

สรุปผลการประชุม  
โครงการขยายผลการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ  
เรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณของรัฐ  
วันพุธที่ 28 มิถุนายน 2566 เวลา 8.30-12.00 นาฬิกา ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โปรแกรม Zoom

โครงการขยายผลการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ  
จาก โครงการวิจัยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564  
เรื่อง

**การพัฒนาขีดความสามารถของสภาผู้แทนราษฎร  
ในกระบวนการงบประมาณของรัฐ**

**ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.จรัส สุวรรณมาลา**  
ผู้วิจัยและวิทยากร  
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านงบประมาณของรัฐสภา  
อดีตรองอธิการบดีรัฐประหาร  
อดีตรองอธิการบดีรัฐธรรมนู  
อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**นายสมบัติ เหล็กกุล**  
ผู้ดำเนินรายการ  
นักวิชาการอิสระ  
ผู้ช่วยประสานงานจากสถาบันคลังสมองของชาติ

Meeting ID: 813 2338 5962  
Passcode : 052460

สำนักวิชาการ  
โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5761  
E-mail: research2062@gmail.com

โครงการขยายผลการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการนำเสนอผลงานวิจัยที่ได้รับทุนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณของรัฐ วิจัยโดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.จรัส สุวรรณมาลา และรองศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ โครงการดังกล่าว เกิดขึ้นจากความเห็นชอบของคณะกรรมการการวิจัยและพัฒนา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยความรับผิดชอบของกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายผลการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อต่อยอดงานวิจัย ผ่านการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Interviewing Key Informants) กลุ่มผู้นำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ (Research Utilization Users) และหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณ ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการสนับสนุนภารกิจด้านงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 และการดำเนินงานของบุคลากรสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การประชุมครั้งนี้จัดขึ้นเมื่อวันพุธที่ 28 มิถุนายน 2566 เวลา 8.30-12.00 นาฬิกา ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โปรแกรม Zoom โดยมี ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.จรัส สุวรรณมาลา หัวหน้าโครงการวิจัย เป็นวิทยากรบรรยาย และ นายสมบัติ เหล็กกุล นักวิชาการอิสระ เป็นผู้ดำเนินรายการ มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 100 คน ประกอบด้วย อดีตรองอธิการบดีสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 คณะกรรมการการวิจัยและพัฒนา ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ 1 สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักการประชุม และคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) หน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง (กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) รวมถึงสาธารณชนที่สนใจ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### การพัฒนาขีดความสามารถของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณของรัฐ

โดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.จรัส สุวรรณมาลา

รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ ในระบบสภาคู่ สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณของรัฐ โดยหลักการแล้ว รัฐสภาให้ความไว้วางใจและบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารทำหน้าที่จัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐได้อย่างกว้างขวาง รัฐสภา (โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร) ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ในกรณีของไทย ฝ่ายบริหารและระบบราชการไทยยังไม่เป็นที่น่าเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนในเรื่องความโปร่งใสและความมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น รัฐสภา (โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร) จึงควรทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐอย่างเข้มแข็งและจริงจังมากกว่ากรณีของประเทศอื่น ๆ โดยทั่วไป

รัฐสภาไทยในยุคเริ่มแรก (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475) มีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐโดยสมบูรณ์ ไม่มีข้อจำกัดใด ๆ การจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐเริ่มต้นขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา และเพิ่มขึ้นโดยลำดับ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต้องการให้รัฐสภา (โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร) มีขีดความสามารถในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น โดยออกกฎหมายจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในทางการคลัง เช่น กำหนดเพดานการกู้เงิน การก่อหนี้ กำหนดเพดานรายจ่ายประจำปีบางประเภท (รายจ่ายบุคลากร รายจ่ายชำระหนี้ รายจ่ายสวัสดิการสังคม รายจ่ายภาษี) กำหนดเพดานการจัดเก็บภาษี ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดทำและบริหารงบประมาณรายจ่ายตามที่รัฐสภากำหนด เช่น ให้ฝ่ายบริหารจัดทำงบประมาณตามรูปแบบที่กำหนด ให้เสนอรอบนโยบายงบประมาณต่อสภาเพื่อให้ความเห็นหรือให้ความเห็นชอบ และนำไปใช้เป็นกรอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอรัฐสภาให้นำเสนอผลการประเมินความคุ้มค่าของการจัดทำบริการและประสิทธิภาพของการใช้จ่าย ปรับปรุงกระบวนการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น เพิ่มบทบาทการให้ความเห็น/เห็นชอบกรอบนโยบายงบประมาณ (Pre-budget approval) ปรับโครงสร้างกรรมาธิการงบประมาณ (จัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างกรรมาธิการหลักและกรรมาธิการเฉพาะด้าน/อนุกรรมาธิการ) จัดตั้งหน่วยสนับสนุนทางวิชาการ (เช่น PBO) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านการวิเคราะห์งบประมาณทั้งระดับนโยบายและระดับแผนงาน (Macro-micro budget) ปรับปรุงกระบวนการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ยกกระดับขีดความสามารถของกรรมาธิการด้านการติดตามตรวจสอบฯ พัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบฯ โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล ส่งเสริมภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทในการติดตามตรวจสอบฯ ร่วมกับรัฐสภา จากการศึกษาพบว่ หลังปี 2551 เป็นต้นมา กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรโดยรวมได้รับการพัฒนาให้มีคุณภาพมากขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดเกิดขึ้นในช่วงหลังปี 2560 โดยพบว่า 1) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา สภาผู้แทนราษฎรให้ความสำคัญกับ

การควบคุมนโยบายการเงินการคลังและการรักษาวินัยการคลังของรัฐมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ดี สภาผู้แทนราษฎร ยังไม่มีกลไกในการกำกับดูแลการกำหนดกรอบนโยบายการเงินการคลัง (pre-budgeting control mechanism)

2) กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรโดยรวมมีคุณภาพสูงขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำข้อมูลและผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์มาประกอบการอภิปรายในวาระที่ 1 มากขึ้น หน่วยรับงบประมาณให้ความสำคัญกับข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญฯ มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด การจัดตั้งอนุกรรมการช่วยให้การพิจารณางบประมาณเฉพาะด้านมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น แต่น่าสังเกตว่าข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของกรรมการจำนวนไม่น้อยเป็นประเด็นเชิงหลักการและแนวทางการดำเนินงาน ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณโดยตรง นอกจากนี้ การเพิ่มจำนวนอนุกรรมการมากขึ้น ทำให้การจัดระบบการชี้แจงงบประมาณของส่วนราชการมีความซับซ้อนมากขึ้น และยังทำให้การวิเคราะห์งบประมาณของกรรมการมีลักษณะแยกส่วน (Fragmented) ลงรายละเอียดมากขึ้น และควบคุมภาพรวมของประเด็นยุทธศาสตร์/แผนงานได้น้อยลง

3) หน่วยงานสนับสนุนมีขีดความสามารถสูงขึ้น คือ สำนักกรรมการ 1 ได้พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ทักษะ และมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ “ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการวิสามัญฯ” ได้เป็นอย่างดี แต่ภาระงานที่เพิ่มขึ้นจากการมีจำนวนอนุกรรมการเพิ่มขึ้นในช่วงปีที่ผ่านมา ทำให้มองเห็นขีดจำกัดในการทำหน้าที่ของสำนักกรรมการ 1 ในส่วนของสำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) ได้พัฒนาขีดความสามารถในการทำหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิชาการให้แก่สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งในการพิจารณาในวาระที่ 1 และในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม PBO ได้ใช้กำลังคนและขีดความสามารถเกือบทั้งหมดไปกับการทำหน้าที่ข้างต้น ในขณะที่ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่น ๆ ได้อย่างเต็มที่ เช่น ด้านการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวมทั้งจัดทำประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง ด้านการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล และด้านจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าด้วยข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ ระยะเวลา และการเข้าถึงข้อมูล ทำให้คณะกรรมการการวิสามัญฯ ยังคงทำหน้าที่ในการพิจารณาได้เพียงการปรับลดหรือตัดงบประมาณเท่านั้น และตั้งข้อสังเกตให้ส่วนราชการไปปรับปรุงในปีงบประมาณถัดไป การลงมติรับหรือไม่รับหลักการในวาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3 ของสภาผู้แทนราษฎรยังคงยึด “เหตุผลทางการเมือง” เป็นหลัก นอกจากนี้ บทบาทด้านการติดตามผลการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรยังย่ำอยู่ที่เดิม โดยคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ดังกล่าว ยังไม่มีขีดความสามารถที่จะทำหน้าที่ติดตามผลการบริหารงบประมาณให้ครอบคลุมทั้งระบบได้อีกทั้งคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรคณะอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่งก็ทำหน้าที่ติดตามเร่งรัดการดำเนินงานส่วนราชการเช่นเดียวกัน แต่คณะกรรมการเหล่านี้ไม่ได้มีส่วนสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแต่อย่างใด

ประเด็นท้าทายในการจัดทำงบประมาณมี 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ฝ่ายบริหารมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยมากขึ้น ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาโดยรวมยังไม่มีกลไกการควบคุมกำกับดูแลการกำหนดนโยบายการเงินการคลังของฝ่ายบริหารที่ดีเพียงพอ

2) การจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารในหลายส่วนยังไม่เป็นไปตามหลักการจัดทำงบประมาณที่กำหนดไว้ เช่น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายงบกลาง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายยุทธศาสตร์ ตลอดจนการแสดงผลที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ฯลฯ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรยังคง

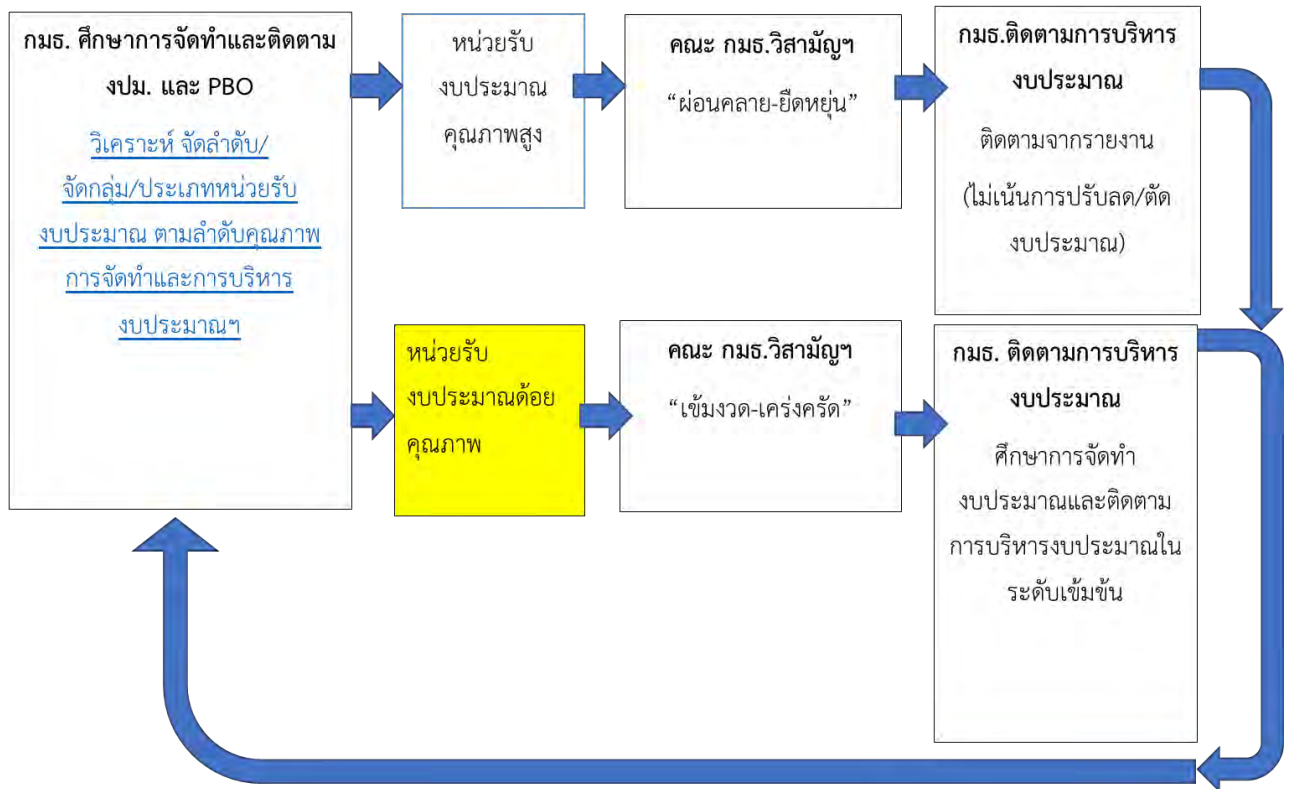
ต้องลงมติ “รับหลักการ” และให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกติกา “เสียงส่วนใหญ่” 3) ฝ่ายบริหารและหน่วยรับงบประมาณใช้อำนาจโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณไปใช้จ่ายโดยไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรโดยที่สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถควบคุมได้ 4) ฝ่ายบริหารและหน่วยรับงบประมาณจำนวนไม่น้อยยังไม่ได้นำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอย่างจริงจัง จึงพบว่ากรรมการฯ ตั้งคำถามและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำและการบริหารงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณในเรื่องเดิมซ้ำ ๆ ต่อเนื่องกันหลายปี และ 5) การประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทำให้ภาระการพิจารณางบประมาณฯ ของสภาฯ เพิ่มขึ้น จำนวนหน่วยรับงบประมาณได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะหน่วยรับงบประมาณประเภท “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” การจำแนกประเภทงบประมาณออกเป็นหลายประเภท (มาตรา 14) ส่งผลให้เกิดแผนงานโครงการแบบ “เบี้ยหัวแตก” (fragmented budget) ขึ้นอย่างกว้างขวาง จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากที่สภาผู้แทนราษฎรจะไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีคุณภาพและเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

**ข้อเสนอแนะที่ 1** ปรับบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรให้ครอบคลุมวงจรงบประมาณ ซึ่งบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรที่ “หายไป” จากวงจรงบประมาณมี 2 ส่วน คือ 1) การควบคุมกำกับดูแลการกำหนดนโยบายการคลังและการจัดสรรงบประมาณระดับมหภาค (Macro-budget oversight) โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (ตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561) เสนอร่างแผนการคลังระยะปานกลางต่อที่ประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้ความเห็นชอบก่อนที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ 2) ปรับบทบาทการติดตามผลการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร (budget execution oversight) โดยวางแผนกำหนดประเด็นการติดตามหน่วยงานพื้นที่ โดยคำนึงถึงความสำคัญ ความเสี่ยง และคุณภาพของการจัดทำและการบริหารงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ นอกจากนี้ ควรเลือกใช้วิธีการศึกษาหลายรูปแบบ เช่น การพิจารณารายงานของหน่วยตรวจสอบ (สตง. ปปช.) รายงานประจำปีของส่วนราชการ การศึกษาเชิงลึก การให้หน่วยงานเข้าชี้แจงข้อมูล การจัดตั้งเครือข่ายรัฐสภาร่วมกับภาคประชาสังคมเฝ้าระวังติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำข้อสรุปที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณในปีถัดไป นอกจากนี้ ควรมีการปรับบทบาทของคณะกรรมการวิสามัญฯ ให้มีส่วนร่วมกับคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ในการติดตามการบริหารงบประมาณในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ และมอบหมายให้สำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) และสำนักกรรมการ 1 (กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ) ร่วมกันเป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ อีกทั้งควรปรับสถานะและบทบาทของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นองค์กรหลักในกระบวนการงบประมาณของรัฐสภา

**ข้อเสนอแนะที่ 2** ยกระดับคุณภาพการจัดทำงบประมาณของรัฐให้สูงขึ้น และลดภาระการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรให้น้อยลง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยคุณภาพการจัดทำและการบริหารงบประมาณ และสภาผู้แทนราษฎรประกาศใช้หลักเกณฑ์ว่าด้วย “คุณภาพการจัดทำและการ

บริหารงบประมาณ” ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการติดตามผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ประกอบด้วย 1) จัดทำงบประมาณภายใต้หลักการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ (secure fiscal discipline budget) 2) จัดทำงบประมาณตรงเป้า (precise budget) 3) จัดทำงบประมาณมุ่งเน้นประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (efficient budget) และ 4) จัดทำงบประมาณให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (transparent budget) ทั้งนี้คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ โดยการสนับสนุนทางวิชาการจากสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (PBO) และสำนักงานกรรมการ 1 ทำการศึกษาและจัดลำดับ (ranking) หน่วยรับงบประมาณตามระดับคุณภาพของการจัดทำและการบริหารงบประมาณ และจัดกลุ่มหน่วยรับงบประมาณออกเป็นกลุ่มย่อยอย่างน้อย 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีคุณภาพและกลุ่มที่ด้อยคุณภาพ ในขั้นตอนการพิจารณาคำของงบประมาณของส่วนราชการ คณะกรรมการวิสามัญฯ นั้นจะให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่ “ด้อยคุณภาพ” มากเป็นพิเศษ และในขั้นตอนการติดตามผลการบริหารงบประมาณ คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณจะให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่ “ด้อยคุณภาพ” มากเป็นพิเศษเช่นกัน สำหรับหน่วยงานที่มีคุณภาพก็ควรจะใช้การพิจารณาและการติดตามผลที่แตกต่างกัน ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ขั้นตอนการพิจารณาคำของงบประมาณของส่วนราชการตามระดับคุณภาพของหน่วยรับงบประมาณ

ที่มา: สภาผู้แทนฯ กับงบประมาณของรัฐ (น. 32), โดย จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2566, กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

นอกจากนี้ อาจมีการให้รางวัลของรัฐสภาหรือรางวัลของสภาผู้แทนราษฎร สำหรับหน่วยรับงบประมาณที่มีคุณภาพดีเด่น และหน่วยงานที่มีการปรับปรุงคุณภาพได้อย่างน่าพอใจเป็นประจำทุกปี เพื่อผลักดันให้เกิดการแข่งขันระหว่างหน่วยงาน และจูงใจให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพงปม.

ของรัฐอย่างต่อเนื่อง มาตรการเหล่านี้จะกระตุ้นให้หน่วยรับงบประมาณที่จัดอยู่ในกลุ่ม “ด้อยคุณภาพ” เร่งปรับปรุงคุณภาพการจัดทำและการบริหารงบประมาณของตนเองให้ดีขึ้น ในระยะยาวจำนวนหน่วยงานที่ด้อยคุณภาพควรจะลดลง และหน่วยงานที่มีคุณภาพสูงก็ควรจะเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณลงได้โดยลำดับ และควรประสานงานกับหน่วยงานกลาง ได้แก่ กรมบัญชีกลาง คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อร่วมกันยกระดับคุณภาพระบบงบประมาณ โดยร่วมกันปรับปรุงมาตรฐานกลางให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณาเชิงคุณภาพที่กล่าวข้างต้น ดังนี้

กรมบัญชีกลาง ควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานรายงานการเงินประจำปีของหน่วยรับงบประมาณประเภทต่าง ๆ โดยให้แสดงข้อมูลต้นทุนมาตรฐานและต้นทุนจริงของการจัดบริการสาธารณะ และให้แสดงข้อมูลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 44

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ สังคมของการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานประเภทต่างๆ เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าของแผนงานโครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ และแผนงานโครงการตามนโยบายของรัฐบาล

สำนักงานปรมาณ ควรกำหนดมาตรฐานการจัดทำรายงานผลการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยรับบริการประเภทต่างๆ (ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 46) ให้แสดงตัวชี้วัด “คุณภาพ” ของการจัดทำและการบริหารงบประมาณตามข้อเสนอนี้ เช่น ตัวชี้วัด “ตรงเป้า” (precise budget) 5 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัด “มีประสิทธิภาพ คุ้มค่า” (efficient budget) 4 ตัวชี้วัด นอกจากนี้ สำนักงานปรมาณควรทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างแผนงบประมาณให้เป็นเอกภาพมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนระหว่างแผนงบประมาณประเภทต่าง ๆ อีกทั้งควรจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่โดยตรงให้มากที่สุด

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit) ของหน่วยรับงบประมาณที่จัดอยู่ในกลุ่ม “ด้อยคุณภาพ” และมีความสำคัญสูงเป็นลำดับแรก

### การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์และการขยายผลต่อยอดงานวิจัย

1. สำนักวิชาการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา มีภารกิจในการดำเนินงานเพื่อให้ได้เป้าหมายของการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย และมีการเผยแพร่รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณของรัฐ วิจัยโดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.จรัส สุวรรณมาลา และรองศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2564 ซึ่งกลุ่มงานวิจัยและพัฒนาจะดำเนินการจัดทำประเด็นองค์ความรู้ที่สำคัญแล้วนำไปเผยแพร่ในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านช่องทางของสำนักงานฯ ต่อไป สำหรับการขยายผลต่อยอดงานวิจัย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาได้ส่งเสริมให้มีการนำผลงานวิจัยไปใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง หากผู้เข้าร่วมโครงการสนใจประเด็นใด หรือโจทย์วิจัยใด สามารถส่งประเด็นดังกล่าวมาได้ที่กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา เพื่อนำมากำหนดเป็นหัวข้อในการให้ทุนสนับสนุนการวิจัย หรือนำหัวข้อการวิจัยให้สถาบันคลังสมองของชาติดำเนินการวิจัยต่อไปได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ในการสนับสนุนข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ สำนักวิชาการ โดยกลุ่มงานบริการวิชาการ 2 จะนำข้อมูลตัวเลขที่เกี่ยวข้องมาจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาตามบริบทของแต่ละปี ซึ่งผลการวิจัยและข้อเสนอของงานวิจัยนี้สามารถนำไปใช้ได้ในส่วนของหลักการและบทวิเคราะห์ของงบประมาณ และสามารถนำไปใช้ให้บริการข้อมูลวิชาการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

2. สำนักงบประมาณของรัฐสภา เนื่องจากยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนจากสำนักงาน อีกทั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภามีข้อจำกัดของจำนวนบุคลากร ทักษะ และภารกิจที่รับผิดชอบตลอดทั้งปี ดังนั้น สำนักงบประมาณของรัฐสภาจึงยังไม่ได้นำเสนอที่เกี่ยวกับการจัดกลุ่มคุณภาพของหน่วยรับงบประมาณไปใช้ประโยชน์หรือต่อยอดงานวิจัย อีกทั้งในการกำหนดเกณฑ์คุณภาพในการจัดกลุ่มหน่วยรับงบประมาณอาจต้องมีการปรึกษาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ฯลฯ เพื่อให้มีความชัดเจนและน่าเชื่อถือ หากมีการจัดกลุ่มมีคุณภาพและกลุ่มด้อยคุณภาพอาจมีผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย การจัดกลุ่มคุณภาพจึงต้องมีคำตอบให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ว่าใช้เกณฑ์อะไรในการตัดสินใจ นอกจากนี้ ในการจัดทำค่าของงบประมาณในแต่ละปี ทำเรื่องของงบประมาณปีนี้ แต่ใช้งบประมาณปีหน้า ซึ่งการใช้งบประมาณอาจเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ในแต่ละปี จึงอาจใช้งบประมาณได้ไม่เป็นไปตามที่กำหนด อีกทั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี หากมีการตั้งคณะกรรมาธิการฯ ชุดใหม่ในปีถัดไป คณะกรรมาธิการฯ จะยอมรับการจัดกลุ่มหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดว่ามีคุณภาพหรือด้อยคุณภาพหรือไม่ ทั้งนี้ หากมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในอนาคต สำนักงบประมาณของรัฐสภาพร้อมที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดกรอบความต้องการ หรือ TOR และควรเป็นการวิจัยแบบ Action research ที่ต้องมีการทดสอบเครื่องมือกับกลุ่มตัวอย่างจนเกิดความมั่นใจและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายแล้วจึงนำไปประกาศใช้ ซึ่งควรจะเริ่มต้นจากคณะกรรมาธิการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ต้องรับรู้และประกาศใช้ว่ามีการกำหนดเกณฑ์คุณภาพในการจัดกลุ่มหน่วยรับงบประมาณเพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายรัฐบาลในการจัดทำงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณของรัฐสภาสามารถนำเกณฑ์หรือเครื่องมือดังกล่าวนำไปใช้ในการต่อยอดต่อไป นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2567 โดยว่าจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จัดทำโครงการออกแบบสถาปัตยกรรมและกลไกในการเชื่อมโยงข้อมูลสำหรับการพัฒนาระบบสนับสนุนการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นคลังข้อมูลระบบสนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลและวิจัยสำหรับองค์กรดิจิทัล โดยแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ คือ ระบบการวิเคราะห์งบประมาณ และระบบการติดตามการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งงานวิจัยเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณของรัฐสภาสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในระบุดังกล่าวได้

3. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ควรมีการสรุปผลงานวิจัยเรื่องนี้ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ และในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด สำนักงบประมาณของฝ่ายรัฐบาลและสำนักงบประมาณของรัฐสภาควรมีเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนข้อมูล มีระบบการวิเคราะห์งบประมาณเรื่องต่าง ๆ

เพื่อให้กระบวนการการพิจารณามีประสิทธิภาพ สำหรับการต่อยอดงานวิจัย ควรจะใช้ระบบรัฐสภาแบบเปิด หรือ Open Parliament เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ทั้งจำนวนงบประมาณ และกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับประชาชนในการแบ่งปันข้อมูล ซึ่งจะเป็นการทำให้ประชาชนยอมรับมากขึ้น

4. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แสดงความคิดเห็นใน 3 ประเด็น คือ

1) จากผลการศึกษารายงานในประเด็นท้าทายข้อที่ 3 ฝ่ายบริหารและหน่วยรับงบประมาณใช้อำนาจโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณไปใช้จ่ายโดยไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยที่สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถควบคุมได้ ในข้อนี้เป็นการปรับปรุงงบประมาณหลังจากที่สภาได้อนุมัติงบประมาณไปแล้ว เนื่องจากหน่วยราชการนั้นอาจใช้เงินงบประมาณได้น้อยไม่ถึงจำนวนงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ดังนั้นจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2) การที่ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ถือว่าเป็นการทำหน้าที่ในบทบาทของคณะกรรมการในการตรวจสอบตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และ 3) การปรับปรุงคุณภาพในการจัดทำงบประมาณโดยการจัดทำเกณฑ์หรือตัวชี้วัด หากเป็นความเห็นในเชิงวิชาการก็สามารถที่จะดำเนินการปรึกษาหารือกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้

5. กรมบัญชีกลาง ในส่วนของการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของรายงานจะได้นำข้อสังเกตจากการศึกษาในครั้งนี้ไปหารือกับฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่อไป สำหรับปัญหาที่กรมบัญชีกลางพบคือ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการหลายคณะมักจะถามคำถามในเรื่องเดียวกันในหลายครั้ง ทำให้ทางกรมบัญชีกลางต้องเตรียมกำลังคนและเตรียมข้อมูลเพื่อมาชี้แจง ดังนั้น ทางสภาควรจะมีการบริหารจัดการเพื่อเป็นการลดภาระหรือลดการทำงานของข้าราชการในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ ในปัจจุบันทางกรมบัญชีกลางได้มีการสนับสนุนข้อมูลให้สภาเป็นจำนวนมาก เช่น ข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณในระบบ GFMS ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ

6. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ในส่วนของข้อเสนอแนะจากงานวิจัยที่ให้สำนักงบประมาณกำหนดมาตรฐานการจัดทำรายงานผลการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยรับบริการ ประเภทต่าง ๆ โดยให้แสดงตัวชี้วัดคุณภาพของการจัดทำและการบริหารงบประมาณ คือ ตัวชี้วัด “ตรงเป้า” (precise budget) และตัวชี้วัด “มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า” (efficient budget) ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์กับสำนักงบประมาณในการทำตัวชี้วัดแสดงศักยภาพการใช้จ่ายของหน่วยงาน โดยสำนักงบประมาณจะนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

7. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินและตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมต่อยอดงานวิจัยได้ในเรื่องของการตรวจสอบ โดยนำเสนอข้อเท็จจริงและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นอิสระและเป็นกลางในการปรับปรุงและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรมของหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความประหยัด และคุ่มค่า ซึ่งเป็นการรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนในการจัดทำงบประมาณของประเทศในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป การเพิ่มขีดความสามารถในการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย 4 ประเด็นที่สำคัญ คือ 1) การกำหนดกรอบงบประมาณการคลังโดยฝ่ายนิติบัญญัติ 2) การจัดทำ

ตัวชี้วัดหรือเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยรับงบประมาณ 3) การกำหนดหน้าที่และการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในต่าง ๆ ให้เป็นการทำงานเชิงรุก และ 4) การติดตามงบประมาณควรมีการดำเนินการในระยะยาว ทั้งนี้ ควรมีการนำข้อมูล Big data มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผลข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการเพิ่มขีดความสามารถในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะเป็นการสร้าง ความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการจัดทำงบประมาณตั้งแต่การเห็นชอบไปจนถึงการตรวจสอบและประเมินผล โดยเป็นการควบคุมบริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ มีความโปร่งใส ประหยัด คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

#### บรรณานุกรม

จรัส สุวรรณมาลา, และ วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2566). **สภาผู้แทนฯ กับงบประมาณของรัฐ**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

จัดทำโดย

นางสาววิจิตรา ประยูรวงษ์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กรกฎาคม 2566