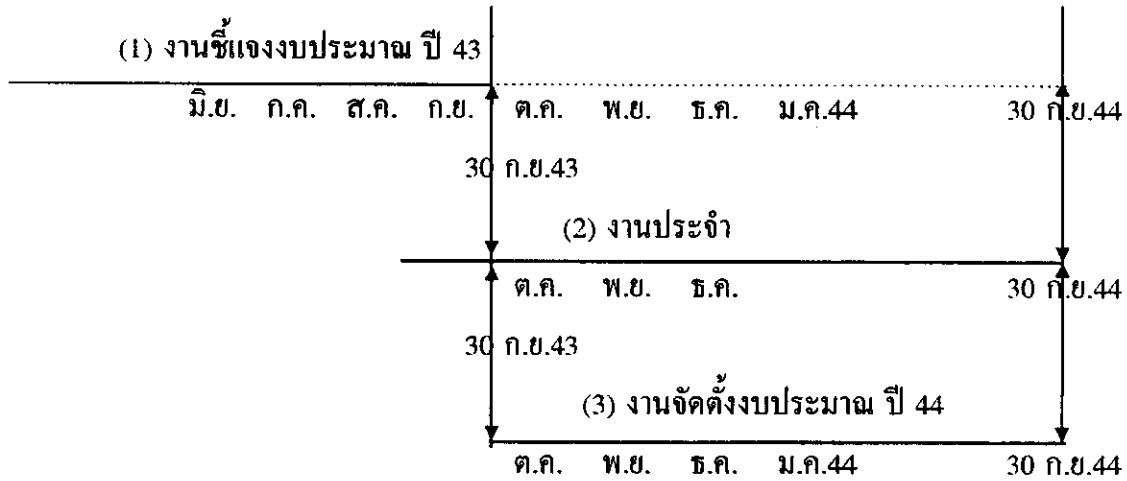
ซึ่งตามปกติก็มีการงานหนักอยู่แล้ว และมักจะมีข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานทางด้านการเงินและงบประมาณของส่วนราชการบ่อยครั้ง ดังจะเห็นได้จากการที่ส่วนราชการต้องมารอทำเรื่องเข้าคณะกรรมการประสานงานทางการเงินของสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาอยู่เสมอ

แต่หากไม่มีการจัดทำงบประมาณก่อน 30 กันยายน 2542 แล้ว งานที่จะต้องปฏิบัติจะมีเพียง 2 ด้านเท่านั้น คือ

- (1) ด้านงานชี้แจงงบประมาณปี 2542
- (2) ด้านงานประจำที่ต้องปฏิบัติ

และหากงบประมาณเกิดการจัดทำที่ล่าช้าออกไปจากสิ้นเดือนกันยายน ของปีถัดไป ก็จะมีภาระงานเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน ดังเส้นปะ ในผังรูปที่ 3

ผังรูปที่ 3



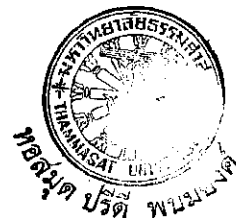
จะเห็นได้ว่ามีภาระงานต้องปฏิบัติทั้ง 3 ด้านด้วยกัน คือ

- (1) ด้านงานชี้แจงงบประมาณ ปี 43 (ที่เสร็จไม่ทัน)
- (2) ด้านงานประจำ (ที่ห้องปฏิบัติอยู่เสมอ)
- (3) ด้านงานจัดตั้งงบประมาณ ปี 44

ดังนั้น การใช้ระบบงบประมาณลักษณะแบบหนึ่งปี จึงมีระยะเวลาที่จะต้องจัดทำงบประมาณที่สั้นมากจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในหนึ่งปี หน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดตั้งงบประมาณจึงต้องจัดทำงบประมาณอย่างเร่งรีบ ซึ่งก่อให้เกิดข้อบกพร่องและขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ไปเป็นภาระแก่คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องเสียเวลาพิจารณามาก เพื่อคอยแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ให้แก่หน่วยงานที่จัดเสนองบประมาณเข้ามาให้พิจารณา ดังจะเห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการพิจารณาประจำปี พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 กรรมการบางท่านได้บ่นเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานงบประมาณของส่วนราชการ และกรรมการบางท่านต้องการที่จะตัดงบประมาณสำหรับส่วนราชการเหล่านั้นลงด้วย

2.1.2 ปัญหาของกระบวนการจัดทำงบประมาณมีหลายขั้นตอน

กระบวนการจัดทำงบประมาณมีทั้งหมด 21 ขั้นตอน (ตามผังรูปที่ 1) ซึ่งนับว่ามีขั้นตอนมากเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดเพียง 12 เดือน ที่จะต้องปฏิบัติงานให้เสร็จทัน ดังนั้นทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณตามผังรูปที่ 2 ที่แสดงไว้ในข้อ 2.1.1 จึงมีเวลาดำเนินการให้เสร็จทันสั้นมาก งานทุกขั้นตอนจึงต้องเร่งรีบดำเนินให้เสร็จทันตามเวลาที่กำหนดให้ได้งานในขั้นตอนต่าง ๆ จึงมักจะขาดระบบและขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถดำเนิน



งานให้มี ประสิทธิภาพได้เท่าที่ควรเป็น ซึ่งมีผลกระทบถึงการพิจารณาจ่ายของ คณะกรรมการฯ ด้วย เพราะคณะกรรมการฯ ชักถามและพบข้อบกพร่องของการปฏิบัติงาน ของส่วนราชการอยู่เสมอ ทำให้คณะกรรมการฯ เกิดความไม่ไว้วางใจการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิ ภาพของส่วนราชการไป รวมทั้งไม่เชื่อใจในการนำงบประมาณไปใช้จ่ายของส่วนราชการด้วย ต้องมีการซักถามในแผนงาน งาน โครงการ และรายการงบประมาณต่าง ๆ อย่างละเอียดอยู่เสมอ ดังที่คณะกรรมการพิจารณาประจำปี พ.ศ. 2543 ได้ตั้งข้อสังเกตของงบประมาณ รายจ่ายของกรมพัฒนาชุมชนที่ขอมว่า การดำเนินงานของกรมพัฒนาชุมชนไม่มีประสิทธิภาพ¹

2.1.3 ปัญหาเรื่องส่วนประกอบของการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่ สมบูรณ์ (Programming Budget)

การใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ให้สมบูรณ์หลายด้านด้วยกัน มิฉะนั้นการใช้งบประมาณ แบบแผนงานจะไม่มีประสิทธิภาพ และมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น สิ่งที่จะต้องดำเนินการที่ยังขาดอยู่มี ดังนี้

- (1) การจัดตั้งโครงสร้างแผนงานให้สมบูรณ์ และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ
- (2) การกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน งานและโครงการ ขึ้น
- (3) การดำเนินการประเมินผลของแผนงาน งานและโครงการต่าง ๆ
- (4) การกำหนดองค์ประกอบสำคัญของแต่ละแผนงาน งานและโครงการ ให้มี มาตรฐานที่เหมือนกัน
- (5) การกำหนดกฎเกณฑ์ราคามาตรฐานของวัสดุ ครุภัณฑ์ และอื่น ๆ ที่สมบูรณ์ การขาดสิ่งเหล่านี้ จึงเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบและ ต้องเวลาซักถามส่วนราชการที่เข้ามาชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่เสมอ ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพของการพิจารณาจ่ายเท่าที่ควร งบประมาณรายจ่ายจึงอาจจะถูก จัดสรรไปยังบุคคลบางกลุ่มหรือบางคนได้โดยง่าย ไม่ได้จัดไปยังแผนงานที่จำเป็นและเร่งด่วนเกิด ขึ้นได้ จะเห็นได้จากข่าวในหนังสือพิมพ์เรื่องการกระตุกตัวของการจัดสรรงบประมาณ²

¹ สำนักงบประมาณ “สรุปข่าวสำคัญหนังสือพิมพ์รายวันเสนอผู้บริหาร” ฉบับประจำวัน ที่ 5 สิงหาคม 2542 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง พ.ศ. 2542

² สำนักงบประมาณ “กลุ่มบขฯ กรมพลศึกษา” ใน “สรุปข่าวสำคัญหนังสือพิมพ์รายวัน เสนอผู้บริหาร” ฉบับประจำวัน ที่ 19 กรกฎาคม 2542 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง พ.ศ. 2542

2.1.4 ปัญหาการนำผลการประเมินมาใช้ในระบบงบประมาณแบบหนึ่งปี

การใช้ระบบงบประมาณแบบหนึ่งปีจะไม่สามารถนำผลการประเมินของการใช้จ่ายงบประมาณที่ล่วงมาก่อนหนึ่งปี มาใช้เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ได้ทัน ทั้งนี้เนื่องจากการประเมินแผนงาน งานและโครงการต่าง ๆ นั้น มีจำนวนมาก และมีหลายประเภทด้วยกัน ต้องอาศัยเวลามากพอสมควรจึงจะสามารถประเมินผลได้อย่างถูกต้องและสามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการปรับลดงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.5 ปัญหาขาดความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างแผนงานและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การที่จะใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานให้สมบูรณ์แบบนั้น จำเป็นต้องวางแผนงานในระดับต่าง ๆ ของชาติให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกันให้หมด เพื่อให้การจัดงบประมาณในทุกๆระดับไม่มีความขัดแย้งกัน แต่จะสอดคล้องและประสานกันเพื่อไปสู่จุดสูงสุดของการใช้ทรัพยากรและงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งประเทศไทยในขณะนี้ปัญหาการเชื่อมโยงของแผนต่าง ๆ ในระดับชาติยังขาดอยู่ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแผนงานในโครงสร้างแผนงานของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมาอีกหลายประการ ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น มุ่งเฉพาะในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ส่วนโครงสร้างแผนงานของสำนักงานงบประมาณมุ่งในทุกเรื่องและทุกด้านดังต่อไปนี้ คือ (1) ด้านเศรษฐกิจและสังคม (2) ด้านนโยบายรัฐบาล (3) ด้านความมั่นคง (4) ด้านอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจและสังคม

การกำหนดของทั้งสองส่วนนี้ กำหนดมาจากส่วนราชการคนละส่วนกันด้วย จึงเกิดการขัดแย้งและไม่ประสานกันเท่าที่ควร ก่อให้เกิดปัญหาแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามในการจัดเตรียมเพื่อของงบประมาณเข้ามายังคณะกรรมการฯ และบ่อยครั้งมักจะถูกคณะกรรมการฯ ดำเนินว่าจัดงบประมาณซ้ำซ้อนกัน

2.1.6 ปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของโครงสร้างแผนงาน

ปัญหาโครงสร้างแผนงานที่ใช้ในปัจจุบันยังขาดความสมบูรณ์ โครงสร้างแผนงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาศัยโครงสร้างแผนงานในอดีตตั้งแต่ปี 2527 ซึ่งมีข้อบกพร่องทางด้านความสมบูรณ์ในตัวเอง ขาดการจัดลำดับความสำคัญของงาน มีความซ้ำซ้อนของงานและก่อให้เกิดความสับสนและสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอันมาก

นอกจากอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นการพิจารณาและวิเคราะห์จากระบบและกระบวนการของงบประมาณทั้งหมดในภาพรวมแล้ว ยังอาจสามารถพิจารณาและวิเคราะห์อุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ จากระบบ และกระบวนการงบประมาณย่อยลงไปได้อีกว่า อุปสรรคและปัญหาที่ทำให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีดังต่อไปนี้

1. ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ

ระบบการจัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและสำนักงบประมาณที่จะเสนอมายังสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการฯ พิจารณานั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ เพราะถ้าหากสามารถทำให้มีการจัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายอย่างเป็นระบบ และถูกต้องตามกระบวนการ โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ พร้อมสมบูรณ์ในลักษณะงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Prgramming Budget) ที่ประเทศใช้อยู่แล้ว จะช่วยให้คณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณในแต่ละแผนงาน งาน และโครงการ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าหากไม่สามารถทำให้มีการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายมาอย่างเป็นระบบและไม่ถูกขั้นตอนของกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณแล้ว รายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอมองจะขาดความสมบูรณ์ และมีจุดอ่อนที่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาพบได้ และเมื่อพบบ่อยครั้งเข้าคณะกรรมการฯ จะเกิดความไม่ไว้วางใจรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอมอง คณะกรรมการฯ ก็จะมีการพิจารณาอย่างละเอียดเกินความจำเป็น ซึ่งเป็นการเสียเวลาและเป็นการพิจารณางบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ สำหรับอุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากระบบและขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย มีอุปสรรคและปัญหาดังต่อไปนี้

1.1 การวางแผนทางการเงิน

การวางแผนทางการเงินในระยะยาว (Financial Planning) ในการจัดเตรียมงบประมาณในแต่ละปีนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนทางการเงินระยะยาวไว้ ซึ่งถึงแม้จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วก็ตาม แต่ถ้าหากขาดการวางแผนทางการเงินระยะยาว ก็จะเป็นการยากที่จะมีการวางแผนงบประมาณและแผนงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันในระยะยาวได้ ทั้งนี้เพราะส่วนราชการต่าง ๆ ขาดแผนทางการเงินที่จะยึดถือและปฏิบัติตาม ในการของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ให้มีแนวโน้มที่แน่นอนและเป็นระบบและง่ายต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ พิจารณาประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ดังตัวอย่างที่คณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ได้ตั้งข้อสังเกตต่องบประมาณของกรมการผังเมืองที่ถูกตัด

งบประมาณลงไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีระบบทั้ง ๆ ที่เนื้องานในหน่วยนี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไม่น้อย¹

1.2 ปัญหาการผ่านขั้นตอนงบประมาณ

ระบบการจัดเตรียมงบประมาณที่ดีเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงนั้น จำเป็นต้องให้งบประมาณค่าขอของส่วนราชการผ่านขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวง แล้วกระทรวงจึงรวบรวมคำเสนอของงบประมาณรายจ่ายของทุกส่วนราชการในสังกัดของกระทรวง เพื่อเสนอต่อสำนักงบประมาณให้พิจารณาต่อไปจึงจะถูกต้อง ซึ่งจะทำให้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง และสามารถตอบข้อซักถามเมื่อถูกคณะกรรมการพิจารณางบประมาณซักถามถึงนโยบายด้านหลัก ๆ ในระดับกระทรวงได้ แต่ปัญหานี้ยังมีอยู่โดยทั่วไปของการจัดเตรียมงบประมาณ

1.3 ปัญหาโครงสร้างแผนงาน

ปัญหาความซ้ำซ้อนของแผนงาน งานและโครงการ ซึ่งสาเหตุมาจากการขยายขอบเขตของการดำเนินงานของส่วนราชการเกินกว่าที่กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ มาจากการมิได้จัดลำดับความสำคัญของงาน และมาจากการขาดการพิจารณาขอบเขตของงานว่าควรลดลงหรือยุบเลิกงานไป เมื่อไม่มีความจำเป็นในงานนั้นต่อไปแล้ว ในลักษณะจัดเตรียมงบประมาณตามหลักของงบประมาณในลักษณะแสดงแผนงาน ทำให้คณะกรรมการฯ พิจารณาพบอยู่เสมอ

1.4 ปัญหาข้อมูลข่าวสาร

ปัญหาการนำข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณในการจัดเตรียมงบประมาณ เพื่อให้สมบูรณ์และสะดวกต่อการพิจารณา เพื่อให้งบประมาณเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่สมบูรณ์ทุกด้าน เพื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบถึงข้อดีข้อเสีย และสถานการณ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสมและแม่นยำ แต่ข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เหล่านี้ยังขาดอยู่ ไม่มีการรวบรวมไว้ และในขณะเดียวกันข้อมูลที่มีอยู่ก็ยังไม่ได้นำออกมาใช้ให้แพร่หลายในการจัดทำงบประมาณ ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2542 กรรมการท่านหนึ่ง นายชัย ชิดชอบ ได้ให้ความสำคัญของข้อมูลข่าวสารมาใช้ให้เป็นประโยชน์ และเร่งรัดให้สำนักงบประมาณจัดกำลังเจ้าหน้าที่ทางด้านนี้ให้เพียงพอ เพื่อให้งบประมาณในทางปฏิบัติเป็นไปในแนวเดียวกัน

¹ สำนักงบประมาณ “สรุปข่าวสำคัญจากหนังสือพิมพ์รายวันเสนอผู้บริหาร”

1.5 ปัญหาของการใช้เกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ

การใช้เกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ในการพิจารณางบประมาณนั้น จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับงบประมาณแบบแสดงแผนงานเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบแผนงานว่า แผนงานใดจะให้ผลประโยชน์มากกว่า และเหมาะสมต่อการใช้จ่ายงบประมาณไปดำเนินการ เกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ อาทิ เกณฑ์ต้นทุนต่อหน่วย เกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับจำนวนนิสิตนักศึกษา เกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับจำนวนคนไข้ เกณฑ์มาตรฐานราคากลางของครุภัณฑ์และวัสดุเครื่องใช้ต่าง ๆ ปัจจุบันเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ยังขาดอยู่เป็นส่วนใหญ่ และเป็นเหตุให้คณะกรรมการฯ พิจารณาพบอยู่เสมอ และต้องเสียเวลาในการซักถาม ดังตัวอย่างที่คณะกรรมการปี พ.ศ. 2543 ได้พิจารณาพบราคาครุภัณฑ์ กล้อง ของที่กรมที่ดินและกรมธนารักษ์ ขอดีซื้อมาในราคาไม่เท่ากัน กรมที่ดินจัดซื้อชุดละ 310,000 บาท แต่กรมธนารักษ์จัดซื้อชุดละ 400,000 บาท¹ เป็นต้น

1.6 ปัญหาการจัดและแถลงแนวทางและนโยบายงบประมาณ

การจัดและแถลงถึงแนวทาง และนโยบายของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะแผนงานยังขาดความสมบูรณ์ ยังไม่ได้มีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยควรยึดเอาแนวทางและนโยบายงบประมาณประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากจะมุ่งเน้นแต่ นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นปัญหาระยะสั้น เป็นหลักสำคัญแต่เพียงอย่างเดียว

1.7 ปัญหาของการเวียนหนังสือ

หนังสือเวียนที่แจ้งให้ส่วนราชการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี กำหนดแนวทางยังไม่แน่นอนและยังไม่ชัดเจนและขาดข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ กรอบวงเงินระดับกระทรวง กรอบอัตรากำลัง 3 ปี ต้นทุนต่อหน่วย เพื่อเป็นเกณฑ์ให้ส่วนราชการใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณประจำปี

1.8 ปัญหาแนวทางและทิศทางที่ถูกต้อง

ส่วนราชการขอตั้งงบประมาณประจำปีมาโดยขาดแนวทางและทิศทางที่ถูกต้อง และขาดการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณรายจ่ายที่ขอมมา จึงมีผลให้วงเงินงบประมาณที่ขอมมาสูงเกินความจำเป็น และมีการกระจุกตัวของการจัดสรรงบประมาณในบางเขต บางจังหวัดเกิดขึ้น เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณางบประมาณประจำปี ดังตัวอย่างที่มีการตั้งงบประมาณ

¹ สำนักงบประมาณ “สรุปข่าวสำคัญจากหนังสือพิมพ์รายวันเสนอผู้บริหาร” ฉบับประจำวันที่ 6 สิงหาคม 2542 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง พ.ศ. 2542

รายจ่ายของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ขอมานั้นมากเกินไป¹ และการกระจุกตัวของงบประมาณในส่วนกลาง แต่สำหรับส่วนภูมิภาคกลับได้น้อย

1.9 ปัญหาการวิเคราะห์งบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังไม่เน้นการวิเคราะห์งบประมาณในลักษณะโครงการหรือแผนงาน ตามระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่พิจารณาในด้านเงินที่ใส่เข้าไป (Input) และผลที่ได้รับ (Output) ให้ถูกต้องมากกว่าการพิจารณาจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายเป็นต้นทุนเพียงอย่างเดียว

1.10 ปัญหาหมวดเงิน

การวิเคราะห์งบประมาณยังมุ่งวิเคราะห์ในเรื่องรายการหรือหมวดเงินเป็นสำคัญ และไม่มุ่งเรื่องแผนงานเป็นสำคัญว่าควรจะให้หรือตัดงบประมาณทั้งโครงการหรือแผนงานเลย จึงต้องมีการชี้แจงรายละเอียดมากเกินไป และทำให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ลำบาก

1.11 ปัญหาปฏิทินงบประมาณ

การกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือปฏิทินงบประมาณประจำปีมีระยะเวลาจำกัดไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดเตรียมงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้สมบูรณ์ ระยะเวลาเริ่มต้นในการจัดเตรียมงบประมาณสั้นไป ยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

2. ด้านการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

ระบบและขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการต่าง ๆ ขอเข้ามายังคณะกรรมการฯ เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการฯ วิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมาประชุมพร้อมกันทั้งหมด เพื่อพิจารณาว่าสมควรจะให้ผ่านหรือปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอมาอย่างไร โดยมีการนำรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการและสำนักงานงบประมาณจัดเตรียมไว้มาชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ในที่ประชุมให้กระจ่างในทุกประเด็นที่ซักถาม เพื่อแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการที่ของบประมาณรายจ่ายไปนั้น มีความพร้อมและสามารถจะดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ ไม่มีการใช้จ่ายงบประมาณไปอย่างฟุ่มเฟือยหรือเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ สำหรับระบบและขั้นตอนการ

¹ สำนักงานงบประมาณ “สรุปข่าวสำคัญจากหนังสือพิมพ์รายวันเสนอผู้บริหาร”

พิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอเข้ามาของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ไม่มีระบบกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่แน่นอนและต่อเนื่องในการพิจารณาซักถาม จึงก่อให้เกิดอุปสรรคและปัญหาบางประการดังต่อไปนี้

2.1 เอกสารงบประมาณที่จัดเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีมากมายถึง 30 กว่าเล่ม ซึ่งยากต่อการเข้าใจสำหรับผู้ที่ยังไม่เคยมี ประสบการณ์ทางด้านงบประมาณ ที่จะทำหน้าที่พิจารณาและกลั่นกรองงบประมาณให้รอบคอบและเป็นผลดีต่อประเทศชาติได้

2.2 ขาดข้อมูล กฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนทั้งราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วยที่ทั่วถึง ประกอบการพิจารณาอนุมัติรายละเอียด

2.3 ปัญหาระยะเวลาที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณสองเดือนนั้นมีช่วงระยะเวลาสั้นไป เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานของงบประมาณที่จะต้องพิจารณาอนุมัติ ซึ่งจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และพิจารณาได้เพียงปีละครั้งเท่านั้น

2.4 ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นกรรมการพิจารณารายละเอียด ยังมีประสบการณ์ด้านการเงินการงบประมาณและความรู้รอบตัวไม่เพียงพอ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความจำเป็น และการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยไม่เชื่อการชี้แจงของส่วนราชการที่มักจะมองแต่ประโยชน์ส่วนตัว พยายามชี้แจงว่างานของตนจำเป็นเสมอ และมักจะปิดบังและหลีกเลี่ยงตัวเลขและข้อมูลบางประการ ไม่เปิดเผยและชี้แจงให้คณะกรรมการฯ ทราบ คณะกรรมการฯ จำเป็นต้องอาศัยความรู้ไว้ให้ทัน และให้เกิดความยุติธรรมต่อการของบประมาณของทุกส่วนราชการให้ได้

2.5 ปัญหาการชี้แจง ขาดการชี้แจงถึงรูปแบบ และจุดสำคัญบางประการของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานว่า มีหลักการและสาระสำคัญอยู่ตรงจุดใดบ้าง เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา พิจารณางบประมาณได้ตรงจุด รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องไปเสียเวลาตรงจุดที่ไม่สำคัญ และไม่ก่อประโยชน์เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบงบประมานนั้นยังใหม่อยู่สำหรับกรรมการพิจารณาบางท่านของรัฐสภา โดยเฉพาะกรรมการฯที่ยังไม่เคยเป็นกรรมการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภามาก่อน

2.6 ปัญหาของข้อมูล ข้อมูลคำชี้แจงต่าง ๆ ที่จะชี้แจงขออนุมัติงบประมาณ ต่อคณะกรรมการฯ ของส่วนราชการนั้น ปัจจุบันยังขาดรูปแบบและไม่มีระบบ กระจัดกระจาย ไปตามการจัดของผู้ชี้แจงของแต่ละกรมแต่ละกระทรวง ทำให้การซักถามและชี้แจงต้องเสียเวลา โดยไม่มีความจำเป็นในจุดต่าง ๆ หลายจุดด้วยกัน

2.7 ปัญหาการซักถาม หลายครั้งที่การซักถามนั้น ผู้ซักถามมักจะซักถามใน ประเด็นเล็ก ๆ น้อย ๆ และซักถามเฉพาะเขตและจังหวัดของตนเท่านั้น ไม่พยายามมองถึงปัญหา โดยส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วงบประมาณที่อนุมัติออกมานั้นจะจัดสรรไปใน ลักษณะความพอใจของแต่ละคน แต่ละเขต และแต่ละจังหวัด¹ ดังตัวอย่างของการประชุมของคณะ กรรมการฯ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 เมื่อมีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของกองทุนเพื่อช่วยเหลือ ประเทศไทยที่กรรมการฯ หลายท่านต้องการให้มีการสร้างแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดของตน ซึ่งจะ ไม่สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยการใช้จ่ายงบประมาณไปในการ สร้างสิ่งที่เป็นพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากกว่า เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิต ไฟฟ้า การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อขจัดมลพิษ เป็นต้น

2.8 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้นยังขาดความรู้และ ประสบการณ์ที่เพียงพอที่จะสามารถจัดป้อนข้อมูลและข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา งบประมาณของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

2.9 นอกจากนี้ยังมีปัญหาส่วนประกอบอื่น ๆ มากมายหลายประการ อาทิ ปัญหาเรื่องความเอาใจใส่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ดังตัวอย่างที่ได้มีการ ลงหนังสือพิมพ์ว่ามีจำนวนกรรมการฯ เพียง 10 คน จากทั้งหมด 57 ท่านที่ประชุมพิจารณา งบประมาณอยู่เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2542 ปัญหาเรื่องการจัดการอบรมหรือดูงานในเรื่อง งบประมาณ ปัญหาความต่อเนื่องของข้อมูลของแต่ละปี ปัญหาเรื่องการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ที่มี ประสิทธิภาพที่จะช่วยในการเก็บข้อมูลของกรรมการฯ ฯลฯ

3. ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ

3.1 ด้านการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ

เนื่องจากบางครั้งคณะกรรมการฯ ได้นำเอาเรื่องการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและสำนักงบประมาณของปีที่ผ่านมาหนึ่งปี มาประกอบการพิจารณาการ อนุมัติงบประมาณของคณะกรรมการฯ ว่ามีการบริหารงบประมาณที่คณะกรรมการฯ ปีที่แล้ว

¹ สำนักงบประมาณ “สรุปข่าวสำคัญหนังสือพิมพ์รายวันเสนอผู้บริหาร” ฉบับประจำ วันที่ 12 กรกฎาคม 2542 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง

มาพิจารณาอนุมัติให้ ว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด ซึ่งปัญหาทางด้านบริหารงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ถูกคณะกรรมการนำมาประกอบการพิจารณางบประมาณประจำปี มักจะตรวจพบอยู่เป็นประจำ และหลายด้านด้วยกัน ทั้งนี้เพราะแต่ละด้านของการบริหารงบประมาณของส่วนราชการยังขาดระบบ กฎเกณฑ์ และขั้นตอนที่แน่นอนและสมบูรณ์อยู่ สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงบประมาณของส่วนราชการในด้านต่าง ๆ ที่คณะกรรมการฯ นำไปประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี มีดังนี้

3.1.1 ด้านการขอเงินประจำงวด

(1) การขอเงินประจำงวดของส่วนราชการนั้น ไม่ได้ขออนุมัติเงินประจำงวดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน ซึ่งได้ระบุและชี้แจงไว้กับคณะกรรมการฯ ในตอนที่ขอให้คณะกรรมการฯ พิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีไป ทั้งนี้เนื่องจากส่วนราชการไม่ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์และผลงานที่ได้ดำเนินมาแล้ว ก่อนที่จะขออนุมัติงบประมาณประจำงวดในงวดถัดมา และไม่ได้ขอมานในลักษณะเป็นระบบหรือเป็นเงินก้อนในลักษณะงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

(2) การขอเงินประจำงวดของส่วนราชการนั้นมักจะขาดรายละเอียดประกอบการพิจารณาในลักษณะแผนงาน และขอมานบ่อยครั้งเกินความจำเป็น ทำให้สำนักงานงบประมาณต้องเสียเวลาในการพิจารณาบ่อยครั้งเกินความจำเป็น และทำให้สำนักงานงบประมาณมีเวลาจำกัด ที่จะใช้พิจารณาปรับปรุงระบบการจัดเตรียมงบประมาณที่ดีให้แก่คณะกรรมการฯ ในแต่ละปีไป ทำให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ยังคงอยู่ในแนวทางเดิม ๆ อยู่

(3) การอนุมัติเงินประจำงวด มักจะมีส่วนราชการอุทธรณ์อยู่เสมอว่า ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้ทันปีงบประมาณ โดยเฉพาะเมื่อคณะกรรมการฯ นำเอางบประมาณที่ให้ไว้ในปีที่ล่วงมาแล้วมาประกอบการพิจารณาประมาณว่า ส่วนราชการได้ใช้งบประมาณในแผนงาน งานหรือโครงการนั้น ๆ ได้มากน้อยประการใด ก่อนที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมให้ไปในปีนี้

(4) ราคามาตรฐาน ระเบียบกฎเกณฑ์ และเอกสารที่จะใช้อ้างอิงเพื่อใช้ขอเงินประจำงวดสำหรับส่วนราชการมักมีจำกัดและไม่แพร่หลาย จึงทำให้เกิดการผิดพลาดในรายละเอียดในการขอเงินประจำงวด ทำให้ต้องเสียเวลาในการบริหารงบประมาณนานขึ้น มีเวลาน้อยลงในการจัดเตรียมงบประมาณที่มีประสิทธิภาพให้แก่คณะกรรมการฯ ทำให้คณะกรรมการฯ

ธการฯ ต้องเสียเวลากับการพิจารณางบประมาณที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้มีการจัดสรรงบประมาณไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเกิดขึ้นได้

(5) ราคามาตรฐาน และราคาต่อหน่วยของสำนักงบประมาณที่กำหนด ซึ่งส่วนราชการต้องปฏิบัติตามนั้น มีการเปลี่ยนแปลงซ้ำมาก ทั้งนี้เพราะต้องอาศัยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการอื่น ๆ มาเป็นผู้กำหนด ทำให้ราคาที่ตั้งไว้ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงในราคาแท้จริงของตลาด ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ตามราคาที่สำนักงบประมาณอนุมัติไป ทำให้ต้องมีการอุทธรณ์ขอเพิ่มงบประมาณหรือตัดรายการที่จะซื้อให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติอยู่เป็นประจำ บางครั้งต้องถูกตัดงบประมาณไป ซึ่งคณะกรรมการธการฯ จะนำมาเป็นข้ออ้างอิงในการพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ

(6) มีการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของส่วนราชการอยู่เสมอ บ่อยครั้งเกินความจำเป็น ทั้งทำให้ต้องเสียเวลาในการอนุมัติ และบริหารงบประมาณของทุกฝ่าย (ตามตารางที่ 3) ทั้งนี้เนื่องมาจากการไม่มีการวางแผนที่แน่นอนในการของบประมาณไปในครั้งแรกของส่วนราชการต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อได้รับงบประมาณแล้ว จึงไม่สามารถปฏิบัติได้ ต้องขอเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณและแผนงานอยู่เสมอ ประกอบทั้งสำนักงบประมาณก็ไม่อาศัยความเด็ดขาดในการไม่อนุมัติการเปลี่ยนแปลงรายการและแผนงานของส่วนราชการด้วย เพื่อให้มีการใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการธการฯ ที่ได้ระบุไว้ คณะกรรมการธการฯ มักจะนำมาอ้างอิงในเวลาพิจารณางบประมาณอยู่เสมอว่า ส่วนราชการหลีกเลี่ยงการใช้งบประมาณตามที่ระบุไว้กับคณะกรรมการธการฯ

3.1.2 ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างมักจะมีปัญหาอยู่เป็นประจำ

(1) มีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับจะต้องปฏิบัติตามมากมาย ประกอบทั้งระเบียบและข้อบังคับนั้นก็มักจะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ยากต่อการปฏิบัติตาม ทำให้ใช้จ่ายงบประมาณไม่ทัน และบางครั้งต้องขอเปลี่ยนแปลงและโอนงบประมาณรายจ่าย ทำให้คณะกรรมการธการฯ ตั้งข้อสังเกตว่า ส่วนราชการมีเจตนาต้องการหลีกเลี่ยงงบประมาณรายจ่ายที่ถูกพิจารณาจัดไว้ให้แต่เดิมของคณะกรรมการธการฯ ที่พิจารณาไว้ให้

(2) กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับมักจะตายตัว ไม่ยืดหยุ่น ให้สอดคล้องกับความคล่องตัวของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการกระทำผิดระเบียบข้อบังคับ โดยไม่เจตนาอยู่เสมอ

ตารางที่ 3
โอนและเปลี่ยนแปลงรายการ
จำนวนครั้ง

ปี	จำนวนครั้ง	จำนวนเงิน	จำนวนครั้ง	จำนวนครั้ง
2532	13,627	286,097,619,707	3	
2533	16,887	335,614,612,316	7	
2534	18,105	385,250,307,877	8	
2535	19,047	460,238,217,395	4,359	2,288
2536	17,888	557,119,880,190	4,186	2,020
2537	20,091	624,285,238,972	4,770	2,419
2538	22,032	714,481,445,095	5,403	2,993
2539	22,719	835,179,588,686	4,871	3,016
2540	21,574	919,215,168,474	2,750	2,489
2541	19,515	823,644,654,424	5,444	0
2542	12,008	808,337,353,411	3,932	0

ที่มา : สำนักงบประมาณ

(3) ส่วนราชการจะต้องเสียเวลามากในการปฏิบัติ ตามระเบียบขั้นตอน จนหลาย ๆ ครั้งไม่สามารถดำเนินการซื้อได้ทันภายในปีงบประมาณนั้น ๆ ทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณนั้น ๆ ไป และต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ในที่ประชุมคณะกรรมการฯ ด้วย

(4) ในกรณีของการจัดตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับนั้น หลาย ๆ ครั้งกรรมการที่ถูกตั้งนั้น ไม่มีความรู้ในเรื่องที่จะจัดซื้อจัดจ้าง และไม่มีความเต็มใจที่จะเป็นกรรมการด้วย แต่ก็จำเป็นต้องเป็น เพราะเป็นองค์กรเล็กและหาคนอื่นเป็นกรรมการไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้จึงเกิดความคิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างได้บ่อยครั้ง และถูกคณะกรรมการฯ นำไปตั้งเป็นข้อสังเกตในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการนั้น ๆ

(5) นอกจากนั้นยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย อาทิ พัสตุครุภัณฑ์ที่ซื้อตามระเบียบนั้น หลาย ๆ ครั้งจะมีคุณภาพต่ำและไม่สามารถใช้งานได้ โดยเหตุที่ต้องซื้อพัสตุครุภัณฑ์ที่หือ้นนั้นก็เพื่อจะปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยพัสดุที่จะต้องพยายามให้ซื้อหามาในราคาเหมาะสมที่สุด มิฉะนั้นจะถูกตั้งกรรมการสอบสวนความคิด ว่าไปซื้อของที่มีราคาสูงกว่า

3.1.3 ด้านการวางฎีกา

การวางฎีกาเพื่อเบิกเงินจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง หลังจากที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณว่าให้ใช้จ่ายตามรายการนั้น ๆ ได้ ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ และแบบฟอร์มที่กรมบัญชีกลางกำหนดขึ้น เมื่อจะเบิกเงินออกมาใช้ได้ ซึ่งยังมีอุปสรรคและปัญหาหลายประการตรงขั้นตอนนี้ ทำให้ไม่สามารถเบิกเงินไปใช้จ่ายดำเนินงานที่ประชาชนรอคอยให้ความรวดเร็วได้ ทำให้คณะกรรมการฯ ตั้งข้อสังเกตและดำเนินไไว้ สำหรับสาเหตุของอุปสรรคและปัญหามีดังต่อไปนี้

(1) มีระเบียบข้อบังคับ และแบบฟอร์มที่จะต้องปฏิบัติตามมาก ระเบียบและข้อบังคับเหล่านี้ก็มักจะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ยากต่อการปฏิบัติตาม

(2) ระเบียบและข้อบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามนี้ มีการกำหนดไว้ อย่างตายตัว ไม่ยืดหยุ่น ดังนั้นส่วนราชการจึงจำเป็นต้องทำเรื่องขอหารือเข้ามาอยู่เป็นประจำเป็นการเสียเวลาโดยใช่เหตุ

(3) ระเบียบและข้อบังคับที่มีการเปลี่ยนแปลง ส่วนราชการมักจะไม่ได้รับ มีการเวียนและเผยแพร่ไม่ทั่วถึง และหลาย ๆ ครั้งก็ไม่มีมีการเวียนให้ทราบ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจึงจะทราบว่าระเบียบนั้น ๆ อยู่ หรือระเบียบเดิมที่ปฏิบัติอยู่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้เสียกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานอยู่เสมอ

(4) การอบรมเรื่องระเบียบข้อบังคับ และแบบฟอร์มให้แก่ส่วนราชการเข้าใจยังมีอยู่ในลักษณะจำกัดมาก ไม่พอเพียงต่อความต้องการของส่วนราชการ โดยเฉพาะส่วนราชการในภูมิภาค ซึ่งมักมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องอยู่เป็นประจำ

(5) นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ อาทิ การมีแบบฟอร์มที่ต้องกรอกมากไป การกรอกแบบฟอร์มละเอียดมากไป การล่าช้าของการได้รับเงิน ฯลฯ

3.1.4 ด้านการตรวจสอบ

ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปแล้วว่าใช้จ่ายถูกต้องหรือไม่นั้น เพื่อคณะกรรมการฯ จะได้นำไปประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีปีนั้น มีอุปสรรคและปัญหาอยู่หลายประการ ดังนี้

(1) การตรวจสอบต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องงบประมาณเป็นผู้ออก มาปฏิบัติใช้บังคับอยู่ ดังนั้นจึงยากแก่ผู้ตรวจสอบที่จะต้องรู้ให้ทั่วถึง ผู้ตรวจสอบต้องรู้กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับเหล่านั้นให้ละเอียด มีประสบการณ์ทั่วถึง จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วได้

(2) กำลังเจ้าหน้าที่สำหรับตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ นั้นมีจำนวนจำกัดไม่พอเพียงต่อปริมาณที่จะต้องถูกตรวจสอบ ดังนั้นการปฏิบัติที่ผิดระเบียบที่ไม่ถูกตรวจสอบยังมีอีกเป็นจำนวนมาก

(3) ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการที่จะถูกตรวจสอบ

(4) นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกมาก อาทิ การเก็บเอกสารและข้อมูลไม่เป็นระบบ ยากต่อการตรวจสอบ การไม่รู้จัดทำหลายเอกสารที่ไม่จำเป็นลง ขาดบุคลากรทางด้านนี้ ฯลฯ

3.1.5 ด้านการประเมินผล

การประเมินผลที่คณะกรรมการฯ จะได้นำไปประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการมีอุปสรรคและปัญหาหลายประการเช่นเดียวกัน คือ

(1) แบบฟอร์มที่ใช้กรอกการประเมินผลนั้นละเอียดมากไป จะต้องเสียเวลารอกมาก ไม่สะดวกต่อการพิมพ์และการเก็บรักษา และขาดบุคลากรที่จะประเมิน

(2) การไม่ได้ร่วมความร่วมมือจากส่วนราชการ ที่จะต้องกรอกแบบฟอร์มเพื่อใช้ในการประเมินผล

(3) ส่วนราชการไม่เห็นความสำคัญของการประเมินผลหรือไม่ต้องการให้ประเมินผลงานของตน เพราะอาจจะเนื่องมาจากคนทำงานไม่มีผล

(4) รายงานการประเมินผลงานส่วนใหญ่ยังล่าช้า ไม่ทันต่อการนำมาพิจารณาประกอบการให้งบประมาณในปีถัดมา

(5) ไม่มีการประสานงานกัน ระหว่างฝ่ายประเมินผลงานประมาณ และฝ่ายวิเคราะห์อนุมัติงบประมาณ รายงานการประเมินผลงานนั้นมักจะไม่ตรงกับสิ่งที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณต้องการให้ประเมิน ดังนั้นรายงานผลงานที่ได้มา นักวิเคราะห์งบประมาณจึงไม่ได้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

(6) รายงานการประเมินผลงานของฝ่ายประเมินผลมักจะละเอียดมากจนเกินความจำเป็น มีลักษณะเป็นวิชาการและสูตรมากไป ไม่สามารถดูให้เข้าใจได้อย่างง่าย ๆ สำหรับนักปฏิบัติงานโดยทั่วไปที่จะนำมาใช้ ต้องเสียเวลาอ่านนาน

2.2 อุปสรรคและปัญหาจากองค์กรและบุคลากร

นอกเหนือจากปัญหาที่เกิดจากระบบและกระบวนการงบประมาณแล้ว ยังมีปัญหางบประมาณอีกหลายประการอันเกิดขึ้นมาจากตัวองค์กรและบุคลากรงบประมาณเองด้วย ที่ไปกระทบต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ที่จะให้เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพสูง ซึ่งพอจะสรุปได้เป็นดังนี้

2.2.1 อุปสรรคและปัญหาจากองค์กรงบประมาณ

(1) ความเป็นอิสระขององค์กร เนื่องจากองค์กรงบประมาณเป็นองค์กรที่จะต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับรัฐบาลและรัฐสภา ดังนั้นจึงต้องมีเรื่องการเมืองเข้ามาสอดแทรกเสมอไป ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้ตามหลักวิชาการได้เต็มสมบูรณ์ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้แล้วการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นการเอาใจนักการเมืองที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนที่ต้องการสิ่งต่าง ๆ อยู่ในจังหวัดของนักการเมืองต่าง ๆ จะกระจัดกระจายเป็นเบี้ยหัวแตก โครงการที่สำคัญ ๆ ซึ่งต้องการงบประมาณจำนวนมาก ๆ เพื่อใช้วางพื้นฐานความก้าวหน้าของประเทศย่อมถูกกระทบกระเทือน หรือประวิงเวลาให้ช้าลง ทำให้เกิดผลเสียหายต่อความก้าวหน้าของประเทศได้

(2) รูปแบบการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล รัฐบาลกับสำนักงบประมาณ และสำนักงบประมาณกับกรมการฯ และกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น ยังไม่ชัดเจนที่จะสามารถชี้แจงและขจัดสิ่งคลุมเครือทั้งหลายให้หมดไป เมื่อมีอะไรที่จำเป็นต้องตรวจสอบที่แน่นอน จึงยังมีลักษณะเป็นการติดต่อเป็นภายในในเรื่องสำคัญ ๆ หลายประการ ซึ่งอาจจะถูกมองไปในแง่ลบอยู่เสมอ

(3) ศักยภาพขององค์กร องค์กรงบประมาณจะปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ (1) ความพร้อมของบุคลากร ที่จะปฏิบัติงานทั้ง ด้านปริมาณและคุณภาพ (2) ความพร้อมของเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยที่จะต้องนำมาติดตั้งใช้งานให้พอเพียง (3) ความสามารถในการปรับตัวขององค์กรให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณยังสามารถยึดหลักการที่ดีได้อยู่ตลอดเวลา

(4) รูปแบบขององค์กร รูปแบบขององค์กรควรจะให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ซึ่งสิ่งนี้ยังขาดอยู่ในองค์กรงบประมาณโดยทั่วไปของส่วนราชการ รูปร่างองค์กรมักจะจัดในลักษณะเก่า ไม่จัดในลักษณะแผนงาน จึงยากต่อการทำงาน และยากต่อความเข้าใจของทุกฝ่าย และงานบางด้านก็ขาดหายไป

(5) ขาดการจัดองค์กรตามทฤษฎีองค์กรและการบริหารงานที่ดี ซึ่งองค์กรและการบริหารที่ดีนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักการบริหารและหลักการขององค์กร คือ การวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคลากร การกำกับดูแล การประสานงาน การรายงาน และการจัดงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องซึ่งกันและกัน เพื่อให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

(6) การจัดองค์กรงบประมาณ ยังให้ความสำคัญไม่เท่าเทียมกันในแต่ละด้าน ด้านวิชาการมักจะอยู่ในลักษณะล่าช้า และไม่เอื้ออำนวยต่องานด้านการจัดท่างบประมาณอยู่มาก

2.2.2 อุปสรรคและปัญหาจากบุคลากรงบประมาณ

ปัญหาด้านบุคลากรงบประมาณนั้นมีปัญหาอยู่หลายประการ ที่ไปกระทบถึงการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ เพราะงบประมาณรายจ่ายที่เกิดจากการจัดทำของบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้คณะกรรมการฯ ต้องใช้เวลาพิจารณานานกว่าปกติ ปัญหามูลากรได้แก่ปัญหาดังต่อไปนี้

(1) ศักยภาพหรือคุณภาพของบุคลากรงบประมาณนั้น จะต้องมีการพิจารณาที่ดีมีความรู้รอบตัวในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นจึงควรเป็นบุคลากรที่มีใจเปิดกว้างรับความคิดเห็นทุกฝ่าย เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณางบประมาณให้ละเอียดรอบคอบและสอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดี ไม่ว่าจะเป็นภาวะเศรษฐกิจฝืดเคือง รุ่งเรือง หรือปัญหาทางด้านอุตสาหกรรม หรือเกษตรกรรม หรือภาคเอกชนกำลังอยู่ในสถานการณ์อย่างไร สิ่งเหล่านี้ยังขาดอยู่เป็นอย่างมากในบุคลากรงบประมาณโดยทั่วไป ยังไม่ได้กำหนดคุณสมบัติหรือวุฒิการศึกษาของบุคลากรงบประมาณให้มีเฉพาะขึ้น ซึ่งปัจจุบันบุคลากรไม่ว่าจะจบทางด้านใดของสังคมศาสตร์ เช่น มนุษยศาสตร์ ครุศาสตร์ ก็มาเป็นบุคลากรงบประมาณได้ โดยไม่ได้รับการศึกษาทางด้านการเงินการงบประมาณมา ต้องมาใช้เวลาในการปฏิบัติงานด้านนี้อีกนานหลายปี จึงจะมีประสบการณ์ที่ดีได้

(2) การจัดบุคลากรงบประมาณให้สามารถทำงานตรงกับคุณสมบัติ และความรู้ความสามารถของบุคลากรงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ยังขาดอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ เช่น จบวิศวกรรมมาแทนที่จะไปอยู่กองวิศวกรรม แต่กลับมาอยู่ในสำนักงานเลขานุการทำหน้าที่ด้านบริหารทางการเงินและงบประมาณอย่างที่ปฏิบัติกันในบางกรมบางกระทรวงในปัจจุบัน เป็นต้น

(3) ทักษะของบุคลากรงบประมาณที่ดีนั้นควรมีทัศนคติที่เปิดกว้าง และยินดีรับฟังความคิดเห็นจากภาคปฏิบัติที่ของงบประมาณเข้ามาให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เนื่องจากการขาดเงินงบประมาณ บุคลากรสำนักงานงบประมาณไม่สามารถสนองตอบต่อจำนวนเงินงบประมาณที่ขอเข้ามา จึงทำให้บุคลากรงบประมาณโดยทั่วไปมุ่งประเด็นแต่เรื่องการตัดงบประมาณลงเป็นหัวใจสำคัญในการทำงาน ซึ่งก่อให้เกิดการขาดมนุษยสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างบุคลากรงบประมาณและบุคลากรในส่วนราชการในระดับต่าง ๆ

(4) บุคลากรงบประมาณบางส่วนมุ่งสนใจไปในเรื่องแคบแคบในการพิจารณางบประมาณซึ่งคงมีผลสืบเนื่องมาจากคุณสมบัติของบุคลากรงบประมาณในด้านนั้น ๆ มีจำกัดไม่สามารถมองในภาพกว้าง ๆ ในงบประมาณด้านนั้น ๆ ได้

(5) การใช้ประโยชน์จากความสำคัญของงวดเงินเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพหรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงต่าง ๆ ระหว่างปีนั้น ยังไม่เกิดขึ้นในการอนุมัติงบประมาณในระหว่างปี

(6) การใช้ตัวเลขงบประมาณจากปีที่แล้ว เป็นฐานในการตั้งงบประมาณของบุคลากรงบประมาณยังมีอยู่โดยทั่วไปในส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิบัติด้วยวิธีนี้สะดวกและรวดเร็ว

(7) การใช้ข้อมูลที่มีอยู่ทางด้านราคามาตรฐานต้นทุนต่อหน่วย กรอบอัตรากำลังสามปี กรอบอัตราพัสดุ ฯลฯ ยังมีอยู่ในวงจำกัด

(8) การใช้เครื่องมือใช้ที่มีประสิทธิภาพทางการเงิน ของบุคลากรงบประมาณยังอยู่ในวงจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากคุณสมบัติของบุคลากรเองที่ไม่สามารถจะใช้ได้ และจากการขาดการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยเข้ามา

(9) การฝึกอบรมบุคลากรงบประมาณเพื่อให้มีศักยภาพสูง มีความสามารถสูง มีทัศนคติที่ดี เปิดกว้าง และอื่น ๆ ยังมีปัญหาและอยู่ในวงจำกัดมาก

2.3 อุปสรรคและปัญหาจากการปฏิบัติงาน

การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ยังมีอุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่ใช่ปัญหาของระบบหรือกระบวนการอยู่หลายประการ ที่คอยขัดขวางการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อุปสรรคและปัญหาที่ขัดขวางการพิจารณาอาจจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.3.1 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากคณะกรรมการฯ

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ : คณะกรรมการฯ ที่จะได้รับการแต่งตั้งเพื่อพิจารณางบประมาณประจำปี หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการและผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีในวาระที่ 1 แล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นคณะหนึ่ง โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540¹ ข้อ 7 วรรค 2 ที่กำหนดว่า “การเลือกตั้งกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในสี่ของคณะกรรมการฯ ทั้งหมด จำนวนนอกนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ” ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะใช้จำนวนกรรมการที่เหลือ คือสามในสี่ของจำนวนทั้งหมดหารจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมดเพื่อหาสัดส่วนว่า จำนวนกรรมการหนึ่งคนที่จะเลือกเข้ามานั้นเป็นสัดส่วนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกี่คน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ได้มีจำนวนและสัดส่วนดังต่อไปนี้

- คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อกรรมการมา $\frac{1}{4}$ ของทั้งหมด = 14 ท่าน
- ดังนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกได้ $\frac{3}{4}$ ของทั้งหมด = 43 ท่าน
- ดังนั้นในทางปฏิบัติจะคำนวณสัดส่วนจากจำนวนกรรมการ 43 ท่าน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด 385 ท่าน = $\frac{1}{9}$
- หรือกรรมการหนึ่งท่านต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 9 ท่าน

ดังนั้นพรรคการเมืองต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ ก็จะเสนอรายชื่อกรรมการมาหนึ่งท่านต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคคนเก้าท่าน ทำให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่ำกว่า 9 ท่าน ไม่สามารถเสนอรายชื่อกรรมการฯ ที่ตนเห็นว่าเหมาะสมเข้ามาเป็นกรรมการฯ ได้ ถึงแม้บางครั้งในทางปฏิบัติจะมีการรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเล็ก ๆ ทั้งหลายได้เป็นจำนวนเก้าท่านหรือมากกว่าก็ตาม ก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้พรรคเล็ก ๆ ทั้ง

¹ รัฐสภา ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 สำนักโรงพิมพ์

ตารางที่ 4

จำนวนสมาชิกรัฐสภาและผู้แปรญัตติ

จำนวนสมาชิก

พ.ศ. 2522-2525	วุฒิสภา	มีสมาชิก 225 คน
	สภาผู้แทนราษฎร	มีสมาชิก 301 คน
พ.ศ. 2526-2528	วุฒิสภา	มีสมาชิก 225 คน
	สภาผู้แทนราษฎร	มีสมาชิก 301 คน
พ.ศ. 2526-2528	วุฒิสภา	มีสมาชิก 243 คน
	สภาผู้แทนราษฎร	มีสมาชิก 324 คน
พ.ศ. 2529-2530	วุฒิสภา	มีสมาชิก 260 คน
	สภาผู้แทนราษฎร	มีสมาชิก 347 คน
พ.ศ. 2531-2533	วุฒิสภา	มีสมาชิก 267 คน
	สภาผู้แทนราษฎร	มีสมาชิก 357 คน
พ.ศ. 2534	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ	มีสมาชิก 292 คน
พ.ศ. 2535-2538	วุฒิสภา	มีสมาชิก 270 คน
	สภาผู้แทนราษฎร	มีสมาชิก 360 คน
พ.ศ. 2539-2540	วุฒิสภา	มีสมาชิก 260 คน
	สภาผู้แทนราษฎร	มีสมาชิก 393 คน

จำนวนสมาชิกผู้แปรญัตติ

งบประมาณปี 2532	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 77 คน
งบประมาณปี 2533	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 136 คน
งบประมาณปี 2534	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 143 คน
งบประมาณปี 2535	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ	ผู้แปรญัตติ 6 คน
งบประมาณปี 2536	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 127 คน
งบประมาณปี 2537	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ ... คน
งบประมาณปี 2538	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ ... คน
งบประมาณปี 2539	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ ... คน
งบประมาณปี 2540	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ ... คน
งบประมาณปี 2541	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ ... คน

ที่มา : B38รัฐสภา

หมดทุกพรรคเสนอรายชื่อบุคคลเฉพาะที่พรรคของตนจะเลือกเองและเสนอรายชื่อมาโดยเฉพาะ จึงทำให้คณะกรรมการฯ ที่ได้รับเลือกมานั้นเป็นตัวแทนได้ไม่ครบทุกพรรค ทำให้พวกการเมืองเล็ก ๆ ต้องไปขอแปรญัตติเพื่อซักถามรายละเอียดงบประมาณในวาระสอง ของการพิจารณางบประมาณเพิ่มมากขึ้นซึ่งเป็นการเสียเวลาของการประชุมเพิ่มเข้าไปอีก

(2) คุณสมบัติของคณะกรรมการ : คุณสมบัติที่เหมาะสมของกรรมการที่จะได้รับการเสนอชื่อนั้น ไม่มีกฎหมายบังคับกำหนดไว้ว่าควรเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติอะไร ลักษณะใด ที่ควรได้รับการเสนอชื่อเข้ามาพิจารณา (ตามตารางที่ 5) ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของแต่ละพรรคการเมืองไป หลังจากได้รับแจ้งจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีสิทธิ์ที่จะเสนอรายชื่อบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการฯ ได้กี่คน ซึ่งการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการฯ ของพรรคต่าง ๆ ในระยะแรก ๆ นั้น พรรคบางพรรคจะพยายามคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางการเงินและงบประมาณ และพิจารณาจากสมัยการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาว่ามีอาวุโสมากน้อยอย่างไร เพื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นๆ ในพรรคที่จะเข้ามาเป็นกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่าย แต่ต่อมาในระยะหลัง ๆ พรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่สามารถทนต่อแรงกดดันจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของตนได้ ที่ต้องการจะเป็นกรรมการฯ ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ได้ ทั้ง ๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจไม่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการเงินและงบประมาณก่อน แต่ละพรรคการเมืองจึงมีการเสนอรายชื่อผู้ที่จะมาเป็นกรรมการฯ เป็นผู้ที่ขาดความรู้และประสบการณ์ทางการเงินและงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ขาดการพิจารณาที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และมีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้ไปตามเขตหรือจังหวัดของกรรมการฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมากขึ้นและยังบ่อยครั้งที่ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ต้องเสียเวลาไปกับการให้ส่วนราชการตอบและชี้แจงปัญหาและประเด็นเล็ก ๆ น้อย ๆ ของกรรมการฯ บางท่านที่ยกขึ้นเพื่อซักถาม และหากกรรมการฯ ผู้นั้นยังไม่สามารถเข้าใจได้ กรรมการฯ ผู้นั้นก็จะไปขอสงวนคำแปรแปรญัตติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระสองต่อไปอีก (ตามตารางที่ 4) ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรขาดความมีประสิทธิภาพตามไปด้วย เพราะต้องเสียเวลาไปอภิปรายกับประเด็นที่ไม่ค่อยจะสำคัญเท่าที่ควร และอาจจะทำให้การพิจารณาไม่ทันกับกำหนดเวลาที่จะใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นในปีต่อไปได้ และต้องมีการประกาศใช้งบประมาณของทั้งที่แสดงไปพลางก่อนได้ ซึ่งจะไปขัดขวางการปฏิบัติงานประจำของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้ส่วนราชการปฏิบัติงานให้

ตารางที่ 5

คุณสมบัติและวุฒิของคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณางบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

รายการ	จำนวน
ต่ำกว่าปริญญาตรี	13 คน
ปริญญาตรี	26 คน
	ประกอบด้วย เศรษฐศาสตร์ พยาบาล ศิลปศาสตร์ ครุศาสตร์ นิติศาสตร์ เกษตรศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ แพทยศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ รัฐศาสตร์ ธุรกิจ วิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์
ปริญญาโท	17 คน
	ประกอบด้วย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เกษตรศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ธุรกิจ พาณิชยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สังคมศาสตร์
ปริญญาเอก	1คน
	การเงินการธนาคาร

ที่มา : เรียบเรียงจากทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รวดเร็วที่สุด และมีผลเสียต่อประชาชนโดยทั่วไปด้วย ที่ไม่สามารถจะได้ประโยชน์หรือบริการที่จะเกิดจากการใช้งบประมาณรายจ่ายของราชการ เพื่อจัดซื้อจัดจ้างขึ้นมา อาทิ ไฟฟ้า ประปา สะพาน ถนน ฯลฯ ที่ประชาชนในหลายเขตหลายจังหวัดรอคอยด้วยความเดือดร้อนอยู่

(3) การตอบข้อซักถามของกรรมาธิการฯ : ถึงแม้คณะกรรมาธิการฯ จะได้วางแนวทางการชี้แจง โดยวางไว้ในการประชุมในระเบียบวาระการประชุมของกรรมาธิการฯ ครั้งที่ 1 ของการประชุมคณะกรรมาธิการฯ ก็ตาม โดยให้ส่วนราชการได้ชี้แจงในภาพรวมและข้อมูลรายละเอียดของส่วนราชการในเวลาที่ต่อเนื่องกันของงบประมาณรวมสามปี ตั้งแต่ปีที่ล่วงมา ปีที่ปฏิบัติงานอยู่ และปีถัดไป ที่ของงบประมาณรายจ่ายมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีอุปสรรคอยู่อีกบางประการที่ทำให้การตอบข้อซักถามยังไม่ดีพอ คือ

(3.1) ระยะเวลาที่ให้ส่วนราชการชี้แจงและสรุปสาระงบประมาณรายจ่ายเพียง 5-10 นาทีนั้นสั้นไป ส่วนราชการไม่สามารถสรุปและครอบคลุมสาระสำคัญ ๆ ของแผนงาน งาน หรือโครงการได้หมด

(3.2) เนื่องจากโครงสร้างแผนงานของส่วนราชการรวมทั้งประเทศมีมาก คณะกรรมาธิการฯ ไม่อาจจะพิจารณาแผนงานหรือโครงการที่มีความซ้ำซ้อนกันหรือหมดความจำเป็นลงได้อย่างทั่วถึงตามตารางที่ 9 จึงยังไม่สามารถที่จะมีมติโดยเด็ดขาดที่จะยุบเลิกแผนงาน งานหรือโครงการต่าง ๆ ที่หมดความจำเป็นลงได้

(3.3) ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน งานหรือโครงการ ของส่วนราชการยังขาดอยู่อีกมาก ประกอบทั้งการประเมินผลงานของทุกแผนงาน งานหรือโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่สำนักงบประมาณจัดทำขึ้นนั้นยังขาดอีกมากและไม่ทันการ ไม่สามารถจะมาใช้ยืนยันความสำเร็จของแผนงาน งานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการได้ชี้แจงมานั้นเป็นความจริงมากน้อยประการใด

(3.4) การซักถามของคณะกรรมาธิการฯ นั้น ซึ่งจะซักถามโดยเรียงตามมาตราที่ 1 ไปจนถึงมาตราสุดท้าย หรือโดยเรียงตามชื่อของกระทรวงที่เริ่มด้วยอักษร ก. ก่อน หรือวิธีใดก็ตาม การประชุมก็ยังคงเป็นการประชุมคณะกรรมาธิการฯ ใหญ่ทั้งคณะ ดังนั้นจึงทำให้กรรมาธิการอื่น ๆ ที่ไม่มีความรู้หรือประสบการณ์ในงานราชการที่ส่วนราชการนั้นกำลังชี้แจงอยู่ในด้านนั้น ๆ ต้องนั่งฟังและคอยจนกว่าจะถึงงานราชการที่ตนมีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องรายจ่ายงบประมาณ จึงจะได้พิจารณาในส่วนนั้น ๆ การพิจารณางบประมาณโดยใช้ที่ประชุมใหญ่ทั้งคณะพิจารณา มีในทุก ๆ เรื่องนั้น จึงใช้เวลาที่ยาวนานเกินไป และอาจจะไม่ละเอียดและมีประสิทธิภาพ

ภาพเพียงพอ เพราะต้องรีบเร่งพิจารณารายละเอียดงบประมาณให้ทันกับเวลาพิจารณาที่กำหนดให้ โดยสภาผู้แทนราษฎร

(3.5) กรรมการฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่พรรครัฐบาลหรือ พรรคร่วมรัฐบาลมักจะไม่ค่อยซักถามงบประมาณรายจ่าย ทำให้การพิจารณางบประมาณขาดความ สมบูรณ์ไป และเมื่อจะซักถามก็จะเห็นได้ว่าต้องกล่าวออกตัวว่า ถึงแม้ตนเองจะได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็น กรรมการฯ จากฝ่ายรัฐบาลตนเองก็จะซักถามงบประมาณและไม่เห็นด้วยกับกับราย การนั้นรายการนี้ ซึ่งปรากฏให้เห็นในการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายปี 2543 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542

(3.6) เนื่องจากจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมดของคณะกรรมาธิการฯ เมื่อนำไป เทียบกับปริมาณงานและลักษณะงานของงานในด้านต่าง ๆ ของส่วนราชการที่ของบประมาณราย จ่ายเข้ามาแล้ว มีจำนวนกรรมการฯ ที่จะมีความรู้และประสบการณ์ให้ครอบคลุมงานด้านต่าง ๆ ให้ครบนั้น ยังมีน้อยไป และคณะกรรมาธิการฯ ไม่มีโอกาสที่จะสามารถเลือกกรรมการฯ ที่มี ความรู้และประสบการณ์ให้ได้ครบทุกด้าน จะเห็นได้จากคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณ ปี 2543 ยังขาดผู้มีคุณวุฒิหลายด้านด้วยกัน ดังนั้นแผนงาน งานหรือโครงการที่ส่วนราชการขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามา จึงยังมีการพิจารณาที่ไม่มีประสิทธิภาพอยู่อีกมาก โดยเฉพาะ เมื่อคำนึงถึงลักษณะงานและปริมาณที่มีอยู่มากมายที่ส่วนราชการของบประมาณรายจ่ายเข้ามา

(3.7) การซักถามของคณะกรรมาธิการฯ ยังขาดการซักถามในลักษณะแผนงาน งานหรือโครงการที่เดียวทั้งหมด เมื่อเห็นสมควรจะตัดในแผนงาน งานหรือโครงการใดที่ขาด ความจำเป็นลง ก็จะได้ตัดลดลงทั้งหมดของแผนงาน งานหรือโครงการเลยไม่ต้องเสียเวลาซักถาม รายละเอียดในเรื่องงบประมาณในหมวดต่าง ๆ

(3.8) การซักถามของคณะกรรมาธิการฯ ยังขาดการเข้มงวดในการถามถึงความ สอดคล้องของแผนงาน งานหรือโครงการ ต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือภาวะ เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน หรือต่อแผนความมั่นคงของชาติ หรือนโยบายของรัฐบาลเท่าที่ควร

(3.9) การจะซักถามและปรับลดงบประมาณของคณะกรรมาธิการฯ ยังไม่ค่อย ให้ความสำคัญก่อนหลังของแผนงาน งานหรือโครงการ ที่ส่วนราชการได้ระบุนามาเพื่อประกอบการ พิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ

(3.10) ยังขาดการวางกรอบหรือเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณารายละเอียด งบประมาณรายจ่ายไว้เป็นแนวทางหลัก ๆ ว่าแผนงาน งานหรือโครงการใด จะต้องมียกประกอบ อย่างไร หรือแสดงรายละเอียดงบประมาณอย่างไรจึงจะสามารถผ่านการอนุมัติของคณะกรรมา ธิการฯ ไปได้ และหากไม่ผ่านกรอบหรือเกณฑ์หรือแนวทางเช่นนั้นแล้ว แผนงาน งานหรือโครงการ

เหล่านั้นก็ไม่สามารถจะผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการฯ ไปได้ ไม่ว่าแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการใดจะไปอยู่ในเขตจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการฯ อยู่ในขณะนั้นก็ตาม

(3.11) ขั้ขนาดแนวทางของกฎเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายไว้เป็นแนวทางหลักในการพิจารณาว่า หมวดเงินทั้งเจ็ดหมวดควรมีกรอบหรือกฎเกณฑ์ และแนวทางหลักเป็นประการใด และหากรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของหมวดเงินใดไม่อยู่ในกรอบเกณฑ์ และแนวทางหลักที่วางไว้ ก็จะไม่สามารถผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการฯ ไปได้ ไม่ว่างบประมาณรายจ่ายนั้นจะอยู่ในเขตและจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการฯ อยู่ก็ตาม

(3.12) คณะกรรมการฯ บางครั้งซักถามในภาพรวมมากไป จนเกือบไม่ได้อซักถามรายละเอียดงบประมาณที่ใช้เป็นรายหมวด ซึ่งก่อให้เกิดการจัดงบประมาณแบบกระจุกตัวไว้ในส่วนกลางหรือเขตจังหวัดได้โดยง่าย และถึงแม้จะมีการซักถามก็ซักถามไม่ทั่วถึงทุกส่วนราชการ และกรรมการจำนวนมากโดยเฉพาะที่ได้รับการแต่งตั้งจากสัดส่วนของรัฐบาลมักจะไม่ซักถามในประเด็นนี้

(3.13) การพิจารณาซักถามของกรรมการฯ ยังไม่ได้นำผลของงานจากปีที่ล่วงมาของแผนงาน งานหรือโครงการมาใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินใจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติการผ่านการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ในการพิจารณาแผนงาน งานหรือโครงการ หรือมาใช้ อย่างเข้มงวดและอย่างมีประสิทธิภาพให้ทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตามบางครั้งการไม่นำมาใช้ นั้นอาจจะเกิดจากการไม่มีการประเมินผลของงาน หรือมีการประเมินผลของงานล่าช้าไม่ทันกับการที่จะนำมาใช้งานของสำนักงบประมาณก็เป็นได้

(4) ระยะเวลาในการพิจารณาของกรรมการฯ : ระยะเวลาที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ พิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของทุกกระทรวงทบวงกรมที่ขอเข้ามาอย่างมากมานั้นมีระยะเวลาจำกัดมาก (ตามตารางที่ 6-9) ไม่สามารถจะพิจารณาได้ทันหรือให้มีประสิทธิภาพสูงเท่าที่ควรได้ จะเห็นได้จากการออกมาให้ข่าวแก่หนังสือพิมพ์ของกรรมการฯ ท่านหนึ่งของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2543 ว่ามีการพิจารณารวรัดมากไปจนไม่ได้มีการพิจารณาบางรายการที่เป็นงบประมาณรายการใหม่ของงบกลางไป¹

¹ สำนักงบประมาณ “ด้านโวย กมธ. รวรัด 5 นาที ผ่านงบ กบข.” ใน “สรุปข่าวสำคัญ หนังสือพิมพ์รายวันสำหรับผู้บริหาร” ฉบับประจำวันที 18 สิงหาคม 2542 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง พ.ศ. 2542

ตารางที่ 6

ระยะเวลาการประชุมของ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รัฐวิสาหกิจ/รัฐวิสาหกิจ	งบประมาณ					
	2537	2538	2539	2540	2541	2542
1. กระทรวงการคลัง	5.45	4.30	8.45	6.05	21.30	32.30
2. กระทรวงการต่างประเทศ	2.50	2.40	8.05	1.35	2.50	4.15
3. ทบวงมหาวิทยาลัย	30.25	17.45	2.04	33.25	30.00	29.40
4. กระทรวงศึกษาธิการ	13.00	32.00	56.00	49.00	75.00	47.35
5. กระทรวงคมนาคม	12.40	11.10	62.50	34.40	26.35	23.25
6. กระทรวงมหาดไทย	52.50	30.25	60.15	33.10	29.13	35.40
7. กระทรวงยุติธรรม	2.00	2.10	10.35	9.20	2.30	2.30
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	52.00	79.25	23.10	73.25	55.20	21.35
9. กระทรวงกลาโหม	3.20	2.05	5.50	6.45	7.25	2.05
10. กระทรวงสาธารณสุข	7.20	8.30	8.10	10.55	8.20	6.10
11. กระทรวงแรงงาน	-	2.35	13.15	8.25	11.45	5.00
12. กระทรวงอุตสาหกรรม	5.30	4.00	9.00	11.45	9.25	2.45
13. กระทรวงวิทยาศาสตร์	25.50	34.15	4.05	5.50	13.00	7.20
14. กระทรวงพาณิชย์	18.25	20.55	3.55	8.35	6.15	2.30
15. สำนักนายกรัฐมนตรี	17.40	14.30	8.15	11.00	18.10	9.40
16. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายก	3.50	2.45	4.00	5.25	2.55	1.45
17. กองทุนและเงินหมุนเวียน	2.30	4.30	3.55	3.40	5.45	1.50
18. งบกลาง	3.00	2.05	4.20	2.00	1.30	8.20
19. รัฐวิสาหกิจ	16.05	11.25	30.00	43.25		16.55
รวมพิจารณารายละเอียด	275.00	257.40	344.29	358.25	327.28	261.30
20. รายการค้างการพิจารณา	5.10	9.30	8.30	10.40	12.40	4.35
21. นัด ส.ส. ผู้แปรญัตติ	11.40	13.00	6.00	7.00	1.15	0.45
22. รายการเพิ่มงบประมาณ	11.00	14.00	28.00	16.00	2.30	5.15
23. พิจารณาข้อสังเกต และหารือและอื่น ๆ	5.55	5.20	6.00	5.00	4.45	5.55
รวมใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ	309.00	299.00	393.00	397.00	349.00	278.00

หมายเหตุ รัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2541 เวลาพิจารณารวมอยู่ในกระทรวงเข้าสังกัด

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 7

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2543

จำแนกตามโครงสร้างแผนงานและหมวดรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

หมวดรายจ่าย โครงสร้าง	เงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ	ค่า สาธารณูปโภค	ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและ สิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	รวม
แผนงาน (ระดับต้น)								
การกมตร	16,547.00	4,022.70	7,540.90	474.70	33,247.00	1,667.00	3,568.80	67,068.10
การอุตสาหกรรม และเหมืองแร่	1,228.20	46.60	389.00	75.20	714.10	444.80	761.10	3,659.00
การคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร	4,615.40	122.80	892.30	205.60	45,409.40	5,987.20	2,932.90	60,165.60
การพาณิชย์และท่องเที่ยว	942.00	8.30	803.00	95.10	708.40	1,977.90	956.20	5,490.60
การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	675.30	91.50	352.90	63.60	3,162.10	10,268.30	613.30	15,227.00
การศึกษา	115,977.40	1,873.20	16,121.70	1,745.40	22,101.50	35,803.70	28,793.20	222,416.10
การสาธารณสุข	30,471.60	54.80	10,456.90	1,021.00	7,108.30	13,115.50	3,515.90	65,744.00
การบริหารสังคม	7,313.30	298.70	3,219.50	274.40	43,248.10	34,536.00	4,104.60	92,994.60
การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ และผลประโยชน์ต่างประเทศ	48,383.10	973.40	10,167.30	1,822.70	2,854.20	1,534.20	22,955.60	88,690.50
การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	27,693.60	8.50	9,141.80	952.50	10,844.00	160.90	1,205.00	50,006.30
การบริหารงานทั่วไปของรัฐ	21,143.00	274.00	29,089.10	1,128.50	9,170.00	43,882.40	4,844.30	109,531.30
การชำระหนี้เงินกู้	-	-	-	-	-	-	79,006.60	79,006.60
รวมทั้งสิ้น	274,989.90	7,774.50	88,174.40	7,858.70	178,567.10	149,377.90	153,257.50	860,000.00

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 8

จำนวนส่วนราชการ ปี 2534-2542

ปี พ.ศ.	กรม	กอง (ส่วนกลาง)	ราชการส่วนภูมิภาค
2534	113	1,475	10,042
2535	122	1,646	10,042
2536	124	1,783	10,156
2537	125	1,855	11,219
2538	125	1,862	11,199
2539	125	1,874	11,328
2541	127	1,115+339	-
2542	127	1,044+506	11,351

หมายเหตุ : ปี 2540 ไม่มีการเก็บตัวเลขทั้งหมด

ปี 2541 ตัวเลขภูมิภาคไม่มีการเก็บ

ปี 2541-2542 มีการขกระดัดบจากกองเป็นสำนัก จึงปรากฏเป็นตัวเลขสองตัว คือ กอง และสำนัก

ที่มา : สำนักงาน ก.พ.

ตารางที่ 9
จำนวนสาขา แขนงงาน แผนงานรอง งาน/โครงการ (ในช่วงพัฒนาฯ ฉบับที่ 8)

ด้าน	2540						2541						2542					
	สาขา	แผนงานรอง	แผนงานรอง	งาน	โครงการ	รวมงาน/โครงการ	สาขา	แผนงานรอง	แผนงานรอง	งาน	โครงการ	รวมงาน/โครงการ	สาขา	แผนงานรอง	แผนงานรอง	งาน	โครงการ	รวมงาน/โครงการ
1. การเกษตร	7	31	61	146	224	370	7	31	61	152	188	340	7	31	61	151	161	312
2. การอุตสาหกรรม	2	7	14	37	33	70	2	6	10	39	37	76	2	6	10	40	36	76
3. การคมนาคม	5	17	26	56	123	179	5	17	25	57	89	146	5	17	27	56	73	129
4. การพาณิชย์	4	6	13	44	28	72	4	6	12	44	16	60	4	6	13	44	13	57
5. การวิทยาศาสตร์ฯ	3	14	21	66	69	135	3	14	21	71	53	124	3	14	21	74	39	113
6. การศึกษา	7	29	71	697	433	1,130	8	35	78	746	363	1,109	8	33	80	745	262	1,007
7. การสาธารณสุข	9	18	39	136	144	280	7	17	33	137	108	245	7	17	33	136	69	205
8. การบริการสังคม	4	14	35	132	146	278	4	15	35	130	135	265	4	15	34	128	121	249
9. การรักษาความมั่นคงฯ	3	5	7	68	15	83	3	5	7	66	14	80	3	5	7	64	9	73
10. การรักษาความสงบฯ	2	4	16	50	108	158	2	4	16	53	97	150	2	4	16	57	74	131
11. การบริหารงานทั่วไปฯ	2	7	26	131	76	207	2	8	27	133	69	202	2	8	27	132	49	181
12. การชำระหนี้เงินกู้	1	1	1	3	10	13	1	1	1	3	9	12	1	1	1	2	13	15
รวมทั้งสิ้น	49	153	330	1,566	1,409	2,975	48	159	326	1,631	1,178	2,809	48	157	329	1,629	919	2,548

ที่มา : สำนักงานประมาณ

(5) การชี้แจงของคณะกรรมการฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎร : เนื่องจากคณะกรรมการฯ จะต้องเป็นผู้ตอบและชี้แจงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนราชการและสำนักงานประมาณไม่มีโอกาสที่จะตอบและชี้แจงงบประมาณรายจ่ายในสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองแต่ประการใด ดังนั้น บางครั้งคณะกรรมการฯ จึงต้องซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการ ต่าง ๆ ที่เข้ามาชี้แจงการของงบประมาณรายจ่ายของตนอย่างละเอียดมาก ตัวอย่างเช่น วิทยุคิดตามตัว (Pager) ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้ซักถามและต้องมีการแขวนการพิจารณาของ รายการวิทยุคิดตามตัว (Pager) และต้องให้มาชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมอีกในวันต่อมา และต้องซักถามอยู่อีกนานพอสมควรทีเดียวในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพื่อคณะกรรมการฯ จะได้รวบรวมข้อมูลไปตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ได้อย่างไม่ติดขัดและตรงประเด็นในวาระสองต่อไป ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ คอยอยู่ถัดไป ต้องมารอคอยเพื่อเข้าชี้แจงงบประมาณเป็นเวลานานหลายวันก่อนที่จะได้เข้าไปชี้แจงได้ และยังคงเตรียมรายละเอียดและข้อมูลงบประมาณรายจ่ายที่ขอมามากเป็นจำนวนมาก บางครั้งต้องละทิ้งการปฏิบัติงานประจำไปนานก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนและหน่วยงานอื่นที่ต้องมาขอใช้บริหารของส่วนราชการนั้นอยู่

(6) การแบ่งหน้าที่ของคณะกรรมการฯ : ในการชี้แจงและตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในวาระสองนั้น ปกติคณะกรรมการฯ จะกำหนดกรรมการฯ แต่ละท่านว่า จะต้องทำหน้าที่ตอบชี้แจงข้อซักถามของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงทบวงกรมใดหรือประเด็นข้อซักถามในแผนงาน งาน หรือโครงการใดไว้ เพื่อให้คณะกรรมการฯ สามารถตอบครอบคลุมได้ทั่วถึงทุกส่วนราชการ ทุกแผนงาน งานหรือโครงการได้ ดังนั้นกรรมการฯ แต่ละท่านจึงต้องมีความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการในด้านนั้น ๆ มาพอสมควร มิฉะนั้นจะไม่สามารถตรวจสอบรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ และไม่สามารถตอบชี้แจงข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในด้านนั้น ๆ ได้อย่างตรงประเด็นและไม่เสียเวลาในการซักถามมากนัก และหากกรรมการฯ ไม่มีความรู้และไม่มีความรู้ประสบการณ์ในด้านนั้น ๆ มาเป็นกรรมการฯ ในด้านนั้น ๆ กรรมการฯ ผู้นั้นก็จะต้องมาใช้เวลาของที่ประชุมกรรมการฯ ซักถามส่วนราชการในด้านนั้น ๆ มากและนานเกินสมควร และก็ยังไม่สามารถไปตอบชี้แจงข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในวาระสองได้อีกด้วย

ตารางที่ 10

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2548

จําแนกตามลักษณะงานและหมวดรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

หมวดรายจ่าย	เงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ	ค่า สาธารณูปโภค	ค่าอุปกรณ์ ที่ดินและ สิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	รวม
ลักษณะงาน								
การบริหารทั่วไป	90,171.40	1,036.20	29,510.50	3,727.70	16,325.30	7,214.40	26,396.70	174,355.50
- การบริหารทั่วไปของรัฐ	15,329.40	728.40	11,767.20	1,164.30	3,663.80	6,602.40	2,774.00	42,029.70
- การป้องกันประเทศ	43,034.10	289.50	6,817.40	1,528.10	2,244.80	234.20	22,374.20	76,522.30
- การรักษาความสงบภายใน	31,807.90	18.30	10,926.00	1,035.20	10,416.70	377.80	1,188.50	55,770.50
การบริหารชุมชนและสังคม	150,833.20	2,120.10	28,320.00	3,026.00	49,229.00	109,577.10	39,876.20	378,581.50
- การศึกษา	115,788.20	1,855.70	16,297.00	1,712.10	22,084.50	34,598.20	28,715.40	221,051.10
- การสาธารณสุข	29,858.90	52.90	10,149.00	995.80	6,899.90	12,510.60	3,518.10	63,985.10
- การสังคมสงเคราะห์	967.6	46.10	569.50	53.60	140.50	43,916.90	418.40	46,112.60
- การเคหะและชุมชน	2,953.10	107.80	922.90	75.20	18,247.70	15,079.30	671.80	38,057.70
- การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ	1,065.40	57.60	381.60	189.30	1,856.40	3,472.10	352.50	7,375.00
การเศรษฐกิจ	27,885.20	4,618.30	12,038.90	1,105.00	108,457.70	23,139.30	11,725.30	188,769.70
- การซื้อเพลิงและพลังงาน	321.20	33.80	73.50	19.20	1,173.60	39.60	69.70	1,730.60
- การเกษตร	16,674.20	3,972.30	7,409.60	462.10	34,282.30	1,701.20	3,127.70	67,629.50
- การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี	1,624.50	84.60	561.20	120.50	1,277.00	536.80	1,059.00	5,263.70
- การอุตสาหกรรมและการโยธา	6,218.60	150.70	975.60	222.80	69,558.70	6,222.20	2,926.20	86,274.70
- การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	2,846.70	376.90	3,019.00	280.40	2,166.10	14,639.50	4,542.70	27,871.20
- การบริการเศรษฐกิจอื่น	6,500.00	0.00	18,305.00	0.00	4,555.00	9,447.00	81,519.30	120,326.30
อื่น ๆ	6,500.00	0.00	18,305.00	0.00	4,555.00	9,447.00	81,519.30	120,326.30
- การดำเนินงานอื่น	6,500.00	0.00	18,305.00	0.00	4,555.00	9,447.00	81,519.30	120,326.30
รวมทั้งสิ้น	274,989.90	7,774.50	88,174.40	7,858.70	178,567.10	149,377.90	153,257.50	880,000.00

ที่มา : สำนักงบประมาณ

(7) การขอแปรญัตติ : การขอแปรญัตติอาจเกิดขึ้นได้จากคณะกรรมการพิจารณาวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายท่านใดท่านหนึ่งที่ยังไม่เห็นด้วยกับมติหรือเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการฯ ที่พิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณในแผนงาน งาน โครงการ หรือหมวดเงินใด จึงขอแปรญัตติเข้ามา เพื่อให้เกิดความกระจ่างหรือให้เกิดความเป็นธรรมต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปสู่จังหวัดที่ตนเป็นผู้แทนราษฎรอยู่ ฯลฯ

และเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาเป็นเงินจำนวนมาก (ตามตารางที่ 10) และเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายไปในงานต่าง ๆ ทั่วประเทศเกือบทั้งหมด ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก จึงยังมีกรรมการฯ หลายท่านต้องการที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วยเป็นจำนวนมากทีเดียว (ตามตารางที่ 4) โดยเฉพาะเมื่อมีการกระจายเสียงไปทั่วประเทศ เพื่อให้ราษฎรที่ตนเป็นผู้แทนได้ยินได้ฟังกันให้ทั่วถึง ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องใช้ระยะเวลายาวนานพอสมควร

2.3.2 อุปสรรคปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการที่เข้าชี้แจง

(1) บุคคลที่เข้าชี้แจง : ปกติคณะกรรมการฯ จะกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ คือ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้ปกติจะดำรงตำแหน่งอยู่ไม่นาน และอาจต้องถูกโยกย้ายบ่อยครั้งตามกฎเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานบุคคลกลางอื่น ๆ จึงมีประสบการณ์และความต่อเนื่องของงานที่จะชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพที่น้อยลงไป และอาจจะให้ความสนใจในการชี้แจงไม่ดีเท่าที่ควร เพราะจะต้องโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งหรือในหน้าที่อื่น ๆ อีกไม่นานนักก็ได้ บ่อยครั้งก็เป็นบุคคลที่เพิ่งได้รับตำแหน่งใหม่ และต้องเข้ามาชี้แจงงบประมาณ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็ไม่ได้มีโอกาสได้รับการอบรมและเรียนรู้เรื่องงบประมาณมากนัก เนื่องจากบุคคลที่อยู่ในระดับนี้จะไม่มีเวลาที่จะได้รับการอบรมและเรียนรู้เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นการชี้แจงงบประมาณของบุคคลเหล่านี้จึงยังขาดประสิทธิภาพ...ที่ควรเนื่องจาก

1) ความไม่ต่อเนื่องของงานที่ดำรงตำแหน่งอยู่

2) ขาดความรู้และประสบการณ์ทั้งทางด้านงาน และงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ จนกระทั่งต้องมีหัวหน้าส่วนราชการที่ดำรงตำแหน่งใหม่และเดิมเข้ามาช่วยกันชี้แจงงบประมาณตามที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543 ได้วางเกณฑ์ไว้¹

¹ สำนักงานงบประมาณ “ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543” ครั้งที่ 1/2542 โรเนียวแจก หน้า 10

(2) การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจง : การจัดเตรียมรายละเอียดข้อมูลเพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ยังไม่มีระบบที่ดีและไม่สอดคล้องกับโครงสร้างแผนงานโดย

(2.1) รายละเอียดข้อมูลมักจะกระจัดกระจายยากต่อการค้นหา เพื่อจะใช้ตอบชี้แจงให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เมื่อถูกคณะกรรมการฯ ชักในจุดใดจุดหนึ่ง ทั้งนี้เพราะในการจัดทำรายละเอียดสำหรับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งมานั้น มักจะถูกจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง ๆ ลงมา ปลัด รองปลัด และอธิบดี หัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวงมักไม่ค่อยมีเวลาดูติดตาม และไม่ได้ให้ความสนใจอย่างใกล้ชิด มาตั้งแต่แรกทำงบประมาณ จึงมักไม่ค่อยทราบปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการใช้จ่ายและจัดทำงบประมาณขึ้นมา จึงยากที่จะชี้แจงให้แก่คณะกรรมการฯ ได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2.2) ข้อมูลตัวเลขงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งมานั้นสูงเกินความเป็นจริง ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่าง นายศิริชัย ศิริจันทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกรรมการฯ งบประมาณได้ให้ความเห็นว่า เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมากเกินไป และยังเห็นว่ามีการใช้งบประมาณไปซื้อรถตำแหน่งให้ประธานไปแล้ว 2-3 คัน บาท และซื้อโทรศัพท์มือถืออีก 12 เครื่อง ทั้งที่ร่างพระราชบัญญัติยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาเลย¹ และไม่ได้นำงบประมาณรายจ่ายไปใช้ให้ตรงกับแผนงาน งาน โครงการ และรายการต่าง ๆ ที่ขอมา มักมีการขอเปลี่ยนแปลงและโอนงบประมาณระหว่างปีที่ใช้งบประมาณอยู่เป็นประจำ (ตามตารางที่ 3) และกั้นเงินไว้เหลือมปีอยู่เสมอ (ตามตารางที่ 11)

(2.3) ข้อมูลพื้นฐานที่จะใช้ในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานนั้น ผู้จัดทำคำขอในระดับหน่วยงานล่าง ๆ ลงไป มักจะไม่ได้รับจากหน่วยงานเบื้องบนที่ได้รับข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงานงบประมาณมาใช้ประกอบการพิจารณาตั้งงบประมาณเป็นส่วนใหญ่ อาทิ

(2.3.1) นโยบายงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณเวียนให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ

(2.3.2) ราคามาตรฐาน และราคาต่อหน่วยของวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ ที่สำนักงานงบประมาณจัดทำและเวียนให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ

¹ สำนักงานงบประมาณ “สรุปข่าวสำคัญหนังสือพิมพ์รายวันเสนอผู้บริหาร” ฉบับประจำวันที 19 สิงหาคม 2542 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง พ.ศ. 2542

ตารางที่ 11
เงินกันไว้ปีกล่อมปี

ปีงบประมาณ	เงินกันไว้ปีกล่อมปี	จำนวนงบประมาณ	ร้อยละ
2534	63,296	387,500	
2535	70,447	460,400	
2536	89,565	560,000	
2537	107,166	625,000	
2538	123,068	715,000	
2539	149,892	843,200	

หมายเหตุ : ปี 2540 และปี 2541 เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของประเทศ จึงมีนำมาเปรียบเทียบ

ที่มา : รวบรวมจากกรมบัญชีกลาง

(2.4) การชี้แจงและนำเสนอข้อมูลยังขาดความสมบูรณ์และต่อเนื่องกันในภาพระยะเวลายาว ๆ ที่จะทำให้เห็นภาพได้ชัดเจน ตั้งแต่สาเหตุของการจัดตั้ง การดำเนินงาน อุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ผลที่ได้รับจากการดำเนินงาน และความคาดหวังที่จะได้รับในอนาคตของ แผนงาน งาน โครงการ หรือรายการที่สำคัญต่าง ๆ

(2.4.1) มีการเปลี่ยนแปลงหัวหน้าส่วนราชการอยู่เสมอ จึงทำให้หัวหน้าส่วนราชการที่มาดำรงตำแหน่งภายหลังไม่ทราบสาเหตุและการดำเนินงานที่แท้จริงมาตั้งแต่เริ่มแรก จึงดำเนินงานไปในวัตถุประสงค์และแนวทางที่ผิดไปจากเดิม และไม่สามารถชี้แจงและนำเสนอข้อมูลที่สมบูรณ์ของแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการที่สำคัญ ๆ ไป

(2.4.2) หัวหน้าส่วนราชการที่มาชี้แจงเสนอมูลนั้น ไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร หรืออาจจะอยู่ตำแหน่งนั้นไม่นานก็ต้องย้ายไปสู่ตำแหน่งใหม่แล้ว หรือตั้งใจที่จะใช้ตำแหน่งนั้นเป็นแค่เพียงทางผ่านเพื่อไปสู่ตำแหน่งอื่น ๆ ต่อไป

(2.4.3) ขาดระบบและเครื่องมือที่ทันสมัยที่สามารถเก็บข้อมูลไว้ให้สมบูรณ์และต่อเนื่อง

(2.4.4) ขาดบุคลากรที่จะจัดตั้งระบบและใช้เครื่องมือที่ทันสมัยที่สามารถรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลให้สมบูรณ์และต่อเนื่องกันในโครงสร้างแผนงาน งาน โครงการ และรายการต่าง ๆ

(2.5) หัวหน้าส่วนราชการโดยเฉพาะผู้ที่มีอายุสูง ส่วนใหญ่มักจะขาดการเรียนรู้ในการใช้เครื่องมือที่ทันสมัย อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องเก็บข้อมูลขนาดเล็กติดตัว เครื่อง Power point ที่จะนำมาใช้ในการชี้แจงและนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการฯ ทั้งยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารและการจัดการที่ดีที่จะนำระบบและเครื่องมือที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งมาใช้ชี้แจงและแสดงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพต่อคณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่ยังใช้แบบเดิมที่เก็บข้อมูลและรายละเอียดอยู่ในแฟ้มเอกสาร ซึ่งยากที่จะค้นหาและหยิบออกมาใช้ให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(2.6) ข้อมูลรายละเอียดงบประมาณ โดยเฉพาะรายการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง ไม่ได้จัดทำระดับความสำคัญก่อนหลัง (Priority) ที่แท้จริงกำกับไว้ ตามที่สำนักงานประมาณได้กำหนดไว้ให้ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ใช้ประกอบการพิจารณาได้อย่างถูกต้อง เมื่อมีความจำเป็นต้องปรับลดงบประมาณของรายการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างลงบางส่วน

(2.7) การให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าเสนอและชี้แจงข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในรายการของงบประมาณที่สำคัญ ๆ ยังขาดอยู่ โดยเฉพาะการประชุมของคณะ

กรรมการสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2543 ที่ได้มีประชาชนและสื่อมวลชน บางส่วนขอเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ชุดนี้ และได้รับการปฏิเสธโดยมติที่ประชุมของคณะกรรมการฯ ชุดนี้ไป¹

(2.8) การประชุมคณะกรรมการฯ ในบางครั้ง ได้มีการเชิญส่วนราชการเข้า ชี้แจงพร้อม ๆ กันทีเดียวสองส่วนราชการ เนื่องจากเวลาจำกัด จึงก่อให้เกิดความสับสนต่อคำถาม และคำชี้แจงว่า ส่วนราชการใดถูกตามและส่วนราชการใดจะชี้แจง โดยเฉพาะการแจกจ่าย เอกสารประกอบการพิจารณาของทั้งสองส่วนราชการในขณะที่ประชุมอยู่ในเวลาเดียวกัน ว่าเอกสาร ใดเป็นของส่วนราชการใด เนื่องจากคณะกรรมการฯ ยากที่จะจำแนกออกด้วยระยะเวลาอันรวดเร็ว ในขณะที่กำลังมีการประชุมอยู่ และมีความจำเป็นต้องการที่จะใช้เอกสารนั้น ๆ เมื่อมีการกล่าว พาดพิงถึงเอกสารนั้น ๆ อยู่

(2.9) ข้อมูลรายละเอียดพื้นฐานงบประมาณที่มักจะถูกซักถามไม่ได้เตรียม พร้อมมาให้แก่คณะกรรมการฯ อาทิ ข้อมูลการจัดงบประมาณรายจ่ายในเรื่องของค่าครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้างที่กระจายให้แก่จังหวัดต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่า ไม่มีการ จัดตั้งงบประมาณแบบกระจุกตัวอยู่เฉพาะในส่วนกลาง หรือในจังหวัด หรือในเขต หรือท้องที่ใด เป็นส่วนใหญ่ หรือเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นพิเศษ

(3) การชี้แจงนำเสนอข้อมูล

(3.1) ส่วนราชการส่วนใหญ่ยังขาดการนำเสนอข้อมูล² สมบูรณ์ชัดเจนและ รวดเร็วต่อคณะกรรมการฯ เพื่อใช้ศึกษาก่อนการประชุมและระหว่างกา.ประชุม จะเห็นได้จาก การป่นของคณะกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ว่าเพิ่งได้รับข้อมูลหรือยังไม่ได้รับข้อมูลในขณะที่กำลังประชุมพิจารณา รายจ่ายของส่วนราชการนั้น ๆ อยู่² การนำเสนอข้อมูลยังใช้วิธีเดิม ๆ ไม่มีการนำเสนอโดยสื่อที่ทันสมัย อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์ Power point แผ่นพับ บอร์ด ฯลฯ ที่จะเรียกความสนใจของคณะกรรมการฯ ที่จะศึกษาก่อนเข้าประชุม

(3.2) เวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการฯ ใน ภาพรวมน้อยมาก คณะกรรมการฯ กำหนดให้เพียง 5-10 นาทีเท่านั้น ที่จะให้ส่วนราชการชี้แจง ถึงภาพรวม อุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ความสอดคล้องของแผนงาน งาน หรือโครงการต่อแผนพัฒนา

¹ สำนักงบประมาณ “วงจรรูปภาพ” ใน “สรุปข่าวสำคัญหนังสือพิมพ์รายวันเสนอผู้ บริหาร” หน้า 1 ฉบับประจำวันวันที่ 12 กรกฎาคม 2542 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง พ.ศ.2542

² สำนักงบประมาณ “โธ..แล้วใครจะอ่านทัน” ใน “สรุปข่าวสำคัญหนังสือพิมพ์รายวัน เสนอผู้บริหาร” หน้า 1 ฉบับประจำวันวันที่ 16 สิงหาคม 2542 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง พ.ศ. 2542

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ความพร้อมที่จะดำเนินงานของราชการ ฯลฯ ซึ่งทำให้การนำเสนอข้อมูลที่สมบูรณ์ชัดเจนของส่วนราชการส่วนใหญ่ไม่สามารถกระทำได้

(3.3) มักจะมีปัญหาขณะที่ส่วนราชการกำลังชี้แจงและนำเสนอข้อมูลในหน้าเกี่ยวกับภาพรวม อุปสรรคปัญหา ความสอดคล้องของแผนงานหรืองานหรือโครงการ ต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล ความพร้อมที่จะดำเนินงานของส่วนราชการอยู่นั้น คณะกรรมาธิการฯบางท่านยังไม่ได้เข้าประชุมหรือไม่อยู่ ซึ่งมักมีอยู่เป็นปกติ เนื่องจากมีภารกิจสำคัญอื่นที่ต้องปฏิบัติอยู่นอกห้องประชุมอยู่ และได้เข้ามาห้องประชุมคณะกรรมการฯ ภายหลังส่วนราชการได้ชี้แจงและนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นไปแล้ว ส่วนราชการจะต้องมาชี้แจงและตอบข้อซักถามในประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่ง

(3.4) มักจะมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในลักษณะกระจุกตัวไว้ในส่วนกลาง ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ในเขตใดเขตหนึ่ง หรือในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งก็ได้มีการถกเถียงจากการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543¹

(4) ปริมาณงาน

ปริมาณแผนงาน งาน โครงการ และรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่จะนำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในแต่ละปีมีสูงมาก และยากต่อการรวบรวม โดยเฉพาะสำหรับส่วนราชการขนาดใหญ่ อาทิ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมักจะมีหน่วยงานย่อย ๆ กระจัดกระจายไปทั่วในภูมิภาคของประเทศ

(4.1) ปริมาณโครงสร้างแผนงานของส่วนราชการขนาดใหญ่ (มหาดไทย) ตามตารางที่ 12

(4.2) ปริมาณงบประมาณตามหมวดเงินของส่วนราชการขนาดใหญ่ (มหาดไทย) ตามตารางที่ 13

¹ สำนักงบประมาณ “คณะกรรมการงบฯ” ใน “สรุปข่าวสำคัญจากหนังสือพิมพ์รายวันเสนอผู้บริหาร” ฉบับประจำวันที 15 กรกฎาคม 2542 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง พ.ศ. 2542

ตารางที่ 12
ปริมาณโครงสร้างแผนงาน งาน โครงการ
ของส่วนราชการขนาดใหญ่ (มหาดไทย)
พ.ศ. 2542

เรื่อง

หน่วยงาน	แผนงาน	งาน	โครงการ
1. สำนักงานปลัด	5	12	9
2. กรมการปกครอง	14	31	34
3. กรมการผังเมือง	2	6	-
4. กรมพัฒนาชุมชน	4	9	3
5. กรมที่ดิน	2	8	2
6. กรมโยธาธิการ	6	12	25
7. กรมราชทัณฑ์	3	5	6
8. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	2	10	3
9. กรุงเทพมหานคร	9	6	15
รวม	47	99	97

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 18
ปริมาณงบประมาณตามหมวดเงินของส่วนราชการขนาดใหญ่ (หมวดไทย)
พ.ศ. 2543

บาท

หน่วยงาน	เงินเดือน ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน ใช้ สอยวัสดุ	ค่า สาธารณ ูปโภค	ค่า ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง	เงิน อุดหนุน	รายจ่าย อื่น	รวม
1. สำนักงานปลัด	790,778,000	1,733,000	194,287,000	229,122,000	1,351,071,900	34,063,900	66,534,000	2,667,589,800
2. กรมการปกครอง	3,361,206,500	2,060,700	8,727,148,000	149,208,300	1,196,416,600	21,998,375,100 (183,048,800)	73,213,600	35,507,628,800 (183,048,800)
3. กรมการผังเมือง	190,830,700	11,890,800	170,875,800	8,869,800	84,452,200	16,000	3,756,700	470,692,000
4. กรมพัฒนาชุมชน	1,508,436,400	-	402,308,200	21,690,000	5,076,000	1,590,787,000	8,431,600	3,536,729,200
5. กรมที่ดิน	2,059,784,800	60,144,100 (267,605,100)	297,133,200 (267,605,100)	38,455,700	221,407,600 (114,598,600)	580,000	2,839,800 (17,257,700)	2,680,345,200 (520,098,200)
6. กรมโยธาธิการ	659,502,400	59,782,900	109,161,200	30,144,900	19,856,389,200	507,100,000	3,129,400	21,225,210,000
7. กรมราชทัณฑ์	1,470,100,700	-	2,341,277,100	101,406,600	1,161,160,400	1,472,000	2,592,700	5,078,009,500
8. สำนักงานเร่งรัดพัฒนา ชนบท	1,895,465,000	16,558,600	293,229,000	33,239,700	10,991,785,400	1,284,912,000	11,204,000	14,526,393,700
9. กลุ่มทบทวนคร	-	-	-	-	-	1,516,820,100	171,701,800	7,516,820,100
รวม	11,936,104,500	152,170,100	12,535,419,500	612,137,000	34,867,759,300	32,924,126,100		93,209,418,302

ที่มา : สำนักงานประมาณ

(5) การรอคอย

ส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะเข้าชี้แจงจะต้องรอคอยเพื่อที่จะเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการฯ ซึ่งปกติจะต้องรอคอยกันเป็นเวลานานและหลายวันที่รัฐสภา ทั้งนี้เพราะแต่ละส่วนราชการที่กำลังชี้แจงอยู่ในคณะกรรมาธิการฯ นั้น ไม่ทราบแน่นอนว่าจะใช้ระยะเวลาานเท่าใด ส่วนราชการอื่น ๆ ที่จะต้องเข้าชี้แจงถัด ๆ ไปประมาณ 4-5 กรม จะต้องมารอคอยกันที่รัฐสภาเพื่อจะเข้าไปชี้แจงได้ทันเมื่อถึงเวลาที่ส่วนราชการนั้นจะต้องเข้าชี้แจง การต้องมานั่งรอคอยอยู่นานหลายวันนั้น อาจจะกล่าวได้ว่ามีผลเสียอยู่หลายประการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคณะกรรมาธิการฯ ก่อให้เกิดอุปสรรคปัญหาต่อการปฏิบัติงานประจำของส่วนราชการขึ้นหลายอย่าง คือ

(5.1) หัวหน้าส่วนราชการพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจำนวนมาก พอสสมควรที่จะต้องติดตามมาชี้แจงในรายละเอียดงบประมาณด้วย เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการส่วนใหญ่จะไม่ทราบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติทั้งหมดของส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการจะรู้เพียงแต่ภาพรวม ๆ ใหญ่ ๆ และหลักการหรือนโยบายเท่านั้น จึงจำเป็นต้องนำเจ้าหน้าที่ที่ติดตามมาด้วย โดยเฉพาะส่วนราชการที่ยังมีขนาดใหญ่และมีงานปริมาณยิ่งงานมาก ก็จะต้องนำเจ้าหน้าที่มากขึ้นตามลำดับด้วย อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งต้องมารอคอยชี้แจงงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสภานาน ๆ ทำให้

งานประจำต่าง ๆ ของส่วนราชการต่าง ๆ บางส่วนจะต้องหยุดชะงักลง ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศและเป็นที่ยึดครึ้นต่อประชาชนหรือต่อหน่วยงานอื่นที่จะต้องมาใช้บริการในหน่วยราชการนั้น ๆ

(5.2) การรอกอยของหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการเป็นเวลานาน ๆ โดยเฉพาะไม่มีการบริการความสะดวกให้แก่ประการใด ก็ย่อมจะก่อให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อคณะกรรมการฯ ได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการใช้เวลาพิจารณางบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ไม่ได้สัดส่วนกันด้วย บางส่วนราชการต้องใช้เวลาในการรอกอยและการชี้แจงงบประมาณนานเกินสมควร แต่บางส่วนราชการกลับใช้เวลารวดเร็วและพิจารณางบประมาณรายจ่ายน้อยหรือเกือบจะไม่ได้ใช้เวลาเลย ทั้ง ๆ ที่ปริมาณเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขอมามีมากกว่าด้วยซ้ำไป ทั้งปริมาณและแผนงาน การเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อคณะกรรมการฯ นั้น ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อบรรยากาศในการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่อคณะกรรมการฯ อย่างแน่นอน โดยส่วนราชการจะพยายามชี้แจงรายละเอียดงบประมาณให้น้อยที่สุดและสั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ และไม่ให้ความร่วมมือเพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาได้อย่างชัดเจนว่า แผนงาน งานโครงการ หรือรายการงบประมาณนั้น ๆ ควรจะปรับลดงบประมาณได้อย่างไร หรืออาจมีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

(5.3) หากต้องรอกอยเพื่อชี้แจงงบประมาณรายจ่ายที่ยาวนานจนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายไม่สามารถเสร็จได้ทันที่จะต้องใช้งบประมาณรายจ่ายในปีต่อไปได้นั้น จะทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องมีภาระงานเพิ่มขึ้น (ตามผังรูปที่ 2) เนื่องจาก

(1) ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องใช้เวลาส่วนหนึ่งมาชี้แจงงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสภา

(2) ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องใช้เวลาส่วนหนึ่งที่จะต้องปฏิบัติงานประจำให้เสร็จทันในปีงบประมาณนั้น ๆ

(3) ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องใช้เวลาอีกส่วนหนึ่งเพื่อจัดเตรียมตั้งงบประมาณในปีถัดไป ทั้งนี้เพราะครบกำหนดระยะเวลาที่ส่วนราชการจะต้องส่งงบประมาณรายจ่ายสำหรับปีถัดไปต่อสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นภาระงานที่จะต้องมีการจัดเตรียมอย่างละเอียดและรอบคอบพอสมควร เพราะจะต้องนำมาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ในปีถัด ๆ ไปอีกด้วย

2.3.3 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากสำนักงบประมาณ

(1) ผู้ชี้แจง

ตามปกติรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขานุการของที่ประชุมของคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้ชี้แจงคนแรกเกี่ยวกับตัวเลขงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอตั้งเข้ามา และได้ถูกสำนักงบประมาณปรับลดลงเท่าใด หลังจากนั้นหัวหน้าส่วนราชการจึงจะชี้แจงภาพกว้าง ๆ ของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและผลงานในอดีตของส่วนราชการของตน พร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งเข้ามาในปีนี้

ต่อจากนั้นหัวหน้าส่วนราชการและรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่รับผิดชอบงบประมาณในด้านนั้น ๆ พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ที่จะต้องตอบข้อซักถามในประเด็นต่าง ๆ ที่คณะกรรมการฯ จะซักถาม ทั้งหัวหน้าส่วนราชการและรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ พร้อมกับเจ้าหน้าที่ที่ชี้แจง จะพยายามตอบคำถามของคณะกรรมการฯ ให้สั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อไม่ให้เกิดการเปิดประเด็นใหม่ ๆ ที่คณะกรรมการฯ จะซักถามเข้ามาได้อีก ซึ่งการตอบข้อซักถามในลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่เกิดผลดีต่อการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ได้เท่าที่ควร เพราะจะทำให้คณะกรรมการฯ ไม่ทราบข้อเท็จจริงที่ยังไม่เปิดเผยจากหัวหน้าส่วนราชการและรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายไปในแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการที่ไม่จำเป็นและไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมได้

(2) การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณ

การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณจำนวน 13 ฉบับ หรือประมาณ 32 เล่ม เพื่อประกอบการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการฯ นั้นเป็นจำนวนเอกสารที่ค่อนข้างมาก และเป็นเอกสารที่มีรายละเอียดและตัวเลขงบประมาณรายจ่ายสำหรับทุกแผนงาน งาน โครงการ และรายการของทุกกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งประเทศอยู่ในเอกสารงบประมาณ และเป็นเอกสารงบประมาณเกี่ยวกับงบประมาณรายรับ งบประมาณรายจ่ายและรายจ่ายโดยเปรียบเทียบ ฯลฯ จึงยากต่อการเข้าใจและค้นหาตัวเลขได้ด้วยตนเอง¹ ซึ่งได้มีการบ่นจากคณะกรรมการฯบางท่านจากการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ที่เพิ่งผ่านพ้นไปในปีนี้ได้ ในระหว่างการประชุมคณะกรรมการฯที่มีเวลาค่อนข้างจำกัดอยู่ โดยเฉพาะกรรมการฯหรือเจ้าหน้าที่ที่ยังใหม่อยู่

¹ สำนักงบประมาณ ประเด็นข้อสังเกตและข้อคิดเห็นของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2542 หน้า 14 สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ พ.ศ. 2542

การจัดเก็บเอกสารงบประมาณที่ใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ยังขาดระบบการจัดเก็บที่ดี และยังมีเก็บเอกสารภายในกล่องกระดาษกระจัดกระจายอยู่เต็มพื้นห้องประชุม เกิดการสูญหายของเอกสาร ซึ่งทำให้การประชุมของคณะกรรมการพิจารณาประจำปี พ.ศ. 2543 ที่เพิ่งผ่านพ้นไปบางส่วนขาดประสิทธิภาพ

ในเอกสารงบประมาณ โดยเฉพาะในเอกสารฉบับที่ 3 ที่แสดงรายจ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอมาในลักษณะแสดงวัตถุประสงค์ งานที่จะทำ ระยะเวลาดำเนินงาน ฯลฯ นั้น ยังมีข้อบกพร่องหลายประการที่ควรแก้ไข เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ข้อบกพร่องในเอกสารงบประมาณมีดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน หรือโครงการ ระบุไว้ค่อนข้างกว้างไป และไม่ได้แสดงการเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์ของแผนงาน งานหรือโครงการ ไปสู่วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลแต่ประการใด ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้ใช้พิจารณาให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวมสูงสุดเพื่อให้เห็นเป็นภาพรวมใหญ่

2) ระยะเวลาของการดำเนินของแผนงาน งานหรือโครงการ ยังไม่ได้ระบุให้เห็นชัดเจน โดยเฉพาะในภาวะที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศ ที่แผนงาน งานหรือโครงการ ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงทั้งด้านวัตถุประสงค์ และระยะเวลาในการดำเนินงานให้เหมาะสมต่อภาระเงินงบประมาณของประเทศด้วย

3) ผลของงานยังไม่มีการใช้ดัชนีชี้วัด ที่เป็นตัวเลขที่สามารถนำมาชี้วัดผลของงาน เมื่อส่วนราชการจะได้นำงบประมาณ ไปใช้จ่ายว่าจะได้ผลสำเร็จมากน้อยประการใดได้

(3) การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจง

การจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐาน เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ โดยสำนักงบประมาณยังมีจุดอยู่หลายประการ ดังนี้

(3.1) ข้อมูลเกี่ยวกับราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วย ยังมีไม่สมบูรณ์และแจกจ่ายไม่ทั่วถึง ทั้งนี้เนื่องจาก

(3.1.1) ราคามาตรฐานหรือต่อหน่วยนั้น โดยเฉพาะค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างยังมีการปรับปรุงเพื่อให้ทันการเหตุการณ์ค่อนข้างช้าไป ทั้งนี้เพราะสำนักงบประมาณยังต้องอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานอื่น อาทิ กรมโยธาธิการ มาเป็นคณะกรรมการพิจารณาการจัดตั้งราคามาตรฐานขึ้น ซึ่งคณะกรรมการต้องใช้เวลาในการพิจารณาจัดตั้งราคามาตรฐานและราคาต่อหน่วยที่เหมาะสมนานพอสมควร

(3.1.2) ราคามาตรฐานหรือราคาต่อหน่วย สำหรับครุภัณฑ์และอื่น ๆ ของสำนักงานประมาณยังครอบคลุมถึงชนิดครุภัณฑ์และสิ่งของต่าง ๆ น้อยประเภทไป ยังสามารถกำหนดได้มากประเภทกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ที่จะใช้เป็นเครื่องปรับลดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการบางส่วนลงได้บ้าง

(3.2) ข้อมูลเกี่ยวกับเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำนักงานประมาณให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้ในการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณ และที่สำนักงานประมาณใช้เพื่อพิจารณาให้แผนงาน งาน โครงการ ได้รับการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งคณะกรรมการฯ ด้วย ไม่ได้มีการแจกจ่ายให้แก่คณะกรรมการฯ เท่าที่ควร ซึ่งเป็นภาระต่อคณะกรรมการฯ ที่ต้องค้นหาด้วยตนเองอยู่เสมอ

(3.3) สำนักงานประมาณยังขาดการกำหนดกรอบและแนวทางอย่างละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลต่าง ๆ ที่ส่วนราชการควรจะต้องจัดเตรียมไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้ชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการฯ ให้สมบูรณ์ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รายละเอียดทั้งทางลักษณะแผนงาน งาน โครงการ และรายการ และทั้งทางหมวดเงินทั้งเจ็ดหมวดยังคงขาดอยู่

(3.4) ถึงแม้ปัจจุบันจะมีการกำหนดการส่งข้อมูลรายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการไว้ว่าจะต้องส่งล่วงหน้า 3 วัน แต่จากการปฏิบัติที่แท้จริงนั้น คณะกรรมการฯ ไม่ได้รับล่วงหน้า 3 วัน มีบ่อยครั้งที่คณะกรรมการฯ เพิ่งได้รับในขณะที่กำลังประชุมอยู่ ซึ่งก็ยังมีปรากฏอยู่ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ที่เพิ่งผ่านพ้นไปนี้ด้วยในขณะที่ประชุมงบประมาณของกระทรวงกลาโหม¹

(3.5) ข้อมูลเกี่ยวกับประเมินผลปฏิบัติงานของส่วนราชการที่สำนักงานประมาณได้จัดประเมินมา ไม่ได้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ต่อแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการเข้ามา

(3.6) ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการนั้นขึ้น และได้ดำเนินแผนงาน งาน โครงการ และรายการนั้น ได้ผลประการใด และคาดว่าจะใช้เวลาอีกนานเท่าไร และจะได้อะไรอย่างไร ยังขาดอยู่ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ที่สำนักงานประมาณและส่วนราชการควรร่วมกันจัดทำขึ้น

(4) การชี้แนะและการอบรมเผยแพร่

สำนักงานประมาณยังขาดการชี้แนะและจัดการอบรมเผยแพร่งบประมาณให้แก่ส่วนราชการให้ทั่วถึง และเป็นรูปธรรมให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยสำนักงานประมาณยังขาดการชี้แนะและอบรมเผยแพร่ในสาระต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อส่วนราชการที่จะจัดตั้ง

¹ สำนักงานประมาณ “เกาะติดงบประมาณปี 43” ใน “สรุปข่าวสำคัญในหนังสือพิมพ์รายวันเสนอผู้บริหาร” ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง พ.ศ.2542

งบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับแนวทางการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ให้สอดคล้องกับ
แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ที่จะให้งบประมาณรายจ่ายเป็น
ประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติสูงสุด สิ่งที่สำคัญงบประมาณยังขาดการชี้แนะและจัดการ
อบรมเผยแพร่ให้แก่ส่วนราชการ อาทิ

(4.1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ และภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น

(4.2) นโยบายรัฐบาล

(4.3) นโยบายงบประมาณ

(4.4) ระบบและกระบวนการงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

(Programming Budget)

(4.5) การจัดตั้ง อนุมัติ และบริหารงบประมาณ

(4.6) ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณ

(4.7) การใช้และเข้าถึงเอกสารงบประมาณรายจ่าย

(4.8) เกณฑ์เกี่ยวกับราคามาตรฐานราคาต่อหน่วย

(4.9) กฎเกณฑ์การประเมินผลปฏิบัติงานของส่วนราชการที่สำคัญ
งบประมาณใช้อยู่

สาเหตุที่สำคัญงบประมาณยังขาดการชี้แนะและอบรมเผยแพร่ในสาระสำคัญ
ในการพิจารณาของงบประมาณต่าง ๆ ข้างต้น อาจเนื่องมาจาก

1) ไม่เห็นความสำคัญของการชี้แนะและอบรมเผยแพร่

2) ไม่มีความพร้อมทางบุคลากรที่จะดำเนินการ

3) เห็นว่าไม่ใช่หน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ หน่วยงานอื่นควรจะดำเนินการ
กันเอง

(5) ผู้ประสานงาน

สำนักงานงบประมาณไม่ได้จัดผู้ประสานงานไว้คอยให้คำชี้แนะให้แก่คณะ

กรรมการฯ และส่วนราชการ ที่จะสามารถสอบถามรายละเอียดและข้อมูลงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีไว้ในสำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านต่าง ๆ ไว้ อาทิ ด้านเศรษฐกิจ ด้านเกษตร ด้านการ
ศึกษา ฯลฯ ไว้ให้แน่นอน โดยระบุชื่อพร้อมทั้งหมายเลขโทรศัพท์ที่จะโทรสอบถามได้ทันที เมื่อ
มีปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายในแต่ละด้านที่คณะกรรมการฯ ต้องการทราบและขอ
ให้ช่วยชี้แจงรายละเอียดด้วย เพื่อไม่ต้องเสียเวลามาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณา
งบประมาณ เพื่อจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

(6) ปริมาณงาน

ปริมาณงานและภาระหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณจะต้องปฏิบัติพร้อมกันมีมากและหลายด้านด้วยกัน จึงไม่สามารถจะมุ่งแต่การชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ ได้แต่เพียงประการเดียว เจ้าหน้าที่งบประมาณยังจะต้องปฏิบัติงานต่าง ๆ ในด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย ดังนี้

(6.1) ปฏิบัติงานประจำ เกี่ยวกับการวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการต่าง ๆ ของงบประมาณเงินประจำงวดเข้ามา โดยเฉพาะช่วงปลายปีงบประมาณ ต้องให้ทันกำหนดที่สำนักงานกำหนดไว้

(6.2) งานพิจารณาจัดตั้งและชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนราชการขอเข้ามา ต่อให้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณ และอนุกรรมการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณ ต่อคณะรัฐมนตรี ต่อสภาผู้แทนราษฎร และต่อคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎร

(6.3) หากปีใดงบประมาณรายจ่ายไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาให้ทันกับการเริ่มต้นของปีงบประมาณต่อไป ก็จะต้องมีการใช้งบประมาณไปพลางก่อน ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่งบประมาณของสำนักงานงบประมาณและส่วนราชการต้องมีการะงานเพิ่มขึ้นไปอีก จากการศึกษาที่ต้องพิจารณาจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายในปีถัดไปอีกด้วย (ตามผังที่ 2)

ปริมาณแผนงาน โครงการ มีมาก (ตามตารางที่ 9)

ปริมาณงบประมาณ ในแต่ละแผนงาน งาน โครงการนั้นยังแบ่งงบประมาณรายจ่ายออกเป็นหมวด ๆ เจ็ดหมวดด้วยกัน (ตามตารางที่ 7)

ปริมาณโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณมีมากมาย (ตามตารางที่...)

ปริมาณส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม และกอง ที่ของบประมาณรายจ่ายมีมากมาย (ตามตารางที่ 8)

(7) การรอคอย

การที่สำนักงานงบประมาณ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ รองผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่จำนวนมากต้องมารอคอยเพื่อชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ ที่รัฐสภา และต้องใช้เวลาในการรอคอยที่นานหลายวันก่อนจะได้เข้าชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานประจำ ที่จำเป็นจะต้องรีบจัดสรรและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ที่ส่วนราชการขออนุมัติเข้ามาได้รับการอนุมัติและจัดสรรไปได้อย่างเวลาอันรวดเร็ว นั่น ย่อมกระทำไม่ได้ อาจทำให้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการใช้จ่ายไม่ทันปีงบประมาณ และอาจกระทบกระเทือนถึงการพิจารณาของคณะกรรมการฯ

พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของงบประมาณรายจ่ายของปีที่ล่วงไปแล้ว ที่ต้องการให้ส่วนราชการใช้งบประมาณอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และมีผลประโยชน์ให้ถึงมือประชาชนด้วย

2.3.4 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(1) งานวิชาการ

อุปสรรคและปัญหาที่สำคัญที่สุดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นั้น คงจะเป็นงานทางด้านวิชาการเกี่ยวกับเรื่องข้อมูลงบประมาณรายจ่ายของทุกกระทรวง ทบวง กรม และการปฏิบัติงานที่แท้จริง ที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ ไม่ใช่ข้อมูลรายละเอียดจากสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของรัฐบาล คณะกรรมการฯ และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติควรมีข้อมูลและรายละเอียดของตนเอง ซึ่งจะมีความน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะจะต้องจัดทำขึ้นโดยนักวิชาการอาวุโสของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้รอบด้านที่สามารถตรวจสอบเช็คข้อมูลรายละเอียดงบประมาณกับสำนักงบประมาณของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) เจ้าหน้าที่

ยังมีอุปสรรคและปัญหาบางประการที่เกิดมาจากทางด้านสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ทำให้การประชุมของคณะกรรมการฯ ยังไม่เป็นไปอย่างได้สมบูรณ์เต็มที่ เนื่องจาก

(2.1) ไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะช่วยคณะกรรมการฯ คั่นหารายละเอียด ข้อมูลบางประการที่กรรมการฯ ต้องการ ทั้งก่อนและหลังการประชุม

(2.2) เจ้าหน้าที่จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านงบประมาณแผ่นดินน้อย จึงยังทำหน้าที่ในการจัดหาหรือบริการข้อมูลทางด้านงบประมาณให้แก่คณะกรรมการฯ ได้ไม่เต็มที่

(3) ข้อมูล

ยังมีอุปสรรคปัญหาที่การจัดเตรียมข้อมูลให้แก่คณะกรรมการฯ ยังไม่สมบูรณ์เต็มที่ เนื่องจาก

(3.1) ยังไม่มีการเก็บข้อมูลเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์ เพื่อสะดวกต่อคณะกรรมการฯ ที่จะเรียกใช้ เมื่อเกิดข้อสงสัยระหว่างการประชุมหรือก่อนการประชุมคณะกรรมการฯ

(3.2) ไม่มีการนำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ของปีที่ล่วงมาแล้ว สำหรับแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการ มาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะโดยปกติแล้วคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปี จะประกอบด้วยบุคคลและ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แตกต่างกันออกไป คณะกรรมการฯ จึงไม่ทราบสังเกตของคณะกรรมการฯ ในปีที่ผ่านมา ๆ มา สำหรับแผนงาน งาน โครงการ หรือรายงานนั้น ๆ ซึ่งมีอยู่มากมายยากที่จะค้นหาได้โดยง่ายด้วยตนเองในเวลาจำกัด

(3.3) การจัดการและอำนวยความสะดวกในห้องประชุมคณะกรรมการฯ ขาดหลักการจัดการสำนักงาน (Organization and Management) ที่คืออยู่ ทั้งนี้เนื่องจาก

1) ยังขาดการจัดเก็บเอกสาร (Filing System) ที่ใช้ในการประชุมอย่างเป็นระบบและระเบียบอยู่ ยังมีเอกสารวางกระจัดกระจายอยู่ไม่เป็นที่

2) ยังขาดระบบการจัดวางที่ดี (Layout System) สำหรับโต๊ะ เก้าอี้ และเครื่องมือต่าง ๆ ในห้องประชุมยังคับแคบและไม่พอเพียงต่อผู้มาเข้าประชุมชี้แจง เนื่องจากห้องประชุม เล็กไป

3) ยังขาดห้องประชุมเล็กให้แก่คณะกรรมการฯ หรือผู้มาชี้แจงจากส่วนราชการและสำนักงานประมาณ ได้ใช้ประชุมปรึกษาหารือก่อนหรือหลังการประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อส่งเสริมให้การประชุมของคณะกรรมการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ยังขาดเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการฯ ส่วนราชการ และสำนักงานประมาณ อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องคำนวณเลข เครื่องโทรสาร โทรศัพท์ ฯลฯ

5) ยังขาดป้ายระบุส่วนราชการใดกำลังชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ และส่วนราชการใดที่จะต้องรอเข้าชี้แจงในลำดับ ๆ ต่อ ๆ ไป ให้สังเกตได้ง่ายหน้าห้องประชุมคณะกรรมการฯ

6) การประชาสัมพันธ์ตรงหน้าประตูห้องประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อประชาสัมพันธ์และแจ้งให้ส่วนราชการที่รออยู่นอกห้องประชุมคณะกรรมการฯ ทราบ และเตรียมตัวเข้าประชุมในลำดับถัดไป และคอยตอบคำถามของผู้ที่รอคอยเข้าประชุมอยู่ หรือโทรศัพท์ถามเข้ามาในเรื่องเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการฯ ให้ทราบอย่างมีประสิทธิภาพ ยังขาดอยู่บางส่วน ถึงแม้จะมีเคาน์เตอร์ประชาสัมพันธ์อยู่แล้วก็ตาม

7) ยังขาดเครื่องดื่ม หนังสือพิมพ์ และกระเป๋ายา ให้แก่ผู้มาชี้แจงเพื่อใช้คลายเครียดลงได้บ้าง ในระหว่างรอการประชุมเพื่อชี้แจงอยู่เป็นเวลาหลาย ๆ ชั่วโมง