



การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน  
ของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตาม  
การบริหารงบประมาณ

นายอดุลย์ กองเพชร

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2564

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการการศึกษา  
การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

โดย

นายอดุลย์ กองเพชร

รหัสประจำตัว 64-13-125

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของ  
คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตาม  
การบริหารงบประมาณ

อาจารย์ที่ปรึกษา :



(อาจารย์วิหวัศ ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



(อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : นายอดุลย์ กองเพชร นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนา  
นักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13

เรื่อง : การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่  
และติดตามการบริหารงบประมาณ

อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์

การศึกษาเรื่อง “การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยคณะกรรมการติดตามการบริหาร  
งบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร” มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาวิเคราะห์สภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาและ  
อุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมี  
ประสิทธิภาพก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ของกรรมการ

ผลการศึกษาพบว่า การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยคณะกรรมการติดตาม  
การบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
ประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรค 4 ประการ คือ ด้านการปฏิบัติงานของ  
กรรมการโดยรวม ด้านการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำกลุ่มงานติดตามการบริหาร  
งบประมาณ ด้านการจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของ  
คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร และด้านการขาดหน่วยงานที่จะ  
สนับสนุนข้อมูลวิชาการในด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา

ทั้งนี้ผู้ศึกษา ได้เสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดย  
คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณไว้ 4 ประการ คือ

1. ด้านการทำงานของกรรมการโดยรวม โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่และบทบาท  
ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โดยผลักดันให้มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้ชัดเจน  
เช่น ฝ่ายบริหารต้องดำเนินงานตามข้อสั่งเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ เป็นต้น
2. ด้านการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำกลุ่มงานติดตามการบริหารงบประมาณ  
โดยการเพิ่มองค์ความรู้ คือ บุคลากรมีการแสวงหาความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้าน  
ที่แท้จริงไม่ว่าจะศึกษา อบรม สัมมนา ความรู้เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
กับการเงิน การคลังและการงบประมาณ องค์ความรู้ด้านการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมการ  
บริหารงบประมาณแผ่นดิน การเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีมาช่วยทดแทนกับ  
การจัดเก็บเอกสารแบบเดิม มีเทคนิคการประสานงาน ตลอดจนการสร้างทีมที่มีประสิทธิภาพในการ  
ทำงาน

3. ด้านการจัดทำฐานข้อมูลวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร โดยการจัดทำฐานข้อมูล ออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านงบประมาณ ด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์ การจัดทำเก็บข้อมูลหรือพัฒนาระบบฐานข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยี อาทิ การเก็บเอกสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-document) และการจัดเก็บเอกสารแบบใหม่ล่าสุด คือ การจัดเก็บเอกสารโดยระบบบริหารจัดการไฟล์อัจฉริยะ ซึ่งต้องประสานงานกับสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวจะทำให้การสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพก้าวหน้า ทันสมัย น่าเชื่อถือ สามารถนำไปอ้างอิง และใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ด้านหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลวิชาการในด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา ปัจจุบันได้มีการตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาแล้ว เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจะเป็นหน่วยงานสนับสนุนให้การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากข้อเสนอที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้น จะทำให้ระบบการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร มีความครอบคลุมและเป็นระบบที่ถูกต้องมากขึ้น ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนที่เชื่อว่า ผู้แทนของประชาชนจะช่วยควบคุมเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ให้เกิดการใช้จ่ายที่คุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารวิชาการตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ  
รัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 เรื่อง “การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการติดตาม  
การบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร” ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์  
อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ และอาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษา ในการให้ความรู้  
ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำเอกสารวิชาการจนเกิดความ  
สมบูรณ์และสามารถที่จะนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้ และขอขอบคุณคณะกรรมการ คณะอนุ  
กรรมการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ เลขานุการประจำคณะกรรมการ ผู้บังคับกลุ่มงาน  
คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ  
ของรัฐสภา และบุคลากรในกลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร  
งบประมาณ ในการให้การสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มเพื่อระดมสมอง (Brainstorming) เพื่อนำข้อมูล  
มาประกอบการจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมอบรมทุกท่านที่ให้ความสนใจ รวมทั้ง  
เจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าผู้รับผิดชอบดูแลหลักสูตรที่อำนวยความสะดวกและให้คำแนะนำ  
ในการจัดทำรูปเล่มเอกสารวิชาการ จนทำให้เอกสารวิชาการฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

นายอดุลย์ กองเพชร

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13

สถาบันพระปกเกล้า

วันที่ 18 มีนาคม 2565

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	5
1.3 แนวทางการศึกษา	5
1.4 กรอบแนวคิดการศึกษา	6
1.5 คำนียามศัพท์	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ	8
2.2 แนวคิดการบริหารและติดตามงบประมาณ	12
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน	13
2.4 แผนปฏิบัติราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	16
2.5 แนวคิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน	17
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	21
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	28
3.1 ระเบียบวิธีการศึกษา	28
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	30
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	30
3.4 วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล	30
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	30
3.6 ระยะเวลาในการศึกษา	30

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	<b>31</b>
4.1 วิเคราะห์สภาพทั่วไปของศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ	32
4.2 วิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน	35
4.2.1 ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการโดยรวม	35
1) ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ	35
2) การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ (Public Account Committee : PAC) ระหว่างประเทศอังกฤษและประเทศไทย	45
4.2.2 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะด้านการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำกลุ่มงานคณะกรรมการธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ	48
4.2.3 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะด้านการจัดทำและการพัฒนาระบบฐานข้อมูลวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร	51
4.2.4 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะด้านการขาดหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลวิชาการในด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา	54
4.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม	55
<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>59</b>
5.1 บทสรุป	59
5.1.1 ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการโดยรวม	59
5.1.2 ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำกลุ่มงานคณะกรรมการธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ	61

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.1.3 ปัญหาอุปสรรคด้านการจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำ และติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร	61
5.14 ปัญหาอุปสรรคด้านการขาดหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลวิชาการ ด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา	62
5.2 ข้อเสนอแนะ	62
5.2.1 ด้านการทำงานของคณะกรรมการโดยรวม	63
5.2.2 ด้านการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำกลุ่มงานศึกษาการจัดทำ และติดตามการบริหารงบประมาณ	68
5.2.3 ด้านการจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลวิชาการเพื่อสนับสนุน การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตาม การบริหารงบประมาณ	69
5.2.4 ด้านหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลวิชาการในด้านการวิเคราะห์ งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณ	69
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>71</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>73</b>
<b>ประวัติของผู้ศึกษา</b>	<b>75</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโดยรวม	35
2. การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ	45
3. ตัวอย่างกำหนดการประชุมประจำสัปดาห์ของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ ในคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการ บริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ 1 – 5 กุมภาพันธ์ 2564	49

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. โครงสร้างที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการธิการ	12
2. ระบบการจัดเก็บเอกสารกระดาษเข้าสู่เอกสารแบบเดิม	52
3. แสดงปัญหาในการจัดเก็บเอกสารของกลุ่มงานคณะกรรมการธิการศึกษาการจัดทำ และติดตามการบริหารงบประมาณ	53

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

ประเทศไทยได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตลอดมา นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญที่มีมาทุกฉบับได้กำหนดรูปแบบการบริหารการปกครองประเทศอยู่ในระบบรัฐสภา โดยมีหลักสำคัญในการปกครองว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

จากหลักสำคัญของการปกครองดังกล่าว จึงได้มีการแบ่งอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารการปกครองแผ่นดิน ออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1. อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนี้
2. อำนาจบริหาร หรืออำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจนี้
3. อำนาจตุลาการ หรืออำนาจในการพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนี้

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอำนาจนิติบัญญัติถือเป็นอำนาจหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยอำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายเป็นสำคัญ ส่วนหน้าที่อื่น ๆ ก็สามารถเพิ่มเติมได้แล้วแต่ว่าในแต่ละประเทศนั้น ๆ จะบัญญัติอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติไว้อย่างไร สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไว้ว่านอกจากการตรากฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจสำคัญอื่น ๆ อีกคือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อาทิเช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือโดยตั้งกรรมาธิการ เพื่อมีวัตถุประสงค์กำหนดบทบาทให้การใช้อำนาจต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นเกิดการถ่วงดุลซึ่งกันและกันมิให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดมีอำนาจมากจนเกินไป เพราะหากการใช้อำนาจที่เกินความพอดีหรือเกินขอบเขตมากจนเกินไปอาจจะทำให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายแก่ประชาชนได้ ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นการดำเนินการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาและเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร คือ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา กล่าวคือ “คณะกรรมาธิการ” เป็นกลไกในการศึกษา พิจารณา

และตรวจสอบ ตลอดจนประเมินเรื่องราวต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ จะเป็นการช่วยส่งเสริมการทำงานที่ดีของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากยิ่งขึ้น ในบริบทงานตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ว่า

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือ คณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษา เรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด

การใช้อำนาจบริหารประเทศของรัฐบาลผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น.47) ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหารไปในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลดีต่อประเทศชาติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เนื่องจากงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารประเทศโดยรัฐบาลสามารถนำงบประมาณไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายและบริหารประเทศ ดังนี้

1) งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ

2) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนได้มากที่สุด

3) งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยในทางการเมืองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้อำนาจของรัฐสภาในการควบคุมตั้งแต่ในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การแปรญัตติ และการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาล

4) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลแนวคิดการควบคุมทางการคลังและการงบประมาณ โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ทรงอำนาจนั้น มีความเป็นมาและแนวคิดในการควบคุมงบประมาณเริ่มเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักการปกครองที่จะเก็บภาษีโดยไม่มีผู้แทนไม่ได้ และหลักการทั่วไปในทางการคลังของรัฐสภา กรณีรายได้ของรัฐทั้งหมดต้องนำเข้าบัญชี และการใช้จ่ายโดยกฎหมายหรือการอนุมัติงบประมาณประจำปี ก็จะต้องจ่ายจากบัญชีนี้เท่านั้น รวมทั้งเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาจะต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ได้ขออนุมัติ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบในการจัดเก็บ

รายได้และการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร ซึ่งต่อมาประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงประเทศไทยก็ได้้นำแนวคิดและหลักการดังกล่าวมาใช้พร้อมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับขั้นตอนการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา ประกอบด้วยภารกิจสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การควบคุมก่อน หมายถึง การควบคุมโดยการอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมหลัง หมายถึง การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่อนุมัติอย่างมีประสิทธิภาพ (ยุทธนา สาโยชนกร, 2558, น.5)

การควบคุมการบริหารงบประมาณ โดยกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลโดยอาศัยกระบวนการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีระบบการควบคุมการบริหารงบประมาณ ดังนี้

- 1) การออกกฎหมาย
- 2) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
- 3) การอภิปรายทั่วไป
- 4) การตั้งกระทู้ถาม
- 5) การตั้งคณะกรรมการ

คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะหนึ่งใน 35 คณะ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (14) มีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณาขอหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล ในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นภารกิจของคณะกรรมการที่มีความสำคัญยิ่งในการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่การตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้มีการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะงบประมาณแผ่นดินยังไม่หมดสิ้น ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ปัญหานี้ นับเป็นภัยร้ายแรงต่อประชาชนและประเทศชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม ตลอดจนส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาในทุก ๆ ด้าน นับวันจะทวีความรุนแรงมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เป็นปัญหาสำคัญที่บั่น ทอนความเจริญก้าวหน้าของประเทศมาตลอด อาทิ การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption) หมายถึง การที่ผู้มีอำนาจ หน้าที่ ได้กำหนดนโยบายโดยใช้อำนาจ หน้าที่แก่ประโยชน์ของตนและพวก พ้อง โดยวิธีการกำหนดนโยบายซ่อนเร้นที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว และ มอบหมายให้ฝ่ายประจำไปดำเนินโครงการเสนอขึ้นมาเพื่ออนุมัติ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายจึงเป็น รูปแบบใหม่ของคอร์รัปชันที่มีจุดเริ่มต้นมาจากผู้กำหนดนโยบาย โดยได้รับความร่วมมือหรือตกอยู่ใน

สภาวะจำยอมจากฝ่ายประจำในการจัดทำโครงการให้เป็นไปตามนโยบาย และเป็นการคอร์ปชั่นที่อาศัยความชอบธรรมทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ปัจจุบันการติดตามการบริหารงบประมาณเป็นมิติที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการวางแผนและการบริหารงบประมาณ การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปเพื่อให้เกิดความรอบคอบ รัดกุม ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมมากที่สุดและเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้ความระมัดระวังในการใช้จ่ายงบประมาณ การก่อกวนนี้สาธารณะมิให้มีผลกระทบต่อนี้สาธารณะ อันจะก่อให้เกิดภาวะแก่ประชาชนมากจนเกินไป การกำกับการใช้จ่ายของภาครัฐมีเป้าประสงค์ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามนโยบาย กระบวนการงบประมาณ

ผู้ศึกษาในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานและเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า ปัจจุบันการควบคุมการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร มีประเด็นปัญหาอุปสรรค ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโดยรวม
2. ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำกลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทำให้การสนับสนุนภารกิจการติดตามตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. ปัญหาอุปสรรคด้านการจัดทำและขาดการพัฒนาาระบบฐานข้อมูลทางวิชาการ ซึ่งระบบฐานข้อมูลไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลอย่างเป็นระบบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้การสนับสนุนงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ
4. ปัญหาอุปสรรคด้านการขาดหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลในด้านวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา ที่วิเคราะห์ระบบการเงินการคลังอย่างโปร่งใสและเป็นกลางทางการเมือง เป็นอิสระจากรัฐบาล หน้าที่หลักคือติดตามข้อมูลวิเคราะห์งบประมาณและการคลังภาครัฐ การตรวจสอบงบประมาณผลการปฏิบัติงานตามนโยบายภาครัฐ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาและสนับสนุนข้อมูลแก่สาธารณชน การที่ไม่มีหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลทำให้ขาดประสิทธิภาพในการพิจารณาศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ทำให้เกิดหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีสำนักงบประมาณ หน่วยงาน กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่สนับสนุนข้อมูล การที่หน่วยงานส่งข้อมูลชี้แจงล่าช้าหรือไม่ส่งเลย ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีข้อมูลหรือทราบข้อมูลช้ากว่าฝ่ายบริหารส่งผลให้การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานของ

คณะกรรมการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ส่งผลให้มีการควบคุมรายจ่ายให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวมอย่างแท้จริง และควบคุมบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสำเร็จตามเป้าหมาย

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การสภาพปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรค ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร

1.2.2 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินงานตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

## 1.3 แนวทางการศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งศึกษาเพื่อค้นหาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ สภาพปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงาน และข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณ ในการสนับสนุนภารกิจของกรรมการ

### 1.3.2 ประชากรศึกษา

คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ เลขานุการ ประจำคณะกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา และบุคลากรในกลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

### 1.3.3 ระยะเวลาศึกษา

ประมาณ 5 เดือน (ตุลาคม 2564 - กุมภาพันธ์ 2565)

### 1.3.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

โดยในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย

1) ศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากสภาพปัญหาจากการปฏิบัติงานจริง ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ พร้อมทั้งศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารการประชุม ระดมสมอง เพื่อสอบถามความคิดเห็นจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และศึกษาจากหนังสือ เอกสารวิชาการ บทความ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2) สัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์เจาะลึก เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานตามภารกิจและข้อมูลที่เป็นปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับ

การเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยออกแบบโครงสร้างคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในปฏิบัติงานและผู้สนับสนุนงานของคณะกรรมการการประกอบด้วย กรรมการ อนุกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ เลขานุการประจำคณะกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา และบุคลากรในกลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

ในส่วนของ การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้เขียนใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยการวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกลไกต้นแบบ หลักการตรวจสอบและควบคุมตลอดจนศึกษสาเหตุ อุปสรรคและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการใช้งบประมาณที่คุ้มค่า เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ร่วมกับการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่ถูกพิสูจน์แล้วเพื่อนำไปสู่การสรุปผลการศึกษาลงข้อเสนอนี้ต่อไป

#### 1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา



## 1.5 คำนียามศัพท์

1.5.1 คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 35 คณะ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

1.5.2 งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาลและการจัดหารายรับ ให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในรอบระยะเวลาหนึ่ง โดยปกติมีระยะเวลา 1 ปี ดังนั้น จึงเรียกว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปี ซึ่งจะเริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคมของปีไปจนถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำงบประมาณแผ่นดินและนำเสนอเพื่อพิจารณา เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.... ใช้บังคับต่อไป

1.5.3 ควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน หมายถึง คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณแผ่นดิน สภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนงาน/งาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ เพื่อป้องกันการรั่วไหล โดยการตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนด

1.5.4 ข้อเสนอแนะ หมายถึง แนวทางที่จะแก้ไขปัญหา อุปสรรค ในเรื่องควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายและบริหารงบประมาณของหน่วยงาน พิจารณางบประมาณอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงสภาพทั่วไปในการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรคในการควบคุมการบริหารงบประมาณ ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร

1.6.2 นำผลการศึกษาเพื่อเป็นข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณ มีการพิจารณาเป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด บรรลุตามเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง “การควบคุมการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการศึกษาการ  
จัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ” มีกรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ
- 2.2 แนวคิดการบริหารและติดตามงบประมาณ
- 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน
- 2.4 แผนปฏิบัติการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 2.5 แนวคิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ

องค์ประกอบที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบ  
รัฐสภา คือ “คณะกรรมการ” (Committee) เนื่องจากภาระหน้าที่ของรัฐสภามีมาก คณะกรรมการ  
มีบทบาทในการแบ่งเบาภาระงานของสภา โดยการดำเนินการพิจารณา สวสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ  
ตามที่สภามอบหมายส่วนจำนวนของคณะกรรมการในรัฐสภาของแต่ละประเทศต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับ  
ขอบเขตภาระงานของรัฐสภาในแต่ละประเทศ

ในประเทศที่ใช้ระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คณะกรรมการ  
จะประกอบด้วยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น ระบบคณะกรรมการในรัฐสภา  
ของอังกฤษ สหรัฐ อเมริกา ฝรั่งเศส และไทย เป็นต้น ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียวก็จะมีระบบ  
คณะกรรมการในสภานั้นเพียงสภาเดียว เช่น ระบบคณะกรรมการในรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลี  
นอร์เวย์ เดนมาร์ก เป็นต้น

ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทย กรรมการ คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบ  
เป็นคณะกรรมการเพื่อให้พิจารณากฎหมายหรือกระทำกิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา  
แล้วรายงานต่อสภา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการ, 2551, น.6)

Kenenth Bradshaw และ David Pring ได้ให้นิยามคำว่า คณะกรรมการไว้ว่า  
คณะกรรมการ เสมือนกับเป็นเครื่องมือของสภา โดยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ

จะถูกนำไปพิจารณาอย่างเหมาะสมและการพิจารณาของคณะกรรมการมักจะได้แก่ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง และการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานของ รัฐบาล

วิชฌุ เครื่องาม ได้ให้ความหมายของคณะกรรมการ (Committee) ไว้ว่า หมายถึง คณะบุคคลซึ่งประกอบเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติหน้าที่สำคัญให้แก่สภาโดยอาจเรียกได้ว่าเป็นสภาเล็ก (Little Legislature) ในสภาใหญ่ การที่ต้องมีกรรมการเพื่อต้องการจะแบ่งเบาภาระของ สภานั้นเอง เพราะงานในสภาภารกิจมีขอบเขตกว้างขวางและลึกซึ่งละเอียดอ่อนยากที่องค์กรนิติบัญญัติ จะปฏิบัติหน้าที่โดยพร้อมเพรียงกันได้

### 2.1.1 บทบาทหน้าที่คณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการของรัฐสภา มีหน้าที่หลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2517, น.61)

- 1) เป็นแหล่งที่ค้นหาข้อมูลข่าวสารและมติมหาชนจากนอกรัฐสภา เข้ามา สูรัฐสภา
- 2) เป็นที่ที่จะช่วยสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาตัดสินใจในการวางมาตรการ และออก กฎหมายต่าง ๆ
- 3) เป็นองค์การที่จะคอยชักจูงให้รัฐสภายอมรับข้อยุติต่าง ๆ ที่ได้จากการถกเถียง ในระหว่างสมาชิกของสภา

คณะกรรมการมีบทบาทหน้าที่ 3 ด้าน คือ

- 1) บทบาทด้านการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา รวมทั้งการ พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ
- 2) บทบาทด้านการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐบาล แลกส่งต่อสภา
- 3) บทบาทด้านการศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ และอยู่ในอำนาจของสภา

### 2.1.2 ที่มาของคณะกรรมการ

หลังจากประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 ระบบคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้ ถูกกำเนิดขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยาม ชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคหนึ่งว่า “สภา มีอำนาจตั้งอนุกรรมการ เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น เสนอต่อที่ ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงขั้นหนึ่งได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้ อนุกรรมการ เลือกตั้งกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้”

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 บัญญัติให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะกรรมการธิการจึงมีแต่คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้มีการบัญญัติให้รัฐสภาเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภาขึ้นเป็นครั้งแรก

ในระยะต้น ๆ นั้นคณะกรรมการของวุฒิสภาจะมีสองประเภทหลัก คือ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ โดยคณะกรรมการสามัญจะพิจารณาศึกษาญัตติพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมาย ส่วนคณะกรรมการวิสามัญจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

จะเห็นได้ว่าในส่วนของ “คณะกรรมการธิการ” จะถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ว่า ด้วยรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับ ส่วนรายละเอียดเพิ่มเติม นั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะเป็นผู้ดำเนินการตามข้อประชุมกำหนดรายละเอียด ดังนั้น คณะกรรมการของสภาจึงเป็นองค์กรที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมเสมอ

### 2.1.3 คณะกรรมการสามัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

#### 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาดังเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด

“คณะกรรมการธิการ” ถือเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญต่อระบบรัฐสภา ในการช่วยแบ่งเบาภาระของสภา สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดิน การติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และในกรณีที่สภามีปัญหาที่จะต้องพิจารณาและต้องอาศัยความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นโดยเฉพาะก็สามารถแต่งตั้งบุคคลนั้นประกอบเป็นคณะกรรมการได้ ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะปัญหาต่าง ๆ ได้รับการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบอย่างแท้จริงจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ อีกทั้ง สามารถประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยใกล้ชิด อันจะยังผลให้สภาได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ได้ จะเห็นได้จากการที่ “คณะกรรมการธิการ” จะถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ว่าด้วยรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับ

คณะกรรมการการถือเป็นเรื่องมือหรือกลไกในการดำเนินงานของรัฐสภา เนื่องจาก รัฐสภา มีอำนาจและหน้าที่กว้างขวางและครอบคลุมกิจการทุกด้านของประเทศ จะต้องพิจารณา ปัญหากฎหมายที่หลากหลาย ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภาจะต้องรับทราบข้อเท็จจริงและความเป็นไป ในด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาและการตัดสินใจแต่ด้วยข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อ ปริมาณงานของรัฐสภาได้ รวมถึงสมาชิกมีระยะเวลาในการประชุมที่จำกัด และสมาชิกรัฐสภาแต่ละ บุคคลมีองค์ความรู้และความสามารถที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐสภาจึงจำเป็นต้องตั้ง คณะกรรมการขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่ง เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมายเฉพาะ เรื่องหรือเพื่อดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภา และตามที่ได้รับมอบหมาย ส่งผล ดีทำให้สมาชิกสามารถเข้าใจถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง ทำให้คณะกรรมการมี ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ สภาสามารถเลือกสรรสมาชิกที่มีความ ชำนาญเฉพาะด้านเป็นตัวแทนของสภาเพื่อพิจารณารายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ของสภาได้ จะเห็นได้ ว่าการดำเนินของรัฐสภาได้รับประโยชน์จากระบบกรรมการ ดังนี้

(1) ทำให้ช่วยแบ่งเบาภารกิจของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ และภารกิจของ สภาได้เพิ่มขึ้นจะเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการขึ้นเรื่อย ๆ

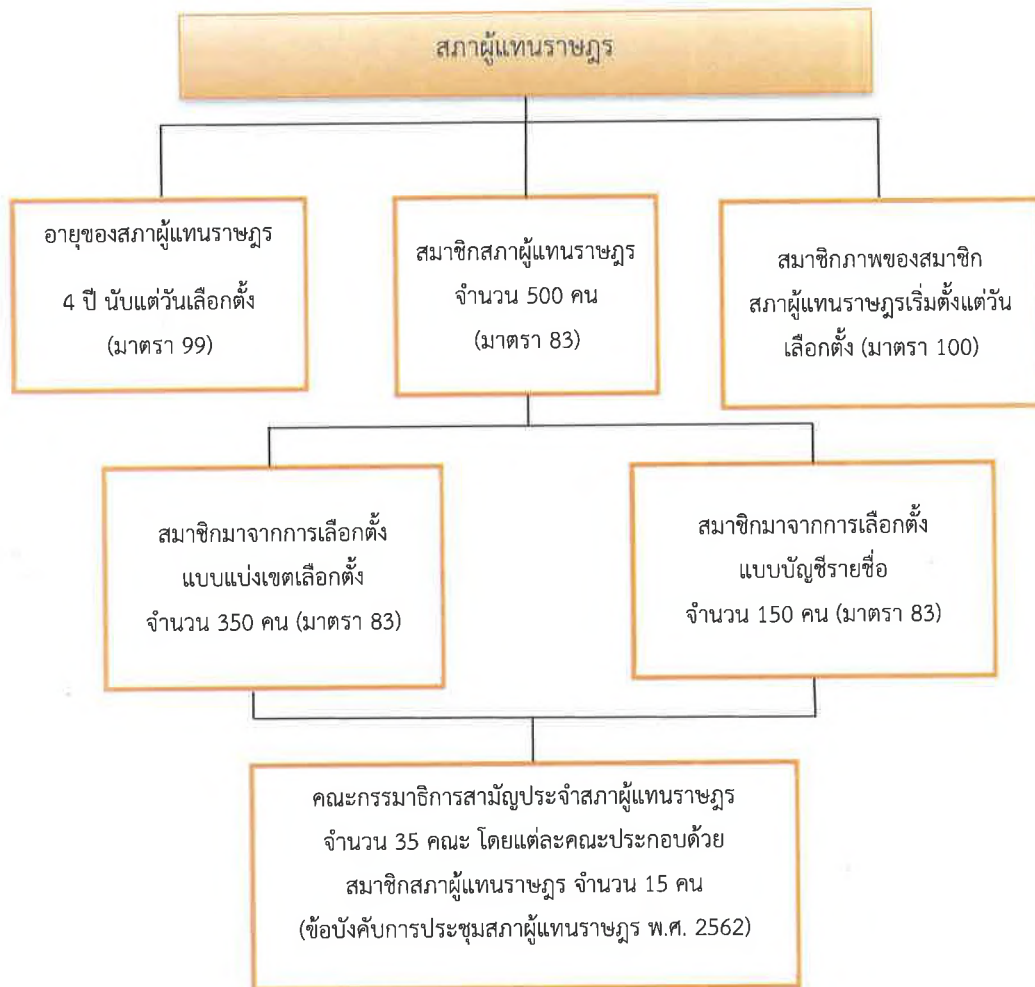
(2) ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มาช่วยทำงานในกิจการของสภาให้สมบูรณ์มาก ยิ่งขึ้น

(3) ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เนื่องจากมีการประสานงานกับ หน่วยงานต่าง ๆ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(4) ทำให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

(5) ทำให้ช่วยผสมผสานความคิดเห็นที่แตกต่างของสมาชิกสภาให้ได้ข้อยุติและเป็น ที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ประเภทของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้แบ่งแยกประเภทของ คณะกรรมการตามลักษณะคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้น เป็นคณะกรรมการและกิจกรรมที่ ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมีลักษณะประจำหรือเฉพาะกิจก็ได้ตามสภาจะเห็นควร นอกจากนี้ ยังมีกรรมการบางประเภทเกิดขึ้นตามความจำเป็นของสภาที่ต้องดำเนินการบางเรื่องบางกรณีตาม รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ โดยสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ประกอบด้วย คณะกรรมการ สามัญประจำสภา คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วมกัน และคณะกรรมการเต็มสภา



ภาพที่ 1 โครงสร้างที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการการ

## 2.2 แนวคิดการบริหารและการติดตามงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ และการติดตามงบประมาณ หมายถึง การจัดทำระบบการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การบริหารงบประมาณภาครัฐ หมายถึง การบริหารเงินงบประมาณให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด การบริหารงบประมาณในภาครัฐ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ จะมีความเกี่ยวข้องกับการอนุมัติเงินประจำงวด โดยสำนักงบประมาณจะอนุมัติงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ การเบิกจ่ายงบประมาณกระทำโดยกรมบัญชีกลาง และการจ่ายงบประมาณจะเกิดขึ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ การบริหารงบประมาณยังเกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินเหลือปีซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถจะใช้จ่ายเงินได้ทันปีงบประมาณ

**2.2.1 การบริหารงบประมาณ** ตามปกติสำนักงานงบประมาณจะอนุมัติเงินประจำงวดให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณจะวิเคราะห์คำขอเงินประจำงวดที่หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจส่งเข้ามาตามหมวดรายจ่ายทั้ง 7 หมวด ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น สำนักงานงบประมาณจะต้องตรวจสอบก่อนที่จะอนุมัติเงินประจำงวด มีขั้นตอนการพิจารณาค่อนข้างละเอียดและใช้เวลามากกว่าขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ หลังจากสำนักงานงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ใบบัญชีเงินประจำงวดจะผ่านไปยังหน่วยงานของรัฐ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยหน่วยงานของรัฐจะนำใบบัญชีเงินประจำงวดที่ได้รับจากสำนักงานงบประมาณเพื่อทำการเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลางต่อไป

**2.2.2 การติดตามงบประมาณ** เป็นการพิจารณาว่าการบริหารงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ จำแนกเป็น 3 ประเด็น คือ

- 1) การติดตามการนำงบประมาณไปปฏิบัติ
- 2) การประเมินผลของงานและโครงการเมื่อแล้วเสร็จ
- 3) การตรวจสอบในการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบวิธีของหน่วยงาน

**2.2.3 การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ** จำแนกเป็น 3 ประเด็น คือ

- 1) การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยพิจารณาทบทวนผลผลิตและผลลัพธ์จริงของโครงการเปรียบเทียบกับเป้าหมาย ตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินโครงการในลักษณะเดียวกัน
- 2) การติดตามผล โดยติดตามผลการดำเนินงานของแต่ละงาน/โครงการ ตลอดปีงบประมาณโดยอาศัยระบบรายงาน พิจารณาจากแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละงาน/โครงการ และรายละเอียดเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมเปรียบเทียบกับแผน
- 3) การประเมินผลระหว่างดำเนินงาน เพื่อพิจารณาโดยการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการ การเลือกโครงการเพื่อประเมินผลจะพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้น รายงานการประเมินผลประเภทนี้จะมีข้อเสนอแนะตั้งแต่การระบุนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพของต้นทุน และการแก้ไขหรือแม้กระทั่งการให้เร่งรัดชะลอ หรือยกเลิกโครงการ (สำนักงานงบประมาณ, 2544, น. 5 - 8)

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

### 2.3.1 ความเป็นมาของแนวคิด

แนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน กล่าวได้ว่า เป็นแนวคิดที่ได้มาจากการควบคุมในทางการคลังของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ (British Parliament control over

finance) โดยมีสาระสำคัญเพื่อให้รัฐสภา (สภาสามัญ) สามารถควบคุมการดำเนินการในทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ การเรียกเก็บภาษีจากราษฎรและการใช้จ่ายเงินภาษี ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประจำทุกปี (annually) ภารกิจในทางการคลังของรัฐสภาอังกฤษในแต่ละปีการคลัง (Financial Year) อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

- 1) การอนุมัติเงินจ่าย (Expenditure)
- 2) การอนุมัติภาษี (Taxation)
- 3) การตรวจสอบ (Account & Audit)

ภารกิจ 2 ประการ ประการแรกคือ การอนุมัติเพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการในทางการคลังต่อไปได้สำหรับปีการคลังที่กำลังมาถึง เพื่อให้การบริหารราชการของรัฐบาลมีความต่อเนื่องต่อไป แต่สำหรับภารกิจประการสุดท้ายนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการที่ผ่านไปแล้วของรัฐบาล

ความสำคัญของการกิจการตรวจสอบ (Account & Audit) เพื่อให้รัฐสภาทราบถึงการดำเนินงานของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีและการใช้จ่ายในปีคลังที่ผ่านมา ซึ่งจะทำให้รัฐสภาได้ทราบข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการอนุมัติเงินจ่ายและการอนุมัติภาษีสำหรับปีการคลังต่อไป นอกจากนี้ยังทำให้รัฐสภาสามารถพิจารณาแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นได้ เพื่อเป็นการรักษาระเบียบและวินัยทางการคลังของประเทศให้มีความเรียบร้อย

ในทางปฏิบัติ การตรวจสอบ (A&A) โดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษ จะเริ่มจากการทำหน้าที่ในการตรวจบัญชีการเงินและการใช้จ่ายเงิน (Appropriation Account) ของส่วนราชการต่าง ๆ โดย Comptroller and Auditor General (CAG) ซึ่งจะทำการตรวจสอบเป็นประจำตลอดปี CAG จะรายงานการตรวจสอบเสนอให้รัฐสภาเป็นประจำปี ในประมาณเดือนกันยายน และรัฐสภาจะพิจารณารายงานการตรวจสอบของ CAG โดยมอบหมายให้คณะกรรมการมาธิการของสามัญชื่อ Public Account Committee (PAC) เป็นผู้พิจารณา ก่อนแล้วจึงจะเสนอรายงานและความคิดเห็นของคณะกรรมการให้รัฐสภาพิจารณา ก่อนที่รัฐสภาจะได้มีการอนุมัติเงินจ่ายและอนุมัติภาษีสำหรับปีการคลังที่จะมาถึง

จากที่ได้กล่าวถึง การควบคุมทางการคลังโดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษ จะเห็นได้ว่า ภารกิจในทางการคลังทั้ง 3 ประการ ได้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและมีความสำคัญต่อเนื่องกัน อย่างเชื่อมโยงเป็นวงจร ไม่สิ้นสุดตามระยะเวลาของปีการคลัง ภารกิจของปีการคลังหนึ่ง ๆ จะมีความเกี่ยวพันกับภารกิจในทางการคลังของปีการคลังที่ผ่านไปแล้ว และปีการคลังที่กำลังจะมาถึงด้วย กล่าวคือ ในการอนุมัติเงินจ่ายในปีการคลังหนึ่ง ๆ จะเป็นการอนุมัติเงินสำหรับเงินจ่ายไปแล้ว ซึ่งตรวจพบโดย CAG และ PAC ที่เรียกว่า “Excess Vote” และเป็นการอนุมัติเงินให้ใช้จ่ายได้

ล่วงหน้าที่เราเรียกว่า “Votes on Account” นอกจากนี้การตรวจสอบ (A&A) ในปีการคลังที่ผ่านมาจะมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการอนุมัติเงินจ่ายของปีการคลังอีกด้วย ดังนั้น ตามระบบการควบคุมการคลังโดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ภารกิจของการตรวจสอบ (Account and Audit) จึงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญและมีความหมายต่อการควบคุมของรัฐสภาโดยตรง

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินในความหมายทั่วไป จึงหมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในด้านบัญชี (Account) และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (Audit) โดยในทางปฏิบัติการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน จะต้องได้รับความร่วมมือจากทั้ง 2 ฝ่าย คือ รัฐบาลและรัฐสภาที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการในการควบคุมนั้นด้วย เพื่อให้บรรลุในความมุ่งหมายเดียวกัน ในอันที่จะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด (วีระ ไทยวานิช, 2539, น. 14-17)

### 2.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการวางมาตรการในการจัดการทุจริต คอร์รัปชัน และประพฤตินิชอบ อันเป็นภัยร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน โดยมีการวางระบบการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินไว้ ดังปรากฏจากเนื้อความในย่อหน้าที่ 2 ของคำปรารภ มีใจความว่า

“...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียงธรรมและส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้นแต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบและจัดการทุจริตและประพฤตินิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจและการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น.....”

สรุปกระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีความต่างกับร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การใช้เงินแผ่นดินจะทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติเสียก่อนจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการบริหารราชการแผ่นดินได้ หากรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นก็จะต้องตกไปการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาด้วยวิธีนี้ ส่งผลต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก เนื่องจากหากรัฐสภาไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ เท่ากับว่ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านร่วมกันจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่และเข้าบริหารประเทศแทนคณะรัฐมนตรีคณะเดิม

#### 2.4 แผนปฏิบัติราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แผนปฏิบัติราชการรายปี พ.ศ. 2565 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

##### วิสัยทัศน์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก้าวสู่การเป็น SMART Parliament ภายในปี 2022

##### พันธกิจ

1. เสริมสร้างกระบวนการนิติบัญญัติให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล
2. เสริมสร้างบทบาทและความร่วมมือในเวทีรัฐสภาอาเซียนและรัฐสภาระหว่างประเทศ
3. ส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

##### ยุทธศาสตร์

1. ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนางองค์กรให้ก้าวสู่การเป็น Digital Parliament
2. ยุทธศาสตร์ที่ 2 ผลักดันให้รัฐสภาไทยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในเวทีรัฐสภาอาเซียน

และรัฐสภาระหว่างประเทศ

3. ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อสนับสนุนงานนิติบัญญัติ

4. ยุทธศาสตร์ที่ 4 ปฏิรูปองค์กรและยกระดับศักยภาพบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญ มีธรรมาภิบาลและความผาสุกในการปฏิบัติงาน

## 2.5 แนวคิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมาย ดังนี้

จอห์น ดี.มิลเล็ท (John D.Millet, 1954) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงาน ซึ่งความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจในการบริการให้กับประชาชน โดยพิจารณาจากการให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน การให้บริการอย่างรวดเร็วทันเวลา การให้บริการอย่างเพียงพอ การให้บริการอย่างต่อเนื่อง และการให้บริการอย่างก้าวหน้า

สมใจ ลักษณะ (2544) ได้กล่าวว่า การมีประสิทธิภาพในการทำงานของตัวบุคคล หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยสูญเวลาและเสียพลังงานน้อยที่สุด ได้แก่ การทำงานได้เร็ว และได้งานที่ดี บุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นบุคลากรที่ตั้งใจปฏิบัติงานเต็มความสามารถใช้กลวิธีหรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงานได้มาก เป็นผลงานที่มีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจโดยสิ้นเปลืองต้นทุน ค่าใช้จ่าย พลังงาน และเวลาน้อยที่สุด

สิริวดี ชูเชิด (2556) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพการทำงาน หมายถึง ความสามารถและทักษะในการกระทำของบุคคล ของตนเอง หรือของผู้อื่นให้ดีขึ้น เจริญขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตนเองและขององค์กร อันจะทำให้ตนเอง ผู้อื่นและองค์กรเกิดความพึงพอใจและสงบสุขในที่สุด

สรุปว่า การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน คือ การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมความสามารถ และทักษะในการทำงานของตนเองหรือผู้อื่นให้ดีขึ้น เจริญขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งจะทำให้ตนเอง ผู้อื่น และองค์กรเกิดความสงบสุขในที่สุด โดยการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์กรหรือพัฒนาสังคม

### ประโยชน์ของการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน

บุคลากรถือเป็นหัวใจสำคัญในการนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ และเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นการที่องค์กรจะกระทำภารกิจหลักให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับงาน สำหรับประโยชน์ของการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน มีดังนี้

1. ช่วยทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการหรือวิธีการทำงานใหม่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. ช่วยเพิ่มกลยุทธ์ในการสร้างความสำเร็จในการทำงานและช่วยลดความซ้ำซ้อนของงาน
3. ช่วยทำให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ด้วยวิธีการที่รวดเร็ว
4. ช่วยทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้า หรือพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ
5. ทำให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ ลดความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ประหยัดเวลา ทรัพยากร และกำลังคน
6. องค์กรมีความสามารถในการกำหนดกลยุทธ์ เทคนิค วิธีการ ด้วยวิธีการทำงานที่เหมาะสม ลดปัญหาอุปสรรคและมีความสุขในการทำงาน
7. ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองแล้วจะสามารถนำความรู้ที่ได้รับจากการพัฒนานั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่องานและองค์กรต่อไป

#### ประเภทของประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการใช้ปัจจัยและกระบวนการในการดำเนินงาน โดยประสิทธิภาพอาจไม่แสดงเป็นค่าประสิทธิภาพเชิงตัวเลข แต่แสดงด้วยการบันทึกถึงลักษณะการใช้เงิน วัสดุ คน และเวลา ในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า ประหยัด ไม่มีการสูญเสียเปล่าเกินความจำเป็น รวมถึงมีการใช้กลยุทธ์หรือเทคนิควิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม สามารถนำไปสู่การบังเกิดผลได้เร็วและมีคุณภาพ ประเภทของประสิทธิภาพ มี 2 ระดับ คือ

1. ประสิทธิภาพของบุคคล หมายถึง การทำงานเสร็จโดยสูญเสียเวลาและพลังงานน้อยที่สุด คำนิยมการทำงานที่ยึดกับสังคมเป็นการทำงานได้เร็วและได้งานดี ส่วนบุคคลที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน คือบุคคลที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ใช้กลวิธีหรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงานได้มาก เป็นผลงานที่มีคุณภาพ เป็นที่น่าพอใจ โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย พลังงานและเวลาน้อย เป็นบุคคลที่มีความสุขและพอใจในการทำงาน เป็นบุคคลที่มีความพอใจจะเพิ่มพูนคุณภาพและปริมาณของผลงาน คิดค้น ดัดแปลงวิธีการทำงานให้ได้ผลดีขึ้นอยู่เสมอ
2. ประสิทธิภาพขององค์กร คือการที่องค์กรสามารถดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่ขององค์กร โดยใช้ทรัพยากร ปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงกำลังคนอย่างคุ้มค่า มีการสูญเสียเปล่าน้อยที่สุดมีลักษณะการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ โดยประหยัดทั้งเวลา ทรัพยากร และกำลังคน องค์กรมีความสามารถในการใช้ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ เทคนิควิธีการ และเทคโนโลยี ทำให้เกิดวิธีการทำงานที่เหมาะสม มีความราบรื่นในการดำเนินงาน มีปัญหาอุปสรรคและความขัดแย้งน้อยที่สุด บุคลากรมีขวัญกำลังใจดี และมีความสุขในการทำงาน

### องค์ประกอบของการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน

การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมความสามารถ และทักษะในการทำงานของตนเองหรือผู้อื่นให้ดีขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งองค์ประกอบของการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์กร โดยมีแนวคิดของนักวิชาการดังนี้

ปีเตอร์สัน (Peterson) และ โพลแมน (Plowman) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของประสิทธิภาพการทำงานไว้ดังนี้

1. คุณภาพของงาน (Quality) จะต้องมีคุณภาพสูง คือผู้ผลิตและผู้ใช้ได้ประโยชน์คุ้มค่า และมีความพึงพอใจ
2. ปริมาณ (Quantity) งานที่เกิดขึ้นต้องเป็นไปตามความคาดหวังของหน่วยงาน
3. เวลา (Time) คือเวลาที่ใช้ในการดำเนินงานต้องอยู่ในลักษณะที่ถูกต้อง เหมาะสมกับหลักการและทันสมัย
4. ค่าใช้จ่าย (Cost) ในการดำเนินการทั้งหมดต้องเหมาะสมกับงานและวิธีการ คือจะต้องลงทุนน้อยและได้ผลกำไรมากที่สุด

จิตติมา อัครธิพิงศ์ (2556) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพการทำงานในองค์กรเป็นหัวใจสำคัญในการนำองค์กรไปสู่การบรรลุผลสำเร็จของการดำเนินงาน องค์กรจะมีผลผลิตเป็นที่น่าพอใจทั้งในด้านการผลิต การบริการ มีความเจริญก้าวหน้า และสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและบุคลากรในองค์กร ซึ่งองค์ประกอบการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานที่สำคัญมีดังนี้

1. สิ่งแวดล้อมนอกองค์กร ได้แก่ ตลาดความต้องการของลูกค้า สภาพเศรษฐกิจของสังคม และประเทศ เช่น ภาวะเงินเฟ้อ สภาพคล่องทางการเงินการธนาคาร กำลังการซื้อของลูกค้า ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เป็นต้น
2. สิ่งแวดล้อมในองค์กร ได้แก่ นโยบาย วิสัยทัศน์ และปรัชญาขององค์กรที่กำหนดทิศทางการดำเนินงาน วัฒนธรรมองค์กร และการจัดบรรยากาศการทำงานที่ส่งเสริมการทำงานของบุคลากร
3. ปัจจัยขององค์กร ได้แก่ สภาพความพร้อมขององค์กรในด้านที่ดิน อาคารสถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ เงินทุน เทคโนโลยี และศักยภาพของบุคคล ด้านบุคลากรหรือบุคคลถือเป็นหัวใจของการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร บุคคลต้องมีประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้นองค์ประกอบด้านตัวบุคคลที่จำเป็นไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน ได้แก่ ปรัชญาและอุดมการณ์ บุคลิกภาพ ความต้องการ ค่านิยม เป้าประสงค์ของชีวิตและการทำงาน การสำรวจตนเอง ความสามารถในการพิชิตอุปสรรคในการทำงาน และการสร้างความเชื่อมั่นในตนเอง

4. กระบวนการขององค์กร เป็นองค์ประกอบสำคัญลำดับสองต่อจากองค์ประกอบด้านบุคคล กระบวนการที่สำคัญขององค์กร คือ การดำเนินงานทั้งหมดที่จะทำให้เกิดการผลิตและบริการที่น่าพอใจ ขอบข่ายของกระบวนการขององค์กรที่เอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร ได้แก่ การจัดโครงสร้างงานขององค์กร การวางแผน การจัดองค์กรในด้านบุคลากร การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การควบคุมคุณภาพการทำงาน และการพัฒนาองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

เซอร์โต ซามูเอล ซี (Certo Samuel C, 2000) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กรประกอบด้วย 3 ปัจจัยคือ

1. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร องค์กรจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้างที่เหมาะสม โดยจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยย่อยที่สำคัญ ได้แก่

1.1 ปัจจัยด้านนโยบายที่ครอบคลุมถึงการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดพันธกิจที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรทั้งระยะสั้นและระยะยาว การกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และการดำเนินงาน เป็นต้น

1.2 ปัจจัยด้านการบริหารและการจัดการที่ครอบคลุมถึงการจัดโครงสร้างเกี่ยวกับงานใหม่ ความซับซ้อน ความเป็นทางการ การรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจ การจัดสายงาน การบังคับบัญชา การจัดกลุ่มงาน การจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มงาน การวางแผน การสั่งการ การควบคุมการทำงาน การจัดสรรทรัพยากร การติดตามกำกับดูแล และการประเมินผลการทำงาน

2. ปัจจัยด้านบุคคล เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพราะบุคคลคือหมู่คณะที่รวมตัวกันเป็นองค์กร มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีบทบาทในการทำงาน หรือดำเนินงานต่าง ๆ สัมพันธ์กัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น บุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ตามโครงสร้างงานในองค์กร ครอบคลุมบุคคลระดับสูง กลาง และล่าง รวมถึงบุคคลในระดับการทำงานทั้งหมด ซึ่งประสิทธิภาพองค์กรจะขึ้นอยู่กับคุณลักษณะและคุณสมบัติที่พึงปรารถนาในด้านต่าง ๆ ได้แก่ จำนวนบุคลากรในแต่ละกลุ่มงาน ความรู้ความสามารถพื้นฐาน ความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ ความเป็นผู้นำ ทักษะการสื่อสาร ทักษะด้านเทคโนโลยี ทักษะด้านการบริหารจัดการ เจตคติ ค่านิยมที่พึงปรารถนา ความสามารถในการพัฒนาคน พัฒนางาน และการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนการดำเนินงานขององค์กร

3. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกแบบผลิตภัณฑ์ การออกแบบการบริหาร การใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยในกระบวนการผลิต การควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพ การจัดทำระบบข้อมูลการเชื่อมโยงการตลาด การบริการเพื่อการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สู่สังคม

สมยศ นาวิการ (2544) ได้กล่าวว่า แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการทำงานในองค์กร มี 7 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยด้านกลยุทธ์ (Strategy) เป็นการกำหนดภารกิจ การพัฒนาจุดอ่อน จุดแข็ง และวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคภายในและภายนอกองค์กร
2. ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structure) เป็นการจัดโครงสร้างองค์ที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้งานทำงานสะดวกขึ้น
3. ปัจจัยด้านระบบ (System) เป็นระบบขององค์กรที่ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย
4. ปัจจัยด้านรูปแบบ (Styles) เป็นรูปแบบเกี่ยวกับการบริหารจัดการของผู้บริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร
5. ปัจจัยด้านบุคลากร (Staff) เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กร
6. ปัจจัยด้านความสามารถ (Skill) คือความรู้ความสามารถ ทักษะของบุคลากรที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน
7. ปัจจัยด้านค่านิยม (Shared Value) เป็นค่านิยมร่วมกับบุคลากรในองค์กร

## 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นรนิติ เศรษฐบุตรและสมคิด เลิศไพฑูรย์ (2546) ได้ทำการศึกษาวินิจฉัยเรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยเพื่อประเมินว่ารัฐสภาไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่ามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร และได้ทำการวิเคราะห์และสรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการการของรัฐสภาไทยไว้ว่า (สุพจน์ ทราญแก้ว, สถาบันพระปกเกล้า, 2552)

- 1) ไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของคณะกรรมการไว้ชัดเจน ทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาอีกทั้งคณะกรรมการมีจำนวนมากทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมการหลายชุด
- 2) ในการคัดเลือกคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ มิได้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการเป็นหลัก
- 3) ในขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการในเรื่องที่มีผลกระทบหรือเป็นที่สนใจต่อสาธารณะไม่มีการเปิดเผยให้สาธารณะได้รับทราบถึงการดำเนินการของคณะกรรมการในเรื่องนั้น ๆ เพราะเมื่อคณะกรรมการสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสร็จสิ้นแล้วก็ ทำได้เพียงแต่รายงานต่อประธานสภาเท่านั้น

4) คณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะไม่มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานในแต่ละปี เพื่อช่วยให้คณะกรรมาธิการสามารถจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ และช่วยให้มีการศึกษาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมาธิการนั้นได้รวดเร็วขึ้น

5) คณะกรรมาธิการไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการช่วยเหลือกรรมาธิการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

สุธาทิพย์ ถิ่นวัฒนากุล และคณะ (2548) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของคณะกรรมาธิการต่อนโยบายของรัฐบาล และชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการที่สำคัญว่า

1) จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 189 ยังไม่มีการกำหนดข้อบังคับให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ

2) มีการแทรกแซงในการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการจากฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดความจริงจังในการตรวจสอบ

3) คณะกรรมาธิการขาดระบบช่วยอำนวยความสะดวก เช่น บุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สถานที่ทำงานของคณะกรรมาธิการมีไม่เพียงพอ ฯลฯ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ (2545) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และพบว่า การปฏิบัติงานด้านการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของรัฐสภาโดยคณะกรรมาธิการ ยังมีประเด็นปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ

1) หน่วยธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติยังขาดการปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้มีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานให้มีขีดสมรรถนะและความสามารถอย่างเพียงพอต่อการสนับสนุนช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาหรือคณะกรรมาธิการในการวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง นโยบายงบประมาณ ประเมินการรายรับ-รายจ่าย การก่อหนี้สาธารณะ การผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การวิเคราะห์แผนงานโครงการ และความคุ้มค่าเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

2) การทำงานของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภานั้น ยังขาดทิศทางและระบบการดำเนินงานที่ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ (Public Account Committee : PAC) ของต่างประเทศ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการสุ่มคัดเลือกแผนงาน/โครงการยังคงเป็นไปตามญาติและเรื่องร้องเรียนที่ได้รับมา หรือความสนใจของคณะกรรมาธิการเอง การศึกษาวิเคราะห์ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดมากนัก หรือมีลักษณะเป็นเรื่องการตรวจติดตามเร่งรัดความก้าวหน้าในการ

ปฏิบัติงาน และให้ความสนใจในเรื่องของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือกรณีทุจริตประพฤติกมิชอบมากกว่าการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

3) คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ขาดหน่วยงานสนับสนุนทางเทคนิค และวิชาการ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงและประสานการทำงานร่วมกันกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอย่างเป็นระบบ ทำให้ต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการแสวงหาความร่วมมือเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากสภาพความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ต้องดำรงสถานะความเป็นกลางของตน

4) รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการพิจารณางบประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร หรือนำไปสู่การปรับปรุงผลการดำเนินงานและขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความอ่อนแอและขาดการประสานงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้ได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารเท่าที่ควร

มนตรี รูปสุวรรณ (2547). ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล พบว่าได้ผลการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล

1) การตั้งคณะกรรมการเป็นภารกิจของสภาอีกประการหนึ่งที่มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะต้องการควบคุม และติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร การควบคุม โดยผ่านกลไกของระบบคณะกรรมการนั้น ถือเป็นกลไกที่ควรต้องพิจารณาระหว่างนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารโดยอ้อม และผลการควบคุมไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ผลการพิจารณาศึกษาสอบสวนประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารของรัฐบาลตามแนวนโยบายต่าง ๆ โดยไม่มีข้อผูกพันว่ารัฐบาลจะต้องนำไปปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

2) ปัญหาความสนใจและการตอบสนองของฝ่ายบริหารต่อรายงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งมักพบว่า ฝ่ายบริหารค่อนข้างไม่ให้ความสนใจ การตอบสนองค่อนข้างล่าช้า และข้อมูลจากการติดตามผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร พบว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ยังมีได้รับการตอบสนองจากฝ่ายบริหารอย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติในระยะยาวได้ แต่ส่วนของการเชิญหน่วยงานมาให้ข้อเท็จจริงไม่ค่อยมีปัญหา ได้รับความร่วมมืออย่างดี

กนก วงษ์ตระหง่าน (2530) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ได้ชี้ให้เห็นคณะกรรมการการประสพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมายในการปฏิบัติงานได้แก่ กรรมการการยังขาดความรู้ ขาดคุณภาพในการทำงานและระยะเวลาการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มีไม่เพียงพอ ขาดความจริงจังและความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการแต่งตั้งกรรมการมาดำรงตำแหน่งมิได้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของสมาชิก ส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรโควตาของพรรคการเมือง

วนิดา สัจพันโรจน์ (2550) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การพัฒนาคณะกรรมการของวุฒิสภา ได้ชี้ให้เห็นปัญหาและอุปสรรค คือ ปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากร การเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการซึ่งได้แก่ ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและเลขานุการของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ยังเปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่มีความสามารถ และไม่มีศักยภาพที่แท้จริงเข้าปฏิบัติงานในคณะกรรมการในแต่ละคณะได้ ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, (2517). ได้ทำการวิจัยเรื่อง อุดมการณ์ทางการเมือง พบว่า

1) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการต้องมีการปรับปรุงในหลายเรื่องทั้งในส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เทคโนโลยี สมัยใหม่ ปัจจัยภายใน ได้แก่ โครงสร้างอำนาจ หน้าที่ กระบวนการปฏิบัติงาน และระบบช่วยอำนวยความสะดวกกรรมของกรรมการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาสมรรถนะของสถาบันนิติบัญญัติ เพื่อให้ระบบกรรมการสามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง

2) ปัญหาด้านสภาพแวดล้อม คณะกรรมการการประสพปัญหาทางการเมืองล้มลุกคลุกคลานของระบอบประชาธิปไตย ที่ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ คณะกรรมการจึงไม่สามารถเข้าช่วยเหลือประชาชนได้เท่าที่ควร ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

3) ระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ยังขาดความเชื่อมโยงเครือข่ายต่าง ๆ และการประสานงานระหว่างคณะกรรมการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพสูง

4) ปัญหาขีดสมรรถนะการทำงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

4.1) คณะกรรมการมีภารกิจที่ต้องดำเนินการและมีเรื่องพิจารณาตัดสินใจเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาที่ใช้ในการติดตามข้อมูล การพิจารณาตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารได้อย่างครอบคลุมและปัญหาการขาด “ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค” ในเชิงลึกในการวิเคราะห์และการตรวจสอบผลการใช้จ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงาน แม้ว่าปัจจุบันคณะกรรมการจะได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น

สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกรมบัญชีกลาง ฯลฯ ในการรายงานข้อมูล แต่ก็จะทำให้คณะกรรมการการผูกมัดโดยฝ่ายบริหารได้ง่าย หากคณะกรรมการขาดจุดเน้นและหลักการในการวิเคราะห์ ติดตามการใช้งบประมาณของตนเอง

4.2) ขาดความเชื่อมโยงการทำงานกับองค์การตรวจสอบควบคุมตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ถูกออกแบบให้เป็นอิสระและเอกเทศ ไม่มีความเชื่อมโยงในฐานะที่ได้รับการมอบแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้เป็น Parliamentary Officer ดังเช่นในต่างประเทศ

4.3) การทำงานของคณะกรรมการมักเป็นการพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานมากกว่า ประเด็นค้นพบที่จะสามารถนำมากำหนดประเด็นในการติดตามตรวจสอบต่อไปได้

4.4) ขาดกลไกการผลักดันและติดตามผลให้มีการดำเนินการ

5) ปัญหาการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

5.1) ไม่มีกลไกเชื่อมโยงการทำงานและส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกันของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ ประจำปี เข้าด้วยกัน

5.2) ขาดระบบการส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างคณะกรรมการติดตาม การบริหาร งบประมาณ และคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ (เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็มีปัญหาเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2549). ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการ ต่อนโยบายรัฐบาล พบว่า

1) การที่สมาชิกรัฐสภา เป็นกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญจำนวนหลายคน ส่งผลให้ใช้เวลาไม่เพียงพอในการพิจารณาแต่ละเรื่องอย่างละเอียดถี่ถ้วน

2) ความซ้ำซ้อนกันของเรื่องที่พิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้ผู้มาชี้แจงต้องมาให้ ข้อมูลหลายครั้ง ซึ่งหากคณะกรรมการทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้พิจารณาประเด็น ปัญหาดังกล่าวร่วมกัน ส่งผลให้เป็นการประหยัดเวลา งบประมาณ และสะดวกต่อผู้มาชี้แจงและให้ ข้อมูล รวมทั้งจะได้แนวทางแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมและเป็นประโยชน์มากขึ้น

3) กรรมการขาดระบบช่วยอำนวยความสะดวกที่เพียงพอ เช่น บุคลากรขาดความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านและมีจำนวนไม่เพียงพอ เนื่องจากแต่ละคณะกรรมการมีการตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานหลายคน แต่งบประมาณและอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติงานมีจำกัดและสถานที่ ทำงานของคณะกรรมการไม่เพียงพอ ส่งผลให้การพิจารณาประเด็นต่าง ๆ อย่างละเอียดและ เจาะลึกไม่สามารถดำเนินการได้

4) จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญฯ คือ การกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจของสภาแล้วรายงานต่อสภา ซึ่งไม่มี การกำหนดบังคับให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติตามข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการธิการ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารไม่ค่อยให้ความสนใจปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ เท่าที่ควร

5) คณะกรรมการธิการส่วนใหญ่ประสบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลในการ เชิญมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดมาชี้แจงหรือมอบเอกสาร โดยเฉพาะเรื่อง ที่เกี่ยวกับปัญหาการทุจริต บางกรณีมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจชี้แจงแทน ทำให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ได้รับไม่ตรงตามความต้องการของคณะกรรมการในการติดตามตรวจสอบ ประเด็นปัญหาต่าง ๆ

วีระ ไทยวานิช (๒๕๓๙) ได้ศึกษาวิจัย การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ประเทศไทย : ศึกษากรณีงบประมาณรายจ่าย พบว่า ระบบดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และไม่สามารถให้หลักประกันกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้ เนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ 1) การขาดผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา รวมถึงขาดแคลนข่าวสารที่มีความ สำคัญ 2) ระบบการตรวจสอบงบประมาณยังไม่มี ความเข้มแข็งในการทำงานงบประมาณให้สามารถ ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการพัฒนาองค์กรที่จะทำหน้าที่แทนรัฐสภาในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารภายในรัฐสภาเอง

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2549) รัฐสภายังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลทาง วิชาการต่างๆ เพื่อช่วยเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้าน งบประมาณต่อสมาชิกทั้ง 2 สภา ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินทุกขั้นตอน ความเข้าใจเกี่ยวกับ ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงานตามยุทธศาสตร์ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การ บริหารการใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น

รัชนิกา สายอุบล (2552) ทำการศึกษาวิจัยกระบวนการงบประมาณของรัฐสภา พบว่า ปัญหาหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา คือ ปัญหาคุณสมบัติของบุคลากรที่ทำหน้าที่กรรมการที่ส่งผลต่อการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากมีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำ การวิเคราะห์ ติดตามและ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เท่ากัน และปัญหาของรัฐสภาที่ยังขาดหน่วยงานทำหน้าที่ รวบรวมและสนับสนุนข้อมูลสารสนเทศด้านงบประมาณของส่วนราชการ รายกระทรวง หน่วยงาน ต่างๆ ข้อมูลงบประมาณยังถูกผูกขาด โดยผ่านส่วนราชการ กระทรวง หน่วยงานราชการ หรือสำนัก งบประมาณต้องการเปิดเผย ทั้งนี้ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliament

Budget Office : PBO) ในสังกัดรัฐสภา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้านงบประมาณของรัฐสภา โดยเป็นส่วนงานที่ทำหน้าที่รวบรวม ข้อมูลสารสนเทศการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ กระทรวง หน่วยงานต่างๆ วิเคราะห์และวิจัย ความคุ้มค่าการใช้จ่ายงบประมาณ มีการจัดการให้ความรู้ให้กับสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการ หรือประชาชนที่สนใจกระบวนการงบประมาณ

สรุป แนวคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน เป็นแนวคิดที่มาจากการควบคุมในทางการคลังของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ โดยมีสาระสำคัญเพื่อให้รัฐสภาสามัญ สามารถควบคุมดูแลการดำเนินการในทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ การเรียกเก็บภาษีจากราษฎร จ่ายเงินภาษี ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประจำทุกปี ภารกิจในทางการคลังของรัฐสภาอังกฤษ แบ่งออกได้ 3 ประการ คือ การอนุมัติเงินจ่าย การอนุมัติภาษีและการตรวจสอบ ส่วนรัฐธรรมนูญของไทยในแต่ละฉบับที่ผ่านมามีความสำคัญในกระบวนการถ่วงดุลอำนาจของทั้ง 3 อำนาจหลัก คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ และให้ความสำคัญในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน แต่จากการศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่ากลไกในการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการยังมีปัญหาและอุปสรรค ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ศึกษาหาข้อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## บทที่ 3

### วิธีการศึกษา

การศึกษา เรื่อง “การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการการศึกษา การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ” ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การ ปฏิบัติงาน สภาพปัญหา อุปสรรค ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ของคณะกรรมการ ติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร 2) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพใน การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยกำหนดระเบียบวิธีการศึกษา (Methodology) โดยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) รวมทั้งการระดมสมอง สนทนากลุ่ม (Focus Group) กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการกำกับและติดตามการบริหาร งบประมาณ วิธีการศึกษามีขั้นตอนดังนี้

- 3.1 ระเบียบวิธีการศึกษา
- 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
- 3.4 วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล
- 3.6 ระยะเวลาในการศึกษา

#### 3.1 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษา และรวบรวมข้อมูล 3 วิธี คือ

3.1.1 การศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) เป็นการศึกษาเพื่อค้นหาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร โดยรวบรวมข้อมูลและศึกษาเอกสาร ได้แก่ เอกสาร องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดระบบคณะกรรมการ การบริหาร ติดตามการบริหารงบประมาณ

การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และแผนปฏิบัติการราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์เนื้อหาตามประเด็นที่กำหนดไว้ โดยใช้วิธีการอธิบายในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) รายละเอียดเนื้อหาสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้เทคนิคการรวบรวมข้อมูลจากการประชุมระดมสมองและลักษณะการวิจัยเชิงพรรณนา

3.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรค รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ โดยดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการฯ การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ เลขานุการประจำคณะกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา จำนวน ๑๐ คน โดยตั้งประเด็นคำถาม ดังนี้

1) ท่านคิดว่าบทบาทของคณะกรรมการฯ การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการ พิจารณาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตามประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ในระยะเวลาที่ผ่านมา คณะกรรมการฯ ประสบปัญหา อุปสรรค อย่างไร หรือไม่

2) ท่านคิดว่าสาเหตุหลักที่ทำให้กลไกการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการฯ การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ?

2.1) หาก “ประสบความสำเร็จ” ท่านคิดว่าสาเหตุหลัก ที่ทำให้กลไกการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประสบความสำเร็จ คือ สาเหตุใด

2.2) หาก “ล้มเหลว” ท่านคิดว่าสาเหตุหลัก ที่ทำให้กลไกในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประสบความสำเร็จล้มเหลว คือ สาเหตุใด

3) ท่านมีข้อเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการฯ การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ อย่างไร เมื่อได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาครบถ้วนแล้วนำมาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อถอดความ สรุปเนื้อหาและวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลตามแนวคิดทฤษฎี และตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.1.3 การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ดำเนินการจัดสนทนากลุ่ม ดังนี้

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการฯ การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มมาดำเนินการถอดความ สรุปเนื้อหาและวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล ตามแนวคิดทฤษฎี และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ คณะกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้อำนวยการ เลขาธิการประจำคณะกรรมการ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภาและกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

3.2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้อำนวยการ นักวิชาการ หรือเลขานุการคณะกรรมการ จำนวน 10 คน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภา จำนวน 1 คน และผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน จำนวน 1 คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน จำนวน ๓ คน

### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

3.1.1 การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research)

3.1.2 แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

3.1.3 การสนทนากลุ่ม (Focus Group)

### 3.4 วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการสรุปเนื้อหาที่ได้จากการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) ตามแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนดไว้

### 3.6 ระยะเวลาในการศึกษา

งานวิชาการเรื่อง “การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ” ใช้ระยะเวลาในการศึกษา จำนวน 5 เดือนมีรายละเอียด ดังนี้

3.6.1 กำหนดรูปแบบและนำเสนอเค้าโครงการศึกษา เดือน ตุลาคม 2564

3.6.2 ดำเนินการศึกษารวบรวมเอกสาร การสัมภาษณ์ การระดมสมองและการสนทนากลุ่มเดือน พฤศจิกายน - ธันวาคม 2564

3.6.3 สรุปวิเคราะห์ผลการศึกษาและส่งรายงานเดือน มกราคม 2565

3.6.4 นำเสนอผลการศึกษาระดับสมบูรณณ์ เดือน กุมภาพันธ์ 2565

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การควบคุมการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติงานสภาพปัญหา อุปสรรคในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร 2) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินงานตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังนี้

1. ศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากสภาพปัญหาจากการปฏิบัติงานจริง ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ พร้อมทั้งศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารการประชุม ระดมสมอง เพื่อสอบความคิดเห็นจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และศึกษาจากหนังสือ เอกสารวิชาการ บทความ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์เนื้อหาตามประเด็นที่กำหนดไว้

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) สัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์เจาะลึก เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานตามภารกิจและข้อมูลที่เป็นปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยออกแบบโครงสร้างคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในปฏิบัติงานและผู้สนับสนุนงานของคณะกรรมการ ประกอบด้วย กรรมการ อนุกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้อำนวยการ นักวิชาการ เลขานุการประจำคณะกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา และบุคลากรในกลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร เมื่อได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาครบถ้วนแล้วนำมาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อถอดความ สรุปเนื้อหาและวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลตามแนวคิดทฤษฎี และตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มมาดำเนินการถอดความ สรุปเนื้อหาและวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล ตามแนวคิดทฤษฎี และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

#### 4.1 วิเคราะห์สภาพทั่วไปของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

##### 4.1.1 คณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด

##### 4.1.2 คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะหนึ่งใน 35 คณะตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (14) มีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล ในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร มีกรรมการจำนวน 15 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทบัญชีรายชื่อ และสมาชิกจากระบบเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอรายชื่อต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เป็นมติแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งกรรมการเป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคการเมืองหลายพรรค ทั้งพรรคที่เป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลและร่วมพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในนามคณะกรรมการให้เป็นไปตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โครงสร้างของคณะกรรมการมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 ตำแหน่ง รองประธานกรรมการ (จำนวนตามมติ) โฆษกกรรมการ (จำนวนตามมติ) เลขานุการ กรรมการ (จำนวนตามมติ) และตำแหน่งอื่น ๆ (จำนวนตามมติ)

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติตั้งคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่กล่าวแล้วข้างต้น โดยมีลักษณะงานประกอบด้วย

1) ด้านการประชุม จะพิจารณาศึกษา ติดตาม สอบสวนเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ หน่วยงานทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน เชิญมาแถลงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในประเด็น การเบิกจ่ายงบประมาณ ผลการเบิกจ่าย งบประมาณเหลือจ่ายใน

แต่ละปีงบประมาณ เงินกันไว้เบิกเหลือมปีงบประมาณ รายละเอียดการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งการประชุมจะเชิญตัวแทนจากกรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการมาธิการทุกครั้ง เพื่อรับฟังการชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงของทุกหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ และคณะกรรมการพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ แล้วเสร็จ จะรายงานผลการพิจารณาต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) ด้านการศึกษาดูงานในประเทศ คณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิประจำคณะกรรมการจะติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่คณะกรรมการพิจารณา แล้วเห็นว่าผลการเบิกจ่ายงบประมาณหรือผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่มีปัญหาอุปสรรคไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่ได้รับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

3) ด้านศึกษาดูงานต่างประเทศ คณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิประจำคณะกรรมการจะเดินทางไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณ การติดตามการบริหารและการตรวจสอบงบประมาณของรัฐสภาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านงบประมาณในต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับปรุงกระบวนการพิจารณา การติดตาม ตรวจสอบงบประมาณของไทย และจัดทำรายงานผลการพิจารณาเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

4) ด้านการต้อนรับแขกต่างประเทศ รัฐสภาไทยในส่วนของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะต้อนรับรัฐสภาต่างประเทศที่เดินทางมาเยี่ยมเยือนและสร้างสัมพันธไมตรี แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบกระบวนการดำเนินงานของรัฐสภาซึ่งกันและกัน

#### 4.1.3 กลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณนั้น เป็นกลุ่มงานที่รองรับภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ไว้ดังนี้ คือ

1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการและธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

2) ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะทางด้านวิชาการ และกฎหมายเพื่อประกอบเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

3) ติดตาม ศึกษา รวบรวมผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างข้อบังคับการประชุม หรือญัตติต่าง ๆ ที่จะนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร

4) ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการของสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างข้อบังคับการประชุม ญัตติ หรือเรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษา หรือสอบสวนในเรื่องต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ

5) จัดทำหนังสือนัดประชุม เชิญผู้เกี่ยวข้องหรือผู้แปรญัตติมาชี้แจงและมีหนังสือเรียกบุคคลหรือหน่วยงานให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูล ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา

6) จัดทำบันทึกการประชุมและยืนยันมติที่ประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการไปยังบุคคล ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7) ติดต่อประสานกับคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขาธิการ รวมทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชนและประชาชน เพื่อเข้าร่วมประชุมและชี้แจงกับคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

8) ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติและร่างข้อบังคับการประชุมตามที่คณะกรรมการแก้ไขหรือมอบหมาย

9) ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลและข้อเสนอแนะในการจัดทำรายงานการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างข้อบังคับการประชุมและรายงานของคณะกรรมการในการพิจารณาญัตติ หรือเรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษาหรือสอบสวน เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

10) ศึกษา รวบรวม และประมวลเหตุผลประกอบมติคณะกรรมการ เพื่อเป็นข้อมูล ให้คณะกรรมการชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร

11) ศึกษา รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ จัดให้มีการวิจัย เพื่อจัดทำแผนและโครงการในการจัดสัมมนาและจัดนิทรรศการของคณะกรรมการ รวมทั้งเดินทางไปศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการทำสรุปผลการสัมมนา ผลการจัดนิทรรศการและการจัดทำรายงานการศึกษาดูงาน

12) รวบรวมข้อมูลและกิจกรรมของคณะกรรมการเพื่อจัดทำและเผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการ

13) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

#### 4.2 วิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาคณะหนึ่งใน 35 คณะ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (14) มีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณาขอเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล ในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับการใช้เงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นภารกิจของคณะกรรมการที่มีความสำคัญยิ่ง ในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่การตรวจสอบและควบคุมงบประมาณแผ่นดินยังขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้มีการทุจริต คอร์รัปชันโดยเฉพาะงบประมาณแผ่นดินยังไม่หมดสิ้น ตั้งแต่ในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตนับวันจะเพิ่มมากขึ้นและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการศึกษาและประสบการณ์การทำงานมากกว่า 15 ปี พบว่า สาเหตุที่ทำให้การตรวจสอบและควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณที่ยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เกิดจากสาเหตุ 4 ประการ ดังนี้

##### 4.2.1 ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโดยรวม

1) ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องและประสบการณ์การทำงานปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโดยรวม สามารถจำแนกปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน สรุปได้ดังนี้

##### ตารางที่ 1 ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโดยรวม

ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการโดยรวม	ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
<p>1) <b>อำนาจหน้าที่</b></p> <p>จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ ยังไม่มีการกำหนดข้อบังคับให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการขอให้</p>	<p>ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทความรับผิดชอบของคณะกรรมการอย่างชัดเจน อาทิ การผลักดันให้มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจ หน้าที่หรือภารกิจของคณะกรรมการในการตรวจสอบการทำงาน</p>

<p>ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการธิการโดยรวม</p>	<p>ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน</p>
<p>หน่วยงานเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ หรือ การจัดสรรงบประมาณไม่กระจุก ให้กระจาย งบประมาณอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง เป็นต้น แต่ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ยังมีได้รับการตอบสนองจากฝ่ายบริหารเท่าที่ควร ซึ่งอาจ ทำให้เกิดผลเสียต่อประเทศชาติในระยะยาวได้ รวมทั้ง คณะกรรมการส่วนใหญ่ประสบปัญหา ไม่ให้ความร่วมมือจากภาครัฐในการเชิญ บุคคล/องค์กร มาชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งปัจจุบัน พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้ถูกยกเลิกไปโดยศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p><b>2) คุณสมบัติส่วนบุคคลของคณะกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและ เลขาธิการของคณะกรรมการ</b></p> <p>การคัดเลือกคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ ตลอดจนการเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ ธิการได้แก่ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขาธิการของคณะกรรมการ ยังเปิด โอกาสให้บุคคลที่ไม่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และไม่มีศักยภาพที่แท้จริงในด้าน งบประมาณเข้ามาปฏิบัติงานในคณะกรรมการ ในแต่ละคณะได้ ทำให้การปฏิบัติงานของ คณะกรรมการขาดประสิทธิภาพแลผลสัมฤทธิ์ เท่าที่ควร ส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรตามโควตาของ พรรคการเมืองเป็นหลัก</p>	<p>ของฝ่ายบริหารไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้มีการ ตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยฝ่าย บริหารต้องดำเนินงานตามข้อสังเกตและ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยหาแนว มาตรการหรือบทลงโทษหน่วยงานที่ไม่มาชี้แจง ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเอกสาร รวมทั้งที่ไม่ ปฏิบัติตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการ เป็นต้น รวมทั้งเพิ่มบทบาท ของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ โดยการทำวิเคราะห์ผลกระทบ การกำกับดูแล จัดทำ การติดตามการใช้จ่าย และการ ประเมินผลสัมฤทธิ์การใช้งบประมาณของ รัฐบาล</p> <p>การแต่งตั้งกรรมการมาดำรงตำแหน่ง กรรมการด้านการติดตาม ตรวจสอบการ บริหารงบประมาณแผ่นดินควรคำนึงถึง ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ภารกิจของ คณะกรรมการเป็นหลักคือด้านงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ การติดตาม ตรวจสอบ งบประมาณ ตลอดถึงการทุ่มเทการทำงานอย่าง เต็มที่ เพื่อให้มีผลงาน เป็นที่ ประ จัก ช์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเป็นที่ยอมรับ ของประชาชนผู้ที่ได้เสียภาษีไม่ว่าทางตรงหรือ ทางอ้อมและควรอบรมพัฒนาสมาชิกรัฐสภา ในเรื่องเทคนิคการติดตาม ตรวจสอบการทำงาน ของฝ่ายบริหาร</p>

ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการธิการโดยรวม	ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
<p><b>3. การประชาสัมพันธ์</b></p> <p>จากการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการที่ผ่านมา ในเรื่องที่มีผลกระทบหรือเป็นที่สนใจต่อสาธารณะ ไม่มีการประชาสัมพันธ์หรือเปิดเผยให้สาธารณะได้รับทราบถึงการดำเนินการของคณะกรรมการธิการในเรื่องนั้น ๆ เพราะเมื่อคณะกรรมการธิการสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสร็จแล้วก็ทำได้เพียงแต่รายงานต่อประธานเท่านั้น ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความเข้าใจและเชื่อถือในระบบการตรวจสอบของรัฐสภา</p> <p><b>4. การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงาน</b></p> <p>คณะกรรมการธิการไม่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการปฏิบัติงานในแต่ละปี เพื่อช่วยให้คณะกรรมการธิการสามารถจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ และช่วยให้มีการศึกษาและปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>การประชาสัมพันธ์ ควรให้โฆษกแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน เปิดโอกาสให้ซักถาม รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ฝึกอบรมสมาชิก เจ้าหน้าที่รัฐสภาในด้านการให้ข่าวและจัดตั้งให้บริการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน</p> <p>ควรมีการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ สำหรับใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานและมีการปรับปรุงทบทวนยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมในแต่ละปี และมีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการสามัญทุกคณะ ควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานในแต่ละปี กรอบการทำงานและกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบ การกำหนดกรอบการทำงาน วิสัยทัศน์ แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการอย่างชัดเจนโดยเพิ่มเติมติดตาม ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มากขึ้น เนื่องจากภารกิจที่สำคัญของสถาบันนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถวางแผนและจัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะพิจารณาตามภารกิจในบทบาท 3 ด้าน คือ ด้านการพิจารณากฎหมาย ด้านการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและด้านการพิจารณาศึกษา</p>

ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการธิการโดยรวม	ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
<p><b>5. การแทรกแซงการปฏิบัติงาน</b></p> <p>มีการแทรกแซงในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการจากฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดความจริงใจในการตรวจสอบ</p> <p><b>6. การอำนวยความสะดวก</b></p> <p>กรรมการธิการขาดระบบช่วยอำนวยความสะดวกที่เพียงพอ เช่น บุคลากรขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีจำนวนไม่เพียงพอ เนื่องจากคณะกรรมการมีการตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานหลายคนะ แต่งบประมาณและอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติงานมีจำกัดและสถานที่ทำงาน รวมทั้งห้องเก็บเอกสารต่างๆ ของคณะกรรมการไม่เพียงพอ ส่งผลให้การสนับสนุนงานของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งห้องประชุมที่สามารถผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เพียงพอเนื่องจากสถานการณ์โควิด ซึ่งปัจจุบันมีเพียง 3 ห้องประชุมที่มีกล้อง</p>	<p>ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การตั้งเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการกลั่นกรองลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะพิจารณาของคณะกรรมการ ดังนั้น คณะกรรมการควรมีการระดมความคิดในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานประจำปี เพื่อจัดลำดับความสำคัญของภารกิจและช่วยให้มีการศึกษาและปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่</p> <p>ควรรหาแนวทางเพื่อมิให้มีการแทรกแซงในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เช่น ประธานกรรมการต้องมาจากฝ่ายค้าน เป็นต้น</p> <p>ควรปรับปรุงระบบช่วยอำนวยความสะดวก โดยการคัดสรรบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ปริมาณบุคลากรที่เพียงพอ รวมทั้งสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอ ที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการสามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง อาทิ ห้องสมุด ศูนย์ข้อมูล ข่าวสาร การติดตามผลการบริหารงบประมาณของรัฐสภา ที่มีสมรรถนะพร้อมทำงาน มีอิสระและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ รวมทั้งจัดทำห้องประชุมแบบห้องปฏิบัติการ ดำเนินการพัฒนาการนำกระบวนการและระบบข้อมูลสนับสนุนการ</p>

ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการโดยรวม	ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
<p>ในการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และมี License โปรแกรมประชุมออนไลน์มีอย่างจำกัด โดยปัจจุบันมีแค่ 5 License ซึ่งไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนสนุนการประชุมของคณะกรรมการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เนื่องจากสถานการณ์โควิด-19</p> <p><b>7. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง</b></p> <p>ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง คณะกรรมการประสบปัญหาทางการเมือง ล้มลุกคลุกคลานของระบอบประชาธิปไตย ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ คณะกรรมการจึงไม่สามารถเข้าช่วยเหลือประชาชนได้เท่าที่ควร ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร</p> <p><b>8. ปัญหาการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน</b></p> <p>ระบบการปฏิบัติงานของกรรมการ ยังขาดความเชื่อมโยงและการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเครือข่ายต่างๆ ไม่มี กลไกการเชื่อมโยงการทำงานและส่งต่อข้อมูลระหว่างคณะกรรมการติดตามการบริหาร งบประมาณและคณะกรรมการวิสามัญ</p>	<p>ประชุมแบบห้องปฏิบัติการทางการบริหาร (Management Cockpit) มาใช้ในการประชุม รวมทั้งมีการติดตั้งกล้องและจัดซื้อ License โปรแกรมประชุมออนไลน์ให้เพียงพอเพื่อสนับสนุนภารกิจของกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์</p> <p>ปัจจัยนี้นอกจากการควบคุม แต่หาก การเมืองมีเสถียรภาพ การตรวจและควบคุม งบประมาณ จะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมี ประสิทธิภาพ คณะกรรมการจะเป็นพื้แก่ ประชาชนในการเป็นตัวแทนในการควบคุม งบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวมอย่าง แท้จริง และควรสร้างกลไกในการตรวจสอบและ ควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน เพราะที่ผ่านมาการ ดำเนินงานการตรวจสอบต้องหยุดชะงักเมื่อสภา ได้ถูกยุบโดยฝ่ายบริหาร</p> <p>ควรสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างภาคต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เช่น ภาค ประชา สังคม สำนักงบประมาณ เป็นต้น โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเชื่อมโยง ข้อมูล การพบปะเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันเป็น ระยะ ๆ ตลอดถึงการสร้างกลไกในการกำกับ</p>

ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการการโดยรวม	ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
<p>พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าด้วยกัน รวมทั้งขาดระบบการส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างคณะกรรมการชุดต่าง ๆ รวมทั้งขาดความเชื่อมโยงการทำงานกับองค์การตรวจสอบควบคุมตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ถูกออกแบบให้เป็นอิสระและเอกเทศ ไม่มีความเชื่อมโยงในฐานะที่ได้รับการมอบแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้เป็น Parliamentary Officer ดังเช่นในต่างประเทศ ยกตัวอย่าง ประเทศอังกฤษ สถาบันตรวจเงินจัดตั้งและขึ้นกับรัฐสภา เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, 2556, ออนไลน์)</p>	<p>ติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบงบประมาณในส่วนของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน</p>
<p><b>9. ปัญหาขีดสมรรถนะการทำงานของ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ</b></p> <p>คณะกรรมการมีภารกิจที่ต้องดำเนินการและมีเรื่องพิจารณาตัดสินใจเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาที่ใช้ในการติดตามข้อมูล การพิจารณาตรวจสอบ การใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารได้อย่างครอบคลุมและปัญหาการขาด “ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค” ในเชิงลึกในการวิเคราะห์และการตรวจสอบผลการใช้จ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงาน แม้ว่าปัจจุบันคณะกรรมการจะได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานงบประมาณ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, กรมบัญชีกลาง ฯลฯ ในการรายงานข้อมูล แต่ก็ทำให้คณะกรรมการถูก</p>	<p>คณะกรรมการทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ควรพิจารณาประเด็นดังกล่าวร่วมกัน ส่งผลให้มีการประหยัดเวลา งบประมาณและสะดวกต่อผู้มาชี้แจงและให้ข้อมูล รวมทั้งจะได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ตลอดจนสร้างกลไกในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบงบประมาณในส่วนของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งเพิ่มขีดสมรรถนะของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภาไทยให้เทียบเท่ากับคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณในระดับสากล ตลอดถึงการจัด</p>

ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการการโดยรวม	ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
<p>ครอบงำโดยฝ่ายบริหารได้ง่าย หากคณะกรรมการการขาดจุดเน้นและหลักการในการวิเคราะห์ติดตามการใช้งบประมาณของตนเอง รวมทั้งการที่สมาชิกเป็นกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญจำนวนหลายคนส่งผลให้มีเวลาไม่เพียงพอในการพิจารณาแต่ละเรื่องอย่างละเอียดถี่ถ้วน รวมถึงเรื่องที่พิจารณามีความซ้ำซ้อนกัน ทำให้มาชี้แจงต้องมาให้ข้อมูลหลายครั้ง</p> <p><b>10. ทิศทางการดำเนินงาน</b></p> <p>การทำงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการงบประมาณของวุฒิสภานั้น ยังขาดทิศทางและระบบการดำเนินงานที่ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee : PAC) ของต่างประเทศ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการสุ่มคัดเลือกแผนงาน/โครงการยังคงเป็นไปตามยุติและเรื่องร้องเรียนที่ได้รับมา หรือความสนใจของคณะกรรมการเอง การศึกษาวิเคราะห์ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดมากนัก หรือมีลักษณะเป็น เรื่องการตรวจติดตามเร่งรัดความก้าวหน้าใน</p>	<p>สัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้และสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และ วิธีการทำงานของ คณะกรรมการฯ รวมทั้งส่งเสริมให้สมาชิก รัฐสภาและคณะกรรมการติดตามการบริหาร งบประมาณได้ไปศึกษาดูงาน แลกเปลี่ยนกับ เครือข่ายสมาคมคณะกรรมการติดตามการ บริหารงบประมาณในต่างประเทศ และควร จัดทำคู่มือความรู้เกี่ยวกับระบบงานของรัฐสภา รวมทั้งคู่มือการทำงานของคณะกรรมการ คู่มือการวิเคราะห์นโยบายและแผน คู่มือการ วิเคราะห์งบประมาณ และคู่มือการติดตามการ บริหารงบประมาณสำหรับคณะกรรมการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง</p> <p>การดำเนินงาน ควรกำหนดทิศทาง ขอบข่าย การดำเนินงานที่ชัดเจนในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐสภาอนุมัติไว้ พิจารณาความถูกต้องของการดำเนินงานตาม ระเบียบกฎเกณฑ์และมาตรฐานการดำเนินงาน และมีการกำหนดภารกิจของคณะกรรมการ ให้มุ่งเน้นการติดตามตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาลอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนได้รับ ประโยชน์อย่างแท้จริงและคณะกรรมการ ทุกคณะควรมีแนวทางการดำเนินงานในการ พิจารณาเรื่องต่าง ๆ อย่างชัดเจนและหลีกเลี่ยง ความซ้ำซ้อนในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของ คณะกรรมการ</p>

<p>ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการธิการโดยรวม</p>	<p>ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน</p>
<p>การปฏิบัติงาน และให้ความสนใจในเรื่องของ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือกรณีทุจริต ประพฤติมิชอบมากกว่าการตรวจสอบผลการ ดำเนินงาน</p> <p><b>11. รายงานผลการตรวจสอบของ คณะกรรมการยังไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์</b></p> <p>รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการ ติดตามการบริหารงบประมาณยังไม่ได้ถูก นำไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการพิจารณา งบประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรหรือ นำไปสู่การปรับปรุงผลการดำเนินงานและขีด สมรรถนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันสะท้อน ให้เห็นถึงปัญหาความอ่อนแอและขาดการ ประสานงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการบริหาร ราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้รับ ความสนใจจากฝ่ายบริหารเท่าที่ควร</p>	<p>ควรมีการประสานงานและผลักดันให้ประธาน คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ มีตำแหน่งในคณะคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... เพื่อที่จะนำรายงาน ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการติดตาม การบริหารงบประมาณมาใช้ประกอบการ พิจารณางบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการกำหนด แนวทางให้หน่วยงานนำผลการพิจารณา ไปปฏิบัติ คณะกรรมการ ควรมีการกำหนด แนวทางในการผลักดันให้รัฐบาลหรือหน่วยงาน ภาครัฐนำผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ไปปฏิบัติ โดยผลการพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลการบริหาร จัดการงบประมาณและการทุจริตคอร์รัปชันใน โครงการต่าง ๆ เป็นต้น และด้านการติดตาม ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ คณะกรรมการ ควรมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ ทำหน้าที่ติดตาม ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการ ได้รับทราบผลการดำเนินงานตามมติดังกล่าวจาก หน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นบ้าง</p>

ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการธิการโดยรวม	ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
<p><b>12. ประธานกรรมการ</b></p> <p>คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณยังมีได้มีข้อกำหนดไว้ให้ชัดเจนให้ประธานกรรมการมาจากฝ่ายค้าน</p> <p><b>13. ขาดหน่วยงานที่สนับสนุนข้อมูลวิชาการในด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา</b></p> <p>ในอดีตที่ผ่านมาขาดหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลทางเทคนิคและวิชาการด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภาทำให้คณะกรรมการมีข้อมูลที่ล้ำค่ากว่าฝ่ายบริหาร การพิจารณาตรวจสอบงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณเป็นจำนวนมากไปกับโครงการที่ไม่มีประโยชน์ ไม่คุ้มค่ากับเงินภาษีอากรที่ประชาชนได้เสียไป</p>	<p>ควรกำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาให้ประธานมาจากสมาชิกที่เป็นกลางหรือไม่สังกัดฝ่ายรัฐบาล เพื่อให้มีอิสระในการติดตามและมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน</p> <p>ปัจจุบันมีการจัดตั้ง “สำนักงบประมาณของรัฐสภา” (Parliament Budget Office : PBO) เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยมีอำนาจหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ประมาณการรายได้ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติด้านการเงิน การรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ ประมาณการภาวะเศรษฐกิจทั้งระยะสั้น ระยะยาว ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่าและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็น จัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อสมาชิกรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติด้านการเงิน การคลัง ให้คำปรึกษา เสนอแนะ หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของรัฐสภา หรือที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>

ปัญหาอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการธิการโดยรวม	ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
<p><b>14. การเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศ</b></p> <p>คณะกรรมการธิการยังมีปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน การดำเนินงานเกี่ยวกับผลผลิตในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ</p>	<p>หรือคณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาดำเนินการศึกษา</p> <p>จากอำนาจหน้าที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจของกรรมการธิการการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการบูรณาการงานร่วมกัน ซึ่งคาดว่า ในการทำงานตามกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ขอเสนอให้คณะกรรมการเชิญบุคลากรของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภามาเป็นที่ปรึกษา ร่วมประชุมกับคณะกรรมการเพื่อที่จะสนับสนุนงานด้านข้อมูลวิชาการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ การติดตาม ตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น</p> <p>ควรมีการการเชื่อมโยงระหว่างการติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเข้ากับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปี สร้างการเชื่อมโยงการปฏิบัติงาน อาทิ ข้อมูลด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ักับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นต้น เพื่อให้รู้เท่าทันข้อมูลด้านงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ และพัฒนาระบบฐานข้อมูล สนับสนุน พัฒนาระบบฐานข้อมูล โปรแกรมฐานข้อมูลด้านการงบประมาณเพื่อให้มีการติดตาม ตรวจสอบ การบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ</p>

2) การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ (Public Account Committee : PAC) ระหว่างประเทศอังกฤษและประเทศไทย

การศึกษาแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภาในต่างประเทศและของประเทศไทย พบว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภามีความแตกต่างในเชิงโครงสร้างองค์ประกอบบทบาทหน้าที่ กระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและข้อเสนอเบื้องต้น ดังตารางต่อไปนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ, ม.ป.ป., น. 96-97.)

**ตารางที่ 2 การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ**

**ที่มา : ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ, ออนไลน์, น. 97.**

PAC ต่างประเทศ	PAC ของรัฐสภาไทย	ข้อเสนอแนะเบื้องต้น
1. ประธาน PAC มาจากฝ่ายค้าน	กรณี สส.มักเป็นฝ่ายรัฐบาล ยังมีได้มีข้อกำหนดไว้ชัดเจน ให้ประธานมาจากฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล	กำหนดไว้ในข้อบังคับของรัฐสภา ให้ประธานมาจากสมาชิกที่เป็นกลางหรือไม่สังกัดฝ่ายรัฐบาล
2. PAC ส่วนใหญ่มี จำนวน ประมาณ 5-11 คน และ ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ ด้านนโยบายแต่ละสาขา	PAC ของรัฐสภาไทยที่ผ่าน มา สส.มีจำนวน ประมาณ 17 คน สว. มีจำนวน 9-15 คน สนช. มีจำนวน 9-13 คน	ควรมี จำนวน ประมาณ 10-15 คน
3. มีอำนาจในการขอให้หน่วยงาน ส่งเอกสาร ตัวบุคคลมาชี้แจงการใช้งานงบประมาณ	มีอำนาจแต่ไม่ได้เอกสาร ข้อมูลที่ ไม่ครบถ้วน ตลอดจนเป็นผู้แทนของบุคคลที่ร้องขอ	จัดทำคู่มือ/แนวปฏิบัติสำหรับ ส่วนราชการ/หน่วยงานในการ แสดง ภาระรับผิดชอบทางการบริหารงบประมาณ
4. นำรายงานผลการตรวจสอบ ของ ส.ต.ง. มาเป็นประเด็น ในการติดตามผล	เป็นการพิจารณาผลการ ปฏิบัติงานขององค์กร มากกว่าการพิจารณา นำประเด็นที่ค้นพบมา กำหนดประเด็นในการ ติดตาม ตรวจสอบ	จัดทา แต่งตั้งทีมงานฝ่าย วิชาการ ร่วมทำงานกับ คณะกรรมการ พร้อมทั้ง มอบหมายให้วิเคราะห์ กำหนด ประเด็นเสนอแนะ กำหนด จุดเน้นในการติดตามตรวจสอบ

PAC ต่างประเทศ	PAC ของรัฐสภาไทย	ข้อเสนอแนะเบื้องต้น
5. ติดตามผลการบริหารงบประมาณ โดยเน้นทั้งความโปร่งใส ความประหยัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล	เน้นด้านการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณยังไม่มี การตรวจสอบและประเมินผลสำเร็จ	ปรับปรุงแบบการติดตามตรวจสอบ โดยยึดหลักการแสดงภาระรับผิดชอบแนวใหม่ที่ครอบคลุมเรื่องการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการพัฒนา
6. มีสิทธิอันชอบธรรมและเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารในการเรียกดูข้อมูลสารสนเทศด้านการเงินและบัญชีของหน่วยงาน	สามารถเรียกดูข้อมูลสารสนเทศ ด้านการเงินและบัญชีของรัฐบาล แต่ยังไม่ครอบคลุม เท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร	กำหนดตัวบ่งชี้ความสำเร็จ ต้องการติดตาม ตรวจสอบและกำหนดรูปแบบความต้องการข้อมูลสารสนเทศแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
7. เปิดให้สื่อมวลชนประชาชนเข้ามาสังเกต มีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามตรวจสอบ	ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ	สรรหา แต่งตั้งอนุกรรมการ โดยตัวแทนจากภาคประชาชน สื่อมวลชน หรือเปิดให้ประชาชน สื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ
8. เสนอรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภาเพื่ออภิปรายและแถลงผลเปิดเผยรายงานผลต่อสื่อมวลชนและประชาชนผ่านช่องทางต่างๆ	เสนอรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภาเพื่ออภิปรายผล มีการเผยแพร่ผลงานผ่าน Website แต่เปิดเผย แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนและประชาชนยังไม่มี การดำเนินการอย่างเป็นระบบ	จัดให้มีโฆษก ผู้แถลงข่าวประจำ คณะกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่แถลงข่าวเปิดเผยผลการติดตาม ตรวจสอบและมีการเปิดเผย ข่าว
9. ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือที่เข้มข้นจาก ส.ต.ง./ทีมงานวิจัยหน่วยงานสนับสนุนด้านวิชาการในการติดตามตรวจสอบ	ไม่ได้มีการทำงานร่วมกันในเชิงปฏิบัติระหว่าง ส.ต.ง. กับ PAC และ PAC ยังไม่มีทีมงานสนับสนุนด้านวิชาการ ช่วยวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล	จัดการประชุมร่วมระหว่าง ส.ต.ง. กับ PAC และเครือข่ายสถาบันทางวิชาการ กำหนดรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงาน ร่วมกัน จัดทำบันทึกความตกลงการทำงานร่วมกัน

PAC ต่างประเทศ	PAC ของรัฐสภาไทย	ข้อเสนอแนะเบื้องต้น
10. มีการผลักดันให้มีการได้ ดำเนินงานตาม ข้อเสนอแนะและติดตาม ผลการดำเนินการอย่าง เป็นระบบ	ยังไม่มี ขาดกลไกการผลักดัน และการติดตามผลให้มีการ ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ	จัดหาทีมงาน เครือข่ายองค์กร ฝ่ายวิชาการ หรือจัดตั้ง หน่วยงานถาวรช่วยทำหน้าที่ ติดตาม ผลักดันวิเคราะห์ผลการ ดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ
11. มีการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์พัฒนาของ ฝ่ายนิติบัญญัติและ PAC	ยังไม่มีแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาของฝ่ายนิติบัญญัติ และ PAC	ระดมความคิดเห็น จัดทำร่าง ข้อเสนอแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาฝ่ายนิติบัญญัติเสนอแนะ ต่อรัฐสภาชุดใหม่
12. มีความพร้อมด้าน ทรัพยากรสนับสนุนการ ดำเนินงานด้านกายภาพ และข่าวสาร ความรู้และ ขีดสมรรถนะในการ ปฏิบัติงาน	มีความพร้อมทางด้าน ทรัพยากรทางกายภาพใน บางส่วน แต่ในด้านข่าวสาร ความรู้และขีดสมรรถนะใน การปฏิบัติงานยังขาดแคลน อย่างยิ่ง	จัดหาทีมงาน จัดตั้งหน่วยงาน สนับสนุนทางวิชาการ อาทิ สำนักงานวิเคราะห์และติดตาม การใช้งบประมาณแห่งรัฐสภา หรือศูนย์วิจัยและจัดการความรู้ ของรัฐสภา
13. มีการเตรียมความพร้อม พัฒนาสมรรถนะที่ เกี่ยวข้องให้แก่ PAC และ ทีมงานฝ่ายสนับสนุน	มีการดำเนินการเสริมสร้าง ความรู้ความเข้าใจใน ภาพรวมสำหรับฝ่ายนิติ บัญญัติ แต่ยังไม่ได้เจาะลึก มุ่งเน้นในด้านการควบคุม ติดตามทางด้าน การงบประมาณของ PAC และทีมงานสนับสนุน	จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน จัดทำ แผนพัฒนาและจัดปฐมนิเทศ ให้แก่ PAC และทีมงาน สนับสนุนเกี่ยวกับระบบ งบประมาณมุ่งผลสำเร็จการ ควบคุมการตรวจสอบภาระ รับผิดชอบทางการบริหาร

สรุปจากการเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะมีความแตกต่างกันมาก โดยที่คณะกรรมการต่างประเทศจะมีประธานคณะกรรมการมาจากฝ่ายค้าน คณะกรรมการมีเชี่ยวชาญด้านนโยบายสาขา เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการของไทยต้องมีการปรับปรุงพัฒนาต่อไปและอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลสัมฤทธิ์ เป็นที่ประจักษ์และ

ที่พึงของประชาชนในการติดตาม ควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ของหน่วยงานของรัฐและ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานที่ใช้งบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไป

#### 4.2.2 ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะด้านการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำ กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

##### ก) ปัญหาและอุปสรรค

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านวิชาการที่ไม่มี ประสิทธิภาพ โดยอาศัยการปฏิบัติงานจริง และการรับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการ การรับ ข้อเสนอแนะจากผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนแลกเปลี่ยนความ คิดเห็นจากบุคลากรภายในกลุ่มงาน จะเห็นว่า กลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการบริหาร งบประมาณมีหน้าที่ความรับผิดชอบงานทั่วไป งานฝ่ายเลขานุการ และงานด้านสนับสนุนข้อมูลด้าน วิชาการให้กับคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีประเภทงานหลายด้าน ซึ่งงานแต่ ละด้านของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ มีปริมาณงานข้อมูลเอกสารเป็นจำนวนมาก ข้อจำกัด เรื่องสถานที่จัดเก็บข้อมูลเอกสาร สถานที่ปฏิบัติงานประจำกับการปฏิบัติงานสนับสนุน ภารกิจให้แก่คณะกรรมการอยู่คนละแห่งส่งผลให้มีอุปสรรคในการเดินทาง บุคลากรขาดองค์ความรู้ เฉพาะด้าน อาทิ ด้านงบประมาณ เป็นต้น เพราะส่วนใหญ่จะจบทางด้านกฎหมายและรัฐศาสตร์ จึงทำให้ขาดความกล้าในการให้คำปรึกษาเสนอแนะข้อมูลด้านวิชาการ ประกอบกับอัตรากำลัง บุคลากรที่มีจำนวนจำกัด คือ จำนวน 12 คน ประกอบด้วย นิติกร 5 คน วิทยากร 3 คน เจ้าหน้าที่ งานธุรการ 3 คน แต่ปริมาณงานมีมากเพราะต้องติดตามตรวจสอบหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันการปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบในการสนับสนุนงาน ด้านวิชาการมีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาการดำเนินงานที่กระชั้นชิดเร่งด่วนต้องแข่งขันกับเวลา ทำให้ในการปฏิบัติงานต้องอาศัยการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแก้ไขปัญหาเป็นเรื่อยๆ ไป ประกอบกับ อัตรากำลังบุคลากรที่มีจำนวนจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคณะกรรมการและปริมาณงาน คณะกรรมการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังแสดงตารางการประชุมประจำสัปดาห์ ข้างล่าง

ตารางที่ 3 ตัวอย่างกำหนดการประชุมประจำสัปดาห์ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ  
 ในคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ  
 สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ 1 – 5 กุมภาพันธ์ 2564

วัน/เดือน/ปี	คณะกรรมการ/ คณะอนุกรรมการ	ประชุมห้อง	เรื่อง	หมายเหตุ
จ. 1 ก.พ. 64	คณะอนุกรรมการ ศึกษาการจัดทำและ ติดตามการบริหาร งบประมาณโครงการ โครงสร้างพื้นฐาน ขนาดใหญ่	ห้อง 302 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา	พิจารณาการจัดทำและ การบริหารงบประมาณ ของแผนงานการขยาย ท่า อากาศยาน สุวรรณภูมิ (Terminal 2)	-
อ. 2 ก.พ. 64	-	-	-	-
พ. 3 ก.พ. 64 เวลา 09.30 น.	คณะกรรมการ ศึกษาการจัดทำและ ติดตามการบริหาร งบประมาณ	ห้อง 405 ชั้น 4 อาคารรัฐสภา	พิจารณาศึกษา “การบริหารงบประมาณ ในการจัดหาวัคซีนเพื่อ ป้องกันโรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา 2019 (COVID- 19) ให้แก่ประชาชน”	
พ. 3 ก.พ. 64 เวลา 09.30 น.	คณะกรรมการ วิสามัญพิจารณา ติดตาม ตรวจสอบ การใช้เงินตามพระ ราชกำหนด 3 ฉบับ เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยาและฟื้นฟู เศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบ จากการระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา 2019 สภาผู้แทนราษฎร	ห้อง 409 ชั้น 4 อาคารรัฐสภา	พิจารณาหามาตรการ ช่วยเหลือประชาชนและ ผู้ประกอบการที่ได้รับ ความเดือดร้อนจากการ ระบาดของโรคติดเชื้อ ไวรัสโคโรนา 2019	

วัน/เดือน/ปี	คณะกรรมการ/ คณะอนุกรรมการ	ประชุมห้อง	เรื่อง	หมายเหตุ
พ.ศ. 4 ก.พ. 64 เวลา 09.30 น.	คณะอนุกรรมการ ติดตามการบริหาร งบประมาณที่ไม่ เป็นไปตามนโยบาย และยุทธศาสตร์	ห้อง 303 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา	พิจารณาเลือกตั้งตำแหน่ง ต่าง ๆ และพิจารณากรอบ แนวทางการดำเนินงาน และวันเวลาประชุม ประจำสัปดาห์ของ คณะอนุกรรมการ ฯ	
พ.ศ. 4 ก.พ. 64 เวลา 09.30 น.	คณะอนุกรรมการ เพื่อศึกษา ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ตามพระราชกำหนด 3 ฉบับ วงเงิน 1.9 ล้านล้านบาท คณะที่ 1	ห้อง 406 ชั้น 4 อาคารรัฐสภา	พิจารณาโครงการ“คนละ ครึ่ง” งบประมาณจำนวน ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท และโครงการ“เราชนะ” งบประมาณ จำนวน ๒๑๐,๒๐๐ ล้านบาทของ กระทรวงการคลัง	
ศ. 5 ก.พ. 65	-	-	-	

#### ข) ข้อเสนอแนะ

1) การเพิ่มองค์ความรู้ของบุคลากร โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับด้าน  
งบประมาณ โดยการศึกษาหรืออบรม เช่น กระบวนการวิธีการระเบียบงบประมาณ การติดตาม  
ประเมินผลการรับการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ  
การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของส่วนราชการ ตลอดถึงกฎ ระเบียบ  
ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นต้น

2) บุคลากรควรมีการแสวงหาความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้านที่แท้จริงไม่ว่า  
จะศึกษา อบรม สัมมนา ความรู้เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การ  
คลังและการงบประมาณ องค์ความรู้ด้านการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณ  
แผ่นดิน จึงส่งผลให้ขาดความกล้าในการเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาวิชาการแก่คณะกรรมการหรือ  
บุคคลในวงงานรัฐสภา

3) ควรมีการเข้ารับการฝึกอบรมในระบบ New GFMS Thai หลักสูตร “ระบบ  
ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร (MIS) สำหรับกรรมการ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจในภาพรวมของระบบ

รวมทั้งการทำงานของรายงานประเภทต่างๆ บนระบบ New GFMS Thai ในส่วนของระบบ MIS เพื่อให้สามารถนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาให้แก่คณะกรรมการต่อไป

4) การทำงานเป็นทีม (Team Work) มีความสำคัญมากต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานของคณะกรรมการให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับภาระงานที่มีปริมาณมากภายใต้ข้อจำกัดระยะเวลา ซึ่งการทำงานเป็นทีมจะส่งผลให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5) พัฒนาความรู้ในด้านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (e-document) หรือการจัดเก็บเอกสารโดยระบบบริหารจัดการไฟล์อัจฉริยะ รวมทั้งการพัฒนาเรียนรู้เรื่องการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น ผ่านโปรแกรม Zoom เป็นต้น เนื่องจากสถานการณ์โควิด-19 ที่กำลังแพร่ระบาด ทั่วความรุนแรงเรื่อยๆ ในประเทศไทยและต่างประเทศ

6) ควรมีการปรับปรุงระบบงานและอัตรากำลังให้มากกว่านี้ ให้มีความเหมาะสมกับจำนวนคณะกรรมการ อนุกรรมการ และปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น

**4.2.3 ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะด้านการจัดทำและขาดการพัฒนาระบบฐานข้อมูลวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร**

#### ก) ปัญหาและอุปสรรค

กรรมการ ถือเป็นกลไกหลักสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสภาเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ รวมทั้งภารกิจของคณะกรรมการในด้านต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับข้อมูลหลายด้าน ซึ่งกรรมการที่สภาได้ตั้งขึ้นส่วนใหญ่มีความรู้ด้านการติดตามการบริหารงบประมาณไม่มากนัก มีกรรมการเพียงส่วนหนึ่งที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและมีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณและประสบการณ์ในการบริหารจัดการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านงบประมาณอย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลทำให้การพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งรายงานการพิจารณาศึกษา ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการที่จะต้องเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาขาดความสมบูรณ์และความน่าเชื่อถือ เนื่องจากขาดข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น การปฏิบัติภารกิจของกรรมการส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในเรื่องของข้อมูลทางวิชาการด้านงบประมาณ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจหรือพิจารณาสรุปผลการพิจารณาศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ถ้ากลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณไม่มีการบริหารจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการสนับสนุนข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเป็นที่พึงพอใจของกรรมการได้

ข้อมูลสนับสนุนการพิจารณาในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการธิการ ทั้งในด้านการประชุม การจัดสัมมนา การศึกษาดูงาน หรือการดำเนินการเรื่องอื่นใดมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลหรือเอกสารเร่งด่วนเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในเรื่องนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการต้องมีความพร้อมที่จะสืบค้น ค้นคว้าข้อมูลหรือเอกสารได้อย่างทันที แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการธิการที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงาน การสนับสนุนข้อมูลให้แก่คณะกรรมการเป็นอย่างล่าช้า หาเอกสารไม่เจอ การสืบค้น ค้นคว้า วิเคราะห์ จัดทำและให้บริการข้อมูลทางวิชาการขาดความสมบูรณ์ โดยมีสาเหตุมาจากการขาดฐานข้อมูลด้านติดตามการบริหารงบประมาณ สำหรับสนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร



ภาพที่ 2 ระบบการจัดเก็บเอกสารกระดาษเข้าตู้เอกสารแบบเดิม



ภาพที่ 3 แสดงปัญหาในการจัดเก็บเอกสารของกลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น การสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณที่ผ่านมายังขาดการบูรณาการ และขาดการพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือการพัฒนาฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ ถูกต้อง เป็นปัจจุบันและตรงตามความต้องการของคณะกรรมการ เพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพ ก้าวหน้า ทันสมัย และครอบคลุมภารกิจของคณะกรรมการ ดังจะเห็นได้จากหน้าเว็บไซต์ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ที่ผ่านมามีข้อมูลเพียงเล็กน้อย ไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบันและไม่ทันสมัย

#### ข) ข้อเสนอแนะ

1) จากสภาพปัญหาดังกล่าวควรจัดทำฐานข้อมูลทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ โดยมีการจัดทำฐานข้อมูลออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านงบประมาณ ด้านข้อมูลกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อมูลที่ผ่านมาการวิเคราะห์ ซึ่งต้องประสานงานกับสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวจะทำให้การสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพ ก้าวหน้า ทันสมัย น่าเชื่อถือ สามารถนำไปอ้างอิงและใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ควรมีการจัดเก็บข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ทดแทนการจัดเก็บเอกสารแบบเดิม คือ การจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (e-document) หรือการจัดเก็บเอกสารโดยระบบบริหารจัดการไฟล์อัจฉริยะซึ่งเป็นระบบบริหารจัดการไฟล์อัจฉริยะ เป็นระบบที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดจ้างพัฒนาสำหรับรองรับโครงสร้างพื้นฐานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ และให้บริการงานทดแทนระบบบริหารจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (e-Document พัฒนาและเริ่มต้นให้บริการประมาณปี พ.ศ. 2545) โดยระบบบริหารจัดการไฟล์อัจฉริยะ ออกแบบคุณลักษณะการทำงานเช่นเดียวกับระบบบริหารจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งอำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการเอกสารและค้นคืนเอกสารผ่านเว็บเบราว์เซอร์ ได้แก่ การจัดเก็บเอกสาร การกำหนดหมวดหมู่เอกสาร การค้นคืนเอกสาร และการบริหารจัดการสิทธิการเข้าถึงข้อมูลเอกสาร อีกทั้งยังได้เพิ่มเติมคุณลักษณะการทำงานให้มีความยืดหยุ่นรองรับการใช้งานมากขึ้น ได้แก่ ระบบเว็บแบบ Responsive ที่มีความยืดหยุ่นรองรับการแสดงผลบนอุปกรณ์มือถือ รวมถึงผู้ใช้สามารถกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเอกสารได้ในระดับสำนัก กลุ่มงาน และรายบุคคล นอกจากนี้ระบบยังอำนวยความสะดวกในการเผยแพร่เอกสารสำหรับให้บริการแบบสาธารณะไปยังหมวดหมู่เอกสารที่กำหนดไว้บนระบบเผยแพร่ข้อมูลการประชุมรัฐสภา ซึ่งจะเป็นการบูรณาการการให้บริการข้อมูลเอกสารสำหรับสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคลากรในหน่วยงานรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถเข้าถึงข้อมูลเอกสารได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย

กล่าวโดยสรุป การจัดเก็บข้อมูลไว้ในฐานข้อมูลสารสนเทศมีข้อดีมากกว่าการแยกเก็บไว้ในแฟ้มข้อมูลแต่ละแฟ้ม เพราะเมื่อข้อมูลมีปริมาณมากๆ ถ้าเก็บข้อมูลไว้ในแฟ้มข้อมูล อาจจะทำให้เกิดความซับซ้อนของข้อมูล เมื่อมีการแก้ไขข้อมูลที่มีอยู่หลายแฟ้มไม่ครบ จนทำให้ข้อมูลมีความขัดแย้งกันเอง หรือการเก็บข้อมูลไฟล์เอกสาร (PDF) ทำให้ข้อมูลมีจำนวนมาก จัดเก็บข้อมูลไม่เป็นระบบ ใช้ระยะเวลาในการค้นหา ไม่ทราบข้อมูลด้านการติดตามการบริหารงบประมาณ รวมทั้งคอมพิวเตอร์แฮงค์ ข้อมูลอาจชำรุด เสียหายได้ แต่ถ้าเก็บข้อมูลไว้ในระบบการจัดฐานข้อมูลซึ่งมีการจัดเก็บข้อมูลเพียงชุดเดียว จะลดความซ้ำซ้อนและความแตกต่างของข้อมูล จึงทำให้ประหยัดพื้นที่ในการจัดเก็บข้อมูลและเกิดความรวดเร็วในการค้นข้อมูลทั้งในอดีตและปัจจุบัน

**4.2.4 ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะด้านการขาดหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลวิชาการในด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา**

#### ก) ปัญหาและอุปสรรค

ในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงบประมาณของ คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการพิจารณาติดตาม ตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารงบประมาณ หลังจากที

งบประมาณได้ผ่านอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เพราะได้รับข้อมูลจากฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว ไม่มีหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลให้แก่คณะกรรมการในการพิจารณา ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายนิติบัญญัติได้ข้อมูลที่รับจะล้ำซ้ำกว่าฝ่ายบริหารเพราะฝ่ายบริหารเป็นคนทำข้อมูลให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลการตรวจสอบควบคุมราชการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้งบประมาณรั่วไหลมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ก่อนหน้านี้สาธณะมากเกินไป ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายเพื่อสร้างคะแนนเสียง (ประชานิยม) ฯลฯ โครงการรับจำนำข้าวรถคันแรก เป็นต้น ทำให้ประเทศสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าทันนานาประเทศและยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

#### ข) ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันถึงแม้จะมีการตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้งตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556 เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการ แต่จะมีข้อจำกัด คือ เป็นส่วนงานหนึ่งของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะทำให้มีโอกาสถูกแทรกแซงการทำงานโดยนักการเมือง ทำให้ไม่มีความอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง โดยจะทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลกับสมาชิกรัฐสภาเกิดความผิดพลาดและเสียหายต่องบประมาณของประเทศได้ ดังนั้นจึงควรที่จะมีการส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Parliament Budget Office (PBO) ที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระทางวิชาการเพื่อศึกษาวิเคราะห์และให้ความเห็นตามหลักวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจมีต่อฐานะการคลังทั้งระยะสั้นและระยะยาวระบบการเงินการคลัง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันเนื่องมาจากนโยบายการคลังของฝ่ายบริหาร นโยบายภาษีของรัฐ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน รวมทั้งแผนงาน

ทั้งนี้ คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ควรเชิญผู้แทนจากสำนักงบประมาณของรัฐสภา มาเป็นที่ปรึกษาและเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ เพื่อที่จะสนับสนุนข้อมูลในด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณ ของหน่วยงานต่างๆ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

#### 4.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม

ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ที่ปรึกษาผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภา อดีตผู้ตรวจเงินแผ่นดินภาค 9 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และได้มีสนทนากลุ่มกับบุคลากรในกลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ โดยมีประเด็นคำถามและการสนทนากลุ่มพบ ดังนี้

4.3.1 ท่านคิดว่าบทบาทของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตามประเมินผลการรับ การใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ในระยะเวลาที่ผ่านมา คณะกรรมการประสบปัญหา อุปสรรค อย่างไร หรือไม่

บทบาทของคณะกรรมการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในการตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงบประมาณที่ผ่านมีบทบาทน้อยมากและยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมงบประมาณได้เพียงระดับหนึ่ง ส่วนใหญ่ไม่สามารถเอาคนผิดมาลงโทษได้หรือไม่สามารถทำให้การทุจริตคอร์รัปชันให้หมดสิ้นไปได้ ในการดำเนินการผ่านมาประสบปัญหา อุปสรรค คือ ห้องประชุมคณะกรรมการมีขนาดเล็ก ควรหาห้องที่ใหญ่กว่านี้ ปัญหาที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการหยุดชะงัก รวมทั้งปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญยกเลิกระชาชนบัญญัติคำสั่งเรียกคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ส่งผลให้ผู้บริหารระดับสูงที่อำนาจในการตัดสินใจของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ให้ความสำคัญกับคณะกรรมการมากนัก โดยไม่มาร่วมประชุมชี้แจงด้วยตนเอง แต่ส่งตัวแทนเท่านั้นในการประชุมกับคณะกรรมการ ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการจะต้องดำเนินการหรือกำหนดการทำงานเพื่อให้เกิดบทบาทในการตรวจสอบ ควบคุมยิ่งขึ้น

4.3.2 ท่านคิดว่าสาเหตุหลักที่ทำให้กลไกการควบคุมการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ?

จากการให้ข้อมูลบุคคลที่สัมภาษณ์ ได้อธิบายสาเหตุหลักที่ทำให้กลไกการควบคุมการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว เกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1) หาก “ประสบความสำเร็จ” ท่านคิดว่าสาเหตุหลัก ที่ทำให้กลไกการควบคุมการบริหารงบประมาณประสบความสำเร็จ คือสาเหตุใด

สาเหตุที่ทำให้การทำงานประสบความสำเร็จเกิดจากคุณภาพของ คณะกรรมการเป็นสำคัญว่ามีความรู้ ประสบการณ์ หรือเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิจารณาเพียงใด และมีการทำหน้าที่อย่างเข้มแข็ง ตรงไป ตรงมาเพียงใด และปฏิบัติงานอย่างมีคุณธรรมปราศจากอคติ

ข้อมูลในการสนับสนุน ถูกต้องรวดเร็ว ผ่านกระบวนการสังเคราะห์มาอย่างดี มีเครือข่ายของ คณะกรรมการในการตรวจสอบ ติดตามอย่างมีประสิทธิภาพ การเผยแพร่ข้อมูลผลการตรวจสอบ ให้ประชาชนได้รับรู้อย่างรวดเร็ว ถูกต้องน่าเชื่อถือ การให้ความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ที่มาให้ ข้อมูลไม่มีการปกปิดข้อมูล มีการวางแผนการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้อง ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐในการมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อ คณะกรรมการเพื่อเป็นข้อมูลตรวจสอบฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการต้องรับฟังปัญหาของ ประชาชน โดยวางตัวเป็นกลาง รับฟังข้อมูลอย่างมีเหตุมีผลประเด็นของการตรวจสอบ ติดตาม เป็น เรื่องที่น่าสนใจและมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม หน่วยงานสนับสนุนหรือฝ่ายเลขานุการมีความพร้อม มีประสิทธิภาพ ระบบการทำงานที่เชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการกับสภาผู้แทนราษฎรอย่าง ชัดเจน มีการกำหนดช่วงที่ต้องรายงานหรือการนำเสนอผลงานการตรวจสอบที่ชัดเจนมีความโปร่งใส ตลอดทั้งการให้ความร่วมมือจากหน่วยงานที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน การทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ป.ป.ช. ส.ต.ง. ป.ป.ท. เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ผู้เสียภาษี อากร

2) หาก “ล้มเหลว” ท่านคิดว่าสาเหตุหลัก ที่ทำให้กลไกในการควบคุมการบริหาร งบประมาณแผ่นดินประสบความล้มเหลว คือ สาเหตุใด

สาเหตุที่ทำให้การทำงานประสบความล้มเหลว ไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับให้ รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ข้อสังเกต หรือมติของคณะกรรมการ มี การแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายบริหารผ่านกรรมการที่สังกัดฝ่ายรัฐบาล การทำงานโดยมุ่ง ผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องเป็นสำคัญ ไม่มียึดผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ เป็นหลัก ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ขาดวินัยหรือ ขาดความรับผิดชอบและความโปร่งใสของคณะกรรมการ ไม่มีข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบติดตามที่ ถูกต้อง รวดเร็ว ไม่ได้รับการสนับสนุนหรือเป็นที่ยอมรับของประชาชน ฝ่ายเลขานุการขาด ประสิทธิภาพไม่มีความพร้อม ขาดการวางแผนหรือทิศทางการทำงานที่ชัดเจน ขาดการวางแผน ติดตามตรวจสอบที่ดีขาดความเป็นอิสระในการติดตามตรวจสอบ ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน และขาดความร่วมมือจากประชาชน ไม่สร้างข้อมูล ฐานข้อมูล เครือข่ายการทำงานของ คณะกรรมการ ใช้เวลาไปกับการรับข้อมูลจากหน่วยงานฝ่ายบริหาร รับฟังคำชี้แจงจากส่วนราชการ มากกว่าการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยตนเอง และการที่คณะกรรมการเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือเรียกเอกสารหลักฐานมาตรวจสอบหรืออาจลงพื้นที่ไปตรวจสอบหรือรับฟัง ปัญหา โดยคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ทำได้เพียงส่งเรื่องที่ตรวจสอบเสร็จแล้วให้กับรัฐบาลเพื่อดำเนินการต่อไปหรือส่งเรื่องให้หน่วยงานที่

เกี่ยวข้องที่มีอำนาจตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น ซึ่งมักเห็นผลช้าหรือไม่มีผลใดๆ เกิดขึ้นและคณะกรรมการไม่ได้มีกระบวนการติดตามเรื่องที่ส่งไปแล้ว ซึ่งเป็นอย่างนี้ทุกยุคทุกสมัย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันยังคงเกิดขึ้นและเพิ่มมากขึ้น ทำให้การควบคุม ตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.3 เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ ท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณอย่างไร

ข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณ ควรมีการออกกฎหมาย การกำหนดบทข้อบังคับให้รัฐบาล และหน่วยงานราชการต้องทำตามข้อสังเกต ข้อเสนอแนะ หรือมติของคณะกรรมการ การคัดสรรกรรมการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ ประสบการณ์ หรือมีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงบประมาณ การติดตามตรวจสอบงบประมาณ การจัดทำแผนการทำงานของคณะกรรมการ การติดตามตรวจสอบโดยยึดเอาผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมและประเทศชาติเป็นหลัก ไม่เป็นไปเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง มีความจริงจังในการปฏิบัติหน้าที่ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีหน่วยงานสนับสนุนที่มีความพร้อมมีประสิทธิภาพ มีข้อมูลและเครือข่ายเพียงพอ ได้รับความร่วมมือจากประชาชนและสังคม มีความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบโดยตรง เช่น ส.ต.ง. ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. เป็นต้น มีการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ต้องทราบกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน่วยงาน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอในการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน การศึกษาแนวคิด/ทฤษฎี กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และประสบการณ์จริงในการทำงาน ในการศึกษา วิเคราะห์ แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยคณะกรรมการติดตามการบริหาร งบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร โดยผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติงาน สภาพปัญหา อุปสรรค ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร

2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินงานตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

โดยสภาพปัญหาอุปสรรคในการในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการ ติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ที่ผ่านมามีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร มีสาเหตุ 4 ประการ คือ

#### 5.1.1 ปัญหาและอุปสรรค ด้านการทำงานของคณะกรรมการโดยรวม

กรรมการ ถือเป็นกลไกหลักสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจที่ได้รับมอบหมายจาก สภาเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามการบริหาร งบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ที่ได้กำหนด อำนาจหน้าที่ไว้ รวมทั้งภารกิจของคณะกรรมการในด้านต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ ยังไม่มีการกำหนดข้อบังคับให้รัฐบาลและ หน่วยงานต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ข้อสังเกต หรือมติของคณะกรรมการ การแต่งตั้งบุคคลผู้มา ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือผู้ทรงคุณวุฒิประจำคณะกรรมการมิได้คำนึงถึงความรู้ ประสบการณ์ หรือความเชี่ยวชาญด้านงบประมาณ การติดตาม ตรวจสอบการบริหารงบประมาณ ขาดการ ประชาสัมพันธ์งานของคณะกรรมการ ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ขาดการเชื่อมโยงข้อมูล ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เช่น ส.ต.ง. ป.ป.ช. ป.ป.ท. รวมทั้งภาคประชาชน ขาดความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเชิงลึกในการวิเคราะห์และตรวจสอบผลการใช้จ่ายงบประมาณ

ขาดทิศทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐสภาได้อนุมัติ รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการยังไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ ประธานคณะกรรมการยังมีได้มีข้อกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าประธานคณะกรรมการต้องมาจากฝ่ายค้าน ขาดหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลวิชาการด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน การดำเนินงานเกี่ยวกับผลผลิตในการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น การเข้าระบบ New GFMS Thai ของกรมบัญชีกลาง ระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSOCR) ของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น รวมถึงคณะกรรมการมีจำนวนมากทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมการหลายชุด คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะไม่มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานในแต่ละปีเพื่อช่วยให้คณะกรรมการสามารถจัดลำดับความสำคัญของภารกิจและช่วยให้มีการศึกษาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการนั้นได้รวดเร็วขึ้น

มีการแทรกแซงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจากฝ่ายบริหารทำให้ขาดความจริงใจในการตรวจสอบ คณะกรรมการขาดระบบช่วยอำนวยความสะดวกหรือระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานหรือสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น บุคลากรที่เกี่ยวข้องเฉพาะด้านสถานที่ทำงานของคณะกรรมการมีไม่เพียงพอ ขาดข้อมูลหรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการพิจารณา ฯลฯ ปัญหาความสนใจและการตอบสนองของฝ่ายบริหารต่อรายงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งมักพบว่า ฝ่ายบริหารค่อนข้างไม่ให้ความสนใจ การตอบสนองค่อนข้างล่าช้าและข้อมูลจากการติดตามผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร พบว่า ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการยังมิได้รับการตอบสนองจากฝ่ายบริหารอย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติในระยะยาวได้ รวมทั้งขาดความเชื่อมโยงการทำงานกับองค์การตรวจสอบควบคุมตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ถูกออกแบบให้เป็นอิสระและเอกเทศ ไม่มีความเชื่อมโยงในฐานะที่ได้รับการมอบแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้เป็น Parliamentary Officer ดังเช่นในต่างประเทศ การทำงานของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการงบประมาณของวุฒิสภานั้น ยังขาดทิศทางและระบบการดำเนินงานที่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับ PAC ของต่างประเทศ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกแผนงาน/โครงการยังคงเป็นไปตามญาติและเรื่องร้องเรียนที่ได้รับมา หรือความสนใจของคณะกรรมการเอง การศึกษาวิเคราะห์ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดมากนัก หรือมีลักษณะเป็นเรื่องการตรวจติดตามเร่งรัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานและให้ความสนใจในเรื่องของการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือกรณีทุจริตประพฤติมิชอบมากกว่าการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ซึ่งกรรมการที่สภาได้ตั้งขึ้นส่วนใหญ่มีความรู้ด้านการติดตามการบริหารงบประมาณไม่มากนัก มีกรรมการเพียงส่วนหนึ่งที่ เป็นผู้เชี่ยวชาญและมีความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณและประสบการณ์ในการบริหารจัดการ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านงบประมาณอย่างแท้จริง ประธานคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณยังมีได้มีข้อกำหนดไว้ชัดเจนให้ประธานมาจากฝ่ายตรงกันข้ามของรัฐบาล ซึ่งส่งผลทำให้การพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งรายงานการพิจารณาศึกษา ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการที่จะต้องเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาหาความสมบูรณ์ ความน่าเชื่อถือและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากขาดข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา

### 5.1.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำกลุ่มงานติดตามการบริหารงบประมาณ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งได้แก่กลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักกรรมการ 1 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานใกล้ชิดคณะกรรมการมากที่สุด มีหน้าที่สำคัญในด้านการประชุม และกิจการต่างๆ ของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตามงานกรรมการไม่มีเพียงงานธุรการหรืองานเลขานุการเท่านั้นแต่ยังมีงานด้านวิชาการอยู่ด้วยคือด้านการค้นคว้าและจัดทำเอกสารวิชาการและข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ เพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการยังไม่มีขีดความสามารถจำกัดในด้านบุคลากร งบประมาณ และระบบข้อมูลสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้เท่าที่ควร เนื่องจากยังมีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคบางประการคือ เจ้าหน้าที่ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานคือ ความรู้เกี่ยวกับด้านงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ การจัดทำติดตามและตรวจสอบการบริหารงบประมาณ เนื่องจากวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับสายงานที่ปฏิบัติซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงาน รวมทั้งขาดองค์ความรู้ในงานด้านกฎหมายและด้านวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้กับคณะกรรมการ ขาดความกล้าในการให้คำปรึกษาเสนอแนะข้อมูลด้านวิชาการ ขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี และอัตราบุคลากรจำกัดแต่ปริมาณงานมีจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการส่งเสริมและสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และเป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีการพัฒนาการทำงานของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ โดยเฉพาะงานด้านวิชาการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

### 5.1.3 ปัญหาและอุปสรรค ด้านการจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร

การสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ด้านข้อมูลเอกสารวิชาการ การวิเคราะห์สรุปผลข้อมูล เอกสารประกอบการประชุม การจัดสัมมนา การศึกษาดูงาน หรือการดำเนินการเรื่องอื่นใดมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลหรือเอกสารเร่งด่วนเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในเรื่องนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการต้อง

มีความพร้อมที่จะสืบค้น ค้นคว้าข้อมูลหรือเอกสาร แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงานที่พบ คือ ปัญหาเรื่องการสนับสนุนข้อมูลให้แก่คณะกรรมการล่าช้า เอกสารประกอบการพิจารณาที่มีจำนวนมาก การจัดเก็บเอกสารไม่เป็นระบบยากต่อการสืบค้น พื้นที่มีจำกัดในการจัดเก็บเอกสาร ทำให้สืบค้น หรือหาเอกสารที่เก็บไว้ไม่เจอ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของคณะกรรมการ การสืบค้น ค้นคว้า วิเคราะห์ จัดทำและให้บริการข้อมูลทางวิชาการขาดความสมบูรณ์ ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ และขาด การจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดเก็บเอกสาร หรือการพัฒนา ฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ ถูกต้องที่เป็นปัจจุบันและตรงตามความต้องการของคณะกรรมการ ในการ สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพก้าวหน้า ทันสมัย และครอบคลุมภารกิจของ คณะกรรมการ ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เท่าที่ควร

#### 5.1.4 ปัญหาและอุปสรรคด้านการขาดหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลวิชาการในด้านการ วิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา

การติดตาม ตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการ ติดตามการบริหารงบประมาณตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการ พิจารณาติดตาม ตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารงบประมาณ หลังจากใช้งบประมาณได้ผ่านอนุมัติ จากรัฐสภาแล้ว เพราะได้รับข้อมูลจากฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูล ให้แก่คณะกรรมการในการพิจารณา ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายนิติบัญญัติได้ข้อมูล ที่ได้รับจะล่าช้ากว่าฝ่ายบริหารเพราะฝ่ายบริหารเป็นคนทำข้อมูลให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผล การ ตรวจสอบ ควบคุมราชการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้งบประมาณรั่วไหลมีการใช้จ่ายเงิน งบประมาณที่ก่อหนี้สาธารณะมากเกินไป ปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นเชิงนโยบายเพื่อสร้างคะแนนเสียง (ประชานิยม) ฯลฯ โครงการรับจำนำข้าวรถคันแรก เป็นต้น ทำให้ประเทศสูญเสียงบประมาณเป็น จำนวนมาก ปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าทัน นานาประเทศและยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

#### 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหาร งบประมาณแผ่นดิน ของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภา ผู้แทนราษฎร มี ๔ ด้าน ดังนี้

## 5.2.1 ด้านการทำงานของคณะกรรมการโดยรวม

### 1) อำนาจหน้าที่และบทบาทความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

(1) ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทความรับผิดชอบของคณะกรรมการอย่างชัดเจน อาทิ การผลักดันให้มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของคณะกรรมการในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไว้ให้ชัดเจน หรือมีการกฎหมาย กฎ ระเบียบ เพื่อให้มีการตรวจสอบการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ฝ่ายบริหารต้องดำเนินงานตามข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ หรือเพิ่มบทลงโทษผู้บริหารที่ไม่ให้ความสำคัญต่อคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ โดยการระงับการพิจารณางบประมาณประจำปีของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นต้น ทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหรือบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมทั้งสองสภา รวมทั้งสร้างกลไกในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณ แผ่นดินให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน เพราะที่ผ่านมามีการดำเนินงานการตรวจสอบต้องหยุดชะงักเมื่อสภาได้ถูกยุบโดยฝ่ายบริหารปฏิรูปหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญและระเบียบ กฎหมาย เกี่ยวกับมติหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยมีข้อผูกพันว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องนำข้อสังเกต ข้อเสนอแนะ หรือมติของคณะกรรมการไปปฏิบัติตาม ถ้าไม่ปฏิบัติตามต้องมีบทลงโทษหรือมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) การเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณโดยการทำการวิเคราะห์ผลกระทบ การกำกับดูแลการจัดทำ การติดตามการใช้จ่าย และการประเมินผลสัมฤทธิ์การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

(3) สร้างกลไกในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบงบประมาณในส่วนของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน

(4) เพิ่มขีดสมรรถนะของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภาไทยให้เทียบเท่ากับคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณในระดับสากล โดยสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควรมอบหมายให้สถาบันพระปกเกล้าหรือหน่วยงานอื่นที่เหมาะสม จัดให้มีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการจัดทำงบประมาณ การติดตามตรวจสอบงบประมาณ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

### 2) คุณสมบัติส่วนบุคคลของคณะกรรมการ

การแต่งตั้งกรรมการมาดำรงตำแหน่งกรรมการด้านการติดตาม ตรวจสอบ การบริหารงบประมาณแผ่นดินควรคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกรงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ การติดตาม ตรวจสอบงบประมาณ เป็นหลักตลอดถึงการทุ่มเทการทำงานอย่างเต็มที่เพื่อให้มีผลงาน เป็นที่ประจักษ์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนผู้ได้เสียภาษี

ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และควรมีการฝึกอบรมพัฒนาสมาชิกรัฐสภาในเรื่องเทคนิคการติดตาม ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

### 3) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

(1) การดำเนินงาน ควรกำหนดทิศทาง ขอบข่ายการดำเนินงานที่ชัดเจนในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐสภานุมัติไว้พิจารณา ความถูกต้องของการดำเนินงานตามระเบียบกฎหมายและมาตรฐานการดำเนินงาน

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างภาคต่าง ๆ ควรสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับภาคประชาสังคม โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล การพบปะเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันเป็นระยะ ๆ

(3) การประชาสัมพันธ์ ให้โฆษกแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน เปิดโอกาสให้ซักถาม รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ฝึกอบรมสมาชิก เจ้าหน้าที่ รัฐสภาในด้านการให้ข่าวและจัดตั้งให้บริการ เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน

(4) มีการวางแผนและมีอิสระในการติดตาม ตรวจสอบ อาทิ ควรกำหนดให้ประธาน คณะกรรมการมาจากฝ่ายค้านและกรรมการต้องมีวินัย มีความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการ ติดตาม ตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

(5) คณะกรรมการ ควรเชิญผู้แทนจากสำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliament Budget Office : PBO) มาเป็นที่ปรึกษาและเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ เพื่อที่จะสนับสนุนข้อมูลทางเทคนิคและวิชาการด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้จ่าย งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น

(6) การดำรงตำแหน่ง ควรกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเป็นกรรมการสามัญและ กรรมการวิสามัญและอนุกรรมการไม่มากนัก เพื่อให้คณะกรรมการมีเวลาในการพิจารณา เรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่

(7) การเชื่อมโยงระหว่างการติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเข้าการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปี โดยการสร้างการเชื่อมโยงการปฏิบัติงาน อาทิ ข้อมูลด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น โดยมีการเชื่อมโยงการเข้าระบบ New GFMS Thai ของกรมบัญชีกลาง ซึ่งปัจจุบันทางกรมบัญชีกลางได้ส่งรหัสการถึงข้อมูลให้กับคณะกรรมการแล้ว ซึ่งปัจจุบันทางกรมบัญชีกลางได้ส่งรหัสการถึงข้อมูลให้กับคณะกรรมการแล้ว ระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSCR) ของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

เพื่อให้รู้เท่าทันข้อมูลด้านงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ และพัฒนาระบบฐานข้อมูล สนับสนุน พัฒนาระบบฐานข้อมูล โปรแกรมฐานข้อมูลด้านการงบประมาณเพื่อให้มีการติดตาม ตรวจสอบ การ บริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

(8) การจัดทำแผนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญทุกคณะ ควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานในแต่ละปี กรอบการทำงานและกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบ การกำหนดกรอบการทำงาน วิสัยทัศน์ แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการอย่างชัดเจน โดยเพิ่มประเด็นติดตาม ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มากขึ้น เช่น แผนการประชุม สัมมา ศึกษาดูงานในแต่ละปี ว่ามีที่ไหนบ้าง ดูงานเรื่องอะไร เป็นต้น เนื่องจากภารกิจที่สำคัญของสถาบัน นิติบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถวางแผนและจัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะพิจารณาตามภารกิจใน บทบาททั้ง 3 ด้าน คือ ด้านการพิจารณากฎหมาย ด้านการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่าย บริหารและด้านการพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ เช่น การตั้งเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ กลั่นกรองลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะพิจารณาของคณะกรรมการ

(9) ดำเนินการพัฒนาหน่วยสนับสนุนทางวิชาการเดิม อาทิ ห้องสมุด ศูนย์ข้อมูล ข่าวสาร การติดตามผลการบริหารงบประมาณของรัฐสภา ที่มีสมรรถนะพร้อมทำงาน มีอิสระและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

(10) จัดสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้และสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และ วิธีการทำงานของคณะกรรมการฯ รวมทั้งส่งเสริมให้สมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการติดตาม การ บริหารงบประมาณได้ไปศึกษาดูงาน แลกเปลี่ยนกับเครือข่ายสมาคมคณะกรรมการติดตามการ บริหารงบประมาณในต่างประเทศ

(11) การกำหนดแนวทางให้หน่วยงานนำผลการพิจารณาไปปฏิบัติ คณะกรรมการ ควรมีการกำหนดแนวทางในการผลักดันให้รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐนำผลการ พิจารณาของคณะกรรมการไปปฏิบัติ โดยผลการพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของ รัฐบาลการบริหาร จัดการงบประมาณและการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการต่าง ๆ เป็นต้น และด้าน การติดตามข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ คณะกรรมการควรมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ประจำ คณะกรรมการทำหน้าที่ติดตาม ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ เพื่อให้ คณะกรรมการได้รับทราบผลการดำเนินตามมติดังกล่าวจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นบ้าง

(12) การกำหนดภารกิจของคณะกรรมการให้มุ่งเน้นการติดตามตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงและคณะกรรมการ ทุกคณะควรมีแนวทางการดำเนินงานในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อย่างชัดเจนและหลีกเลี่ยงความ ซ้ำซ้อนในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการ

(13) ความเอาใจใส่ ประธานคณะกรรมการกิจการและกรรมาธิการทุกคนควรใส่ใจในการพิจารณาแต่ละเรื่องอย่างจริงจังและการสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบ (accountability) ให้คณะกรรมการคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก โดยไม่คำนึงผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง มีความโปร่งใสในการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน

(14) ข้อมูลในการตรวจสอบ คณะกรรมการควรมีการจัดเตรียมข้อมูลเบื้องต้นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล การบริหารงานของกระทรวงต่าง ๆ เช่น ปัญหาเร่งด่วน นโยบายการแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันแพงของกระทรวงพลังงาน นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล เป็นต้น เพื่อสามารถนำมาใช้ประโยชน์สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการได้ทันต่อความต้องการและมีการติดตามถูกต้อง รวดเร็ว

(15) สร้างกลไกในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน เพราะที่ผ่านมาการดำเนินงานการตรวจสอบต้องหยุดชะงักเมื่อสภาได้ถูกยุบโดยฝ่ายบริหาร

(16) การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการบริหารงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ เริ่มตั้งแต่อยู่ในพื้นที่ตนเอง หากพบเห็นการทุจริตของโครงการควรส่งเสริมให้ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง

(17) การประชาสัมพันธ์ ให้โฆษกแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน เปิดโอกาสให้ซักถามรับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ฝึกอบรมสมาชิก เจ้าหน้าที่ รัฐสภาในด้านการให้ข่าวและจัดตั้งให้บริการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนหรือเป็นที่ยอมรับของประชาชน

(18) จัดทำห้องประชุมแบบห้องปฏิบัติการ ดำเนินการพัฒนาและการนำกระบวนการ และระบบข้อมูลสนับสนุนการประชุมแบบห้องปฏิบัติการทางการบริหาร (Management Cockpit) มาใช้ในการประชุม

(19) พัฒนาหน่วยที่สนับสนุนทางวิชาการ อาทิ ห้องสมุด ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การติดตามผลการบริหารงบประมาณของรัฐสภา ที่มีสมรรถนะพร้อมทำงาน มีอิสระและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ โดยปัจจุบันไม่มีข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบ ติดตามที่ถูกต้องและรวดเร็ว

(20) จัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนของรัฐสภา เนื่องจากคณะกรรมการหลายคณะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวนมาก ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น คณะกรรมการการทหาร คณะกรรมการตำรวจ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ คณะกรรมการการปกครอง เป็นต้น ดังนั้น ควรมีการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนของรัฐสภาขึ้น เพื่อให้มีการกลั่นกรองลำดับความสำคัญและข้อมูลเบื้องต้น จะทำให้เกิด

ความรวดเร็วในการพิจารณามากขึ้นและเพื่อป้องกันการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ที่ผ่านหน่วยงานมักกล่าว ว่ามาชี้แจงคณะกรรมการคณะต่าง ๆ จนไม่มีเวลาทำงานประจำ

(21) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลคณะกรรมการขึ้นภายในสำนักกรรมการ 1 2 3 หรือ สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของรัฐสภา ที่คณะกรรมการสามารถสืบค้นข้อมูลได้ อย่างรวดเร็ว

(21) จัดสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และวิธีการทำงานของคณะกรรมการ รวมทั้งส่งเสริมให้สมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการติดตาม การบริหารงบประมาณได้ไปศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนกับเครือข่ายสมาคมคณะกรรมการติดตาม งบประมาณในต่างประเทศ

(22) จัดทำคู่มือความรู้เกี่ยวกับระบบงานของรัฐสภา รวมทั้งคู่มือการทำงาน ของคณะกรรมการ คู่มือการวิเคราะห์นโยบายและแผน คู่มือการวิเคราะห์งบประมาณ และคู่มือ การติดตามการบริหารงบประมาณสำหรับคณะกรรมการและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

(23) เมื่อมีการเริ่มจัดตั้งคณะกรรมการ ควรมีการกำหนดยุทธศาสตร์ การดำเนินงานของคณะกรรมการ สำหรับใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานและมีการปรับปรุงทบทวน ยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมในแต่ละปี

(24) ควรมีการถ่ายทอดการประชุมของคณะกรรมการ โดยฝ่ายสื่อโซเซียล ต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะในขณะนั้น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(25) การจัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุม ควรมีการจัดเตรียมเอกสารให้ พร้อมก่อนการประชุม บางคณะกรรมการให้ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ เลขานุการ หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิจัดเตรียมข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณา และให้ฝ่ายเลขานุการประสานหน่วยงาน ที่จะประชุม ของเอกสารล่วงหน้าก่อนวันประชุมเพื่อที่จะส่งให้คณะกรรมการแต่ละคนได้ศึกษา พิจารณาพร้อมหนังสือเชิญประชุมมิใช่ให้ในวันประชุมดังเช่นที่เป็นอยู่ เพื่อให้คณะกรรมการ พิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบมีข้อมูลในการตัดสินใจ

(26) การเผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการ แต่แต่ละสมัยประชุมว่าได้มีการ ดำเนินการอะไร อย่างไรบ้าง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจ รู้ถึงบทบาทและผลการดำเนินงานของ คณะกรรมการ

(26) จัดทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรตรวจสอบภายนอก เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ง. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคมด้านการ เฝ้าระวังและตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบงบประมาณของ ประชาชน เป็นต้น

### 5.2.2 ด้านการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการประจำกลุ่มงานติดตามการบริหารงบประมาณ

1) การเพิ่มองค์ความรู้ของบุคลากร โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณ โดยการศึกษาหรืออบรม เช่น กระบวนการระเบียบงบประมาณ การติดตามประเมินผลการรับการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของส่วนราชการ ตลอดจนถึงกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นต้น

2) บุคลากรควรมีการแสวงหาความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้านที่แท้จริง ไม่ว่าจะศึกษา อบรม สัมมนา ความรู้เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังและการงบประมาณ องค์ความรู้ด้านการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดิน จึงส่งผลให้ขาดความกล้าในการเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาวิชาการแก่คณะกรรมการหรือบุคคลในวงงานรัฐสภา

3) พัฒนาบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยในระยะสั้นมีการอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีทักษะความรู้ที่จำเป็น เช่น เทคนิคการประสานงาน การทำงานเป็นทีม การใช้คอมพิวเตอร์เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคนิคการจัดประชุม การเป็นฝ่ายเลขานุการที่ดี การใช้ภาษาต่างประเทศ ในระยะยาวควรส่งบุคลากรไปฝึกอบรมด้านงบประมาณและฝึกอบรมหลักสูตรของหน่วยงานอื่นด้วย เช่น กรมบัญชีกลาง มีการเข้ารับการฝึกอบรมในระบบ New GFMS Thai หลักสูตร “ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร (MIS) สำหรับกรรมการ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจในภาพรวมของระบบ รวมทั้งการทำงานของรายงานประเภทต่างๆ บนระบบ New GFMS Thai ในส่วนของระบบ MIS เพื่อให้สามารถนำข้อมูลที่ไปใช้ประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาให้แก่คณะกรรมการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

4) การทำงานเป็นทีม (Teamwork) มีความสำคัญมากต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานของคณะกรรมการให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับภาระงานที่มีปริมาณมากภายใต้ข้อจำกัดระยะเวลา ซึ่งการทำงานเป็นทีมจะส่งผลให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5) พัฒนาคือความรู้ในด้านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (e-document) หรือการจัดเก็บเอกสารโดยระบบบริหารจัดการไฟล์อัจฉริยะ รวมทั้งการพัฒนาเรียนรู้เรื่องการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น ผ่านโปรแกรม Zoom เป็นต้น เนื่องจากสถานการณ์โควิด-19 ที่กำลังแพร่ระบาด ทวีความรุนแรงเรื่อยๆ ในประเทศไทยและต่างประเทศ

### 5.2.3 ด้านการจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

จากสภาพปัญหาที่ผ่านมา ควรจัดทำและเร่งพัฒนาระบบฐานข้อมูลทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ โดยมีการดำเนินการดังนี้

1) จัดทำฐานข้อมูลออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านงบประมาณ ด้านข้อมูลกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์ รวมทั้งการจัดเก็บแบบสมัยใหม่ คือ การจัดเก็บโดยใช้เทคโนโลยีในการช่วยจัดเก็บ เช่น การจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (e-document) เป็นต้น

2) การจัดทำฐานข้อมูลโดยจัดเก็บเอกสารโดยระบบบริหารจัดการไฟล์อัจฉริยะ ซึ่งเป็นระบบบริหารจัดการไฟล์อัจฉริยะ ซึ่งต้องประสานงานกับสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ

โดยการจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลดังกล่าวจะทำให้การสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพก้าวหน้า ทันสมัย น่าเชื่อถือ ระบบการจัดฐานข้อมูลซึ่งมีการจัดเก็บข้อมูลเพียงชุดเดียว จะลดความซ้ำซ้อนและความแตกต่างของข้อมูล จึงทำให้ประหยัดพื้นที่ในการจัดเก็บข้อมูลและเกิดความรวดเร็วในการค้นข้อมูลทั้งในอดีตและปัจจุบัน ไม่มีปัญหาเรื่องพื้นที่ในการจัดเก็บ สามารถนำไปอ้างอิง และใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การจัดทำหรือค้นข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเร่งพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศของรัฐสภาให้สามารถเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระหว่างคณะกรรมการกับศูนย์คอมพิวเตอร์กับหน่วยงานอื่นทั้งในและนอกรัฐสภา เช่น สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

### 5.2.4 ด้านหน่วยงานที่จะสนับสนุนข้อมูลวิชาการในด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้งบประมาณของรัฐสภา

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้งตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556 แต่ยังไม่เคยร่วมงานกับคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ถ้ามีการจัดตั้งคณะกรรมการแล้ว หวังเป็นอย่างยิ่ง สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา จะทำงานเป็นหน่วยสนับสนุนงานของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณด้านการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อที่จะมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่คุ้มค่ากับเงินภาษีที่ได้เสียไปและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวมสืบไป โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) คณะกรรมการควรเชิญผู้แทนสำนักงานงบประมาณมาเป็นที่ปรึกษาและเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านงบประมาณ เพื่อให้การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น

๒) คณะกรรมการในการพิจารณาศึกษา วิเคราะห์ จัดลำดับหน่วยรับงบประมาณ โดยใช้เกณฑ์คุณภาพการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณที่กำหนดขึ้นร่วมกับสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (PBO)

๓) ควรมีการบูรณาการงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกับสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (PBO) โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ได้นำเอกสารหน่วยงานมารับงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ หรือเอกสาร ข้อมูล ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการในการประชุมแต่ละครั้ง นำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประมวลผล เพื่อสรุปเป็นข้อมูลในการสนับสนุนงานของคณะกรรมการหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการอนุมัติงบประมาณหรือเรื่องใดๆ ต่อไป

จากข้อเสนอที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้น จะทำให้ระบบการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร มีความครอบคลุมและเป็นระบบที่ถูกต้องมากขึ้น ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนที่เชื่อว่าตัวแทนของประชาชนจะดูแลเงินงบประมาณแผ่นดินให้มีการใช้จ่ายเงินที่คุ้มค่ากับเงินภาษีอากรที่ได้จ่ายไป และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- กนก วงษ์ตระหง่าน. (2530). การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2517). อุดมการณ์ทางการเมือง. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2547). ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วนิดา สัจพันโรจน์. (2550). การพัฒนาคณะกรรมการของวุฒิสภา. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

### วิทยานิพนธ์

- วีระ ไทยวานิช. (2539). การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณจ่าย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

### รายงานวิจัยของหน่วยงาน

- นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์.(2546). ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ.(2545). รายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุชาติพิทย์ ถิ่นวัฒนากุล และคณะ.(2548). บทบาทของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ปธาน สุวรรณมงคล.(2537). รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## บรรณานุกรม (ต่อ)

### ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- สุพจน์ ทรายแก้ว. (2552). การเสริมสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม, 2564, จาก <http://digi.library.tu.ac.th/index/0265/7-1-Jan-Apr-2552/03PAGE5-PAGE26.pdf>
- ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ. (ม.ป.ป.) . การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน.” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2564, จาก [www.senate.go.th/web-senate/research50/pdf/series1/d05.pdf](http://www.senate.go.th/web-senate/research50/pdf/series1/d05.pdf)

## ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์สำหรับเอกสารวิชาการส่วนบุคคล (IS)

หัวข้อ “การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำ  
และติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ”

หลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13



### แบบสัมภาษณ์

การควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำ  
และติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร  
สำหรับคณะกรรมการ ที่ปรึกษา นักวิชาการ ผู้ชำนาญการ และเลขานุการ ประจำคณะกรรมการ  
และบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้อง

#### คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์นี้จัดทำขึ้นเพื่อการวิจัยตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ  
รัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 ของสถาบันพระปกเกล้า เกี่ยวกับแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของ  
คณะกรรมการในการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมการบริหารงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ  
หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน เพื่อการบริหารงบประมาณเกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ  
ประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

ผลที่ได้จากการประเมินนี้จะนำไปใช้วิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย และจะเป็นแนวทาง  
สำหรับนำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล นำไปพัฒนา ปรับปรุงการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการ  
บริหารงบประมาณของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร  
ต่อไป และขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือไว้ ณ ที่นี้ด้วย

#### คำถามในการสัมภาษณ์

1. ท่านคิดว่าบทบาทของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ  
ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการ พิจารณาสอบถามข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ  
ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตาม ประเมินผลการรับ การใช้  
จ่ายงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ในระยะเวลาที่ผ่านมา  
คณะกรรมการประสบปัญหา อุปสรรค อย่างไร หรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

2. ท่านคิดว่าสาเหตุหลักที่ทำให้กลไกการควบคุมการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการ  
ศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว ?

.....

.....

2.1 หาก “ประสบความสำเร็จ” ท่านคิดว่าสาเหตุหลัก ที่ทำให้กลไกการควบคุมการบริหาร  
งบประมาณประสบความสำเร็จ คือสาเหตุใด

.....

.....

.....

2.2 หาก “ล้มเหลว” ท่านคิดว่าสาเหตุหลัก ที่ทำให้กลไกในการควบคุมการบริหารงบประมาณ  
แผ่นดินประสบความสำเร็จล้มเหลว คือ สาเหตุใด

.....

.....

.....

3. เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ ท่านมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่ม  
ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการ  
บริหารงบประมาณอย่างไร

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณท่านที่กรุณาตอบแบบสัมภาษณ์ เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้

นายอดุลย์ กองเพชร

หลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภา รุ่นที่ 13

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - ชื่อสกุล	นายอดุลย์ กองเพชร
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร งบประมาณ สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
คุณวุฒิการศึกษา	พุทธศาสตรบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย Master of Arts (Economics), Pune University. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมือง การปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร งบประมาณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2425-5900 ต่อ 6161 มือถือ : 061-729-1555