

รายงานการวิจัย

เรื่อง

ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

THE EFFICIENCY OF THE ANNUAL BUDGET SCRUTINIZING
COMMITTEE OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

โดย

ดร. ณรงค์ สัจพันโรจน์

เสนอ

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนา รัฐสภา

ด้วยเงินทุนสนับสนุนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปี 2542

รายงานการวิจัย



เรื่อง

ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

THE EFFICIENCY OF THE ANNUAL BUDGET SCRUTINIZING
COMMITTEE OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

โดย

ดร. ณรงค์ สัจพันโรจน์

เสนอ

คณะกรรมการวิจัยและพัฒนา รัฐสภา

ด้วยเงินทุนสนับสนุนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปี 2542

คำนำ

โครงการวิจัยประสิทธิภาพของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้ ได้รับการสนับสนุนให้จัดทำขึ้นโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจสำคัญของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

โครงการนี้สำเร็จลุล่วงได้ดี ด้วยความกรุณาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย คณะกรรมการวิจัยและพัฒนา คณะกรรมการผู้อ่านวิจารณ์ ที่ได้เสียสละเวลาและความพยายามในการให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ด้านวิชาการและรูปแบบแก่ผู้ดำเนินงานวิจัยนี้อย่างเต็มสมบูรณ์ ซึ่งเป็นผลดีอย่างยิ่งต่อผู้ดำเนินงานวิจัยนี้

ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ประสานงานวิจัย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย ที่ช่วยประสานงานให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ของห้องสมุดรัฐสภาที่บริการข้อมูลให้เป็นอย่างดี

ดร.ณรงค์ สัจพันโรจน์

ผู้วิจัย

30 กันยายน 2543

บทคัดย่อ



จากการวิจัยถึงประสิทธิภาพการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้พบอุปสรรคปัญหาต่างๆ ดังนี้ (1) อุปสรรคปัญหาจากคณะกรรมการ
การฯ ที่มีการใช้คณะกรรมการวิสามัญเพียงคณะเดียวในการพิจารณารายละเอียดงบประมาณ (2)
อุปสรรคปัญหาจากการปฏิบัติงานขององค์กรต่างๆ ที่ยังขาดการชี้แจงที่เป็นระบบและแนวทางที่จะ
ให้คณะกรรมการฯ ได้เข้าใจถึงภารกิจสำคัญของส่วนราชการ ตลอดจนทั้งแผนงานต่างๆ ที่จะสอดคล้อง
คล้อยกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และขาดการจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญใน
การชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ และ (3) อุปสรรคปัญหาจากระบบและกระบวนการงบประมาณ
ที่ใช้อยู่ที่ยังไม่เหมาะสม โดยกำหนดระยะเวลาการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี
ของคณะกรรมการฯ สั้นไป แต่กระบวนการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลกลับมีหลายขั้นตอน

การวิจัยจึงได้วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขอุปสรรคปัญหาสำคัญ
ต่างๆ เพื่อให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้นดังนี้

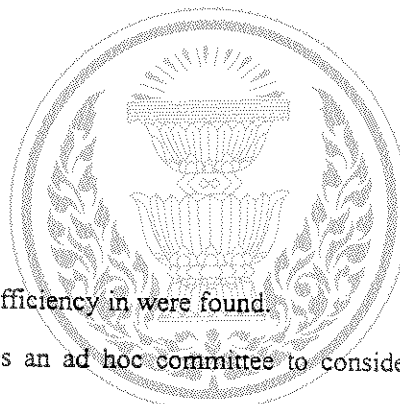
ประการแรก สำหรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ นั้น ควรพิจารณาปรับปรุง
คณะกรรมการวิสามัญฯ ให้เป็นคณะกรรมการวิสามัญที่สามารถพิจารณางบประมาณรายจ่าย
ประจำปีได้อย่างต่อเนื่อง และควรตั้งอนุกรรมการของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณราย
จ่ายขึ้นหลายๆ คณะตามความจำเป็นของงานสำคัญแต่ละด้าน โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิเข้าช่วยร่วม
พิจารณาด้วย

ประการที่สอง สำหรับการปฏิบัติงานขององค์กรต่างๆ ที่ร่วมพิจารณางบประมาณ
รายจ่ายประจำปีกับคณะกรรมการฯ นั้น ควรมีการอบรมและชี้แจงเกี่ยวกับองค์ประกอบที่สำคัญ
ของงบประมาณในลักษณะผลงานและแผนงานให้แก่บุคลากรและหัวหน้าส่วนราชการที่เข้าชี้แจง
ตลอดทั้งคณะกรรมการฯ ให้มีความเข้าใจในระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานและแผนงานให้
ครบสมบูรณ์

ประการที่สาม สำหรับระบบงบประมาณนั้น ควรพิจารณาใช้ระบบงบประมาณ
สองปีแทนระบบงบประมาณหนึ่งปี เพื่อมีเวลาในการจัดทำงบประมาณประจำปีได้มากขึ้น ซึ่งจะ
ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในมาตรา 180 ซึ่งจะเป็นเรื่องยาก แต่หากยังใช้ระบบงบ
ประมาณหนึ่งปีอยู่ ก็ควรจะต้องพิจารณาการลดขั้นตอนและกระบวนการการทำงานงบประมาณให้มีขั้น
ตอนและกระบวนการน้อยลง และเริ่มการจัดทำงบประมาณประจำปีให้เร็วขึ้น

(3)

ABSTRACT



In this research , four main obstacles to efficiency in were found.

First, the House of Representatives uses an ad hoc committee to consider the annual budget, instead of using a single, permanent committee, and sub-committees to do continuous jobs.

Second, personnel of the various government departments and agencies are often unable to explain how their organizations' plans relate to National Social and Economic Development Plan, government policy, and lack of fundamental informations for requesting annual budget.

Third, the budget is allocated on a yearly basis. The process does not provide sufficient time for the budget committee to consider the details of the budget. There are also too many time-consuming steps in the budget process.

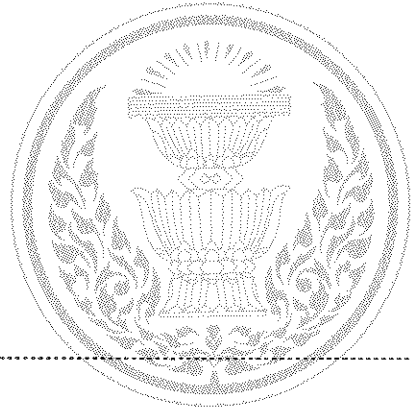
The research suggests a number of measures to cope with the aforementioned problems.

First, the ad hoc annual budget committee should be changed to a permanent annual budget committee in order to work continuously and more efficiently. Many sub-committees should be set up to help the committee to consider the various requests, plans and projects in time.

Second, a seminar course should be established to teach department and agency level personnel about the National Social and Economic Development Plan and government policy so these organizations can develop plans consistent with the national agenda.

Third, a bi-annual budget system would allow more time for the ad hoc annual budget committee's deliberations, but such a change would require an amendment to the constitution, and thus would be very hard to implement. If the present one-year budget system is used, unnecessary steps should be cut out of the budget processes, and the process should be started early in order to allow more time for the ad hoc annual budget committee's deliberations.

สารบัญ



	หน้า
คำนำ.....	(1)
บทคัดย่อ.....	(2)
สารบัญ.....	(4)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 สภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	4
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	5
1.4 วิธีการวิจัย.....	6
1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ.....	6
บทที่ 2 กรอบความคิดเชิงทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม.....	7
2.1 แนวความคิดและข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ.....	10
2.2 แนวความคิดการใช้คณะกรรมการสิทธิการและกรรมการงบประมาณ ช่วยพิจารณางานนิติบัญญัติ.....	13
2.3 แนวความคิดการใช้คณะกรรมการงบประมาณในประเทศไทย.....	18
2.4 เปรียบเทียบแนวความคิดสำหรับคณะกรรมการงบประมาณ ของไทยและต่างประเทศ.....	21
2.5 แนวความคิดให้คณะกรรมการงบประมาณได้รับเวลาเพิ่มขึ้น โดยใช้ระบบงบประมาณสองปีเข้าช่วยในประเทศไทย.....	26
บทที่ 3 กระบวนการและอุปสรรคปัญหาในการพิจารณางบประมาณของไทย.....	30
3.1 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ คณะกรรมการ.....	30
3.2 แนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการและหน่วยราชการที่ร่วม พิจารณางบประมาณกับคณะกรรมการ.....	39
3.3 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ สภาผู้แทนราษฎร.....	65



3.4 ระบบ กระบวนการ วงจรและปฏิทินงบประมาณรายจ่าย	70
บทที่ 4 เสนอแนะแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของคณะกรรมการฯ ให้สูงขึ้น	85
4.1 แนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานพิจารณาของ	85
4.1.1 คณะกรรมการฯ	85
4.1.2 ส่วนราชการที่เข้าชี้แจง	109
4.1.3 สำนักงานประมาณ	119
4.1.4 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	127
4.2 การปรับปรุงระบบและกระบวนการงบประมาณ	131
4.2.1 ปรับปรุงระบบงบประมาณ	131
4.2.2 ปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ	142
บทที่ 5 บทสรุป	157
5.1 ข้อเสนอแนะและแก้ไขอุปสรรคปัญหาาระยะสั้น	163
5.2 ข้อเสนอแนะการแก้ไขอุปสรรคปัญหาาระยะยาว	177
บรรณานุกรม	181



1.1 สภาพปัญหา

ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างมากต่อกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้เพราะ

ประการแรก การพิจารณาตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงของงบประมาณรายจ่ายในขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนสุดท้าย และเป็นขั้นตอนที่วิเคราะห์โดยสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อนุมัติให้รัฐบาลนำเงินงบประมาณที่ได้จากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายได้ โดยไม่ให้เกิดการรั่วไหล หรือใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็น โดยสภาผู้แทนราษฎรจะจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้เชี่ยวชาญทางด้านงบประมาณมาเป็นผู้พิจารณางบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลขอมาในทุกๆด้าน โดยละเอียดและรอบคอบ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติสูงสุด สำหรับปีงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2543 นั้น รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้เชี่ยวชาญทางด้านงบประมาณจากภายนอก รวมทั้งหมด 57 คน

แต่อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯยังมีอุปสรรคและปัญหาอยู่หลายประการที่ขัดขวางการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่ควร คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับระบบกลไก และกระบวนการงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยให้คณะกรรมการฯมีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ การพิจารณาของคณะกรรมการฯต้องเป็นไปอย่างเร่งรีบ เพื่อให้การพิจารณาทันกับเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ ซึ่งกำหนดสั้นไป และก่อให้เกิดปัญหาของงบประมาณรายจ่ายกระจุกตัวในบางเขต บางจังหวัด และมีการรั่วไหลจากการใช้งบประมาณเกินความจำเป็นและสูงกว่าราคาดมาตรฐาน ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการฯไม่มีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณาที่รัฐบาลขอมาได้โดยละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร

2. การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อขอให้รัฐสภาตราเป็นพระราชบัญญัติรองรับการใช้งบประมาณนั้น ยังมีจุดอ่อน และไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลขาดการจัดตั้งงบประมาณที่เป็นระบบ งบประมาณรายจ่ายที่ขอมาไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่รัฐบาลได้ประกาศระบุนไว้ ก่อนที่จะเข้าทำหน้าที่รัฐบาลเพื่อรับใช้ประชาชนและประเทศชาติ และไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ ทำ



ให้คณะกรรมการฯ ต้องเสียเวลาวิเคราะห์และตรวจสอบปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้กับรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลที่เข้าชี้แจงงบประมาณจนเกินความจำเป็น

3. การนำงบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาอนุมัติไปใช้จ่ายเป็นงบประมาณนั้น รัฐบาลยังไม่ใช้จ่ายไปตามที่รัฐบาลได้ระบุไว้ให้แก่รัฐสภาหรือคณะกรรมการฯ มีการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขโดยรัฐบาลเอง หรือโดยผ่านทางสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นผู้อนุมัติเปลี่ยนแปลง

4. องค์กรและบุคลากรส่วนใหญ่ของราชการยังขาดความรู้ความเข้าใจในงบประมาณแบบแสดงแผนงาน ไม่ได้จัดตั้งอนุมัติและบริหารงบประมาณไปตามแผนงาน และไม่ตรงวัตถุประสงค์ของงบประมาณแบบแสดงแผนงานอย่างแท้จริง ทำให้งบประมาณใช้จ่ายไปอย่างขาดทิศทาง และไม่เป็นผลดีต่อประเทศชาติในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการฯ ไม่สามารถควบคุมการอนุมัติงบประมาณ ให้เป็นไปตามแผนงานที่ดีในระยะยาวได้เช่นเดียวกัน เพราะคณะกรรมการฯ ขาดผู้มีความรู้และประสบการณ์ที่พอเพียง และไม่มีเวลาพอที่จะพิจารณาในขณะที่พิจารณาอนุมัตินั้น อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ด้วย

5. คณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการในลักษณะวิสามัญ ไม่มี ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน จึงเกิดข้อบกพร่องหลายประการ อาทิ ขาดรายละเอียดและข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ในปีที่แล้วๆ มา นำมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ขาดการสร้างฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ เพื่อช่วยพิจารณารายละเอียดงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อประเทศชาติและประชาชน และองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ยังไม่สามารถเลือกสรร จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากนัก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังขาดผู้มีความรู้ และประสบการณ์ทางด้านงบประมาณ ประกอบทั้งสภาผู้แทนราษฎรมักแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญทางด้าน งบประมาณเพื่อช่วยพิจารณาในคณะกรรมการฯ มีสัดส่วนน้อยไปหรือไม่มี และมัก จะตั้งสมาชิกหรืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเกี่ยวพันทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิก คณะกรรมการฯ โดยยึดถือเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา งบประมาณ ทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ขาดประสิทธิภาพไปเท่าที่ ควร อาทิ องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ในปีงบประมาณ 2541 - 2542 (ตามตารางที่ 1.1) ซึ่งขาดการตั้งผู้เชี่ยวชาญจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก และคุณสมบัติของกรรมการฯ ก็มี ค่อนข้างจำกัดมีไม่หลากหลาย เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายที่มีอยู่หลายด้าน หลายสาขา หลายแผนงาน หลายงานและหลายโครงการ

ตารางที่ 1.1

องค์ประกอบคุณสมบัติคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณ

ของสภาผู้แทนราษฎร ปีงบประมาณ 2541 - 2542

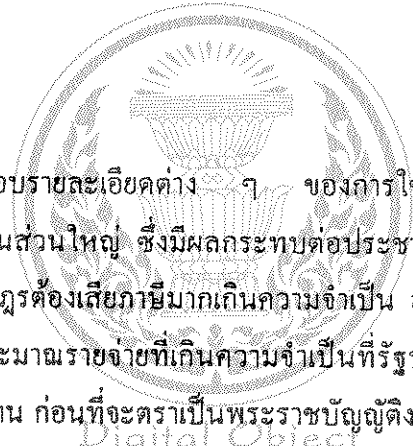
ปีงบประมาณ 2541

มัธยม	ปวช.	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาเอก
ดั้น - ปลาย 6	พาณิชย 3	วิศวกรรม 2 นิติศาสตร์ 8 บริหารธุรกิจ 4 แพทยศาสตร์ 2 ศึกษาศาสตร์ 2 ครุศาสตร์ 2 บัญชีศาสตร์ 1 เศรษฐศาสตร์ 2 เกษตรศาสตร์ 1	นิติศาสตร์ 3 บริหารธุรกิจ 3 ศึกษาศาสตร์ 2 เศรษฐศาสตร์ 3 รัฐประศาสนศาสตร์ 5 ศิลปศาสตร์ 1 พาณิชยศาสตร์ 1	วิศวกรรม 1 นิติศาสตร์ 1 บริหารธุรกิจ 2
6	3	26	18	4 = 57

ปีงบประมาณ 2542

มัธยม	ปวช.	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาเอก
ดั้น - ปลาย 8	บริหารธุรกิจ 1	วิศวกรรม 3 นิติศาสตร์ 8 บริหารธุรกิจ 2 แพทยศาสตร์ 1 ศึกษาศาสตร์ 3 บัญชีศาสตร์ 1 เกษตรศาสตร์ 1 ศิลปศาสตร์ 3 รัฐศาสตร์ 1 พาณิชยศาสตร์ 1	นิติศาสตร์ 3 บริหารธุรกิจ 3 ศึกษาศาสตร์ 2 เศรษฐศาสตร์ 3 รัฐประศาสนศาสตร์ 5 ศิลปศาสตร์ 1 พาณิชยศาสตร์ 1	วิศวกรรม 1 นิติศาสตร์ 1 บริหารธุรกิจ 2
8	1	25	18	5 = 57

หมายเหตุ : กรรมการเกือบทั้งหมด 54 ท่าน มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจาก
สำนักงบประมาณ 2 ท่าน จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคม 1 ท่าน โดยไม่มีผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ จากภายนอกเลยทั้ง 2 ปี



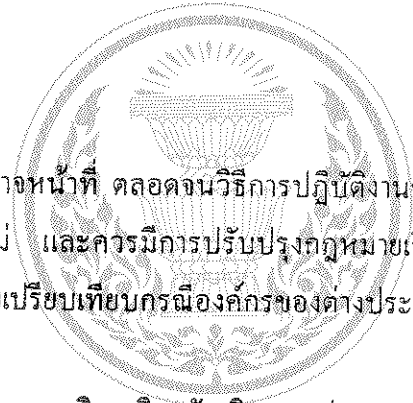
ประการที่สอง เป็นขั้นตอนการตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ ของการใช้งบประมาณรายจ่าย ที่ได้มาจากการเก็บภาษีจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนได้ หากไม่มีการตรวจสอบให้ละเอียดรอบคอบ ทำให้ราษฎรต้องเสียภาษีมากเกินไป สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการฯ มีสิทธิที่จะตัดงบประมาณรายจ่ายที่เกินความจำเป็นที่รัฐบาลขอมาได้ในทุกรายการ ทุกโครงการ ทุกงาน และทุกแผนงาน ก่อนที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่รัฐบาลก็สามารถทำได้ ทั้งนี้เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของรัฐบาล อันมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกจากการบริหารประเทศ

ประการที่สาม เป็นขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในด้านต่าง ๆ ทั้ง 12 ด้าน ดังนี้ ด้านการเกษตร ด้านการอุตสาหกรรม ด้านการคมนาคม ด้านการพาณิชย์ ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการบริหารสังคม ด้านการรักษาความมั่นคง ด้านการรักษาความเรียบร้อยภายในประเทศ ด้านการบริหารงานทั่วไป และด้านการชำระหนี้เป็นเงินกู้ ซึ่งหากมีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายทั้ง 12 ด้าน ให้มีความสอดคล้องและได้สัดส่วนตามสัดส่วนที่ควรจะเป็นตามหลักวิชาการที่ดี ไม่มีการเมืองเข้าแทรกแซงที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายต้องเบี่ยงเบนไป ซึ่งจะทำให้ความเจริญของประเทศชาติเป็นไปอย่างราบรื่น และรวดเร็ว และไม่มีปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจหรือสังคมเกิดขึ้นต่อประเทศได้ ทั้งนี้เพราะงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายในแต่ละปีนั้นมีจำนวนมาก และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติได้อย่างมาก

ประการที่สี่ ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ อยู่เสมอ ว่าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาทิ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ที่ได้ผ่านพ้นไปแล้ว มีการพิจารณางบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายกระจุกตัวในบางจังหวัดและบางเขตมากจนผิดสังเกต ซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวเป็นผลเสียต่อคณะกรรมการฯ และสภาผู้แทนราษฎร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องค้นหาสาเหตุของปัญหา และวางแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงานการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ให้เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษาวิจัยในเรื่องประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี มีวัตถุประสงค์ เพื่อ



1. วิเคราะห์โครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการว่ามีประสิทธิภาพเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยว กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างไรหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกรณีองค์กรของต่างประเทศ ด้วย

2. ศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4. เสนอทางเลือกของ รูปแบบและวิธีการปฏิบัติ ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่าย ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 ขอบเขต

การศึกษาวิจัยจะดำเนินการในลักษณะปฐมภูมิและทุติยภูมิ เพื่อให้ได้ข้อมูลรายละเอียดที่ชัดเจน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ได้ผลอย่างจริงจัง โดยจะมีวิธีการดังต่อไปนี้

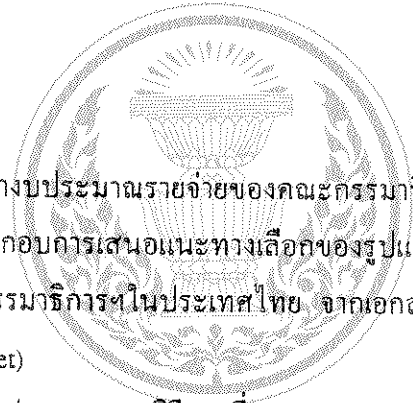
1. สํารวจและศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์ประกอบ คุณสมบัติ และแนวทางการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการฯ วิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. สํารวจรายละเอียดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขกฎข้อบังคับต่าง ๆ จากเอกสารต่าง ๆ ของรัฐสภา สํานักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. สํารวจรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีต่าง ๆ ที่ล่วงมา จากเอกสารต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา

4. เข้าสํารวจและสังเกตการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2543 เพื่อให้ได้รายละเอียดข้อมูลและแนวทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่อย่างแท้จริงในปัจจุบัน

5. สอบถามความเห็นจากคณะกรรมการฯ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่บางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณในขั้นตอนที่จำเป็น



6. สํารวจและคํานหาข้อมุลของการพิจารณาขบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการพิจารณาขบประมาณของประเทศตําง ๆ เพื่อนํามาประกอบการเสนอแนะทางเลือกรูปแบบและวิธีการพิจารณาขบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯในประเทศไทย จากเอกสารตํางๆ และจากฐานสํับคํานหาข้อมุลทางคอมพิวเตอร์ (Internet)

7. วิเคราะห์และเสนอแนะทางเลือกรูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมของการพิจารณาขบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขบประมาณประจำปีให้แก่สํานักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนํามาไปพิจารณาและดําเนินการตามที่จะเห็นเหมาะสมต่อไป

1.4 วิธีการ

การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการดังนี้

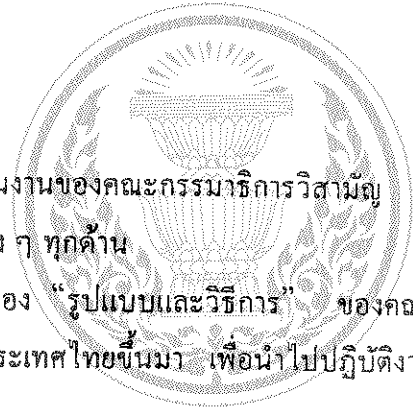
1. เก็บรวบรวมข้อเท็จจริงจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสามัญฯ จากสํานักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสํานักงานของรัฐสภา จากสํานักขบประมาณ จากกระทรวง ทบวง กรมตําง ๆ ที่ขออนุมัติขบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยขอผ่านสํานักขบประมาณ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขบประมาณรายจ่ายประจำปีขบประมาณ และจากเอกสารตํางประเทศสำหรับองค์กรในตํางประเทศด้วย

2. สัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการในสํานักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการในสํานักขบประมาณ และในกระทรวง ทบวง กรมตําง ๆ ที่ขบประมาณรายจ่ายประจำปี เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขบประมาณประจำปี ที่บุคคลเหล่านั้นได้เคยประสบมา

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

จากการศึกษาวิจัยจะได้รับ

1. คํานพบ โครงสร้าง บทบาท และอํานาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่ามีประสิทธิภาพและเหมาะสมเพียงใด และควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอํานาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯอย่างไรบ้าง โดยมีการเปรียบเทียบกรณีองค์กรขบประมาณของประเทศในเรืองเดียวกันด้วย



2. ค้นพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน

3. จะมีการค้นหาและเสนอแนวทางเลือกของ “รูปแบบและวิธีการ” ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประเทศไทยขึ้นมา เพื่อนำไปปฏิบัติงาน
ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

Digital Object
National Assembly Library

บทที่ 2 แนวคิดและงานวิจัย



ประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่วนมากจะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ถึงอำนาจการปกครองประเทศไว้เป็นสามอำนาจสูงสุด คือ (1) อำนาจนิติบัญญัติ (2) อำนาจบริหาร และ (3) อำนาจตุลาการ โดยระบุถึงสาระสำคัญของประการของอำนาจทั้งสามไว้ในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนของการแบ่งแยกอำนาจ และเพื่อให้อำนาจทั้งสามเป็นไปโดยอิสระจากกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยยึดประชาชนเป็นหลักสำคัญในการแบ่งอำนาจและปกครองประเทศ

ประเทศนอร์เวย์ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1814 ถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับจากการปกครองว่า ราษฎรของประเทศมีสิทธิปกครองตนเอง ความเต็มใจของราษฎรเป็นปัจจัยกำหนดอำนาจการปกครอง และอำนาจการปกครองนั้นจะกระทำในนามของราษฎร ราษฎรเลือกผู้แทนเข้ารัฐสภาด้วยความไว้วางใจเพื่อตรากฎหมายใช้บังคับในสังคม

"The people of a nation are entitled to govern themselves.

The will of the people should determine the actions of the governing power, and the governing power governs on behalf of the people. The people elect representatives to a national assembly which is entrusted, among other things, with enacting the laws held to be in that society."

(The Norwegian Parliament, 1966 : 4)

ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีสภาผู้แทนราษฎรและมีสภาสูง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศ มีการปกครองโดยนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1901 ใช้ระบบสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญได้แบ่งการใช้อำนาจการปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ โดยมีผู้ใช้อำนาจ คือ รัฐบาล รัฐสภา และศาลตามลำดับ (รัฐสภาออสเตรเลีย, 1999 : 1)

ประเทศฝรั่งเศสแบ่งอำนาจการปกครองประเทศเป็น 3 อำนาจ และมีการใช้
อำนาจดังผังรูปดังต่อไปนี้

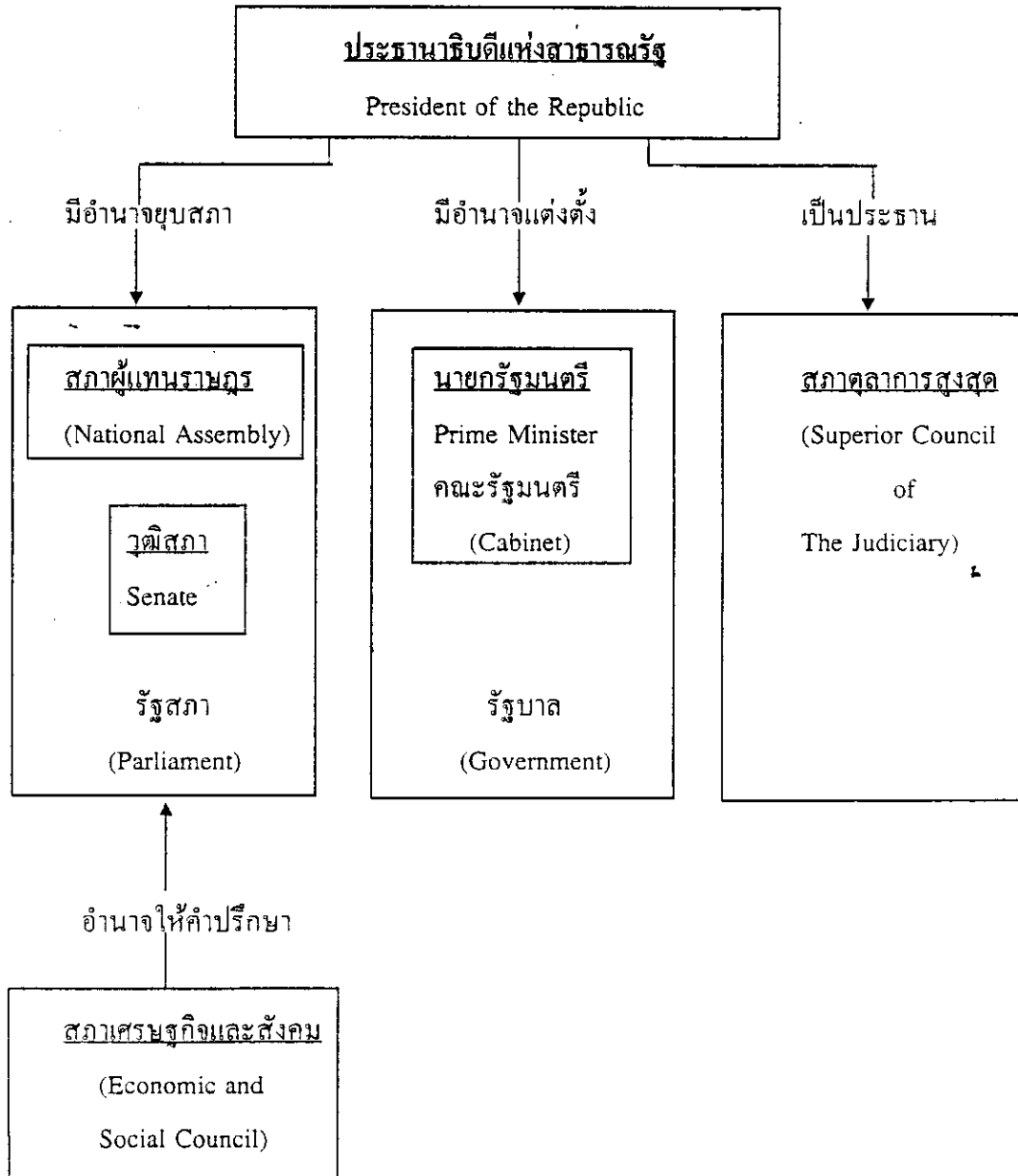


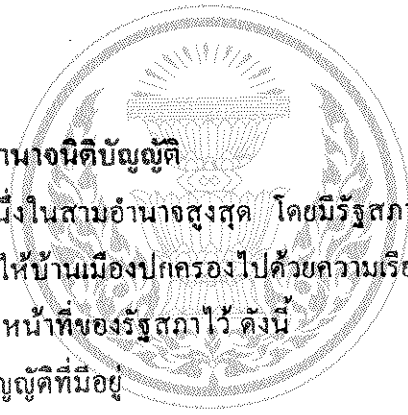
ผังรูปที่ 2.1
แผนภูมิการใช้อำนาจอริบไตยของฝรั่งเศส

ฝ่ายนิติบัญญัติ
Legislature

ฝ่ายบริหาร
Executive

ฝ่ายตุลาการ
Judiciary





2.1 แนวความคิดและข้อบกพร่องบางประการของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

สำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหนึ่งในสามอำนาจสูงสุด โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรดำเนินการออกกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้ เพื่อให้บ้านเมืองปกครองไปด้วยความเรียบร้อยและมีระเบียบ โดยประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้ ดังนี้

1. มีอำนาจตรากฎหมาย ตามอำนาจนิติบัญญัติที่มีอยู่
2. มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาล
3. มีอำนาจตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรและงบประมาณ
4. สามารถจัดประชุมพิจารณาและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และหน้าที่ของรัฐบาล

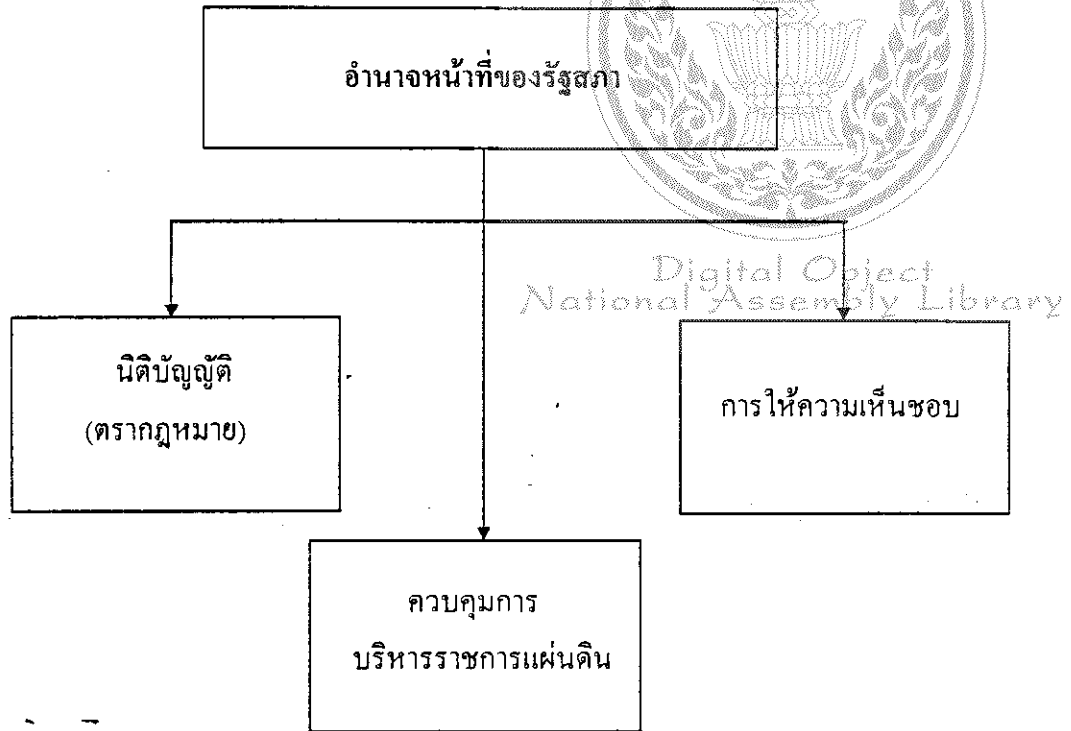
ประเทศสิงคโปร์ได้ระบุหน้าที่ของรัฐสภาของประเทศไว้ 3 ด้าน คือ (1) Law-making (ด้านออกกฎหมาย) (2) Financial Control (ด้านควบคุมการเงิน) (3) Critical Inquisitorial Function (ด้านการสอบสวนที่สำคัญ) (Parliament of Singapore, 1999 : 1)

ประเทศอังกฤษได้ระบุอำนาจนิติบัญญัติของการปกครองของประเทศอังกฤษว่า อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาครอบคลุมไปทั้งเครื่องจักรภาพและอาณานิคม อำนาจนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยไม่มีขอบเขต และมีสิทธิที่จะกำหนดหรือจัดตั้ง เปลี่ยนแปลง แก้ไขกฎหมายทั้งหมดของรัฐบาลในเครื่องจักรภาพอังกฤษได้ (Paul Silk and Rhodri Walters, 1999 : 39)

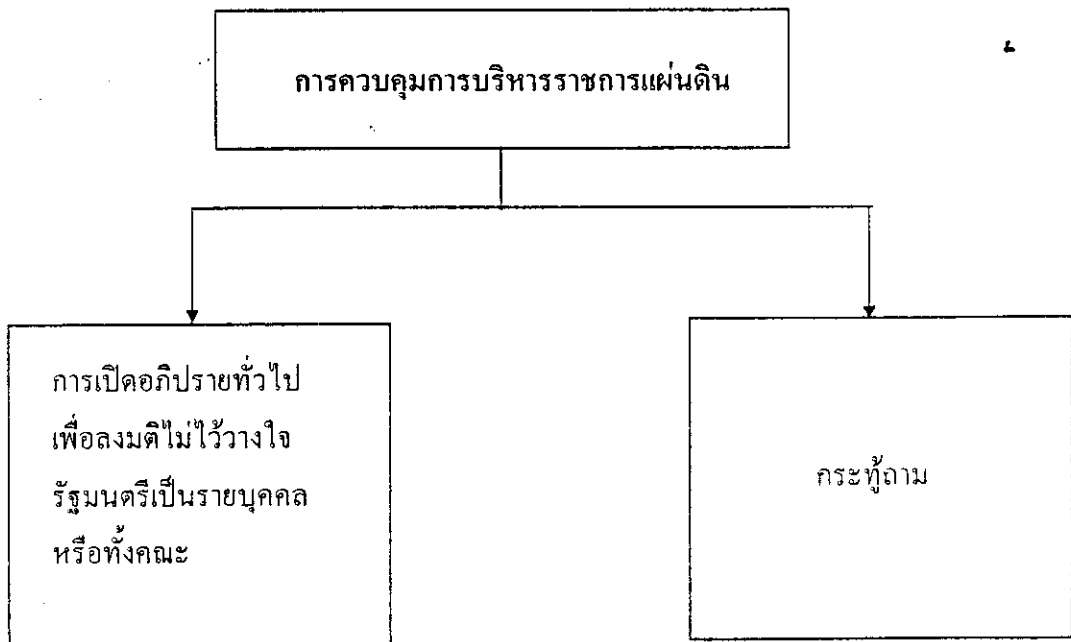
สำหรับประเทศไทย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ระบุอำนาจนิติบัญญัติ ไว้ดังนี้

1. อำนาจในการตรากฎหมาย เป็น อำนาจในการออกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย
2. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันหมายถึงการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้
3. การให้ความเห็นชอบ เป็น อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ของแผ่นดินในกรณีต่าง ๆ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539 : 8-9)

ผังรูปที่ 2.2



ผังรูปที่ 2.3



แต่อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในการใช้อำนาจนิติบัญญัติในประเทศต่าง ๆ นั้น ยังมีข้อบกพร่องบางประการ

Philip Norton ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับงานของรัฐสภาไว้ในหนังสือ ชื่อ Developments in Politics ว่า รัฐสภาที่ได้พบเห็นมาในประเทศส่วนใหญ่ ตั้งขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางประการนั้น แต่ได้ปฏิบัติจริงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางประการนั้นเป็นความจริงหรือไม่ โดยเฉพาะในประเทศ ซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎร (House of commons) ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดที่จะพิจารณาให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนนั้น มักถูกรวบงำโดยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ไม่มีโอกาสกำหนดนโยบายที่น่าเชื่อถือสำหรับประชาชนโดยส่วนรวมได้ การกำหนดนโยบายมักจะกำหนดมาจากฝ่ายรัฐบาล ซึ่งได้ทำความตกลงกันในระหว่างรัฐบาลมาแล้ว แล้วจึงนำนโยบายนั้นมาให้รัฐสภาผ่านเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้เท่านั้น ซึ่งเป็นที่รู้กันล่วงหน้าว่า รัฐสภาจะต้องผ่านร่างกฎหมายนั้นออกมาอย่างแน่นอน (Patrick Dunleavy and others, 1997 : 155) จนมีนักศึกษาด้านการเมืองสองท่าน คือ Richardson และ Jordman ได้กล่าวว่า “ความสำคัญของรัฐสภาอังกฤษ.... ก็คือ ความไม่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ” (Richardson and Jordan, 1997 : 121 Quoted in Dunleavy and others, 1997 : 155) Thomas ได้กล่าววิจารณ์ว่า ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐสภานั้นไม่ได้ชี้เฉพาะที่รัฐสภาในประเทศอังกฤษเท่านั้น แต่ยังสามารถชี้ไปยังรัฐสภาของประเทศในยุโรปตะวันตกด้วย ว่าไม่มีประสิทธิภาพและความสามารถในการออกกฎหมายต่าง ๆ รัฐสภาเป็นเพียงองค์กรเพื่อการปรึกษาเท่านั้น (Advisory Body) อำนาจที่รัฐสภาออกกฎหมายมีเฉพาะบางส่วนเท่านั้น ซึ่งอาจถือได้ว่านโยบายสาธารณะต่าง ๆ นั้น ถูกกำหนดมาจากสหภาพยุโรป (European Union) (Patrick Dunleavy and others, 1997.: 155)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคแรงงานในประเทศอังกฤษ ได้กล่าวเปรียบเทียบไว้ว่า “รัฐสภาเปรียบเสมือนรถบดที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ขับ โดยรถบดไม่สามารถหยุดหรือเลี้ยวออกนอกเส้นทางได้เลย” (Austin Michell, 1995 : 196 Quoted in Dunleavy and others, 1997 : 155-156) Philip Norton จึงกล่าวในลักษณะเสริมว่า ในขณะที่ความต้องการของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล ยังคงทวีเพิ่มมากขึ้น ตามข้อผูกพันระหว่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจำเป็นต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ปรึกษากันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และเจ้าหน้าที่ของสหภาพยุโรปก่อน แล้วจึงนำข้อตกลงนั้นให้รัฐสภาซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ครองเสียงข้างมากของรัฐสภา ให้ความยินยอมผ่านข้อตกลงนั้น โดยมีเสียงคัดค้านจากฝ่ายค้านเพียงประปรายเท่านั้น เหตุการณ์เช่นนี้มีปรากฏขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในรัฐสภายุโรปตะวันตกโดยทั่วไป รัฐสภาไม่สามารถโต้แย้งกับอำนาจของรัฐบาล และของคณะกรรมการและสภาที่ปรึกษาระดับรัฐมนตรี (Commission and the Council of Ministers) คณะกรรมการระหว่างประเทศของยุโรป (European Commission) เป็นผู้มีอำนาจในสหภาพยุโรป

(European Union) ซึ่งได้อำนาจนี้มาจากกฎหมาย Single European Act และจากข้อตกลงของสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) เมื่อปี ค.ศ. 1993 ทำให้รัฐสภาของประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปไม่มีอำนาจริเริ่มกฎหมาย เป็นแต่เพียงผู้ตอบสนองความต้องการของคณะกรรมการของสหภาพยุโรปดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น และถึงแม้รัฐสภาในอังกฤษจะมีอำนาจออกเสียงคัดค้านในการออกกฎหมายต่าง ๆ ได้ แต่รัฐสภาก็จะไม่ใช้อำนาจนี้ (Patrick Dunleavy and others, 1997 : 159)

Digital Object
National Assembly Library

2.2 แนวความคิดการใช้คณะกรรมการและกรรมการงบประมาณเพื่อช่วยงานรัฐสภา

แนวความคิดในการใช้คณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งหมายรวมถึงตลอดถึงคณะกรรมการงบประมาณได้เริ่มมีการนำมาใช้ โดยมีวิวัฒนาการตามลำดับจากการใช้คณะกรรมการที่จำเป็นและสำคัญเพียงไม่กี่คณะ ซึ่งหนึ่งในไม่กี่คณะนี้จะมีคณะกรรมการงบประมาณ (Financial Committee หรือ Budget Committee รวมอยู่ด้วยเสมอ และคณะกรรมการได้เพิ่มมากขึ้นๆ เป็นลำดับดังนี้

โดยรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจของตนเองเพิ่มมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยจะเห็นได้จากรัฐสภาอังกฤษ ทั้งสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งด้านสมาชิกและด้านองค์กร โดยสมาชิกรัฐสภาเริ่มใช้อิสรระของตนเองในการปฏิบัติงาน โดยไม่จำเป็นต้องไปปฏิบัติตามกติกาข้อบังคับที่พรรคกำหนดให้สมาชิกต้องปฏิบัติตาม และองค์กรรัฐสภาเริ่มมีการใช้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญมาพิจารณาในด้านต่าง ๆ ของรัฐสภาเพิ่มขึ้น โดยมีการเน้นการใช้คณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านเข้ามาช่วยพิจารณาร่างกฎหมายก่อนที่จะนำร่างกฎหมายเข้าไปให้รัฐสภาพิจารณา โดยการนำความเห็นของคณะกรรมการประกอบเข้าไปด้วย ซึ่งได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว ทำให้รัฐสภาอยู่ในฐานะที่จะพิจารณาร่างกฎหมายได้ดีขึ้น และทำให้รัฐสภาเริ่มมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อที่จะให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติตาม เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้แทนได้อย่างดี (Patrick Dunleavy and others, 1997 : 161-162)

ตารางที่ 2.1

การแบ่งแยกคะแนนเสียงที่ขั้วมติพรรค



รัฐสภา : ปีและ จำนวนการประชุม	จำนวนคะแนนเสียงที่ขั้วมติพรรค		จำนวนคะแนนเสียงที่ขั้วมติพรรค คำนวณเป็นร้อยละจากทั้งหมด
	พรรค Labor	พรรค Conservative	
1945-50 (4)	79	27	7.0
1950-51 (2)	5	2	2.5
1951-55 (4)	17	11	3.0
1955-59 (4)	10	12	2.0
1959-64 (5)	26	120	13.5
1964-66 (2)	1	1	0.5
1966-70 (4)	109	41	9.5
1970-74 (4)	34	204	20
1974 (1)	8	21	28
1974-79 (5)	309	240	28
1979-83 (4)	161	158	19
1983-87 (4)	83	202	22
1987-92 (5)	137	199	19
1992-97 (5)	143	170	20.5

ที่มา : Norton, 1996.



ในประเทศฝรั่งเศส D.W.S Lidderdale ได้กล่าวว่าคณะกรรมการของรัฐสภา ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจของรัฐสภาเพื่อควบคุมรัฐบาล และเป็นการแสดงบทบาทที่มีความมั่นคงและมีความสำคัญสำหรับรัฐสภา ในสมัย Third Republic ได้กำหนดระบบกฎหมายให้มี Permanent committees (คณะกรรมการถาวร) ขึ้น เป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นภายใต้ "Standing Order" (กฎถาวร) ที่จะให้อยู่ปฏิบัติงานตลอดไป โดยไม่มีเวลาสิ้นสุด นอกเสียจาก Standing Order (กฎถาวร) นั้นจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการเป็นสมาชิกของคณะกรรมการจะได้รับการต่ออายุเป็นช่วง ๆ ตลอดไป เพื่อปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมักจะสัมพันธ์กับงานของกระทรวงต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร (D.W.S Lidderdale, 1952 : 158) สำหรับในประเทศเยอรมัน Heinrich Ritzel ได้กล่าวไว้ว่ารัฐสภาที่มีงานมากเกินไป จะไม่สามารถที่จะใช้อำนาจของตนเองได้ทั้งหมด นอกเสียจากว่ารัฐสภาจะมอบภาระงานบางส่วนนั้นไปยังคณะกรรมการของตนเอง และคณะกรรมการของรัฐสภาในเยอรมัน ได้ใช้การควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการให้อยู่ภายในขอบเขตของอำนาจของรัฐสภาได้มาก จากการใช้ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของรัฐสภา โดยปราศจากข้อสงสัยใด ๆ ต่อไป โดยการวางกฎหมายให้เรื่องบางเรื่องต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการก่อน อาทิ เรื่องที่เกี่ยวกับเงิน ยกเว้นเรื่องงบประมาณหรืองบประมาณเพิ่มเติม ที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณโดยเฉพาะก่อน (Appropriations Committee) เมื่อคณะกรรมการงบประมาณได้รับเรื่องและพิจารณาเบื้องต้นเสร็จแล้ว จึงส่งเรื่องงบประมาณไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณนั้น ๆ พิจารณา โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คณะกรรมการนั้น ๆ ทราบล่วงหน้า การพิจารณาของคณะกรรมการจะนับเสียงข้างมากเป็นมติตัดสินเพื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการไปได้ (Gerhard Loewenberg, 1966 : 144 - 145)

ในประเทศแคนาดา คณะกรรมการวุฒิสภา (Senate Committee) จะถูกแต่งตั้งโดยวุฒิสภา (House of Senates) และวุฒิสภาสามารถถอดถอนคณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นได้ เรื่องต่างๆ ที่จะเข้ารับการพิจารณาจากวุฒิสภาจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่วุฒิสภาได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องนั้น ๆ ก่อน โดยคณะกรรมการจะปรึกษาหรือสอบถามความคิดเห็นจากสาธารณะชนโดยตรงในข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก่อน ก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติตัดสินใจในแต่ละเรื่อง ผลงานของคณะกรรมการของวุฒิสภาในประเทศแคนาดาได้เป็นที่ยอมรับกันว่า มีความสำคัญและมีผลปฏิบัติงานที่ดี ในรายงานของคณะกรรมการร่วมพิเศษพิจารณาเรื่อง "Renewed Canada" เมื่อปี 1999 ได้รายงานไว้ว่า "เป็นที่ยอมรับได้ว่าผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ควรได้รับการชมเชย ... การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบทบาทของวุฒิสภา การสอบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวุฒิสภาเป็นไปตาม



หลักวิชาการที่ไม่สามารถจะตัดทิ้งได้ และได้แสดงถึงความเกี่ยวพันต่อประชาชนแคนาดา” (House of Senates, 1988 : 1)

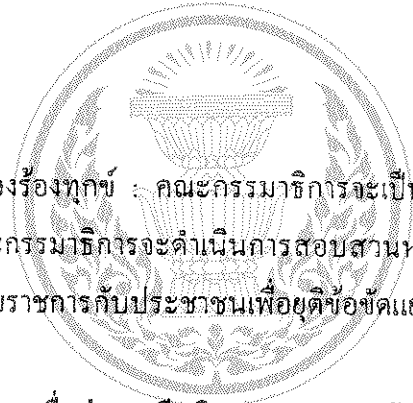
Queen University Professor, C.E.S. Frank ได้กล่าวว่า เขาพอใจกับผลงานของ คณะกรรมการของวุฒิสภาของแคนาดา โดยเขาสังเกตพบเหตุผลหลายประการที่ทำให้คณะกรรมการของวุฒิสภา สามารถปฏิบัติงานได้ผลดี ประการแรก มีชาวแคนาดาจำนวนมากที่มีความสามารถสูงอยู่ในวุฒิสภา และได้เสียสละเวลาให้แก่การปฏิบัติงานพิจารณาของวุฒิสภา ประการที่สอง สมาชิกมีลักษณะเป็นกลาง ประการที่สาม การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มักจะไม่ได้รับผลเสียหายจากการถูกลงข่าวครึกโครมจนเกินความเป็นจริงจากสื่อมวลชนต่างๆ ประการที่สี่ สมาชิกวุฒิสภามีเวลาและความพอใจที่จะปฏิบัติงานในงานด้านวิจัยที่ต้องใช้ปัญญา และต้องวิเคราะห์ในลักษณะใช้ความสามารถสูง และประการที่ห้า การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสามารถกระทำได้เป็นระยะเวลานานหลายปีไม่ต้องเร่งรีบ และไม่มี ความกดดันจากการที่จะถูกเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกใหม่เข้ามาแทน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิบัติงานให้สำเร็จลง (C.E.S. Frank, 1989 : 188-189)

รชทอง จันทรางศุ ได้กล่าวถึงการมีคณะกรรมการขึ้นด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. เพื่อแสวงหาข้อมูลและกลั่นกรองเรื่องให้รัฐสภา: ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนสมาชิก รัฐสภาทั้งหมดมีมากไป ไม่สามารถที่จะทำกิจกรรมในรายละเอียดต่าง ๆ ได้ งานส่วนใหญ่ของรัฐ สภาจึงเป็นงานทางด้าน การตัดสินใจในระดับนโยบาย จึงมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาเพื่อแสวงหาข้อมูลและกลั่นกรองเรื่องราวต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอให้สมาชิกรัฐสภาทั้งหมด พิจารณา

2. ผสมผสานความจำเป็นทางด้านเทคนิคกับความต้องการของราษฎร : เพื่อให้ การปฏิบัติงานของรัฐสภามีทั้งหลักวิชาการและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนให้ มีคุณภาพ และทำให้การปฏิบัติงานของรัฐสภามีผลดี จึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่ ประกอบด้วยบุคคลที่มีใช่สมาชิกรัฐสภาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญได้เข้ามาปฏิบัติงาน ควบคู่ไปกับ บุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งรู้ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

3. ละลายความเป็นพรรคการเมือง : เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจของรัฐสภา มักจะขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง และผูกพันอยู่กับวินัยของพรรค ดังนั้นหากจัดตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงาน มักจะละลายความเป็นพรรคการเมืองของแต่ละกรรมการออกไปได้ และมี บรรยากาศของความปรองดองของคณะกรรมการที่ตนสังกัดเกิดขึ้นได้

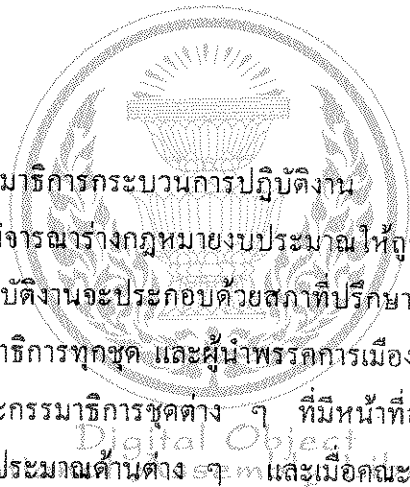


4. การสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรับเรื่องร้องทุกข์ : คณะกรรมาธิการจะเป็นเวทีที่ประชาชนนำเรื่องมาร้องเรียนได้ เพราะโดยปกติคณะกรรมาธิการจะดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงให้ และทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยปรองดองระหว่างหน่วยราชการกับประชาชนเพื่อยุติข้อขัดแย้งลง (รงทอง จันทรางศุ , 2538 : 12-14)

ต่อมาแนวความคิดการใช้คณะกรรมาธิการเพื่อช่วยเหลือพิจารณางานของรัฐสภา และให้ความเห็นในด้านต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการมีความเชี่ยวชาญ ได้มีการพัฒนามากขึ้น โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการเพิ่มมากขึ้น เพื่อช่วยพิจารณางานในแต่ละด้านให้ละเอียดและรอบคอบมากขึ้น โดยในประเทศแคนาดาในปี ค.ศ. 1894 เริ่มมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมา และมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นถึง 10 คณะ แต่ละคณะมีสมาชิก 25 คน ต่อมาในปี 1968 ได้มีการปฏิรูปคณะกรรมาธิการทั้งหมด โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการใหม่ในลักษณะร่วมขึ้น 3 คณะ นอกเหนือจากคณะกรรมาธิการโดยทั่วไป 8 คณะ และให้มีสมาชิกได้ 12-20 คน ตามความจำเป็นของงาน ไม่กำหนดแน่นอนเป็น 25 คนในลักษณะเดิม (House of Senate, 1998 : 2) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันรัฐสภายังสามารถแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษ และคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้น เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นต่อรัฐสภาให้ละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้นได้ในแต่ละเรื่องที่พิจารณา ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมาธิการ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ วิสามัญ หรือพิเศษ ก็ยังสามารถตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นได้อีกตามความจำเป็น

คณะกรรมาธิการยังมีอำนาจเชิญรัฐมนตรีต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี และพยานอื่น ๆ ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มผู้สนใจเข้ามาชี้แจงและแสดงรายละเอียดข้อมูลให้แก่คณะกรรมาธิการได้อีก คณะกรรมาธิการสามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ โดยจัดทำเป็นรายงานข้อเท็จจริงที่คณะกรรมาธิการได้ตรวจสอบมา (House of Representatives, 1999 : 9)

นอกเหนือจากความเป็นมาและลักษณะดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการงบประมาณจะมีความเป็นมาและลักษณะดังกล่าวข้างต้นเหมือนคณะกรรมาธิการอื่น ๆ แล้ว คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Financial Committee or Budget Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการคณะหนึ่งในหลายคณะที่รัฐสภาเกือบทุกประเทศจะต้องตั้งขึ้นเสมอ แต่คณะกรรมาธิการงบประมาณนี้จะมีลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากคณะกรรมาธิการฯ ชุดอื่นๆ อีกหลายประการ ทั้งจำนวนกรรมาธิการ ระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมาย การเสนอเพื่อนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและอื่นๆ ซึ่งคณะกรรมาธิการฯ นี้จะเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายงบประมาณที่รัฐบาลเสนอขอให้รัฐสภาพิจารณา สำหรับร่างกฎหมายงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นร่างกฎหมายสำคัญและเร่งด่วน รัฐสภาจะกำหนดให้ร่างกฎหมายงบประมาณนี้จะต้องเข้าพิจารณาเป็นลำดับแรกก่อนร่างกฎหมายอื่น และสามารถนำเข้าพิจารณาในรัฐสภาโดยไม่จำเป็นต้องรอเช่นร่างกฎหมายอื่น ๆ ใน

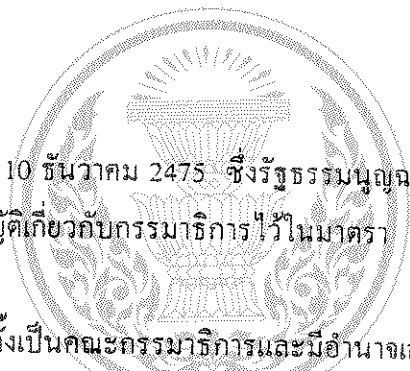


ประเทศนอร์เวย์จะนำร่างกฎหมายงบประมาณให้คณะกรรมการกระบวนการปฏิบัติงาน (The Working Procedures Committee) พิจารณาก่อน เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณให้ถูกขั้นตอนของกฎหมาย คณะกรรมการกระบวนการปฏิบัติงานจะประกอบด้วยสภาที่ปรึกษาของประธานาธิบดี (The Presidium) ประธานของคณะกรรมการทุกชุด และผู้นำพรรคการเมืองต่างๆ โดยจะเป็นผู้จัดแบ่งร่างกฎหมายงบประมาณให้แก่คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่มีหน้าที่สอดคล้องและเหมาะสม พิจารณาในส่วนของร่างกฎหมายงบประมาณด้านต่างๆ และเมื่อคณะกรรมการอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายได้พิจารณาเสร็จแล้วให้นำร่างกฎหมายงบประมาณพร้อมความคิดเห็นในส่วนนั้นมาพิจารณาร่วมกันอีกครั้งในคณะกรรมการงบประมาณ (Financial Committee) ก่อนที่จะส่งไปยังรัฐสภาพิจารณา คณะกรรมการงบประมาณและอนุกรรมการงบประมาณมักจะให้คำแนะนำให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณบางประการ ซึ่งรัฐสภานำมาพิจารณา โดยรัฐสภาสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณและให้รัฐบาลปฏิบัติตามได้ ดังนั้นการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณจึงต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบหลายครั้งก่อนที่รัฐสภาทั้งหมดจะยินยอมให้งบประมาณลงตัวกันได้ (The Norwegian Parliament, 1966 : 11)

ประเทศสวีเดน รัฐสภาใช้แนวทางให้คณะกรรมการงบประมาณพิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายงบประมาณ (Budget Bill) และให้ความเห็นก่อน ก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายงบประมาณให้รัฐสภาเพื่อพิจารณา รัฐบาลจะต้องส่งร่างงบประมาณ (The Budget Bill) ไปยังรัฐสภาไม่ช้ากว่าวันที่ 20 กันยายนของทุกปี แล้วร่างกฎหมายงบประมาณจะนำไปยังรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน ในขั้นตอนแรก รัฐสภาจะตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่จะจัดให้แต่ละด้าน (27 ด้าน) ซึ่งรัฐสภาจะพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของคำแนะนำของคณะกรรมการงบประมาณ (The Financial Committee) ว่าควรจัดให้เท่าใด ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการงบประมาณก็จะพิจารณาถึงจำนวนภาษีรายได้ทางด้านต่างๆ ของรัฐบาลกลาง ที่ควรจัดเก็บด้วย ในขั้นตอนที่สอง แต่ละคณะกรรมการของแต่ละด้าน (27 ด้าน) จะพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับจำนวนงบประมาณในงานด้านที่คณะกรรมการรับผิดชอบอยู่ควรจะจัดสรรอย่างไร แล้วรัฐสภาก็จะนำรายละเอียดนั้นมาพิจารณาลงมติให้จัดสรรงบประมาณในแต่ละด้านก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณในปีต่อไป โดยจะต้องลงมติให้ทัน (The Swedish Parliament, 1995 : 21)

2.3 แนวความคิดการใช้คณะกรรมการงบประมาณของไทย

ประเทศไทยได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการมาจากประเทศตะวันตก กล่าวคือ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ “คณะกรรมการ” ไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญทุกฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : มปป,2) เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร



จักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีระบบสภาเป็นระบบสภาเดี่ยวและได้บัญญัติเกี่ยวกับกรรมการไว้ในมาตรา 43 ว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้”

รัฐสภาเมื่อปี 2515 ได้ตราข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นเป็นจำนวนสิบเอ็ดคณะ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการมีจำนวนสิบเก้าคน และได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญเกินกว่า 2 คณะ ข้อบังคับฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ได้กำหนดไว้ คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาใดๆ ตามแต่จะมอบหมายให้ได้ ทั้งนี้บุคคลที่คณะกรรมการตั้งเป็นคณะอนุกรรมการนั้นต้องเป็นกรรมการในคณะกรรมการนั้นๆ เท่านั้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มปป. : 8) จนกระทั่งวันที่ 26 มีนาคม 2518 ได้ตราข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลให้มีคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา 12 คณะโดยคณะที่ได้เพิ่มเติมขึ้นจากปี 2516 คือ คณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการสาธารณสุขเป็นคณะกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 15 คน เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้ประกอบด้วยกรรมการ 25 คน นอกจากนั้นสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกิน 3 คณะ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มปป. : 4)

แต่อย่างไรก็ตาม หากมองย้อนไปถึงประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ.2475 ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทั้งระบบการเมืองที่ล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด เป็นเวลายาวนานกว่า 65 ปี และจากสภาพของสถาบันทางการเมืองคือรัฐสภาที่ไม่เข้มแข็ง ส่งผลให้บทบาทของคณะกรรมการถูกจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่จนแทบไม่มีความสำคัญหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริงในทางนิตินัยไปด้วย แม้ภายหลังจาก พ.ศ. 2516 ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นซึ่งถือเป็นการเริ่ม

ต้นของยุคประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงปี พ.ศ. 2540 (2517-2540) ยังคงบัญญัติไว้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการไว้ในทำนองเดียวกันว่า

“เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้”

Digital Object
National Assembly Library

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นได้ว่า งานของคณะกรรมการเป็นงานหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาทั้งในสมัยประชุมและนอกสมัยประชุมและเป็นงานที่ต้องอาศัยการศึกษา รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงความคิดเห็นจากหลายฝ่ายและทำให้กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการต้องเป็นลักษณะของเครือข่ายเชื่อมโยงกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสภา (ลิขิต เพชรสว่าง, 2540 : 1-2).

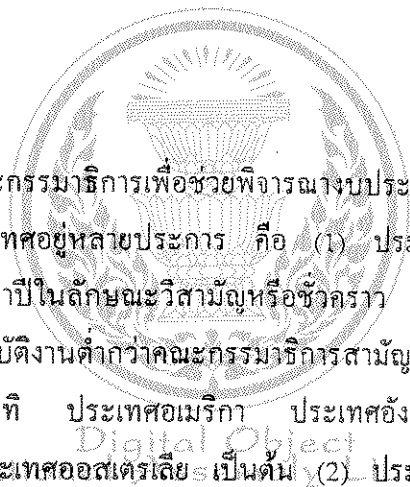
ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการงบประมาณขึ้นสองคณะ คือ (1) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และ (2) คณะกรรมการสามัญนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์

(1) ให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีช่วยสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ละเอียดรอบคอบ และให้ข้อเสนอแนะแก่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปอย่างโปร่งใส (Transparency) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) เช่นเดียวกับต่างประเทศที่ตั้งคณะกรรมการงบประมาณ (Budget Committee) ขึ้นมา

(2) ให้คณะกรรมการสามัญนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณคอยติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายงบประมาณ (Budget Policy) ที่รัฐบาลได้แถลงไว้ให้แก่สภาผู้แทนราษฎรในขณะที่ที่มาของงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้จ่าย ที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในด้านต่างๆ (Accountability)

(3) ให้คณะกรรมการทั้งสองมีอำนาจเชิญรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการและผู้เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงรายละเอียดงบประมาณให้แก่คณะกรรมการทราบ เช่นเดียวกับในต่างประเทศ

(4) ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อมาช่วยพิจารณารายละเอียดงบประมาณประจำปีให้รอบคอบเพิ่มเติมได้อีก เนื่องจากรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีปริมาณมากและมีถึงสิบสองด้านด้วยกัน อาทิ ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านคมนาคม ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ด้านความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

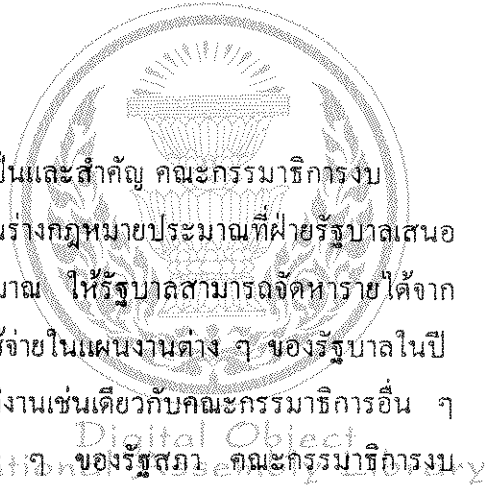


แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะการใช้คณะกรรมการเพื่อช่วยพิจารณางบประมาณประจำปีของประเทศไทย มีลักษณะแตกต่างกับต่างประเทศอยู่หลายประการ คือ (1) ประเทศไทยใช้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะวิสามัญหรือชั่วคราว ซึ่งจะปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง ทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานต่ำกว่าคณะกรรมการสามัญหรือถาวร ซึ่งต่างประเทศเกือบทุกประเทศนิยมใช้กัน อาทิ ประเทศอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น (2) ประเทศไทยใช้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียงคณะเดียว ซึ่งมีจำนวนกรรมการเพียง 57 ท่าน พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดทุกด้านของประเทศ โดยไม่มีการตั้งคณะอนุกรรมการ หรือใช้คณะกรรมการสามัญชุดอื่นที่มีอยู่ช่วยพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ประการใด ซึ่งต่างประเทศตามที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 2.2 ข้างต้นจะตั้งอนุกรรมการ หรือใช้คณะกรรมการสามัญที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ช่วยพิจารณางบประมาณประจำปีที่มีอยู่จำนวนมากมายและหลายด้าน โดยต่างประเทศจะมีคณะกรรมการสามัญในลักษณะติดตามประจำกระทรวงอยู่ (Departmental Committees) (3) การใช้คณะกรรมการฯ เพื่อศึกษาความคิดเห็นหรือทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) สำหรับแผนงาน งาน หรือโครงการที่สำคัญ ๆ และใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีสูง ๆ ที่มีผลกระทบสำคัญต่อประชาชนยังไม่มี การปฏิบัติในประเทศไทย แต่ในต่างประเทศมีการปฏิบัติมานานแล้ว

ลิขิต เพชรสว่าง ได้วิจัยพบว่าการทำงานของคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายมีน้อยมาก ส่วนบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารก็ยังมีปัญหา ด้านความเป็นระบบของหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติภารกิจของแต่ละคณะ และปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่ยังซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎรทำให้คณะกรรมการฯ ในฐานะเป็นหน่วยงานช่วยอำนาจการของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร (ลิขิต เพชรสว่าง, 2540 : 1)

2.4 เปรียบเทียบแนวความคิดในการใช้คณะกรรมการงบประมาณในประเทศไทยและต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการงบประมาณ (Financial Committee or Budget Committee) เป็นหนึ่งในคณะกรรมการทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้น เพื่อช่วยงานรัฐสภา โดยรัฐสภาเกือบทุกประเทศ เมื่อจะจัดตั้งคณะกรรมการคณะต่างๆ ขึ้น มักจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการงบประมาณ (Financial Committee หรือ Budget Committee) เป็นหนึ่งในหลายคณะกรรมการ

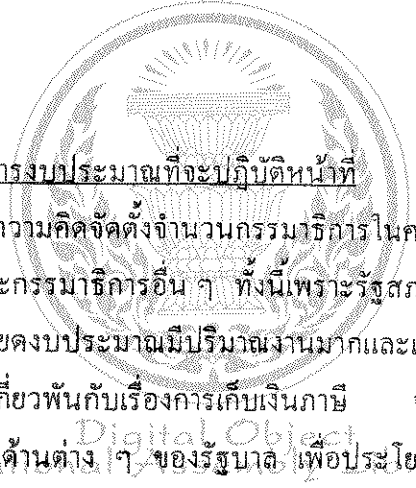


การ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญ คณะกรรมการงบประมาณที่จัดตั้งขึ้น จะพิจารณาตรวจสอบหาข้อเท็จจริงในร่างกฎหมายงบประมาณที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอขึ้นมา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณารับรองเป็นกฎหมายงบประมาณ ให้รัฐบาลสามารถจัดการรายได้จากแหล่งเงินต่าง ๆ ได้ และสามารถนำเงินที่จัดหาได้นั้นไปใช้จ่ายในแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาลในปีต่อไป โดยคณะกรรมการงบประมาณมีสิทธิที่จะปฏิบัติงานเช่นเดียวกับคณะกรรมการอื่น ๆ ทุกประการ โดยให้เป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐสภา คณะกรรมการงบประมาณมีสิทธิที่จะตั้งอนุกรรมการ และมีสิทธิที่จะให้ความคิดเห็นเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างข้อกฎหมายต่าง ๆ ได้ และมีสิทธิที่จะเรียกเอกสารและบุคคลโดยทั่วไปมาชี้แจงให้ความคิดเห็นแก่คณะกรรมการได้

แต่คณะกรรมการงบประมาณมักจะมีแนวความคิดและลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากคณะกรรมการอื่น ๆ เพิ่มเติมอีกหลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการงบประมาณนั้น จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการเงินและการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากและโดยตรงต่อประชาชนโดยทั่วไป จึงถือว่าคณะกรรมการงบประมาณเป็นคณะกรรมการที่มีความจำเป็นและสำคัญกว่าคณะกรรมการอื่น ๆ โดยทั่วไป รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งรัฐสภาไทย จึงมีแนวความคิดที่จะกำหนดกฎข้อบังคับและวิธีการต่าง ๆ สำหรับคณะกรรมการงบประมาณแตกต่างจากคณะกรรมการอื่น ๆ โดยทั่วไปอยู่หลายประการในแต่ละประเทศ

2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับประเภทของคณะกรรมการงบประมาณที่จะจัดตั้งขึ้น

รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ มีแนวความคิดจัดตั้งคณะกรรมการงบประมาณ (Finance Committee หรือ Budget Committee) เป็นประเภทถาวร (Standing Committee หรือ Permanent Committee) ที่จะอยู่ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายเป็นประจําตลอดสมัยของรัฐสภา โดยไม่มีการยุบเลิกเมื่อสิ้นสุดการพิจารณางบประมาณในแต่ละปี ซึ่งแตกต่างกับคณะกรรมการวิสามัญ (Ad hoc Committee) ที่คณะกรรมการวิสามัญจะต้องสิ้นสุดลงเมื่อหมดการพิจารณางบประมาณประจำปีในแต่ละปีลง ซึ่งประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการงบประมาณเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นลักษณะของคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งจะต้องยุบเลิกเมื่อได้พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละปีเสร็จลง แตกต่างกับรัฐสภาในประเทศอื่น ๆ เป็นอันมาก อาทิ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศอเมริกา รัฐสภาเกือบทุกประเทศจัดตั้งคณะกรรมการงบประมาณเป็นแบบลักษณะประจำ (Standing Committee) ทั้งสิ้น ซึ่งสามารถปฏิบัติงานได้ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากกว่า



2.4.2 แนวความคิดของจำนวนกรรมการงบประมาณที่จะปฏิบัติหน้าที่

รัฐสภาในประเทศต่าง ๆ มักจะมีแนวความคิดจัดตั้งจำนวนกรรมการในคณะกรรมการงบประมาณมากกว่าจำนวนกรรมการในคณะกรรมการอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่เห็นว่า งานพิจารณารายละเอียดงบประมาณมีปริมาณงานมากและเป็นงานสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชน เพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินภาษี จากประชาชน เพื่อจัดเป็นรายรับงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในงานด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม และยังมีผลต่อความเจริญและความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญช่วยพิจารณาในงานต่าง ๆ ทุกด้านที่มีการใช้จ่ายงบประมาณ แต่สำหรับประเทศไทยยังมีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญช่วยพิจารณาในงานต่างๆ น้อยมากหรือไม่มี ดังจะเห็นได้จากรายงานของคณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภาบางประเทศ ดังนี้

รายงานของรัฐสภาประเทศฟินแลนด์ ได้ระบุให้เห็นว่ารัฐสภาของประเทศฟินแลนด์ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการประจำ (Permanent Committee) ทั้งหมดภายในเจ็ดวัน หลังการประชุมครั้งแรกของรัฐสภาเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ขึ้นมา โดยรัฐสภาจะต้องเลือกกรรมการจากสมาชิกรัฐสภา และให้มีสัดส่วนของจำนวนกรรมการให้สอดคล้องจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วย ให้คณะกรรมการแต่ละคณะมีจำนวนสมาชิกประจำ 17 คน และ สมาชิกสำรองอีก 9 คน แต่รัฐสภาประเทศฟินแลนด์ได้ยกเว้นให้คณะกรรมการงบประมาณ (Financial Committee) มีจำนวนกรรมการประจำเป็น 21 คน และสำรองอีก 19 คน ซึ่งมากกว่ากรรมการชุดอื่นๆและให้สมาชิกเลือกประธานและรองประธานคณะกรรมการขึ้นเองและคณะกรรมการจะครบองค์ประชุมได้ จะต้องมีสมาชิกเข้าประชุมจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด สมาชิกมีอายุปฏิบัติงานสมัยละ 4 ปี เท่ากับอายุรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกของคณะกรรมการโดยเฉลี่ย 2 คณะ (Parliament of Finland, 1999 : 1)

2.4.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรรมการงบประมาณที่จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

รัฐสภาประเทศต่าง ๆ จะมีแนวความคิดให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการงบประมาณต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการชุดอื่นๆในรัฐสภา และการพิจารณางบประมาณนั้นจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย ดังจะเห็นได้จากรัฐสภาประเทศญี่ปุ่นที่ได้ระบุไว้ว่า

“คณะกรรมการต้องจัดประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณทั่วไปและการเก็บรายได้ที่สำคัญ รวมทั้งร่างกฎหมายสำคัญอื่น ๆ เพื่อฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีประสบการณ์ทั้งหลาย และคณะกรรมการจะต้องเรียกพยาน เพื่อหาหลักฐานเมื่อมีความจำเป็น”



(House of Representatives, 1999 : 10)”

ประเทศไทย การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี ยังไม่มีการปฏิบัติ ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการใช้คณะกรรมการการงบประมาณในลักษณะวิสามัญ ซึ่งเป็นลักษณะชั่วคราวเป็นปีๆ ไป ไม่มีความต่อเนื่องและไม่มีความพร้อมในการจัดประชาพิจารณ์ได้ทัน

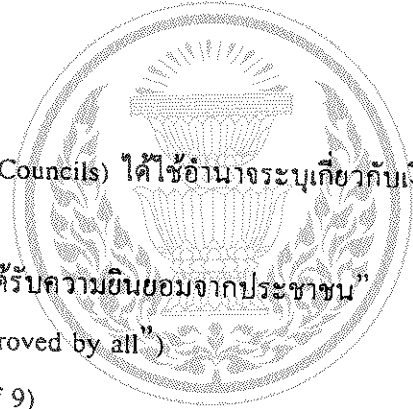
2.4.4 แนวคิดของกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการการงบประมาณ

การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ (Budget Bill) ของรัฐสภาแต่ละประเทศ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะคล้ายกัน แต่จะมีบางส่วนแตกต่างกันออกไป เนื่องจากลักษณะชนบประเพณี ของการจัดงบประมาณของแต่ละประเทศ ตลอดจนทั้งขนาดประชากรและงบประมาณของประเทศ ด้วย

สำหรับประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์ และรัฐสภาเป็นเวลายาวนาน ดังนั้นลักษณะการจัดทำและพิจารณางบประมาณของประเทศอังกฤษ จะมีลักษณะที่ประเทศอื่นจะลอกเลียนแบบไปอย่างสมบูรณ์ได้ยาก การช่วงชิงอำนาจระหว่างสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ของกษัตริย์ พระ ขุนนาง กับสภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกมาจากประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา มีระยะเวลาการต่อสู้ที่ยาวนานและมีลักษณะแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ (The House of Lords , 1997 : 1 of 2)

สำหรับประเทศแคนาดา การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ แบ่งเป็นสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนเกี่ยวกับวิธีการจัดหารายได้ และขั้นตอนการใช้จ่ายงบประมาณ ขั้นตอนทั้งสองขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และสืบทอดมาเป็นขนบธรรมเนียมประเพณี ของรัฐสภาแคนาดา ถึงแม้ขั้นตอนต่าง ๆ จะซับซ้อนแต่หลักการพื้นฐานนั้นมั่นคงแน่นอน โดยขั้นตอนกระบวนการงบประมาณของรัฐสภาแคนาดาจะแบ่งเป็นสองขั้นตอน ดังนี้ (1) ขั้นตอนของกระบวนการจัดแนวทางและวิธีการ (Ways and Means Proceeding) ซึ่งจะเป็นกระบวนการที่ให้รัฐบาลดำเนินการจัดเก็บภาษีได้ (Collection of Taxes) และ (2) ขั้นตอนของกระบวนการจัดหา (Business of Supply) ซึ่งจะเป็นวิธีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดหาสิ่งของมาใช้ในแผนงานและบริการต่าง ๆ ทั้งสองขั้นตอนนี้ คือ ขั้นตอนการจัดเก็บภาษีและขั้นตอนการใช้จ่ายงบประมาณจะต้องได้รับการพิจารณาเป็นกฎหมาย จากสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons, 1999 : 1 of 9)

หลักการของงบประมาณของประเทศแคนาดามีพื้นฐานมาจากหลักการงบประมาณของรัฐสภาของประเทศไทย ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาในสมัยกลางของประเทศไทย กษัตริย์จะต้องจัดหาค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากรายได้ที่ได้รับมาจากกษัตริย์ แต่ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ขยายตัวมากขึ้น ความสามารถของกษัตริย์ที่จะหารายได้ให้พอกับ



ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลได้ลดลงลง จนในที่สุดสภาที่ปรึกษา (Councils) ได้ใช้อำนาจระบุเกี่ยวกับเงินงบประมาณไว้ในกฎ “Modern Parliament” ว่า

“อะไรที่กระทบต่อประชาชนจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน”

(“What touches all should be approved by all”)

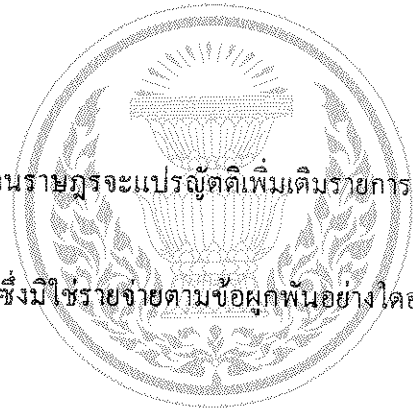
(House of Commons . 1999 : 1 of 9)

รัฐสภาแคนาดามีแนวคิดให้คณะกรรมการงบประมาณ (Financial Committee)

กระจายภาระการพิจารณา ร่างกฎหมายงบประมาณในด้านต่าง ๆ ไปยังคณะกรรมการด้านต่าง ๆ พิจารณา แล้วจึงนำความเห็นและข้อเสนอแนะของแต่ละคณะกรรมการรวมเข้าด้วยกันเพื่อเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาต่อไป การพิจารณาของคณะกรรมการนั้นมีสิทธิที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือคงไว้ แต่ห้ามมิให้เพิ่มรายการงบประมาณ และห้ามมิให้พิจารณารายการงบประมาณให้น้อยลงสำหรับรายการที่ต้องใช้จ่ายตามกฎหมายที่ระบุไว้ คณะกรรมการที่พิจารณากฎหมายงบประมาณสามารถเรียกพยานให้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการได้ รวมทั้ง สามารถเรียกรัฐมนตรีต่างๆ ที่เห็นควร และข้าราชการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการงบประมาณได้ ในข้อบังคับ Standing Order ในปี 1994 ของประเทศแคนาดาได้ให้

อำนาจคณะกรรมการงบประมาณตรวจสอบ คาคะเน และรายงานเกี่ยวกับแผนงาน พร้อมทั้งลำดับความสำคัญของแผนงานต่าง ๆ ในอนาคตของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้แก่รัฐสภาด้วยการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณแคนาดาจะต้องดำเนินการและรายงานให้รัฐสภาทราบภายในวันที่ 31 พฤษภาคมของทุกปี มิฉะนั้นถือว่าร่างกฎหมายงบประมาณที่จัดส่งไปนั้นได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการงบประมาณไปแล้ว (House of Commons, 1999 : 2 of 9)

งบประมาณประเทศไทย มีแนวความคิดในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแตกต่างจากการพิจารณาร่างกฎหมายอื่น ๆ ดังต่อไปนี้ (1) การยื่นร่างกฎหมายงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาพิจารณานั้น จะต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองและลงนามก่อน เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินซึ่งได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169 (2) สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เสร็จภายใน 105 วัน นับตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติฯจากรัฐบาล ซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 (3) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม



Digital Object
National Assembly Library

และร่างพระราชบัญญัติโอนรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ มิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 3.1 เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้
- 3.2 ดอกเบี้ยเงินกู้
- 3.3 เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

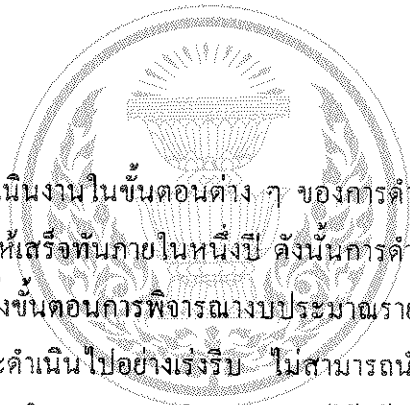
ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 (รัฐสภา, 2540 : 45)

สำหรับประเทศนอร์เวย์ ประเทศนอร์เวย์ได้มีแนวความคิดจัดตั้งตำแหน่งเลขานุการงบประมาณในรัฐสภาขึ้น เพื่อให้เลขานุการงบประมาณของรัฐสภาเป็นตำแหน่งประจำ เพื่อติดต่อประสานงานเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในรายละเอียดต่าง ๆ ในร่างกฎหมายงบประมาณ ให้แก่รัฐสภาและคณะกรรมการ ตำแหน่งเลขานุการงบประมาณที่แต่งตั้งขึ้น เป็นช่วงระยะเวลาของการทดลองในการปฏิรูประบบการทำงานของรัฐสภาประเทศนอร์เวย์ ซึ่งยังไม่เคยปรากฏในประเทศอื่นมาก่อน (Parliament , 1999 : 2 of 9)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐสภา (Congress) ได้เห็นความสำคัญของงบประมาณที่จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ นอกจากนี้มีแนวความคิดให้จัดตั้งคณะกรรมการแบบถาวรขึ้น (Standing Budget Committee) เพื่อพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอขึ้นมาแล้ว ยังมีแนวความคิดที่จะให้การทำงานของคณะกรรมการงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงได้จัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา (Congress Budget Office) ขึ้น (Congress Budget Organization , 1999 : 1-4 of 23)

2.5 แนวความคิดการให้คณะกรรมการงบประมาณได้มีเวลาพิจารณาเพิ่มขึ้น โดยใช้ระบบงบประมาณสองปีเข้าช่วยในประเทศไทย

ณรงค์ สักพันโรจน์ มีความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นว่า ถึงแม้จะได้มีการให้เวลาการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณมากกว่าคณะกรรมการในชุดอื่น ๆ ก็ตาม แต่เวลาที่ให้มากกว่านี้ก็ยังไม่น่าจะพอเพียงสำหรับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้เนื่องจากการใช้



ระบบงบประมาณหนึ่งปี มีระยะเวลาจำกัดมาก ต่อการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินงานงบประมาณ ซึ่งมีขั้นตอนอย่างน้อย 16 ขั้นตอน เพื่อให้เสร็จทันภายในหนึ่งปี ดังนั้นการดำเนินการงบประมาณรายจ่ายประจำปีในทุกขั้นตอน รวมทั้งขั้นตอนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการพิจารณาฯ จึงมักจะดำเนินไปอย่างเร่งรีบ ไม่สามารถนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้มีการวางแผนในทางเศรษฐกิจและสังคมไว้แล้วอย่างรอบคอบ โดยผู้ทรงคุณวุฒิจากทั้งทางภาคเอกชนและภาครัฐบาล มาประกอบการพิจารณาได้มากนัก รวมทั้งไม่สามารถนำเอานโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้กับประชาชนขณะเข้ารับบริหารประเทศ และโครงสร้างแผนงานที่ซับซ้อนของสำนักงานงบประมาณ ฯลฯ มาพิจารณาประกอบความคิดเห็นของคณะกรรมการในการพิจารณางบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลคู่กับการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีของรัฐบาล ซึ่งเป็นเงินจำนวนมาก และมีผลกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ องค์กร สักพันโรจน์ ได้ดำเนินการวิจัยในระบบงบประมาณสองปีขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการเพิ่มเวลาให้แก่คณะกรรมการพิจารณาฯ และการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้มีเวลาพอเพียงที่จะดำเนินไปได้ด้วยความมีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร

สำหรับหลักการและประโยชน์ของระบบงบประมาณสองปีที่จะช่วยการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นมีสาระสำคัญ โดยสรุปดังนี้

1. ระบบงบประมาณสองปีมีแนวคิดที่จะขยายเวลาการดำเนินงานงบประมาณจากระยะเวลา 12 เดือน ของระบบงบประมาณหนึ่งปีมาเป็นการดำเนินงานงบประมาณระยะเวลา 24 เดือน ของระบบงบประมาณสองปี

2. หากมีการขยายเวลาเพิ่มของการดำเนินงานงบประมาณ จะทำให้การดำเนินงานของงบประมาณในทุกขั้นตอนไม่จำเป็นต้องเป็นไปด้วยความเร่งรีบมากจนเกินไป แต่จะมีเวลาที่จะนำเอาหลักการและข้อมูลรายละเอียดที่สำคัญต่าง ๆ ที่ควรนำมาใช้ประกอบการพิจารณาฯ มาใช้ เพื่อให้การพิจารณาฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีเท่าที่ควร

ข้อมูลรายละเอียดที่สำคัญที่ควรนำมาใช้ประกอบการพิจารณาฯ งบประมาณให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อประเทศและประชาชนโดยส่วนรวม อาทิ (1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้มีการพิจารณาและวางแผนไว้อย่างละเอียดรอบคอบแล้วจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีประชาชนโดยทั่วไปเข้าร่วมอยู่ด้วย (2) นโยบายของรัฐบาล ที่รัฐบาลได้แถลงไว้ใน การเข้ารับบริหารประเทศที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน



โดยส่วนรวม (3) สถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น (4) ภาระของประชาชนและธุรกิจที่
จะต้องรับจากการเก็บภาษีของรัฐบาล

3. หากมีการใช้ระบบงบประมาณสองปี จะเกิดการประหยัดหลายประการ
ประการแรกจะประหยัดเวลาในการจัดทำงบประมาณ เพราะหากใช้ระบบงบประมาณหนึ่งปีจะต้อง
จัดทำงบประมาณสองครั้งในเวลาสองปี แต่หากใช้ระบบงบประมาณสองปี จะทำงบประมาณเพียง
ครั้งเดียว ทำให้ประหยัดเวลาได้ครึ่งหนึ่ง สำหรับจำนวนเวลาที่ส่วนราชการทั้งหมดต้องเสียไปกับการ
การทำงบประมาณแต่ละปีนั้น มีจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะมีส่วนราชการกระจัดกระจายไปทั่วประเทศ
โดยส่วนราชการในทุกจังหวัด ทุกอำเภอ ทุกตำบล จะต้องจัดทำและส่งคำของงบประมาณรายจ่าย
เข้ามายังส่วนกลาง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางจะได้พิจารณา
และส่งคำขอต่อไปยังสำนักงบประมาณ รัฐบาล และรัฐสภา เพื่อพิจารณาตามลำดับ ประการที่สอง
จะประหยัดกำลังบุคลากรในการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้เพราะจะใช้บุคลากรในจำนวนเดียวกัน ทำ
งบประมาณเพียงครั้งเดียวในสองปี ไม่จำเป็นต้องใช้บุคคลจำนวนเดียวกันจัดทำงบประมาณสอง
ครั้ง ในระยะเวลาสองปี ในกรณีใช้ระบบงบประมาณแบบหนึ่งปี จำนวน บุคลากรที่ต้องใช้จัดทำ
งบประมาณของส่วนราชการทั้งหมดของประเทศมีจำนวนมากมาย เพราะทุกส่วนราชการจำเป็นต้อง
ต้องของงบประมาณรายจ่าย ต้องใช้บุคลากรของตนจัดทำ และมาชี้แจงงบประมาณที่คณะกรรมการ
การฯที่รัฐสภาด้วย ประการที่สาม ค่าวัสดุอุปกรณ์และเบี้ยเลี้ยงในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีที่
ส่วนราชการจะต้องเสีย โดยเฉพาะค่ากระดาษพิมพ์และค่าจ้างพิมพ์หนังสืองบประมาณที่ทุกส่วน
ราชการต้องพิมพ์และจัดส่งขึ้นไปยังหน่วยบังคับบัญชาที่สูงกว่าของตน โดยเอกสารมีหลายชุดและ
มีความหนาเป็นร้อยหน้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะทุกส่วนราชการต้องรวบรวมจากหน่วยล่างเพื่อ
เสนอขึ้นไปยังหน่วยที่เหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง ถ้าใช้จ่ายเฉพาะค่าวัสดุอุปกรณ์และเบี้ยเลี้ยงในการ
จัดทำ คงเป็นเงินหลายร้อยล้านบาทในแต่ละปี ประการที่สี่ สามารถประหยัดบุคลากร โดยเฉพาะ
บุคลากรในระดับสูง ๆ ของหน่วยงานพร้อมทั้งเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากที่ต้องละทิ้งงานประจำเพื่อ
มารอคอยชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯที่รัฐสภา ประการที่ห้า คณะกรรมการการฯ
และรัฐสภาไม่จำเป็นต้องมาเสียเวลาปฏิบัติงานอย่างเหน็ดเหนื่อยและคร่ำเคร่งทุกปีไป

4. สามารถลดการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทันปีงบประมาณที่เป็นปัญหาของส่วนราชการ
เป็นจำนวนมากลงได้

ผลของการวิจัยระบบงบประมาณสองปีของ ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์ ยังแสดงให้เห็น
ถึงความเป็นไปได้ในการใช้ระบบงบประมาณสองปีในประเทศไทยด้วย (ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์,
2540 : (1-338)



สรุป

จากการที่ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ต่างๆ ตั้งแต่การใช้รัฐธรรมนูญฉบับหลักถาวรฉบับแรกเมื่อปี 2475 เพื่อให้คณะกรรมการช่วยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติเข้าพิจารณาในรัฐสภา และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2518 เพื่อช่วยงานรัฐสภาพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไทยมีข้อแตกต่าง ๆ กับคณะกรรมการงบประมาณของประเทศต่างๆ อยู่หลายประการ (1) คณะกรรมการฯ ของไทยเป็นลักษณะวิสามัญหรือชั่วคราว (Ad hoc Committee) ในการปฏิบัติงานเป็นประจำ ของปีงบประมาณ แต่ในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นลักษณะสามัญหรือถาวร (Standing Committee) ในการปฏิบัติหน้าที่ (2) คณะกรรมการฯ ของไทยพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่เพียงคณะเดียวไม่แจกจ่ายงานพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญ เพื่อช่วยร่วมพิจารณาออกความเห็นด้วย ในขณะที่ในต่างประเทศคณะกรรมการสามัญจะส่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญอื่นๆ หลายๆ คณะช่วยพิจารณางบประมาณรายจ่ายเป็นด้านๆ ไป และนำเสนอต่อคณะกรรมการงบประมาณชุดใหญ่ พิจารณาในภาพรวมต่อไป (3) คณะกรรมการงบประมาณของไทยยังมีการตั้งผู้เชี่ยวชาญจากบุคคลภายนอกมาช่วยงบประมาณน้อยมากหรือไม่มีเลย แต่ในต่างประเทศส่วนใหญ่จะตั้งผู้เชี่ยวชาญ (Specialists) จากบุคคลภายนอกมาพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภาอยู่เสมอ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลาย (หลัก Specialization) (4) คณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภาไทยไม่มีการให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมงบประมาณของคณะกรรมการ ในขณะที่ในต่างประเทศให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นได้ เพื่อความโปร่งใส (หลัก Transparency) ฯลฯ

จึงเป็นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคณะกรรมการฯ ของรัฐสภาไทย ที่มีลักษณะไม่เหมือนคณะกรรมการงบประมาณในต่างประเทศอยู่หลายประการ ว่ามีการปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพมากน้อยประการใด และมีอุปสรรคและข้อบกพร่องมากน้อยประการใดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันนี้

บทที่ 3

กระบวนการและอุปสรรคปัญหาในการพิจารณาขบประมาณของคณะกรรมการไทย



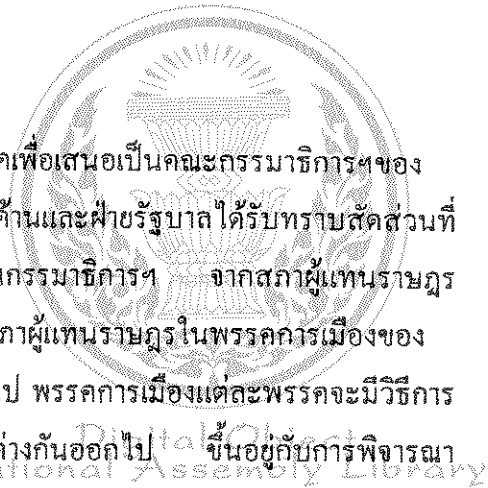
3.1 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร

3.1.1 ข้อเท็จจริงของขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของคณะกรรมการฯ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นขั้นตอนหนึ่งของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติผ่าน และรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลได้นำเสนอขอขึ้นมาให้พิจารณาแล้ว โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.” (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 : ข้อ 77) เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดขบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นเอกสารขบประมาณจำนวน 13 ฉบับ ที่ได้นำส่งประกอบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอขอให้พิจารณา ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนดังนี้

การแต่งตั้งคณะกรรมการขบประมาณ รัฐบาลไทยประเทศได้ดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการจัดตั้งคณะกรรมการในต่างประเทศ ดังที่ได้ระบุไว้ในบทที่ 2 ข้อ 2.2 แล้ว เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมากเกินไปที่จะพิจารณารายละเอียดพร้อมกันทั้งสภา จึงต้องตั้งคณะกรรมการชุดนี้มาเพื่อดูรายละเอียดขบประมาณให้ละเอียดและมีประสิทธิภาพ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมพิจารณาด้วย เพื่อให้แต่ละท่านได้ใช้ความเชี่ยวชาญ (Specialization) ของแต่ละท่านมาพิจารณา

(1) การพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร : สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้น โดยพิจารณาจากจำนวนบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อมา และอีกจำนวนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีอยู่ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 77 วรรค 2 ได้กำหนดไว้ว่า “การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ”



(2) การพิจารณาคัดเลือกสมาชิกของพรรคเพื่อเสนอเป็นคณะกรรมการฯ ของพรรคการเมืองต่าง ๆ : เมื่อพรรคการเมืองทั้งพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ได้รับทราบสัดส่วนที่พรรคของตนได้มีสิทธิเสนอชื่อเพื่อขอเข้ารับการแต่งตั้งเป็นกรรมการฯ จากสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองแต่ละพรรคก็จะดำเนินการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองของตนขึ้นมา เพื่อเสนอเข้ารับเลือกเป็นคณะกรรมการฯ ต่อไป พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของพรรคการเมืองนั้นๆ

(3) การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการฯ : โดยปกติการประชุมในครั้งแรกนั้นจะมีการดำเนินการประชุมเกี่ยวกับ (1) พิจารณาเลือกตั้งตำแหน่งในคณะกรรมการ (2) พิจารณากำหนดตารางการประชุม (3) พิจารณากำหนดลำดับการพิจารณาว่าควรเป็นกระทรวง ทบวง กรม ก่อนหลังประการใด (4) พิจารณาแนวทางการชี้แจง ว่าผู้ใดจะเป็นผู้ชี้แจงจากส่วนราชการ และสาระในเนื้อหาการชี้แจงควรประกอบด้วยรายละเอียดอะไรบ้าง ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่คณะกรรมการฯ จะเห็นสมควรนำมาพิจารณาในการประชุมในครั้งแรกของคณะกรรมการฯ นี้

(4) เอกสารที่ใช้ประกอบการประชุม : โดยปกติจะเป็นเอกสารรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายจำนวน 13 ฉบับ ที่นำส่งเพื่อประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสำนักงบประมาณจัดพิมพ์ขึ้น จำนวน 13 ฉบับ เพื่อแสดงการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของทุกกระทรวง ทบวง กรม ในลักษณะการจำแนกงบประมาณที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะแผนงานงบประมาณหรือตามลักษณะโครงสร้างส่วนราชการเป็นกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 3.2.1 (3) นอกจากนี้เอกสารดังกล่าวทั้งหมด 13 ฉบับข้างต้นแล้ว ยังมีเอกสารอื่น ๆ เกี่ยวกับกฎเกณฑ์และราคามาตรฐานต่าง ๆ ของสำนักงบประมาณที่ส่งมาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ด้วย

(5) การซักถามของคณะกรรมการฯ : การประชุมของคณะกรรมการฯ เพื่อซักถามรายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการที่เสนอของงบประมาณเข้ามานั้น จะดำเนินการดังนี้

1) ให้ส่วนราชการเข้าชี้แจงโดยเรียงลำดับตามมาตราในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะเรียงตามลายอักษรของชื่อส่วนราชการในเอกสารงบประมาณ หรือเป็นอย่างอื่นแล้วแต่ตกลงกัน ซึ่งโดยปกติจะเริ่มจากเอกสารงบประมาณประมาณฉบับที่ 4 เล่มที่ 1 ซึ่งเป็นรายละเอียดประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นต้นไป จนถึงฉบับที่ 4 เล่มที่ 13 โดยแสดงรายละเอียดประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

เล่มที่ 1 ของ งบกลาง

สำนักนายกรัฐมนตรี



Digital Object
National Assembly Library

- เล่มที่ 2 ของ กระทรวงกลาโหม
กระทรวงการคลัง
กระทรวงการต่างประเทศ
- เล่มที่ 3 ของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- เล่มที่ 4 ของ กระทรวงคมนาคม
กระทรวงพาณิชย์
- เล่มที่ 5 ของ กระทรวงมหาดไทย
- เล่มที่ 6 ของ กระทรวงยุติธรรม,
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- เล่มที่ 7 ของ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- เล่มที่ 8 ของ กระทรวงศึกษาธิการ
- เล่มที่ 9 ของ กระทรวงสาธารณสุข
- เล่มที่ 10 ของ กระทรวงอุตสาหกรรม
- เล่มที่ 11 ของ ทบวงมหาวิทยาลัย 1
- เล่มที่ 12 ของ ทบวงมหาวิทยาลัย 2
- เล่มที่ 13 ของ ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง
หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ
รัฐวิสาหกิจ
กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน

2) เมื่อส่วนราชการเข้าประชุม ประธานคณะกรรมการฯ จะให้หัวหน้าส่วนราชการที่จะขออนุมัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งปกติจะเป็นบุคคลในระดับอธิบดีหรือรองอธิบดีเป็นผู้ชี้แจงถึงนโยบายและความเป็นมาของงานของกรม ตลอดจนผลงานในอดีตที่ผ่านมาให้ที่ประชุมของคณะกรรมการทราบเป็นพื้นฐานก่อน ต่อจากนั้นรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ในฐานะเลขานุการที่ประชุมจะเป็นผู้ชี้แจงถึงจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่ขออนุมัติมาในปีนั้น พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายในปีที่ดำเนินการอยู่ ว่ามีมากหรือน้อยกว่าประการใด และสาเหตุหลัก ๆ เพื่อประกอบเป็นภาพรวมใหญ่ของงบประมาณรายจ่ายทั้งกรม

ต่อจากนั้นประธานที่ประชุมคณะกรรมการฯ จะให้คณะกรรมการฯ ชักถามในรายละเอียดต่าง ๆ โดยเริ่มจากแผนงานแรกของส่วนราชการหรือกรม ตามที่กรรมการฯ แต่ละท่านจะเห็นสมควรและมีข้อสงสัยประการใด ซึ่งไม่มีการกำหนดเวลาที่แน่นอนของการชักถาม แต่ประการใด ซึ่งคำถามจะมีหลากหลายและแตกต่างกันออกไป หัวหน้าส่วนราชการและรอง

ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในงบประมาณรายจ่ายด้านนั้นจะต้องตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ให้กระจ่างในลักษณะของงาน และเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขอเข้ามาพิจารณา และหากไม่สามารถชี้แจงให้กระจ่างหรือตรงประเด็น งบประมาณรายจ่ายรายการนั้นก็อาจจะถูกคณะกรรมการฯ แล่นไว้ก่อน เพื่อรอให้ส่วนราชการหรือสำนักงานงบประมาณไปเตรียมข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมมาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ อีกครั้งหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดให้หรือคณะกรรมการฯ อาจจะตัดงบประมาณรายการนั้นลงได้

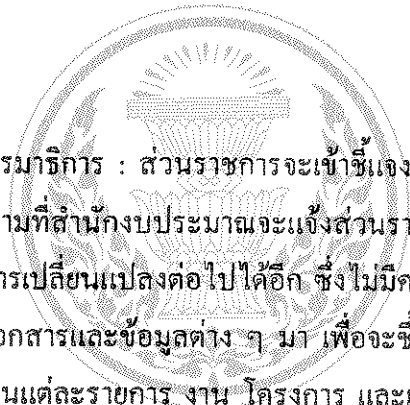
คณะกรรมการฯ มีสิทธิซักถาม และมีสิทธิที่จะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือปรับลดงบประมาณรายจ่ายในรายการต่าง ๆ ได้ แต่จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนมิได้ตามมาตราที่ 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การซักถามของคณะกรรมการฯ จะพยายามซักถามทั้งในภาพรวมใหญ่และทั้งในรายละเอียดงบประมาณของแต่ละรายการ งาน โครงการ และแผนงานต่าง ๆ เพื่อความเข้าใจอย่างกระจ่างของแต่ละรายการ งาน โครงการ และแผนงานต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการฯ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชี้แจงและตอบข้อซักถามต่าง ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป เมื่องบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องเข้าประชุมในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสำนักงานงบประมาณและส่วนราชการไม่มีสิทธิที่จะชี้แจงในสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

(6)การแปรญัตติ : หากกรรมการผู้ใด ยังมีประเด็นที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการฯ ในรายการงบประมาณใด กรรมการผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่ขอสงวนคำแปรญัตติ เพื่ออภิปรายชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองต่อไปได้ แต่การแปรญัตตินั้นจะต้องยึดหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณา ดังนี้

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

2) การแปรญัตติ ให้กระทำได้เฉพาะการขอแปรลดรายจ่ายเท่านั้น จะขอแปรเพิ่มมิได้ และในการแปรลดรายจ่ายและขอลดรายจ่ายตามข้อผูกพันดังต่อไปนี้ไม่ได้ ตามมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือ

- เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- ดอกเบี้ยเงินกู้
- เงินที่กำหนดให้ไว้ตามกฎหมาย



Digital Object
National Assembly Library

(7) การชี้แจงของส่วนราชการต่อคณะกรรมการ : ส่วนราชการจะเข้าชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณตามที่สำนักงบประมาณจะแจ้งส่วนราชการทราบไปว่า เป็นวัน เวลา และสถานที่ใด ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงต่อไปได้อีก ซึ่งไม่มีความแน่นอนอยู่ตลอดเวลา โดยส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องนำเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ มา เพื่อจะชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ อย่างครบถ้วนในแต่ละรายการ งาน โครงการ และแผนงาน

หัวหน้าส่วนราชการจะชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ โดยมีสำนักงบประมาณและเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือทางด้านข้อมูลต่างๆ เพิ่มเติมให้สำหรับการชี้แจงและตอบข้อซักถาม ไม่มีการกำหนดเวลาที่จะชี้แจง ขึ้นอยู่กับความเห็นของแต่ละส่วนราชการเช่นเดียวกับการซักถามของคณะกรรมการฯ ก็ไม่มีการกำหนดระยะเวลาแน่นอนที่จะให้ซักถาม และหากส่วนราชการใด ไม่สามารถชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ได้อย่างกระจ่างหรือตรงประเด็นงบประมาณรายจ่ายในรายการ งาน โครงการ หรือแผนงาน ก็อาจจะถูกตัดหรือปรับลดหรืออาจจะถูกแขวนไว้ เพื่อรอการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือจนกว่าส่วนราชการนั้น ๆ จะสามารถนำเสนอรายละเอียดและข้อมูลมาชี้แจงให้กระจ่างอีกครั้งหนึ่งตามวัน เวลา ที่คณะกรรมการฯ จะนัดหมายอีกครั้งหนึ่ง

(8) การชี้แจงและตอบข้อซักถามของสำนักงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ : โดยปกติรองผู้อำนวยการจะเป็นผู้ตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ในรายละเอียดในเรื่องเงินงบประมาณรายจ่าย ส่วนในเรื่องรายละเอียดของรายการ งาน โครงการ และแผนงาน หัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถาม โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณที่สำนักงบประมาณมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการนั้น ๆ คอยเป็นผู้ช่วยเหลือทางด้านข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมให้แก่ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณตามความจำเป็นหรือตามที่รองผู้อำนวยการได้สั่งการไว้

(9) การชี้แจงงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯต่อสภาผู้แทนราษฎร : คณะกรรมการฯ จะพยายามนำรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อชี้แจงและตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรตามที่เห็นสมควร โดยมีการแบ่งการชี้แจงและตอบข้อซักถามไว้เป็นรายบุคคลและรายกลุ่มของคณะกรรมการฯ ไว้อย่างแน่นอน ว่าผู้ใดหรือกลุ่มใดเป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในรายการ งาน โครงการ แผนงาน หรือส่วนราชการใดไว้ การชี้แจงและตอบข้อชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนัดหมาย วัน เวลา และสถานที่ โดยมีระยะเวลาที่แน่นอนกำหนดไว้ด้วย ส่วนจะขยายหรือตัดระยะเวลาลงเป็นหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นสมควรต่อไป เมื่อได้มีการประชุมไปได้ระยะหนึ่งแล้ว



3.1.2 อุปสรรคปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ

3.1.2.1 อุปสรรคปัญหาจากคณะกรรมการฯ

อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ นั้น ยังมีอุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีปัญหาทางด้านโครงสร้าง องค์ประกอบ และคุณสมบัติต่างๆ ของคณะกรรมการฯ ดังต่อไปนี้

(1) โครงสร้างของคณะกรรมการฯ เป็นลักษณะคณะกรรมการวิสามัญหรือชั่วคราว จึงทำให้การพิจารณาไม่ต่อเนื่อง ไม่มีระบบ ข้อมูลของการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญในรายละเอียดต่างๆ จึงกระจัดกระจายไม่มีผู้รวบรวมไว้ กองกรรมาธิการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะก็มีได้มีการรวบรวมรายละเอียดการพิจารณาไว้ จะมีเพียงแต่ข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ซึ่งได้มีรายงานให้ไว้กับสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งขาดรายละเอียดในส่วนอื่น ๆ อีกมาก แต่ในต่างประเทศ อาทิ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน แคนาดา ออสเตรเลีย ฯลฯ จะใช้คณะกรรมการงบประมาณเป็นลักษณะสามัญหรือถาวร ไม่ใช่แบบวิสามัญหรือชั่วคราว เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องและมีระบบเพื่อให้ได้ข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของคณะกรรมการฯ ปีล่วงมาประกอบการพิจารณาคืบ

(2) องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ จะประกอบด้วยคณะกรรมการวิสามัญฯ เพียงคณะเดียวที่พิจารณางบประมาณรายรับและรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ ไม่มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยพิจารณางบประมาณรายจ่ายในด้านต่าง ๆ ของประเทศ อาทิ ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านสาธารณสุข ฯลฯ คณะกรรมาธิการจึงขาดประสิทธิภาพไปเท่าที่ควร เพราะต้องพิจารณาด้วยความเร่งรีบให้ทันเวลาที่กำหนด และไม่มีคณะอนุกรรมการที่มีความรู้ความสามารถในแต่ละด้าน โดยการใช้หลักความเชี่ยวชาญ (Specialization) มาช่วยพิจารณาคืบ แต่ในต่างประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย แคนาดา ฯลฯ คณะกรรมาธิการฯ จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ มาช่วยพิจารณางบประมาณในแต่ละด้านด้วย

(3) องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ จะประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 57 ท่าน ผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองเสนอชื่อเข้ามาเป็นกรรมาธิการ เกือบไม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านงบประมาณมาช่วยพิจารณาคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ จึงขาดความเหมาะสมไปเท่าที่ควร ในประเทศอังกฤษพยายามจะแต่งตั้งผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญอยู่ด้วยเสมอ (ลิขิต เพชรสว่าง, 2540 : 10.) ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ขาดทิศ

ทางและหลักการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในภาพรวมไป และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่รัฐบาลได้แถลงไว้ไปบางส่วน แต่ในต่างประเทศจะมีการ แต่งตั้งบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยพิจารณางบประมาณด้วย และมีการทำ ประชาพิจารณ์โครงการที่สำคัญๆ และมีผลกระทบต่อประชาชนด้วย

(4) คณะกรรมาธิการฯ ซึ่งเป็นในลักษณะวิสามัญไม่มีการให้สำนักงาน งบประมาณหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงถึงระบบ โครงสร้างของงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programming Budget) ที่ใช้อยู่ และระบบโครงสร้างของงบประมาณที่เน้นผลงาน (Performance Based Budget) ที่ใช้อยู่กับบางส่วนราชการในขณะนี้ ให้แก่คณะกรรมาธิการหรือกรรมาธิการฯ บาง ท่านที่ยังใหม่ต่อระบบงบประมาณรายจ่ายทั้งสองให้เข้าใจและสามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ประสิทธิ ภาพและประสิทธิผลอย่างจริงจัง

(5) เนื่องจากความจำกัดของเวลาในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในมาตราที่ 180 โดยให้เวลาร้อยห้า วันให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จ ทำให้คณะกรรมาธิการฯ ไม่มีเวลาพิจารณา งบประมาณอย่างละเอียดรอบคอบทั้งระดับมหภาค (Macro) และระดับจุลภาค (Micro) อย่างเช่นใน ประเทศอังกฤษ ซึ่งจะมีคณะกรรมาธิการสามัญสองคณะแยกกันพิจารณางบประมาณระดับมหภาค (Macro) คณะหนึ่ง และระดับจุลภาค (Micro) อีกคณะหนึ่ง (ลิขิต เพชรสว่าง, 2540 : 14-15.) อาทิ พิจารณาเรื่องทิศทางเศรษฐกิจ ความเป็นไปได้ของวงเงินงบประมาณกับที่จะจัดหาได้ เรื่องของ ระเบียบ กฎเกณฑ์ และราคามาตรฐานต่าง ๆ รวมทั้งผลงานของปีที่ล่วงมา คำนึงถึงความสำเร็จของ งาน ฯลฯ แต่ในต่างประเทศคณะกรรมาธิการงบประมาณจะไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องความจำกัดของ เวลาในการพิจารณา เนื่องจากในต่างประเทศนั้น มีการให้คณะกรรมาธิการสามัญในด้านต่างๆ ที่มี อยู่ช่วยพิจารณางบประมาณในด้านต่างๆ ให้ ก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมาธิการสามัญพิจารณา งบประมาณ หรือมีการตั้งอนุกรรมาธิการในด้านต่าง ๆ มาช่วยพิจารณาด้วย หรือมีการนำผู้ทรงคุณ วุฒิในแต่ละด้านเข้าช่วยพิจารณาในแต่ละด้าน ในแต่ละกรรมาธิการ หรืออนุกรรมาธิการด้วย ทำให้ การพิจารณางบประมาณประจำปีของต่างประเทศมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น โดยสามารถมี เวลาในการทำประชาพิจารณ์ในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีสำหรับโครงการที่สำคัญๆ และมีผล กระทบต่อประชาชนอย่างมากได้ (ตามที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.2 บทที่ 2)

3.1.2.2 อุปสรรคปัญหาจากตัวบุคคลที่เป็นกรรมาธิการ

นอกเหนือจากปัญหาจากคณะกรรมาธิการฯ แล้ว ยังมีอุปสรรคและปัญหาจาก ตัวบุคคลที่เป็นกรรมาธิการฯ ที่คัดเลือกมายังขัดกับหลักบุคลากร (Personnel) ดังต่อไปนี้ด้วย



1) กรรมการเป็นจำนวนไม่น้อยที่รับการเสนอชื่อ เพื่อมาเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีจากพรรคการเมืองต่างๆ ยังไม่ได้รับการคัดเลือกอย่างรอบคอบถึงความรู้ความสามารถที่จะมาปฏิบัติงานในคณะกรรมการฯ ตามหลักทฤษฎีบุคคลากร (Personnel : put the right man on the right job) อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (จากการสอบถามต่อกรรมการฯจำนวน 70 ท่าน ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าจะมีความรู้หรือน้อยปรีญญาตรึขึ้นไปด้วย)

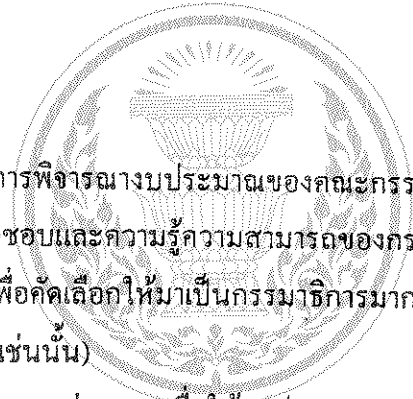
2) กรรมการเป็นจำนวนไม่น้อยที่ยังขาดความสนใจที่จะปฏิบัติงานในการพิจารณาและซักถามการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง (จากการสอบถามต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมการฯ จำนวน 70 ท่าน) และหลายครั้งมีกรรมการจำนวนมากขาดการประชุมไป จนกระทั่งสื่อมวลชนนำไปลงเป็นข่าว โจมตีการปฏิบัติงานที่ไม่สนใจของกรรมการ ว่ามีกรรมการประชุมเพียง 10 คนจากกรรมการทั้งหมด.57 คน (มติชนรายวัน 12 กรกฎาคม 2542)

3) มีกรรมการจำนวนไม่น้อยที่ขาดความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การงบประมาณ (ตามตารางที่ 3.7) ที่จะเข้าใจถึงโครงสร้างและสาระต่างๆ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ควรให้ความสนใจ และนำมาซักถาม และให้ส่วนราชการต่างๆ ที่ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีชี้แจงให้สอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อสถานการณ์เศรษฐกิจ การเงิน และการงบประมาณของประเทศให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง และไม่ให้เกิดการสูญเปล่าหรือไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งมักจะปรากฏอยู่ในการของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการอยู่เป็นจำนวนมาก

4) มีกรรมการจำนวนมากที่ไม่ได้ศึกษารายละเอียดงบประมาณรายจ่าย (จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมการประมาณ 70 ท่าน) ทั้งทางด้านมหภาค (Macro) และจุลภาค (Micro) เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างดีก่อนที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่กรรมการพิจารณาพิจารณางบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ของงบประมาณเข้ามา

5) มีกรรมการบางส่วนยังขาดการศึกษาและทำความเข้าใจกับงบประมาณในลักษณะแผนงาน (Programming Budget) และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budget) ที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ จึงมิได้มีการซักถามงบประมาณในลักษณะ Program และ Performance เกือบสิ้นเชิง ซึ่งจากแบบสอบถามก็ได้รับความเห็นยืนยันมาเช่นนั้น

6) กรรมการที่เป็นกรรมการมาหลายสมัย หลายท่านมีส่วนช่วยในการพิจารณาให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นได้หลายส่วน แต่ยังมีกรรมการที่เป็นกรรมการหลายสมัยบางท่านมักจะตั้งคำถามในลักษณะต้องการให้งบประมาณรายจ่ายลงสู่จังหวัดของตน โดยไม่พิจารณา



ในภาพรวมใหญ่ของงบประมาณ ดังนั้นการจะทำให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพนั้น จึงขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่รับผิดชอบและความรู้ความสามารถของกรรมการแต่ละคนที่มีอยู่ ที่ควรนำมาเป็นหลักเกณฑ์พิจารณาเพื่อคัดเลือกให้มาเป็นกรรมการมากกว่า ซึ่งยังขาดอยู่ (จากแบบสอบถามก็มีความเห็นตอบยืนยันมาเช่นนั้น)

7) มีกรรมการที่มุ่งซักถามส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่างๆ เปลี่ยนแปลงเพื่อไปลงยังจังหวัดหรือเขตของตนเองเป็นสำคัญ ซึ่งขาดการพิจารณาในผลประโยชน์ส่วนรวมและมีการซักถามในลักษณะมีเรื่องส่วนตัวขัดกับส่วนราชการอยู่

8) กรรมการบางส่วนยังขาดการตระหนักถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่จะเกิดจากการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังจะไป และต้องมีการประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายของปีที่ผ่านมาไปพลางก่อน

9) กรรมการจำนวนไม่น้อยยังไม่ศึกษารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายเป็นการภายในล่วงหน้า เพื่อจะได้ซักถามตามประเด็นต่างๆ ที่กรรมการสงสัยต่อสำนักงานประมาณและส่วนราชการต่างๆ เป็นการภายในก่อน เพื่อจะได้ไม่ต้องนำเข้ามาซักถามในที่ประชุมคณะกรรมการฯ โดยไม่จำเป็นในประเด็นที่ไม่สำคัญ และไม่เป็นที่ประจักษ์ต่อที่ประชุมเป็นส่วนรวม ซึ่งจากแบบสอบถามของงานวิจัยนี้ก็ได้รับความเห็นยืนยันมาเช่นนั้นเป็นส่วนใหญ่

10) กรรมการขาดการศึกษาและนำส่งต่อไปนี้เข้ามาพิจารณาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่างๆ ที่ขอเข้ามาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อประเทศเท่าที่ควร อาทิ

(10.1) ขาดการนำข้อสังเกตและการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่ล่วงมา มาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความต่อเนื่องและสมบูรณ์ของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในด้านต่างๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจากคำตอบจากแบบสอบถามต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็ให้ความเห็นเช่นนั้นมาเป็นส่วนใหญ่

(10.2) ขาดการนำดัชนีชี้วัดผลงาน (Performance Indicator) ของส่วนราชการมาประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนราชการขอให้พิจารณาผ่านคณะกรรมการออกไป จึงอาจเกิดการรั่วไหลและการใช้จ่ายงบประมาณที่ฟุ่มเฟือยได้

(10.3) ขาดการนำการประเมินผลงานของปีที่ล่วงมาของส่วนราชการประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและขาดการนำหลัก Evaluation มาใช้

(10.4) ขาดการนำข้อมูลที่สำคัญสำนักงานประมาณและส่วนราชการต่างๆ บางส่วนราชการได้จัดทำไว้เพื่อประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่าย



3.2 แนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ และหน่วยราชการที่ร่วมพิจารณา กับคณะกรรมการ

3.2.1 ข้อเท็จจริงของแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ และหน่วยงานที่ร่วม พิจารณาประเมินกับคณะกรรมการฯ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายละเอียดประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของคณะกรรมการฯ นั้น ได้มีหน่วยงานที่สำคัญที่ร่วมพิจารณากับคณะกรรมการฯ อยู่ตลอดระยะเวลาการพิจารณา เพื่อให้ข้อมูลและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ นั้น มีอยู่สามหน่วย นอกเหนือจากคณะกรรมการฯ คือส่วนราชการที่เข้าชี้แจง สำนักงานประมาณ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้พิจารณาหลักการและรายละเอียดของงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ไปที่ละหน่วยราชการ โดยจะกำหนดให้ส่วนราชการเข้าชี้แจงตามลำดับมาตราต่าง ๆ ที่มีอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฯ หรือเรียงตามอักษรของชื่อหน่วยราชการ หรือวิธีอื่นขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการฯ ที่จะเห็นสมควร ตามที่สำนักงานประมาณได้จัดพิมพ์เป็นเล่มของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ ของทุกส่วนราชการ โดยแบ่งเป็นรายละเอียดของแผนงาน งาน หรือโครงการ ซึ่งแต่ละแผนงาน งาน หรือโครงการ จะระบุถึงวัตถุประสงค์การดำเนินงาน ผลงานที่จะได้รับเงินงบประมาณที่จะใช้ในแต่ละเจ็ดหมวดเงิน และอื่นๆ

ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เข้าชี้แจงจะต้องพยายามตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ให้ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการฯ เห็นชอบต่อรายละเอียดงบประมาณของแผนงาน งาน และโครงการที่ส่วนราชการขอเข้ามา โดยส่วนราชการจะจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ตามที่สำนักงานประมาณและคณะกรรมการฯ จะแจ้งล่วงหน้าไปบางส่วนและจะจัดข้อมูลตามที่ส่วนราชการจะเห็นสมควร เพื่อตอบคณะกรรมการฯ ให้ชัดเจนและรวดเร็วให้ได้ โดยสำนักงานประมาณจะเป็นผู้คอยชี้แจงประกอบในภาพรวมใหญ่ ๆ ของงบประมาณของส่วนราชการให้คณะกรรมการฯ ได้ทราบด้วย นอกเหนือจากที่อาจจะต้องตอบคำถามในบางประเด็นของคณะกรรมการฯ ที่สำนักงานประมาณรับผิดชอบอยู่ด้วย สำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะทำหน้าที่เลขานุการและบันทึกรายละเอียดและมติการประชุม ตลอดจนการแจกจ่ายเอกสารรายละเอียดข้อมูลต่างๆ ที่ส่วนราชการนำมาประกอบการชี้แจงต่อที่ประชุม



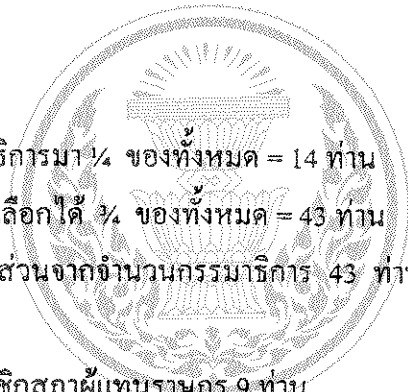
3.2.2 อุปสรรคปัญหาจากแนวทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ร่วมพิจารณางบประมาณ กับคณะกรรมการฯ

อย่างไรก็ตามการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ยังมีอุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯเอง ที่ไม่ใช่ปัญหาจากระบบหรือกระบวนการอยู่หลายประการ ซึ่งคอยขัดขวางการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อุปสรรคปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ และส่วนราชการต่าง ๆ ที่ร่วมพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี คือ (1) คณะกรรมการฯ (2) ส่วนราชการที่เข้าชี้แจงงบประมาณ (3) สำนักงบประมาณ และ (4) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากจะมองในลักษณะภาพรวม ได้แก่ อุปสรรคปัญหาในเรื่องการขาดการใช้ทฤษฎีบริหารสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการพิจารณา อาทิ เรื่องหลักความเชี่ยวชาญ (Specialization) หลักการแบ่งงาน (Division of Labor) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) อุปสรรคและปัญหาที่ขัดขวางการพิจารณาอาจจะแยกพิจารณาตามหน่วยงานทั้งสี่ได้ดังนี้

3.2.2.1 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ และความเข้าใจในระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงาน (Programming and Performance Based Budget)

อุปสรรคปัญหาที่เกิดจากคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีมีดังนี้

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ : คณะกรรมการฯ ที่จะได้รับการแต่งตั้งเพื่อพิจารณางบประมาณประจำปี ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการและผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีในวาระที่ 1 แล้วนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นคณะหนึ่ง โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 7 วรรค 2 ที่กำหนดว่า “การเลือกตั้งกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในสี่ของคณะกรรมการฯ ทั้งหมดจำนวนนอกนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ” ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะใช้จำนวนกรรมการที่เหลือ คือ สามในสี่ของจำนวนทั้งหมดหารจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมดเพื่อหาสัดส่วนว่า จำนวนกรรมการหนึ่งคนที่จะเลือกเข้ามานั้นเป็นสัดส่วนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกี่คน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ได้มีจำนวนและสัดส่วนดังต่อไปนี้

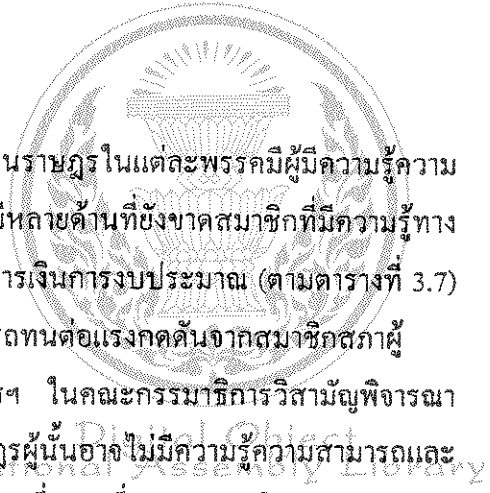


- คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อกรรมการมา 1/4 ของทั้งหมด = 14 ท่าน
- ดังนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกได้ 3/4 ของทั้งหมด = 43 ท่าน
- ดังนั้นในทางปฏิบัติจะคำนวณสัดส่วนจากจำนวนกรรมการ 43 ท่านต่อสมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด 385 ท่าน = 1/9 ของทั้งหมด
- หรือกรรมการหนึ่งท่านต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 9 ท่าน

การแต่งตั้งคณะกรรมการในลักษณะวิสามัญหรือชั่วคราว และให้กรรมการฯ เป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่แต่ละพรรคมีอยู่ในลักษณะเช่นนี้ ย่อมขาดการพิจารณาจากความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละคนมีอยู่ จะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ในลักษณะพรรคการเมืองไป ซึ่งเป็นลักษณะการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองแต่ละพรรคไป และเมื่อได้สัดส่วนจำนวนกรรมการฯ ของตนมาแล้ว ก็จะพยายามแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดเฉพาะพรรคการเมืองของตนเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของสมาชิกของพรรคตนว่าจะมีความรู้พอเพียงที่จะช่วยคณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ทำให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการขาดประสิทธิผล (Outcome) ไป

(2) คุณสมบัติของคณะกรรมการและความเข้าใจในระบบงบประมาณแบบ

แสดงแผนงาน : คุณสมบัติที่เหมาะสมของกรรมการที่จะได้รับการเสนอชื่อมานั้น ไม่มีกฎข้อบังคับกำหนดไว้ว่าควรเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติอะไร ลักษณะใดที่ควรได้รับการเสนอชื่อเข้ามาพิจารณา ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของแต่ละพรรคการเมืองไป หลังจากได้รับแจ้งจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีสิทธิที่จะเสนอรายชื่อบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการฯ ได้กี่คน ซึ่งการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการฯ ของพรรคต่างๆ ในระยะแรกๆ นั้น พรรคบางพรรคจะพยายามคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางการเงินและงบประมาณ และพิจารณาจากสมัชชาที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามีอาวุโสมากน้อยอย่างไร เพื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นๆ ในพรรคที่จะเข้ามาเป็นกรรมการพิจารณาางบประมาณรายจ่าย แต่ถึงแม้จะพยายามคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคของตนที่มีความรู้ความสามารถแล้วก็ตาม พรรคก็ไม่สามารถคัดเลือกได้ตามลักษณะของสมาชิกที่จะต้องไปพิจารณาในงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ ทั้งนี้เพราะงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกอบด้วยค่าใช้จ่ายหลายด้านด้วยกัน อาทิ ด้านเศรษฐกิจ ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตร ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านความสงบเรียบร้อยภายใน ซึ่งจะต้องใช้บุคคลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้ทั้งด้านนั้นๆ และควรจะต้องรู้เรื่องการเงินการงบประมาณประกอบด้วย จึงจะปฏิบัติงานเป็นกรรมการฯ ได้อย่างมี



ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพรรคมีผู้มีความรู้ความสามารถไม่มากนัก และไม่หลากหลายตามที่ต้องการได้ มีหลายด้านที่ยังขาดสมาชิกที่มีความรู้ทางด้านนั้นๆ อาทิ ด้านวิศวะ ด้านสาธารณสุข ด้านการเมือง การเงินการงบประมาณ (ตามตารางที่ 3.7) และต่อมาในระยะหลังพรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่สามารถทนต่อแรงกดดันจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของตน ที่ต้องการจะเป็นกรรมการฯ ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจไม่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการเงินและงบประมาณมาก่อน (ตามตารางที่ 1.1 ที่แสดงคุณวุฒิของกรรมการฯ งบประมาณ 2541 - 2542) โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programming Budget) แต่ละพรรคการเมืองจึงมีการเสนอรายชื่อผู้ที่จะมาเป็นกรรมการฯ เป็นผู้ที่ยังขาดความรู้และประสบการณ์ทางการเงินและงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ขาดการพิจารณาที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และมีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้ไปตามเขตหรือจังหวัดของกรรมการฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะนั้นเพิ่มมากขึ้น และบ่อยครั้งที่ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ยังต้องเสียเวลาไปกับการให้ส่วนราชการตอบและชี้แจงปัญหาและประเด็นเล็กๆ น้อยๆ ของกรรมการฯ ที่ยกขึ้นเพื่อซักถามและหากรรมการฯ ผู้นั้นยังไม่สามารถเข้าใจ กรรมการฯ ผู้นั้นก็จะไปขอสงวนคำแปรญัตติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระสองต่อไปอีก ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยในแต่ละปี (ตามตารางที่ 3.1) ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรขาดประสิทธิภาพไปด้วย เพราะต้องเสียเวลาไปอภิปรายกับประเด็นที่ไม่ค่อยจะสำคัญเท่าที่ควรและอาจจะทำให้การพิจารณาไม่ทันกับกำหนดเวลาที่จะใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นในปีต่อไป และต้องมีการประกาศใช้งบประมาณของปีที่แล้วไปพลางก่อนได้ ซึ่งจะไปขัดขวางการปฏิบัติงานประจำของส่วนราชการต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้ส่วนราชการปฏิบัติงานให้รวดเร็วที่สุด และมีผลเสียต่อประชาชนโดยทั่วไปด้วยที่ไม่สามารถจะได้ประโยชน์หรือบริการที่จะเกิดจากการใช้งบประมาณรายจ่ายของราชการ เพื่อจัดซื้อจัดจ้างสิ่งเหล่านั้นมาได้รวดเร็ว อาทิ ไฟฟ้า ประปา สะพาน ถนน ฯลฯ ที่ประชาชนในหลายเขตหลายจังหวัดรอคอยด้วยความเดือดร้อนอยู่

สำหรับความเข้าใจของคณะกรรมการฯ ต่อลักษณะงบประมาณแบบแสดงแผนงานนั้น ส่วนใหญ่จะยังมีน้อยและไม่ครบสมบูรณ์ โดยได้จากการวิจัยที่ได้สอบถามและซักถามกับกรรมการฯ หลายท่าน และสังเกตจากการพิจารณาและการซักถามงบประมาณของกรรมการฯ ในที่ประชุมคณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ที่ผู้วิจัยอยู่ร่วมในที่ประชุมและจากที่ประชุมคณะกรรมการฯ วิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ที่ผู้วิจัยได้เป็นกรรมการฯ ของคณะกรรมการฯ ชุดนี้ของวุฒิสภาอยู่ด้วย ซึ่งยังขาดความเข้าใจระบบ

หน้าว่าง



ของแผนงาน งาน หรือโครงการหมดได้ จึงไม่เกิดประโยชน์จากการชี้แจงของส่วนราชการในภาพกว้างๆ มากนัก

(3.2) เนื่องจากโครงสร้างแผนงานของส่วนราชการรวมทั้งประเทศมีมาก (ตามตารางที่ 3.2) คณะกรรมาธิการฯ ไม่อาจจะพิจารณาแผนงานหรือโครงการที่มีความซ้ำซ้อนกัน หรือหมดความจำเป็นลงได้อย่างทั่วถึง จึงไม่สามารถที่จะมีมติโดยเด็ดขาดที่จะยุบเลิกแผนงาน งาน หรือโครงการต่าง ๆ ที่หมดความจำเป็นลงได้

(3.3) คำนึงถึงความสำเร็จของแผนงาน งาน หรือโครงการ ของส่วนราชการที่เสนอของบประมาณรายจ่ายมายังขาดอยู่มาก ประกอบทั้งการประเมินผลงานของทุกแผนงาน งาน หรือโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่สำนักงานงบประมาณจัดทำขึ้นนั้นยังขาดและไม่ทันต่อการนำมาใช้ได้ ไม่สามารถจะนำมาใช้ยืนยันความสำเร็จของแผนงาน งาน หรือโครงการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการได้ชี้แจงมานั้นเป็นความจริงมากน้อยประการใดได้

(3.4) การซักถามของคณะกรรมาธิการฯ นั้น จะซักถามโดยเรียงตั้งแต่มาตราที่หนึ่ง ไปจนถึงมาตราสุดท้าย หรือโดยเรียงตามชื่อของกระทรวงที่เริ่มด้วยอักษร ก. ก่อน หรือโดยวิธีใดก็ตาม การประชุมก็ยังคงเป็นการประชุมคณะกรรมาธิการฯ รวมทั้งคณะ ดังนั้นจึงทำให้ผู้ที่เป็นกรรมาธิการอื่น ๆ ที่ไม่มีความรู้หรือประสบการณ์ในงานที่ส่วนราชการนั้นกำลังชี้แจงอยู่ ต้องนั่งฟังและคอยจนกว่าจะถึงส่วนราชการที่ตนมีความรู้และประสบการณ์ในรายจ่ายงบประมาณนั้นๆ จึงจะได้พิจารณาในส่วนนั้นๆ ดังนั้นการพิจารณางบประมาณโดยใช้ที่ประชุมทั้งคณะพิจารณาในทุกๆ เรื่องตั้งแต่มาตราที่หนึ่งจนถึงมาตราสุดท้าย จึงเป็นวิธีการพิจารณาที่ขาดประสิทธิภาพ เพราะต้องใช้เวลาที่ยาวนานเกินไป ทั้งอาจจะไม่มีความละเอียดเพียงพอ เพราะต้องรีบเร่งพิจารณารายละเอียดงบประมาณให้ทันกับเวลาพิจารณาที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้ให้ จนมีคณะกรรมาธิการบางท่านที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ไปให้ข่าวแก่หนังสือพิมพ์ว่า ประธานคณะกรรมาธิการฯ รวบรวมการพิจารณาากเกินไป (มติชนรายวัน 16 สิงหาคม 2542)

(3.5) กรรมาธิการฯ ในคณะกรรมาธิการฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่พรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลมักจะไม่ค่อยซักถามงบประมาณรายจ่าย จึงทำให้การพิจารณางบประมาณขาดความสมบูรณ์ไป และก่อนจะซักถามก็มักจะออกตัวว่า ตนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการฯ จากฝ่ายรัฐบาลมา ตนก็จะขอซักถามงบประมาณและจะไม่เห็นด้วยเฉพาะรายการนั้นรายการนี้เท่านั้น ตนจะไม่ติติงโดยหมายรวมถึงงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล ซึ่งก็ได้เกิดขึ้นในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายปี 2543 ที่ผู้วิจัยได้ร่วมอยู่ในที่ประชุมด้วย

(3.6) เนื่องจากจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมดของคณะกรรมการฯ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับปริมาณงานและลักษณะงานในด้านต่าง ๆ ของส่วนราชการที่ของบประมาณรายจ่ายเข้ามา จะมีจำนวนกรรมการฯ มีความรู้และประสบการณ์ให้ครอบคลุมถึงงานด้านต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณาให้ครบนั้นยังมีจำนวนน้อยอยู่ จึงทำให้ไม่มีโอกาสที่จะคัดเลือกกรรมการฯ ที่มีความรู้และประสบการณ์ให้ได้ครบทุกด้าน เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะคัดเลือกมาเป็นกรรมการฯ ซึ่งมักมีความรู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณมากนัก จะเห็นได้จากคณะกรรมการพิจารณาของบประมาณ ปี 2543 ยังขาดผู้มีคุณวุฒิอีกหลายด้านด้วยกัน อาทิ คุณวุฒิด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านคอมพิวเตอร์ ฯลฯ (ตามตารางที่ 3.7) ดังนั้นแผนงาน งาน หรือโครงการที่ส่วนราชการของบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามา คณะกรรมการฯ จึงพิจารณาได้ไม่เต็มที่ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงลักษณะงานและปริมาณงานที่มีอยู่มากมายที่ส่วนราชการของบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามา

(3.7) การซักถามของคณะกรรมการฯ ยังขาดการซักถามในลักษณะแผนงาน งาน หรือโครงการในภาพรวมทั้งหมด อาทิ การซักถามถึงประโยชน์รวมทั้งโครงการนั้นว่าจะมีผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลที่วางไว้มากนักน้อยเพียงใด เป็นต้น ซึ่งเมื่อเห็นสมควรจะตัดในแผนงาน งาน หรือโครงการใดที่ขาดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องต่อเป้าหมายทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือนโยบายรัฐบาลลง ก็สามารถตัดลดงบประมาณทั้งหมดของแผนงาน งาน หรือโครงการได้ โดยไม่ต้องเสียเวลาไปซักถามในรายละเอียดของบประมาณในหมวดเงินต่าง ๆ ต่อไปแต่ประการใด

(3.8) การซักถามของคณะกรรมการฯ ยังขาดการซักถามที่เน้นถึงความสอดคล้องของแผนงาน งาน หรือโครงการ ต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน หรือค่อนโยบายของรัฐบาลเท่าที่ควรไป ซึ่งความเห็นจากแบบสอบถามก็ยืนยันเช่นนั้น และในการซักถามในคณะกรรมการฯ สำหรับปีงบประมาณ 2543 ซึ่งได้มีการซักถามการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในลักษณะต้องการที่จะให้สร้างและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดคนที่ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดนั้นๆ หลายท่านด้วยกัน โดยไม่คำนึงถึงนโยบายและผลประโยชน์ส่วนรวมด้านอื่นๆ และในก่อนหน้าก็มีมีการซักถามโดยจะตัดงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งหมดร้อยละ 50 โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ส่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งที่จังหวัดเชียงใหม่ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2537 : 1)

ตารางที่ 3.1
จำนวนสมาชิกผู้แปรญัตติ



งบประมาณปี 2532	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 77 คน
งบประมาณปี 2533	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 136 คน
งบประมาณปี 2534	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 143 คน
งบประมาณปี 2535	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ	ผู้แปรญัตติ 6 คน
งบประมาณปี 2536	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 127 คน
งบประมาณปี 2540	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 136 คน
งบประมาณปี 2541	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 123 คน
งบประมาณปี 2542	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 101 คน
งบประมาณปี 2543	สภาผู้แทนราษฎร	ผู้แปรญัตติ 90 คน

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(3.9) การซักถามและปรับลดงบประมาณของคณะกรรมการฯ นั้น คณะกรรมการฯ ไม่ได้ให้ความสนใจต่อความสำคัญก่อนหลังของแผนงาน งาน หรือโครงการ ที่ ส่วนราชการได้ระบุความสำคัญก่อนหลังของแผนงาน งาน หรือโครงการ มาเพื่อประกอบการ พิจารณาของคณะกรรมการฯ เท่าที่ควร

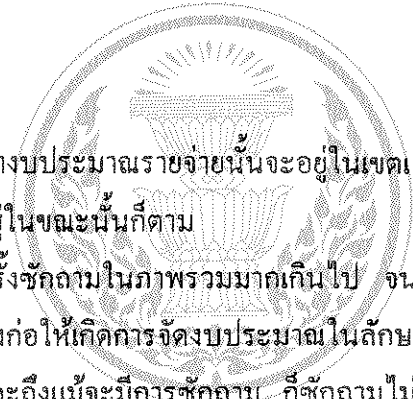
(3.10) คณะกรรมการฯ ยังขาดการวางกรอบหรือเกณฑ์หรือแนวทางในการ พิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายไว้เป็นแนวทางหลัก ๆ ว่าแผนงาน งาน หรือโครงการ ใด ควรจะต้องมีองค์ประกอบอย่างไร หรือแสดงรายละเอียดงบประมาณอย่างไร จึงจะสามารถผ่าน การอนุมัติของคณะกรรมการฯ ไปได้ และหากไม่ผ่านกรอบหรือเกณฑ์หรือแนวทางเช่นนั้นแล้ว แผนงาน งาน หรือโครงการเหล่านั้นก็จะไม่สามารถผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการฯ ไปได้ ไม่ ว่าแผนงาน งาน หรือโครงการ หรือรายการใดนั้นจะอยู่ในเขตหรือจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่เป็นกรรมการฯ อยู่ในคณะกรรมการฯ ก็ตาม

(3.11) คณะกรรมการฯ ยังขาดแนวทางของรายละเอียดกฎเกณฑ์หรือ แนวทางในการพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายไว้เป็นแนวทางหลักในการพิจารณา ว่า หมวดเงินทั้งเจ็ดหมวดควรมีกรอบ กฎเกณฑ์ และแนวทางหลักเป็นประการใด และหากราย ละเอียดงบประมาณรายจ่ายของรายการใดไม่อยู่ในกฎเกณฑ์ และแนวทางหลักที่วางไว้ ก็จะไม่

ตารางที่ 3.2
จำนวนสาขา แผนงาน แผนงานรอง งาน/โครงการ (ในช่วงพัฒนาฉบับที่ 8)

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

ที่มา : สำนักงบประมาณ



สามารถผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการฯ ไปได้ ไม่ว่างประมาณรายจ่ายนั้นจะอยู่ในเขตและจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการฯ อยู่ในขณะนั้นก็ตาม

(3.12) คณะกรรมการฯ บางครั้งซักถามในภาพรวมมากเกินไป จนไม่ได้ซักถามรายละเอียดงบประมาณที่ใช้เป็นรายหมวดเงิน ซึ่งก่อให้เกิดการจัดงบประมาณในลักษณะกระจุกตัวไว้ในส่วนกลางหรือในบางจังหวัดได้โดยง่าย และถึงแม้จะมีการซักถาม ก็ซักถามไม่ทั่วทุกส่วนราชการได้ เพราะมีจำนวนกรรมการฯ ที่จะซักถามน้อย ในขณะที่เดียวกันมีกรรมการจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะกรรมการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสัดส่วนของรัฐบาลมักจะไม่ต้องซักถามในประเด็นการกระจุกตัวและประเด็นอื่น ๆ มากนัก .

(3.13) การพิจารณาและซักถามของคณะกรรมการฯ นั้น ยังไม่ได้นำผลงานจากงบประมาณรายจ่ายปีที่ล่วงมาของแผนงาน งาน หรือโครงการมาใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณของคณะกรรมการฯ ในการพิจารณาแผนงาน งาน หรือโครงการนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การไม่นำผลงานมาใช้ประกอบการพิจารณานั้นอาจจะเกิดจากการไม่มีการประเมินผลงานของปีที่ล่วงมาของงบประมาณก็เป็นได้ หรือมีการประเมินผลงานล่าช้าไม่ทันกับการที่จะนำมาใช้ของสำนักงานงบประมาณก็เป็นได้

(4) ระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ : ระยะเวลาที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ พิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ขอเข้ามาอย่างมากมานั้น (ตามตารางที่ 3.3) มีระยะเวลาจำกัดมาก ซึ่งทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สามารถพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพสูงเท่าที่ควรได้ จนมีการออกมาให้ข่าวแก่หนังสือพิมพ์ของกรรมการฯ ท่านหนึ่งของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2543 ว่ามีการพิจารณาที่รวบรัดมากไป จนไม่มีเวลาที่จะพิจารณางบประมาณบางรายการที่เป็นงบประมาณรายการใหญ่ของงบกลางไป (กรุงเทพธุรกิจรายวัน 18 สิงหาคม 2542)

(5) การชี้แจงของคณะกรรมการฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎร : เนื่องจากคณะกรรมการฯ จะต้องเป็นผู้ตอบและชี้แจงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนราชการและสำนักงานงบประมาณไม่มีโอกาสที่จะตอบและชี้แจงงบประมาณรายจ่ายในวาระที่สองแต่ประการใด ดังนั้น บางครั้งคณะกรรมการจึงต้องซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เข้ามาชี้แจงการขอของงบประมาณรายจ่ายของตนอย่างละเอียดมาก ตัวอย่างเช่น วิทยุติดตามตัว (Pager) ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้ถูกซักถามและต้องมีการแขวนการพิจารณาของรายการวิทยุติดตามตัว (Pager) และต้องให้มาชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมอีกในวันต่อมา และต้องถูกซักถามอยู่อีกนานร่วมชั่วโมง เพียงการพิจารณาวิทยุติดตามตัวเพียงรายการเดียวในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ปี 2543 เพื่อคณะกรรมการฯ สามารถรวบรวมข้อมูลไปตอบ

ตารางที่ 3.3
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2543
จำแนกตามลักษณะงานและหมวดรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

หมวดรายจ่าย	เงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน ให้สอน และวิทย	ค่า สาธารณูปโภค	ค่าครูพิเศษ ที่ดินและ สิ่งก่อสร้าง	เงินอุดหนุน	รายจ่ายอื่น	รวม
ลักษณะงาน								
การบริหารทั่วไป	90,171.40	1,086.20	29,510.50	8,727.70	10,325.90	7,214.40	20,898.70	174,866.50
- การบริหารทั่วไปของรัฐ	15,329.40	728.40	11,767.20	1,164.30	3,663.80	6,602.40	2,774.00	42,029.70
- การป้องกันประเทศ	43,034.10	289.50	6,817.40	1,528.10	2,244.80	234.20	22,374.20	76,522.30
- การรักษาความสงบภายใน	31,807.90	18.30	10,926.00	1,035.20	10,416.70	377.80	1,188.50	55,770.50
การบริหารชุมชนและสังคม	150,888.20	2,120.10	28,920.00	8,028.00	49,229.00	109,677.10	89,076.20	376,681.50
- การศึกษา	115,788.20	1,855.70	16,297.00	1,712.10	22,084.50	34,598.20	28,715.40	221,051.10
- การสาธารณสุข	29,858.90	52.90	10,149.00	995.80	6,899.90	12,510.60	3,518.10	63,985.10
- การสังคมสงเคราะห์	967.60	46.10	569.50	53.60	140.50	43,916.90	418.40	46,112.60
- การกระทาและชุมชน	2,953.10	107.80	922.90	75.20	18,247.70	15,079.30	671.80	38,057.70
- การศาสนา วัฒนธรรมและันทนาการ	1,065.40	57.60	381.60	189.30	1,856.40	3,472.10	352.50	7,373.00
การเศรษฐกิจ	27,885.20	4,018.80	12,098.90	1,106.00	108,467.70	28,199.80	11,725.80	188,789.70
- การซื้อเพลิงและพลังงาน	321.20	33.80	73.50	19.20	1,173.60	39.60	69.70	1,730.60
- การเกษตร	16,674.20	3,972.30	7,409.60	462.10	34,282.30	1,701.20	3,127.70	67,629.50
- การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี								
การอุตสาหกรรมและการโยธา	1,624.50	84.60	561.20	120.50	1,277.00	536.80	1,059.00	5,263.70
- การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	6,218.60	150.70	975.60	222.80	69,558.70	6,222.20	2,926.20	86,274.70
- การบริการเศรษฐกิจอื่น	2,846.70	376.90	3,019.00	280.40	2,166.10	14,639.50	4,542.70	27,871.20
อื่น ๆ	6,500.00	0.00	18,305.00	0.00	4,655.00	0.447.00	81,619.80	120,928.80
- การดำเนินงานอื่น	6,500.00	0.00	18,305.00	0.00	4,655.00	0.447.00	81,619.80	120,928.80
รวมทั้งสิ้น	274,989.90	7,774.50	88,174.40	7,868.70	178,507.10	148,377.90	163,257.50	800,000.00

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ได้อย่างไม่ติดขัดและตรงประเด็นในวาระของสภาผู้แทนราษฎรสองต่อไป ทำให้ส่วนราชการต่างๆ ที่คอยเพื่อเข้ามาชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะกรรมการฯ ถัดไป ต้องเสียเวลารอคอยเพื่อเข้าชี้แจงงบประมาณเป็นเวลานานหลายวัน ก่อนที่จะได้มีโอกาสได้เข้าไปชี้แจงได้ ซึ่งส่วนราชการนอกจากต้องเตรียมรายละเอียดและข้อมูลงบประมาณรายจ่ายที่ขอมาเป็นจำนวนมากแล้ว บางครั้งยังต้องละทิ้งการปฏิบัติงานประจำมารอคอยอยู่ที่รัฐสภา ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนและหน่วยงานอื่นที่รอคอยบริการจากหน่วยราชการนั้นอยู่

(6) การแบ่งหน้าที่ของคณะกรรมการฯ : ในการชี้แจงและตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในวาระสองนั้น ปกติคณะกรรมการฯ จะกำหนดกรรมการฯ แต่ละท่านว่าจะต้องมีหน้าที่ตอบชี้แจงข้อซักถามของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมใด หรือประเด็นข้อซักถามในแผนงาน งาน หรือโครงการใดไว้ เพื่อให้คณะกรรมการฯ สามารถตอบครอบคลุมได้ทั่วถึงทุกส่วนราชการ ทุกแผนงาน งาน หรือโครงการได้ ดังนั้นกรรมการฯ แต่ละท่านจึงต้องมีความรู้ และประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงได้ และสามารถตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในด้านนั้น ๆ ได้ตรงประเด็น โดยไม่เสียเวลาในการชี้แจงมากนัก และหากกรรมการฯ ที่ไม่มีความรู้และไม่มีความรู้ประสบการณ์ในด้านนั้น ๆ ได้รับการคัดเลือกมาเป็นกรรมการฯ ในด้านนั้น ๆ กรรมการฯ ผู้นั้นก็จะต้องใช้เวลาของที่ประชุมกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังพิจารณาอยู่มาก และนานเกินสมควร ซึ่งกรรมการฯ ผู้นั้นก็อาจจะไม่สามารถไปตอบชี้แจงข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในวาระสองได้อย่างชัดเจนและตรงประเด็นต่อไปได้อีกด้วยก็เป็นได้

(7) การขอแปรญัตติ : การขอแปรญัตติอาจจะเกิดขึ้นได้จากกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีท่านใดท่านหนึ่งที่ยังไม่เห็นด้วยกับมติหรือเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการฯ ที่พิจารณางบประมาณในแผนงาน งาน โครงการ หรือหมวดเงินใด จึงได้ขอแปรญัตติไว้ เพื่อให้มีการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระสอง ที่มีการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเข้าพิจารณา เพื่อให้เกิดความกระจ่างและให้เกิดความเป็นธรรมต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปสู่จังหวัดของคนที่เป็นผู้แทนราษฎรอยู่ ฯลฯ

และเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาเป็นเงินจำนวนมาก (ตามตารางที่ 3.3) และเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายไปในงานต่าง ๆ ทั่วทุกจังหวัด จึงมีคณะกรรมการฯ หลายท่านต้องการที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย (ตามตารางที่ 3.1) โดยเฉพาะเมื่อมีการกระจายเสียงไปทั่วประเทศ เพื่อให้ราษฎรที่ตนเป็นผู้แทนได้อินได้ฟังตนพูดในที่ประชุมสภาผู้แทน



ราษฎรให้ทั่วถึง ซึ่งทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรต้องใช้ระยะเวลายาวนานออกไปอีก

3.2.2.2 อุปสรรคปัญหาที่เกิดจากแนวทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการฯ

(1) บุคคลที่เข้าชี้แจง : ปกติคณะกรรมการฯ จะกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ

การ คือ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้ปกติจะดำรงตำแหน่งอยู่ไม่นาน และอาจต้องถูกโยกย้ายบ่อยครั้งตามกฎเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานบุคคลกลางอื่น ๆ จึงมีประสบการณ์ และความต่อเนื่องของงานที่จะชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพมีไม่เพียงพอและอาจให้ความสนใจต่อการชี้แจงไม่เต็มที่เท่าที่ควร เพราะทราบว่าอาจจะต้องถูกโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งหรือในหน้าที่อื่นๆ อีกไม่นานนักก็ได้ บ่อยครั้งก็เป็นบุคคลที่เพิ่งได้รับตำแหน่งใหม่ และต้องเข้ามาชี้แจงงบประมาณในคณะกรรมการฯ โดยที่บุคคลเหล่านี้ยังไม่มีโอกาสได้รับการอบรมและเรียนรู้เรื่องงบประมาณรายจ่ายและงานในส่วนราชการนั้นได้ดีพอ หรือเนื่องจากบุคคลที่อยู่ในระดับสูงนี้ไม่มีเวลาที่จะได้รับการอบรม และเรียนรู้เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายได้มากนัก ดังนั้นการชี้แจงงบประมาณของบุคคลเหล่านี้จึงยังขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป ซึ่งอาจจะสรุปสาเหตุต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

- 1) ความไม่ต่อเนื่องของงานที่ดำรงตำแหน่งอยู่
- 2) ขาดความรู้และประสบการณ์ทั้งทางด้านงานของส่วนราชการนั้น ๆ

และงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ จนกระทั่งคณะกรรมการฯ ต้องให้หัวหน้าส่วนราชการที่ดำรงตำแหน่งใหม่และเดิมเข้ามาร่วมกันชี้แจงงบประมาณ ตามที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ได้วางกฎเกณฑ์ไว้ (สำนักงานงบประมาณ, 2542 : 10)

(2) การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจง : การจัดเตรียมรายละเอียดข้อมูลเพื่อชี้แจง

ต่อคณะกรรมการฯ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังไม่มีระบบที่ดีและไม่สอดคล้องกับโครงสร้างแผนงานจึงก่อให้เกิด

(2.1) รายละเอียดข้อมูลมักจะกระจัดกระจายยากต่อการค้นหา เพื่อจะใช้

ตอบชี้แจงให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เมื่อถูกคณะกรรมการฯ ชักในจุดใดจุดหนึ่ง ทั้งนี้เพราะในการจัดทำรายละเอียดสำหรับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งมานั้น มักจะถูกจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง ๆ ลงมา ปลัด รองปลัด และอธิบดี หัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดี มักไม่ค่อยมีเวลาติดตาม และไม่ได้ให้ความสนใจอย่างใกล้ชิด



ขีดมาตั้งแต่แรกของการทำงบประมาณ จึงมักไม่ค่อยทราบปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการใช้จ่าย และจัดทำงบประมาณขึ้นมา จึงยากที่จะชี้แจงให้แก่คณะกรรมการฯ ได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2.2) ข้อมูลตัวเลขงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งมานั้นสูงเกินความเป็นจริง ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกรรมาธิการฯ ท่านหนึ่ง ของคณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นว่า เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสูงมากเกินไป และยังเห็นว่ามีการใช้งบประมาณไปซื้อรถประจำตำแหน่งให้ประชาชนไปแล้ว 2-3 ล้านบาท และซื้อโทรศัพท์มือถืออีก 12 เครื่อง ทั้งที่ร่างพระราชบัญญัติยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเลย (มติชนรายวัน 19 สิงหาคม 2542) และไม่ได้นำงบประมาณรายจ่ายไปใช้ให้ตรงกับแผนงาน งาน โครงการ และรายการต่าง ๆ ที่ขอมา มักมีการขอเปลี่ยนแปลงและโอนงบประมาณระหว่างปีที่ใช้งบประมาณอยู่เป็นประจำ (ตามตารางที่ 3.8) และกักเงินไว้เหลือมปีอยู่เสมอ (ตามตารางที่ 3.4)

(2.3) ข้อมูลพื้นฐานที่จะใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานนั้น ผู้จัดทำค่าขอในระดับหน่วยงานล่าง ๆ ลงไป มักจะไม่ได้รับจากหน่วยงานเบื้องบนที่ได้รับข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงบประมาณมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตั้งงบประมาณประมาณเป็นส่วนใหญ่ อาทิ

(2.3.1) นโยบายของงบประมาณที่สำนักงบประมาณเวียนให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ

(2.3.2) ราคามาตรฐาน และราคาต่อหน่วยของวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ ที่สำนักงบประมาณจัดทำและเวียนให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ

(2.4) การชี้แจงและนำเสนอข้อมูลยังขาดความสมบูรณ์และต่อเนื่องกัน ในภาพรวมระยะเวลายาวๆ ที่จะทำให้เห็นภาพได้ชัดเจน ตั้งแต่สาเหตุของการจัดตั้ง การดำเนินงาน อุปสรรคปัญหา ผลที่ได้รับจากการดำเนินงาน และความคาดหวังที่จะได้รับในอนาคตจากแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการที่สำคัญต่างๆ

(2.4.1) มีการเปลี่ยนแปลงหัวหน้าส่วนราชการอยู่เสมอ จึงทำให้หัวหน้าส่วนราชการที่มาดำรงตำแหน่งภายหลังไม่ทราบสาเหตุและการดำเนินงานที่แท้จริงมาตั้งแต่เริ่มแรก จึงดำเนินงานไปในวัตถุประสงค์และแนวทางที่ผิดไปจากเดิม และไม่สามารถชี้แจงและนำเสนอข้อมูลที่สมบูรณ์ของแผนงาน งาน และ โครงการ หรือรายการที่สำคัญๆ ไป

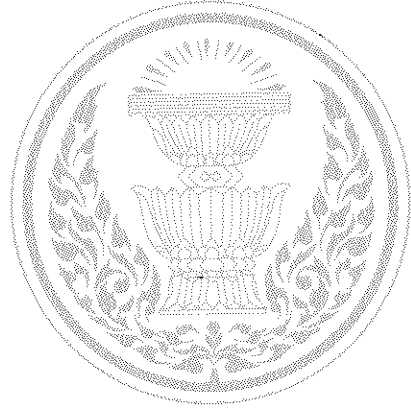
ตารางที่ 3.4
เงินกันไว้ภิกษุต่อปี

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

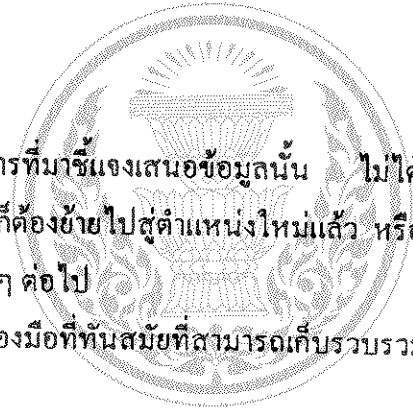
ล้านบาท

หมายเหตุ : ปี 2540 และปี 2541 เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย จึงมีปริมาณเปรียบเทียบ

ที่มา : รวบรวมจากกรมบัญชีกลาง



Digital Object
National Assembly Library



(2.4.2) หัวหน้าส่วนราชการที่มายื่นข้อเสนอข้อมูลนั้น ไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร หรืออาจจะอยู่ในตำแหน่งนั้น ไม่นานก็ต้องย้ายไปสู่ตำแหน่งใหม่แล้ว หรือตั้งใจที่จะใช้ตำแหน่งนั้นเป็นแต่เพียงทางผ่านไปสู่ตำแหน่งอื่นๆ ต่อไป

(2.4.3) ขาดระบบและเครื่องมือที่ทันสมัยที่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ให้สมบูรณ์และต่อเนื่อง

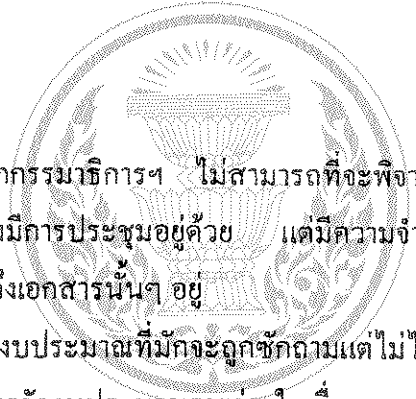
(2.4.4) ขาดบุคลากรที่จะจัดตั้งระบบและใช้เครื่องมือที่ทันสมัยที่สามารถรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลให้สมบูรณ์และต่อเนื่องกันในโครงสร้างแผนงาน งาน โครงการ และรายการต่าง ๆ

(2.5) หัวหน้าส่วนราชการ ส่วนใหญ่ยังขาดการเรียนรู้ในการใช้เครื่องมือที่ทันสมัย อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องเก็บข้อมูลขนาดเล็กติดตัว เครื่อง Power Point ที่จะนำมาใช้ในการชี้แจงและนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการฯ ทั้งยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารและการจัดการที่ดีที่จะนำระบบและเครื่องมือที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งมาใช้ชี้แจงและแสดงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพต่อคณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่ยังใช้ในลักษณะเดิมที่เก็บข้อมูลและรายละเอียดอยู่ในแฟ้มเอกสาร ซึ่งขาดต่อการแสดงรายละเอียดให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงได้

(2.6) ข้อมูลรายละเอียดงบประมาณ โดยเฉพาะรายการครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้างไม่ได้จัดทำระดับความสำคัญก่อนหลัง (Priority) ที่แท้จริงกำกับไว้ ตามที่สำนักงบประมาณได้กำหนดไว้ให้ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ใช้ประกอบการพิจารณาได้อย่างถูกต้อง เมื่อมีความจำเป็นต้องปรับลดงบประมาณของรายการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างลงบางส่วน

(2.7) การให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าเสนอและชี้แจงข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในรายการของงบประมาณที่สำคัญๆ ยังขาดอยู่ โดยเฉพาะการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ที่ได้มีประชาชนและสื่อมวลชนบางส่วนขอเข้าร่วมรับฟังการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2543 ชุดนี้ แต่ได้รับการปฏิเสธจากมติที่ประชุมของคณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายปี 2543 ไป (มติชนรายวัน 12 สิงหาคม 2542)

(2.8) การประชุมคณะกรรมการฯ ในบางครั้ง ได้มีการเชิญส่วนราชการเข้า ชี้แจงพร้อมๆ กันในเวลาเดียวกันของสองส่วนราชการ เนื่องจากเวลามีจำกัด จึงก่อให้เกิดความสับสนต่อคำถามและคำชี้แจงว่า ส่วนราชการใดถูกถามและส่วนราชการใดควรจะชี้แจง โดยเฉพาะการแจกจ่ายเอกสารประกอบการพิจารณาของทั้งสองส่วนราชการในขณะที่ประชุมอยู่ในเวลา



เดียวกัน ว่าเอกสารใดเป็นส่วนราชการใด เนื่องจากกรรมการฯ ไม่สามารถที่จะพิจารณา
จำแนกออกด้วยระยะเวลาอันรวดเร็วได้ ในขณะที่กำลังมีการประชุมอยู่ด้วย แต่มีความจำเป็น
ต้องการที่จะใช้เอกสารนั้น ๆ เนื่องจากมีการกล่าวพาดพิงถึงเอกสารนั้นๆ อยู่

(2.9) ข้อมูลรายละเอียดพื้นฐานงบประมาณที่มีจะถูกซักถามแต่ไม่ได้
เตรียมล่วงหน้ามาให้แก่คณะกรรมการฯ อาทิ ข้อมูลการจัดงบประมาณรายจ่ายในเรื่องของค่าครุ
ภัณฑ์ที่สำคัญและสิ่งก่อสร้างที่กระจายให้แก่จังหวัดต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็น
ว่า ไม่มีการจัดตั้งงบประมาณแบบกระจุกตัวอยู่เฉพาะในส่วนกลาง หรือในจังหวัด หรือในเขต หรือ
ท้องที่ใดเป็นส่วนใหญ่ หรือเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นพิเศษ

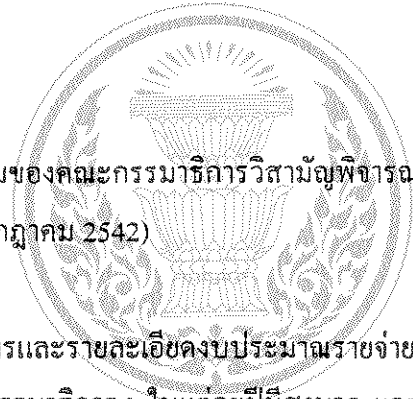
(3) การชี้แจงนำเสนอข้อมูล

(3.1) ส่วนราชการส่วนใหญ่ยังขาดการนำเสนอข้อมูลที่สมบูรณ์ชัดเจน
และรวดเร็วให้ต่อคณะกรรมการฯ เพื่อใช้ศึกษาก่อนการประชุมและระหว่างการประชุม จะเห็น
ได้จากการบันทึกของคณะกรรมการฯ ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประ
จําปี พ.ศ. 2543 ว่าเพิ่งได้รับข้อมูลหรือยังไม่ได้รับข้อมูลในขณะที่กำลังประชุมพิจารณางบประมาณ
รายจ่ายของส่วนราชการนั้นๆ อยู่ (มติชนรายวัน 16 สิงหาคม 2542) การนำเสนอข้อมูลยังใช้วิธี
เดิมๆ ไม่มีการนำเสนอโดยสื่อที่ทันสมัย อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์ Power point แผ่นพับ บอร์ด ฯลฯ
ที่จะเรียกความสนใจของคณะกรรมการฯ ที่จะศึกษาก่อนเข้าประชุม

(3.2) เวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการฯ
ในภาพรวมน้อยมาก คณะกรรมการฯ กำหนดให้เพียง 5-10 นาทีเท่านั้น ที่จะให้ส่วนราชการชี้
แจงถึงภาพรวม อุปสรรคปัญหาต่างๆ ความสอดคล้องของแผนงาน งาน หรือโครงการต่อแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ความพร้อมที่จะดำเนินงานของราชการ ฯลฯ
ซึ่งทำให้การนำเสนอข้อมูลที่สมบูรณ์ชัดเจนของส่วนราชการส่วนใหญ่ไม่สามารถกระทำได้

(3.3) มักจะมีปัญหาขณะที่ส่วนราชการกำลังชี้แจงและนำเสนอข้อมูล
เบื้องต้นเกี่ยวกับภาพรวม อุปสรรคปัญหา ความสอดคล้องของแผนงาน หรืองาน หรือโครงการ ต่อ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล ความพร้อมที่จะดำเนินงานของ
ส่วนราชการอยู่นั้น กรรมการฯ บางท่านยังไม่ได้เข้าประชุม เนื่องจากมีภารกิจสำคัญอื่นที่ต้อง
ปฏิบัติอยู่นอกห้องประชุมอยู่ และได้เข้ามาห้องประชุมคณะกรรมการฯ ภายหลังส่วนราชการได้
ชี้แจงและนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นไปแล้ว ส่วนราชการจะต้องมาชี้แจงและตอบข้อซักถามใน
ประเด็นนั้นอีกครั้งหนึ่ง

(3.4) มักจะมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในลักษณะกระจุกตัวไว้ใน
ส่วนกลาง ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ในเขตใดเขตหนึ่ง หรือในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อบุคคลใด



บุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ ซึ่งก็ได้มีการถกเถียงจากการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 (มติชนรายวัน 15 กรกฎาคม 2542)

(4) ปริมาณงาน

ปริมาณแผนงาน งาน โครงการและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่จะนำเสนอ เพื่อประกอบการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ในแต่ละปีมีสูงมาก และยากต่อการรวบรวมในเวลาอันจำกัด โดยเฉพาะสำหรับส่วนราชการขนาดใหญ่ อาทิ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน่วยงานย่อย ๆ กระจายอยู่ทั่วประเทศ ยากต่อการรวบรวมคำขอและพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทัน เพื่อเสนอให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาได้อย่างละเอียดรอบคอบได้ เนื่องจากมีปริมาณแผนงาน งาน และโครงการต่าง ๆ มาก มีถึง 47 แผนงาน 99 งาน และ 97 โครงการ (ตามตารางที่ 3.5) และมีเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขอมาสู่รวมถึง 93,209,418,302 บาทในปีงบประมาณ 2543 (ตามตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 3.5

ปริมาณโครงสร้างแผนงาน งาน โครงการของส่วนราชการขนาดใหญ่ (มหาดไทย)

พ.ศ. 2542

เรื่อง

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

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ



ตาราง 3.6
ปริมาณงบประมาณตามหมวดเงินของส่วนราชการขนาดใหญ่ (มหาดไทย)

พ.ศ. 2543

บาท

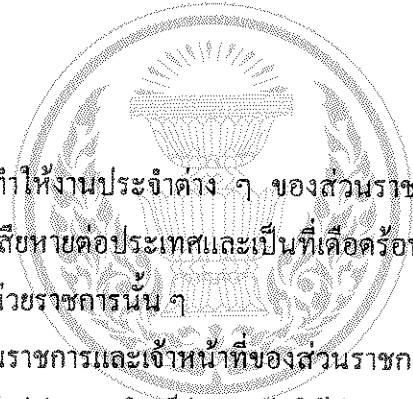
หน่วยงาน	เงินเดือน ค่าจ้าง ประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน ใช้สอยวัสดุ	ค่าสาธารณ ูปโภค	ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง	เงิน อุดหนุน อื่น	รายจ่าย	รวม
1. สำนักงานปลัด	790,778,000	1,733,000	194,287,000	229,122,000	1,351,071,900	34,063,900	66,534,000	2,667,589,800
2. กรมการปกครอง	3,361,206,500	2,060,700	๕,727,148,000	149,208,300	1,196,416,600	21,998,375,100 (183,048,800)	73,213,600	35,507,628,800 (183,048,800)
3. กรมการเมือง	190,830,700	11,890,800	170,875,800	8,869,800	84,452,200	16,000	3,756,700	470,692,000
4. กรมพัฒนาชุมชน	1,508,436,400	-	402,308,200	21,690,000	5,076,000	1,590,787,000	8,431,600	3,536,729,200
5. กรมที่ดิน	2,059,784,800	60,144,100 (267,605,100)	297,133,200 (267,605,100)	38,455,700	221,407,600 (114,598,600)	580,000	2,839,800 (17,757,700)	2,680,345,200 (520,698,200)
6. กรมโยธาธิการ	659,502,400	59,782,900	109,161,200	30,144,900	19,856,389,200	507,100,000	3,129,400	21,225,210,000
7. กรมราชทัณฑ์	1,470,100,700	-	2,341,277,100	101,406,600	1,161,160,400	1,472,000	2,592,700	5,078,009,500
8. สำนักงานแรงงาน พัฒนาชนบท	1,895,465,000	16,558,600	293,229,000	33,239,700	10,991,785,400	1,284,912,000	11,204,000	14,526,393,700
9. กรุงเทพมหานคร	-	-	-	-	-	1,516,820,100	171,701,800	7,516,820,100
รวม	11,936,104,500	152,170,100	12,535,419,500	612,137,000	34,867,759,300	32,924,126,100		93,209,418,302

ที่มา : สำนักงานประมาณ

(5) การรอกอย

ส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะเข้าชี้แจงจะต้องรอกอยเพื่อที่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ
มาธิการฯ ซึ่งปกติจะต้องรอกอยกันเป็นเวลานานและหลายวันที่รัฐสภา ทั้งนี้เพราะแต่ละส่วนราชการ
ที่คำสั่งชี้แจงอยู่ในคณะกรรมการมาธิการฯ นั้น ไม่ทราบแน่นอนว่าจะใช้ระยะเวลาานเท่าใด ส่วน
ราชการอื่น ๆ ที่จะต้องเข้าชี้แจงถัด ๆ ไปประมาณ 4-5 กรม จะต้องมารอกอยกันที่รัฐสภา เพื่อจะเข้า
ไปชี้แจงได้ทันเมื่อถึงเวลาที่ส่วนราชการนั้นจะต้องเข้าชี้แจง การต้องมานั่งรอกอยอยู่นานหลายวัน
นั้น อาจจะทำให้กล่าวได้ว่ามีผลเสียอยู่หลายประการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคณะกรรมการมาธิการฯ ก่อให้เกิด
อุปสรรคปัญหาต่อการปฏิบัติงานประจำของส่วนราชการขึ้นหลายอย่าง คือ

(5.1) หัวหน้าส่วนราชการพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจำนวนมาก
พอสมควรที่จะต้องติดตามมาชี้แจงในรายละเอียดงบประมาณด้วย เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการ
ส่วนใหญ่จะไม่ทราบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติทั้งหมดของส่วนราชการ หัวหน้าส่วน
ราชการส่วนใหญ่จะรู้เพียงแต่ภาพกว้าง ๆ และหลักการหรือนโยบายเท่านั้น ส่วนรายละเอียดใน
ส่วนลึกของงานนั้นไม่สามารถจะรู้ได้ทั่วถึง จึงจำเป็นต้องนำเจ้าหน้าที่ติดตามมาด้วย โดยเฉพาะ
ส่วนราชการที่ยังมีขนาดใหญ่และมีงานปริมาณยิ่งงนามากก็จะยิ่งต้องนำเจ้าหน้าที่มากขึ้นตามลำดับ
ด้วย อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่ง



ต้องมารอคอยชี้แจงงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสถานาน ๆ ทำให้งานประจำต่าง ๆ ของส่วนราชการต่าง ๆ บางส่วนจะต้องหยุดชะงักลง ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศและเป็นที่เดือดร้อนต่อประชาชนหรือต่อหน่วยงานอื่นที่จะต้องมาใช้บริการในหน่วยราชการนั้น ๆ

(5.2) การรอคอยของหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการเป็นเวลานาน ๆ โดยเฉพาะไม่มีการบริการความสะดวกให้แก่ประการใด ก็ย่อมจะก่อให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อคณะกรรมการฯ ได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการใช้เวลาดำเนินการงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ไม่ได้สัดส่วนกันด้วย บางส่วนราชการต้องใช้เวลาในการรอคอยและการชี้แจงงบประมาณนานเกินสมควร แต่บางส่วนราชการกลับใช้เวลารวดเร็วและพิจารณางบประมาณรายจ่ายน้อยหรือเกือบจะไม่ได้ใช้เวลาเลย ทั้ง ๆ ที่ปริมาณเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขอมามีมากกว่าด้วยซ้ำไปทั้งปริมาณและแผนงาน การเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อคณะกรรมการฯ นั้น ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อบรรยากาศในการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่อคณะกรรมการฯ โดยส่วนราชการจะพยายามชี้แจงรายละเอียดงบประมาณให้พิจารณาได้อย่างชัดเจนว่า แผนงาน งาน โครงการหรือรายการงบประมาณนั้น ๆ ควรจะปรับลดงบประมาณได้อย่างไร หรืออาจมีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

(5.3) หากต้องรอคอยเพื่อชี้แจงงบประมาณรายจ่ายที่ยาวนานจนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายไม่สามารถเสร็จได้ทันทีที่จะต้องใช้งบประมาณรายจ่ายในปีต่อไปได้นั้น จะทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องมีการระงับเพิ่มขึ้น (ตามผังรูปที่ 3.2 และ 3.3)

(1) ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องใช้เวลาส่วนหนึ่งมาชี้แจงงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสภา

(2) ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องใช้เวลาส่วนหนึ่งที่จะต้องปฏิบัติงานประจำให้เสร็จทันในปีงบประมาณนั้น ๆ

(3) ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องใช้เวลาอีกส่วนหนึ่งเพื่อจัดเตรียมตั้งงบประมาณในปีถัดไป ทั้งนี้เพื่อให้ทันกับกำหนดระยะเวลาที่ส่วนราชการจะต้องส่งงบประมาณรายจ่ายสำหรับปีถัดไปต่อสำนักงบประมาณ

3.2.2.3 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากแนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณ

(1) ผู้ชี้แจง

ตามปกติรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขานุการของที่ประชุมของคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้ชี้แจงคนแรกเกี่ยวกับตัวเลขงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอตั้งเข้ามา และได้ถูกสำนักงบประมาณปรับลดลงเท่าใด หลังจากนั้นหัวหน้าส่วนราชการ



การจึงจะชี้แจงภาพกว้าง ๆ ของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและผลงานในอดีตของส่วนราชการ
ของตน พร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งเข้ามาในปีนี้

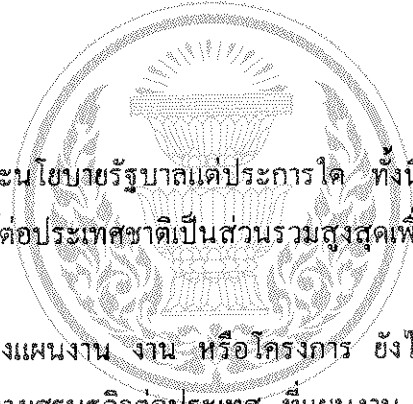
ต่อจากนั้นหัวหน้าส่วนราชการและรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณที่
รับผิดชอบงบประมาณในด้านนั้น ๆ พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ที่จะต้องตอบข้อซักถามในประเด็นต่าง ๆ ที่
คณะกรรมการฯ จะซักถาม ทั้งหัวหน้าส่วนราชการและรองผู้อำนวยการสำนักงาน ปร้อม
กับเจ้าหน้าที่ที่มาชี้แจง จะพยายามตอบคำถามของคณะกรรมการฯ ให้สั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อ
ไม่เปิดโอกาสให้เกิดการเปิดประเด็นใหม่ ๆ ที่คณะกรรมการฯ จะซักถามเข้ามาได้อีก ซึ่งการ
ตอบข้อซักถามในลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่เกิดผลดีต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรม
การฯ ได้เท่าที่ควร เพราะจะทำให้คณะกรรมการฯ ไม่ทราบข้อเท็จจริงที่ยังไม่เปิดเผยจากหัว
หน้าส่วนราชการและรองผู้อำนวยการสำนักงานได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการ
พิจารณางบประมาณรายจ่ายไปในแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการที่ไม่จำเป็นและไม่เป็น
ประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมได้

(2) การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณ

การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณจำนวน 13 ฉบับ หรือประมาณ 32 เล่ม
เพื่อประกอบการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการฯ นั้น
เป็นจำนวนเอกสารที่ค่อนข้างมาก และเป็นเอกสารที่มีรายละเอียดและตัวเลขงบประมาณรายจ่าย
สำหรับทุกแผนงาน งาน โครงการ และรายการของทุกกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งประเทศอยู่ใน
เอกสารงบประมาณ และเป็นเอกสารงบประมาณเกี่ยวกับงบประมาณรายรับ งบประมาณรายจ่าย
และรายจ่ายโดยเปรียบเทียบ ฯลฯ จึงยากต่อการเข้าใจและค้นหาตัวเลขได้ด้วยตนเอง (ประเด็น
สังเกตและข้อคิดเห็นของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี พ.ศ. 2542, 2542 : 14) ซึ่งได้มีการบันทึกจากคณะกรรมการฯ บางท่านจากการประชุมของ
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ที่เพิ่งผ่านพ้นไปในปีนี้อีก
ด้วย ในระหว่างการประชุมคณะกรรมการฯ ที่มีเวลาค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะกรรมการฯ หรือ
เจ้าหน้าที่ที่ยังใหม่อยู่

ในเอกสารงบประมาณ โดยเฉพาะในเอกสารฉบับที่ 3 ที่แสดงรายจ่ายงบ
ประมาณของส่วนราชการต่างๆ ที่ขอมาในลักษณะแสดงวัตถุประสงค์ งานที่จะทำ ระยะเวลาดำเนินงาน
 ฯลฯ นั้น ยังมีข้อบกพร่องหลายประการที่ควรแก้ไข เพื่อให้การพิจารณาของคณะ
กรรมการฯ มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ข้อบกพร่องในเอกสารงบประมาณมีดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน หรือโครงการ ระบุไว้ค่อนข้างกว้าง
ไปและไม่ได้แสดงการเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน หรือโครงการ ไปสู่วัตถุประสงค์



ประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลแต่ประการใด ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้ใช้พิจารณาให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวมสูงสุดเพื่อให้เห็นเป็นภาพรวมใหญ่ด้วย

2) ระยะเวลาของการดำเนินของแผนงาน งาน หรือโครงการ ยังไม่ได้ระบุให้เห็นชัดเจน โดยเฉพาะในภาวะที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศ ที่แผนงาน งาน หรือโครงการ ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงทั้งด้านวัตถุประสงค์ และระยะเวลาในการดำเนินงาน ให้เหมาะสมต่อภาระเงินงบประมาณของประเทศด้วย

3) ผลของงานยังไม่มีการใช้ดัชนีชี้วัด ที่เป็นตัวเลขที่สามารถนำมาชี้วัดผลของงาน เมื่อส่วนราชการจะได้นำงบประมาณ ไปใช้จ่ายว่าจะได้ผลสำเร็จมากน้อยประการใดได้

(3) การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณ

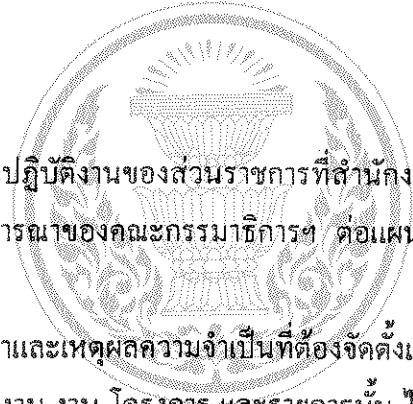
การจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐาน เพื่อประกอบการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ โดยสำนักงบประมาณยังมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ ดังนี้

(3.1) ข้อมูลเกี่ยวกับราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วย ยังมีไม่สมบูรณ์และแจกจ่ายไม่ทั่วถึง

(3.2) ข้อมูลเกี่ยวกับเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำนักงบประมาณให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้ในการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณ และที่สำนักงบประมาณใช้เพื่อพิจารณาให้แผนงาน งาน โครงการ ได้รับการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งคณะกรรมการฯ ด้วย ไม่ได้มีการแจกจ่ายให้แก่คณะกรรมการฯ เท่าที่ควร ซึ่งเป็นภาระต่อคณะกรรมการฯ ที่ต้องค้นหามาด้วยตนเอง

(3.3) สำนักงบประมาณยังขาดการกำหนดกรอบและแนวทางอย่างละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลต่าง ๆ ที่ส่วนราชการควรจะต้องเตรียมไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้ชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการฯ ให้สมบูรณ์ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รายละเอียดทั้งในลักษณะแผนงาน งาน โครงการและรายการ และทั้งในลักษณะหมวดเงินทั้งเจ็ดหมวดยังคงอยู่

(3.4) ถึงแม้ปัจจุบันจะมีการกำหนดการส่งข้อมูลรายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการให้แก่คณะกรรมการฯ ไว้ว่าจะต้องส่งล่วงหน้า 3 วัน แต่จากการปฏิบัติที่แท้จริงนั้นคณะกรรมการฯ ไม่ได้รับล่วงหน้า 3 วัน มีบ่อยครั้งที่คณะกรรมการฯ เพิ่งได้รับในขณะที่กำลังประชุมอยู่ ซึ่งก็ยังมีปรากฏอยู่ในการประชุมของคณะกรรมการฯ พิจารณารายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ที่เพิ่งผ่านพ้นไปนี้ด้วยในขณะที่ประชุมงบประมาณของกระทรวงกลาโหม (มติชนรายวัน 16 สิงหาคม 2542.)



(3.5) ข้อมูลเกี่ยวกับประเมินผลปฏิบัติงานของส่วนราชการที่สำนักงาน
ประมาณได้จัดประเมินมา ไม่ได้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ต่อแผนงาน
งาน โครงการ หรือรายการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการเข้ามา

(3.6) ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งแผน
งาน งาน โครงการ หรือรายการนั้นขึ้น และได้ดำเนินแผนงาน งาน โครงการ และรายการนั้น ได้ผล
ประการใด และคาดว่าจะใช้เวลาอีกนานเท่าไร และจะได้อะไรอย่างไร ซึ่งยังคงอยู่ในกรพิจารณาของ
ประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ที่สำนักงานประมาณและส่วนราชการควรร่วมกันจัดทำขึ้น

(4) การชี้แนะและการอบรมเผยแพร่

สำนักงานประมาณยังขาดการชี้แนะและจัดการอบรมเผยแพร่งบประมาณ
ให้แก่ส่วนราชการให้ทั่วถึง และเป็นรูปธรรมให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยสำนักงานประมาณ
ยังขาดการชี้แนะและอบรมเผยแพร่ในสาระต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อส่วนราชการที่จะจัดตั้งงบ
ประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาของประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ที่
จะให้สำนักงานประมาณรายจ่ายเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติสูงสุด สิ่งที่สำนักงานประมาณ
ยังขาดการชี้แนะและการจัดอบรมเผยแพร่ให้แก่ส่วนราชการ อาทิ

(4.1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และภาวะเศรษฐกิจใน
ขณะนั้น

(4.2) นโยบายรัฐบาล

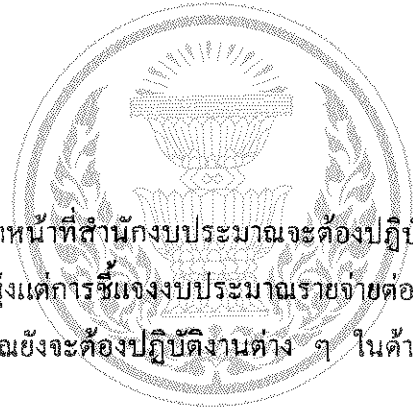
(4.3) นโยบายงบประมาณ

(4.4) ระบบและกระบวนการงบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงาน
(Programming and Performance Based Budget)

(4.5) การจัดตั้ง อนุมัติ และบริหารงบประมาณ

(5) ผู้ประสานงาน

สำนักงานประมาณ ไม่ได้จัดผู้ประสานงานไว้คอยให้คำชี้แนะให้แก่คณะกรรมการฯ และส่วนราชการที่จะสามารถสอบถามรายละเอียดและข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ในสำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านต่าง ๆ ไว้ อาทิ ด้านเศรษฐกิจ ด้านเกษตร ด้านการศึกษา ฯลฯ ไว้ให้แน่นอน โดยระบุชื่อพร้อมทั้งหมายเลขโทรศัพท์ที่จะโทรสอบถามได้ทันทีเมื่อมีปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายในแต่ละด้านที่คณะกรรมการฯ ต้องการทราบและขอให้ช่วยชี้แจงรายละเอียดด้วย เพื่อไม่ต้องเสียเวลามาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาของประมาณ เพื่อจะทำให้การพิจารณาของประมาณของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้



(6) ปริมาณงาน

ปริมาณงานและภาระหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณจะต้องปฏิบัติ พร้อมกันมีมากและหลายด้านด้วยกัน จึงไม่สามารถจะมุ่งแต่การชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ ได้เพียงประการเดียว เจ้าหน้าที่งบประมาณยังจะต้องปฏิบัติงานต่าง ๆ ในด้านอื่นควบคู่กันไปด้วย ดังนี้

(6.1) ปฏิบัติงานประจำเกี่ยวกับการวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการต่าง ๆ ของงบประมาณเงินประจำงวดเข้ามา โดยเฉพาะช่วงปลายปีงบประมาณ ต้องให้ทันกำหนดที่สำนักงานประมาณกำหนดไว้

(6.2) พิจารณาจัดตั้งและชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนราชการขอเข้ามาต่อคณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณและคณะอนุกรรมการพิจารณาของสำนักงานประมาณต่อคณะรัฐมนตรีและต่อคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎร

(6.3) หากปีใดงบประมาณรายจ่ายไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้ทันกับการเริ่มต้นของปีงบประมาณต่อไป ก็จะต้องมีการใช้งบประมาณไปพลางก่อน ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่งบประมาณของสำนักงานประมาณและส่วนราชการต้องมีภาระงานเพิ่มขึ้นไปอีก

(7) การรอกอย

การที่สำนักงานประมาณ โดยมีรองผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่จำนวนมาก ต้องมารอกอยเพื่อชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ ที่รัฐสภา และต้องใช้เวลาในการรอกอยที่นานหลายวันก่อนจะได้เข้าชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานประจำ ที่จำเป็นจะต้องรีบจัดสรรและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ที่ส่วนราชการขออนุมัติเข้ามาได้รับการอนุมัติและจัดสรรไปได้อย่างรวดเร็วทันนั้น ย่อมกระทำไม่ได้ อาจทำให้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการใช้จ่ายไม่ทันปีงบประมาณ และอาจกระทบถึงการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ต้องการให้ส่วนราชการใช้งบประมาณอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลถึงมือประชาชนด้วย

3.2.2.4 อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากแนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(1) งานวิชาการ

อุปสรรคและปัญหาที่สำคัญที่สุดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นงานทางด้านวิชาการเกี่ยวกับข้อมูลงบประมาณรายจ่ายของทุกกระทรวง ทบวง กรม และการปฏิบัติงานที่แท้จริง ที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณางบประมาณให้มี

ประสิทธิภาพสูง ปัจจุบันข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ นั้นเป็นข้อมูลที่ได้จากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เพื่อให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร คณะกรรมการฯ และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ควรมีข้อมูลและรายละเอียดของตนเอง จึงจะมีความน่าเชื่อถือมากกว่าสำหรับคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะข้อมูลรายละเอียดจัดทำขึ้นโดยนักวิชาการทรงคุณวุฒิของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรอบรู้ย่อมจะสามารถตรวจสอบกับข้อมูลรายละเอียดงบประมาณกับสำนักงบประมาณของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลเหล่านี้ควรนำมาให้คณะกรรมการฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ทางฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอมาได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง

(2) งานบริหาร

(2.1) ด้านบุคลากร

ยังมีอุปสรรคและปัญหาบางประการที่เกิดมาจากทางด้านสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ทำให้การประชุมของคณะกรรมการฯ ยังไม่เป็นไปอย่างสมบูรณ์เต็มที่เนื่องจาก

(2.1.1) ไม่มีบุคลากรเพียงพอที่จะช่วยคณะกรรมการฯ คั่นหารายละเอียดข้อมูลบางประการที่คณะกรรมการฯ ต้องการ ทั้งก่อนและหลังการประชุม

(2.1.2) บุคลากรจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านงบประมาณแผ่นดินน้อย จึงยังทำหน้าที่ในการจัดหาหรือบริการข้อมูลทางด้านงบประมาณให้แก่คณะกรรมการฯ ได้ไม่เต็มที่

(2.2) ด้านระบบข้อมูล

ยังมีอุปสรรคและปัญหาที่การจัดเตรียมข้อมูลให้แก่คณะกรรมการฯ ยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจาก

(2.2.1) ยังไม่มีการจัดระบบข้อมูลไว้อย่างเป็นระบบและง่ายต่อการนำมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เมื่อเกิดข้อสงสัยระหว่างการประชุมหรือก่อนการประชุมของคณะกรรมการฯ

(2.2.2) ไม่มีการนำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ของปีที่ล่วงมาแล้ว สำหรับแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการ มาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะโดยปกติแล้วคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปี จะประกอบด้วยบุคคลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แตกต่างกันออกไป คณะกรรมการฯ จึงไม่ทราบข้อสังเกต

หน้าว่าง



(2.4.1) การกำหนดภารกิจต่างๆ ของหน่วยงานที่เข้าร่วมในการประชุมเพื่อสนับสนุนข้อมูลให้แก่คณะกรรมการพิจารณาของคณะกรรมการฯ อาทิ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังขาดการประสานงานในควมรับผิดชอบในการนำเสนอข้อมูลประกอบการพิจารณาในขณะพิจารณางบประมาณรายจ่ายอยู่

(2.4.2) ข้อมูลวิชาการและเกณฑ์การจัดตั้ง อนุมัติ และบริหารงบประมาณต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดตั้งอนุมัติและบริหารงบประมาณจากสำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่มีการประสานงานกัน เพื่อรวบรวมไว้ให้เป็นระบบหรือหมวดหมู่เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้ใช้ประกอบในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

3.3 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร

3.3.1 ข้อเท็จจริงของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรนั้น หมายถึง การที่สภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอขอให้พิจารณาผ่านออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป ก่อนที่จะเสนอต่อไปให้วุฒิสภาพิจารณา เพื่อที่รัฐบาลนี้จะได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายได้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ย้อนมานั้นเป็นกฎหมายรองรับการใช้จ่าย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) วาระที่ 1 เป็นวาระพิจารณาในหลักการ : ในการจะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลได้เสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยมีรายละเอียดการใช้จ่ายต่าง ๆ ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอแนบมาด้วย ซึ่งจะระบุถึงการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทุกส่วนราชการ แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ทุกแผนงานและโครงการ และรายการสิ่งของต่าง ๆ ที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณจัดหาทุกรายการ พร้อมทั้งการจัดหางบประมาณรายรับมาด้วย โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้ชี้แจงและแถลงนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อหน้าสภาผู้แทนราษฎร

ตามปกตินายกรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยจะแถลงถึงนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่า (1) จะมีนโยบายงบประมาณในด้านต่าง ๆ ประการใด (2) จะชี้แจงและแถลงถึงภาวะการณต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ ฐานะทางการคลัง และฐานะทางการเงิน ว่ามีภาวะการณเป็นอย่างไรในขณะนี้ และควรจะดำเนินการอย่างไร (3) จะเก็บรายรับมาจากด้านไหน จะเก็บภาษีอากรจำนวนเท่าใด จะให้อัตรากาษีอากรเพิ่มขึ้นหรือไม่ จะเป็นที่เดือดร้อนต่อประชาชนหรือไม่เพียงใด ตลอดจนชี้แจงถึงการกู้เงินด้วย หากมีการกู้เงินมาใช้ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยขึ้นันถึงฐานะทางการเงินของประเทศว่า จะสามารถรองรับต่อภาวะหนี้สินที่เกิดขึ้นนั้นได้มากน้อยเพียงใด และการกู้เงินนั้นถูกต้องหรือเกินวงเงินที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือไม่ และหากมีการนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายตั้งเป็นรายรับของงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกรัฐมนตรีก็จะต้องแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วยว่า จะนำเงินคงคลังมาตั้งเป็นรายรับเพื่อใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด และฐานะทางการคลังจะเป็นอย่างไรประกอบด้วย (4) จะชี้แจงถึงรายจ่ายที่จะตั้งจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่ามีขอรวมเป็นจำนวนเท่าใดเป็นงบประมาณในลักษณะสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล เพิ่มขึ้นหรือลดลงจาก งบประมาณรายจ่ายปีที่ล่วงมาแล้วเท่าใด เป็นงบลงทุนและงบประจำเท่าใด มีงบลงทุนเพิ่มขึ้นหรือน้อยลงและงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้เป็นร้อยละเท่าใด ต่อรายได้ประชาชาติของประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นว่ารายจ่ายทางภาครัฐบาลและทางภาคเอกชนนั้น ได้สัดส่วนเหมาะสมกันหรือไม่ นายกรัฐมนตรีจะแถลงถึงปัญหาสำคัญ ๆ ที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณไปดำเนินการแก้ไขด้วย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายงบประมาณประจำปีให้แก่สภาผู้แทนราษฎร และให้สภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนและผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอมา สภาผู้แทนราษฎรก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอมานั้นว่าสมควรจะรับหรือไม่รับในหลักการในวาระแรกก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบในด้านต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาในด้านการเมืองว่าเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ขอมานั้นจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น หรือไม่ หรือมีเสถียรภาพมากน้อยเพียงใด จะมีการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นมากน้อยประการใด จะทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมากน้อยเพียงใด ความมั่นคงของชาติจะเป็นอย่างไร และจะมีการรื้อไหลของการใช้จ่ายงบประมาณมากน้อยประการใด ฯลฯ

หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ก็จะต้องดำเนินการต่อไปดังนี้

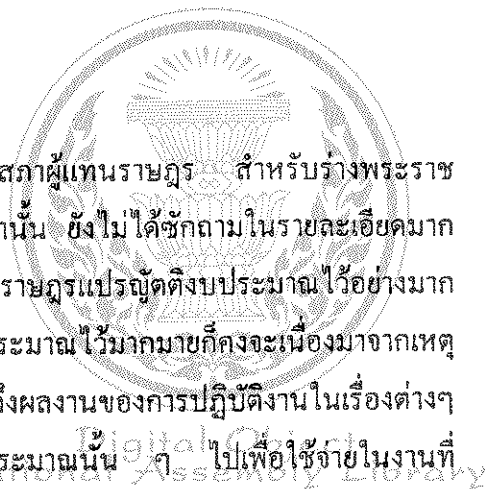
- 1) จัดตั้งคณะกรรมการฯ : หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติที่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรก็จะตั้งคณะกรรมการ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีขึ้นมามากหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ยกมาโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งปกติคณะกรรมการฯ จะประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาส่วนหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นกรรมการของคณะกรรมการฯ ส่วนกรรมการฯ ที่เหลือจะมาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ทุกพรรค ไม่ว่าจะพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคมีอยู่ พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก ก็จะได้จำนวนกรรมการฯ มาก พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อย ก็จะได้จำนวนกรรมการฯ น้อยตามสัดส่วน ตามกฎข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และแต่ละพรรคการเมืองจะคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนของตน โดยพิจารณาจากคุณสมบัติของบุคคลนั้นว่ามีความรู้ความสามารถทางด้านการงบประมาณหรือไม่ แต่บางพรรคอาจจะไม่คัดเลือกเช่นนั้น (ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : ข้อ 77.)

2) การซักถาม : คณะกรรมการฯ จะซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่แนบมาทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอมาเป็นมาตรา ๆ ไป เรียงตามลำดับมาตรา หรือกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการที่จะใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่เสนอนั้น และรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณที่รับผิดชอบงบประมาณทางด้านนั้น ๆ พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณเป็นผู้ตอบชี้แจงถึงความจำเป็นของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในแต่ละรายการ โครงการ งาน และแผนงาน ที่คณะกรรมการฯ ซักถาม

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณา และซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากสำนักงานงบประมาณและส่วนราชการที่ขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาอย่างรอบคอบและสมบูรณ์ โดยใช้เวลาพิจารณาประมาณสองเดือน จนครบทุกกระทรวง ทบวง กรม และทุกรายการของงบประมาณที่ขอเข้ามา โดยการปรับลดจำนวนและรายการงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้เปิดการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระสองต่อไป โดยคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้ช่วยชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตนเองได้พิจารณามาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าหากยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการฯ ผู้ใดที่ไม่เห็นด้วยกับรายละเอียดในมาตราใด ก็สามารถทำเรื่องเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอสงวนคำแปรญัตติต่อไปได้อีก

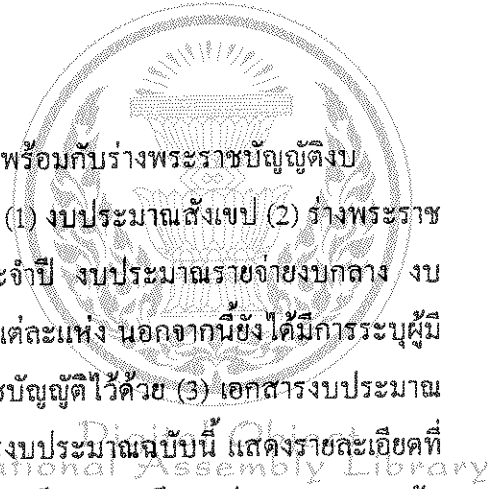
(2) วาระที่ 2 เป็นวาระพิจารณารายละเอียดตามมาตรา : ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่สองนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติเพื่อขอซักถามรายละเอียดงบประมาณประจำปีได้อย่างเต็มที่แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อ 2) ข้างต้น



ทั้งนี้เพราะในการประชุมพิจารณาครั้งแรกในวาระแรกของสภาผู้แทนราษฎร สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น ได้พิจารณาแต่หลักการเท่านั้น ยังไม่ได้ซักถามในรายละเอียดมากนัก ซึ่งตามปกติแล้วในวาระสองนี้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติงบประมาณไว้อย่างมากมายหลายประเด็น เหตุผลที่สมาชิกรัฐสภาแปรญัตติงบประมาณไว้มากมายก็คงจะเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการดังนี้ (1) สมาชิกรัฐสภาต้องการทราบถึงผลงานของการปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ ของรัฐบาลที่สมาชิกต้องการจะทราบ ก่อนที่จะผ่านงบประมาณนั้นๆ ไปเพื่อใช้จ่ายในงานที่สมาชิกมีข้อสงสัย (2) ต้องการแนะนำให้รัฐบาลใช้งบประมาณในลักษณะแผนงานรวมหรือในบางจุดที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ (3) เพื่อต้องการให้ใช้งบประมาณรายจ่ายไปแก้ไขปัญหาบางประการ โดยเฉพาะปัญหาในจังหวัดที่ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ซึ่งตนได้รับเรื่องร้องเรียนมา อาทิ เรื่องการสร้างถนนเข้าในหมู่บ้าน เรื่องการขาดแคลนน้ำประปา ไฟฟ้า สาธารณสุขต่าง ๆ และราคาพืชผลทางเกษตรตกต่ำ ต้องการให้มีการตั้งงบประมาณพยุงราคาพืชผลทางเกษตร เป็นต้น (4) ต้องการที่จะให้งบประมาณรายจ่ายนั้นสอดคล้องกับนโยบายของพรรคการเมืองของตน เพื่อเป็นประโยชน์ทางการเมืองต่อพรรคการเมืองของตนในอนาคต (5) สมาชิกต้องการให้ประชาชนและราษฎรของตนได้ทราบว่าตนได้มาที่สภาผู้แทนราษฎรในกรุงเทพฯ และได้ต่อสู้ช่วยเหลือราษฎรของจังหวัดตนมาน้อยเพียงใด ในการของบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินการในจังหวัดของตนเอง เนื่องจากการพิจารณางบประมาณในวาระนี้จะมีการถ่ายทอดทั้งทางวิทยุและทีวีให้ราษฎรได้รับฟังโดยทั่วไป

การพิจารณางบประมาณในวาระสองนี้จะใช้เวลาพิจารณาซักถามอยู่หลายวัน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนได้มีโอกาสซักถามรายละเอียดงบประมาณได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามการจะใช้เวลาอย่างน้อยอย่างนั้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประธานรัฐสภาว่าจะตัดสินใจประการใดเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะให้เวลาวันเดียวหรือหลายวันก็ได้ ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้แน่นอน

(3) วาระที่ 3 เป็นวาระพิจารณารับร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ : เมื่อการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระสองผ่านไปแล้ว โดยได้พิจารณาและแก้ไขในรายละเอียด ที่ละมาตราทุกมาตรา แล้วจะมีการนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณทั้งฉบับในวาระสามต่อไป ในการพิจารณางบประมาณในวาระสามนี้ จะเป็นการพิจารณารับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งฉบับ ซึ่งได้มีการแก้ไขในมาตราต่าง ๆ มาทั้งหมดแล้ว ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว จะได้นำเสนอให้วุฒิสภาได้พิจารณาในลำดับต่อไปก่อนจะนำกราบบังคมทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป



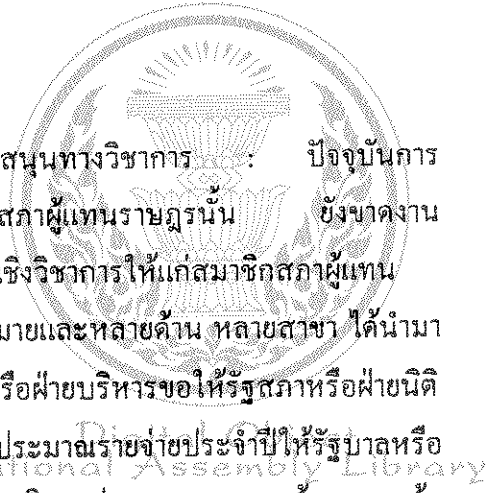
เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ส่งมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น จะประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้ คือ (1) งบประมาณสังเขป (2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายงบกลาง งบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง นอกจากนี้ยังได้มีการระบุผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินแผ่นดิน และผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติไว้ด้วย (3) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 (สีขาวยาคดส้ม) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ เอกสารงบประมาณฉบับนี้ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับและรายจ่าย (4) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 2 (สีขาวยาคดเขียว) ประมาณการรายรับ เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายรับ และคำชี้แจงประมาณการรายรับ (5) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 (สีขาวยาคดแดง) ประมาณการรายจ่าย เอกสารงบประมาณฉบับนี้มีหลายเล่ม แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายเป็นรายกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ จำแนกตามแผนงาน งาน/โครงการ (6) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 (สีฟ้า) รายละเอียดรายจ่าย เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายการงบประมาณของหน่วยงาน งาน หรือโครงการต่างๆ จำแนกเป็นหมวดรายจ่าย และรายการโดยละเอียด (7) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 (สีขาวยาคดเหลือง) งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ (8) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 6 (สีขาวยาคดน้ำเงิน) รายงานการคลัง เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการคลัง (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 : มาตรา 8.)

3.3.2 อุปสรรคปัญหาของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ของสภาผู้

แทนราษฎร

อุปสรรคปัญหาของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพให้สูงขึ้นนั้น ยังมีอุปสรรคปัญหาบางประการดังต่อไปนี้

(1) เวลาการพิจารณา : ปัญหาอุปสรรคจากเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรใช้เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและพระราชบัญญัติต่างๆ ประกอบทั้งสมาชิกใช้เวลาในสมัยประชุมที่มีอยู่น้อยแล้วนั้นไปเพื่อการต่อสู้ทางการเมืองต่างๆ โดยฝ่ายค้านพยายามจะหาข้อบกพร่องและขยายผลเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้ตนเข้ามาเป็นรัฐบาลแทน ฝ่ายรัฐบาลก็ต้องคิดหาวิธีการต่อสู้กับกลวิธีต่างๆ ที่ฝ่ายค้านสร้างขึ้น บรรยากาศในการใช้อำนาจนิติบัญญัติบางครั้งกลับถูกนำไปเป็นเกมในการต่อสู้เพื่อชัยชนะทางการเมือง แทนที่จะเป็นไปตามเหตุผลตามวิชาการของกฎหมายแต่ละฉบับ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, มปป : 336)



(2) อุปสรรคปัญหาจากการขาดงานสนับสนุนทางวิชาการ : ปัจจุบันการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ยังขาดงานสนับสนุนทางวิชาการที่จะนำมาเป็นข้อมูลและข้อคิดเห็นในเชิงวิชาการให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลาย ซึ่งมีคุณวุฒิและคุณสมบัติที่แตกต่างกันมากมายและหลายด้าน หลายสาขา ได้นำมาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารขอให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเห็นชอบ เพื่อผ่านเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารได้นำไปจัดสรรและใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ การขาดข้อมูลและข้อคิดเห็นทางวิชาการ จากหน่วยงานสนับสนุนของรัฐสภา อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับทิศทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถของประชาชนและธุรกิจที่จะรับภาระภาษีที่จะถูกจัดเก็บไปเพื่อเป็นงบประมาณรายจ่ายให้แก่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่ถูกต้องใกล้เคียงกับความจริง ข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นที่แท้จริงในด้านการใช้จ่ายต่าง ๆ ได้แก่ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการศึกษา ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตร ด้านการกุศล การขาดข้อมูลเหล่านี้ของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องใช้ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จากฝ่ายรัฐบาลที่ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขาดประสิทธิภาพไป เพราะไม่สามารถเห็นผลจากการใช้พระราชบัญญัติต่อประชาชนได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วพอ หลายครั้งสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อมูลรายละเอียดครบถ้วนหรือได้มาไม่ทันต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงไปมาก

(3) อุปสรรคปัญหาจากการขาดการจัดสร้างเครือข่ายงานวิชาการและข้อมูลที่สมบูรณ์ : ปัจจุบันเครือข่ายข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่สมบูรณ์ ข้อมูลมีอยู่กระจัดกระจายหลายแห่ง อาทิ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนราชการต่าง ๆ และหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ยังไม่ได้มีการเก็บรวบรวมให้เป็นระบบและสร้างเป็นเครือข่ายที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ค้นหาได้สะดวกที่รัฐสภา เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำมาประกอบการพิจารณาร่างงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

3.4 ระบบ กระบวนการ วงจร และปฏิทินงบประมาณ

3.4.1 ข้อเท็จจริงของระบบ วงจร และปฏิทินงบประมาณ

ระบบ กระบวนการ และวงจรงบประมาณ (Budget Cycle)

ในการพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นนั้น เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จำเป็นต้องมีการพิจารณาขั้นตอนอื่น ๆ ของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดประกอบการพิจารณาพร้อมกันไปด้วย เพื่อให้ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีสอดคล้องประสานเข้าด้วยกันอย่างมีระบบ และสามารถเอื้ออำนวยให้ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มีผลกระทบซึ่งกันและกัน หากขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเปลี่ยนแปลงหรือขาดประสิทธิภาพไป ขั้นตอนอื่น ๆ ในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีการเปลี่ยนแปลงและขาดประสิทธิภาพตามไปด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาขั้นตอนการปรับปรุงประสิทธิภาพของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ จึงสมควรศึกษาขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีไปพร้อมกับอุปสรรคปัญหาในขั้นตอนต่าง ๆ ของการปฏิบัติงานงบประมาณ ตั้งแต่การจัดเตรียมและอนุมัติงบประมาณประจำปีที่มีผลกระทบต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ตลอดจนการบริหารงบประมาณของสำนักงบประมาณที่คณะกรรมการฯ มักจะนำมาเป็นข้อมูลที่จะให้หรือไม่ให้งบประมาณรายจ่ายที่พิจารณาในรายละเอียดงบประมาณของคณะกรรมการฯ อยู่เสมอ

สำหรับกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดหรือวงจรมูลงบประมาณนั้น ได้แบ่งกระบวนการทั้งหมดเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ และแต่ละขั้นตอนใหญ่ ๆ ยังได้แบ่งเป็นขั้นตอนย่อย ๆ ต่อไปอีกหลายขั้นตอนด้วยกัน (ตามผังรูปที่ 3.1) ดังนี้

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

ก. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง การจัดเตรียมงบประมาณที่มีการจัดเตรียมงบประมาณทั้ง 2 วงเงิน คือ วงเงินงบประมาณรายรับ และวงเงินงบประมาณรายจ่าย สำหรับงบประมาณรายรับซึ่งเป็นตัวกำหนดงบประมาณรายจ่ายต่อไป จะถูกกำหนดขึ้นโดย 4 หน่วยงานราชการร่วมกัน คือ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย (สงป. กค. สศช. และ ธปท.) โดยวิเคราะห์และคำนึง

ถึงความสามารถของรายได้ประชาชาติ ภาวะเศรษฐกิจ สังคม และเงินกู้ในขณะนั้น แล้วนำเสนอให้ คณะรัฐมนตรีอนุมัติเงินงบประมาณรายรับ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณแยกเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่าย (Budget Ceiling) สำหรับแต่ละกระทรวงเป็นรายกระทรวงไป ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นรายกระทรวงจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะใช้เป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อแจ้งแก่กระทรวงต่าง ๆ แต่ละกระทรวงก็จะพิจารณาจัดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่กรมภายในสังกัดกระทรวงตามความเหมาะสม เพื่อให้กรมทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กระทรวงได้จัดและแจ้งมาให้แต่ละกรมทราบ เมื่อแต่ละกรมทราบและจัดรายละเอียดงบประมาณภายในวงเงินแล้ว ก็จะส่งให้กระทรวงพิจารณาและรวบรวมส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตามที่เห็นสมควรแล้ว ก็จะนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ

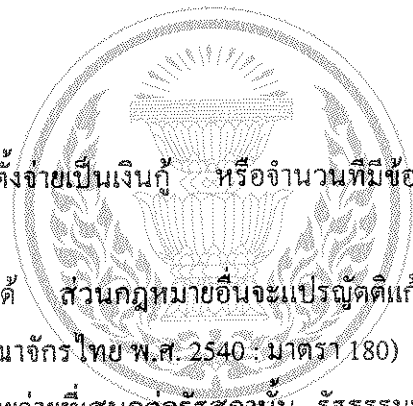
ข. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา พิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอขึ้นมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะวิเคราะห์ปรับลดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมาได้ แต่จะต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมา ซึ่งการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทีคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเสนอมา พิจารณาถึงผลกระทบต่าง ๆ และมีวิธีการพิจารณาแตกต่างกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ อยู่หลายประการคือ

(1) กฎหมายงบประมาณต้องพิจารณาทีละวาระ รวม 3 วาระ จะพิจารณา 3 วาระรวมในครั้งเดียวไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกฎหมายอื่นอาจพิจารณาราวเดียวกัน ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญและควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ การนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น ปกติสำนักงานงบประมาณจะพยายามกำหนดวันที่จะส่งไปที่รัฐสภาให้ตรงกับวันประชุมของรัฐสภาในสมัยประชุมสามัญนั้น ๆ โดยกำหนดไว้ในปฏิทินงบประมาณ แต่หากเกิดไม่ตรงสมัยประชุมรัฐสภาด้วยเหตุอันใดก็ตาม รัฐสภามีอำนาจเรียกประชุมสมัยวิสามัญขึ้นได้ และสามารถกำหนดจำนวนวันและเวลาการประชุมได้ตามความเห็นของประธานรัฐสภา

(2) ข้อแตกต่างอีกข้อหนึ่ง คือการพิจารณางบประมาณมีข้อจำกัดในเรื่องการแปรญัตติแตกต่างกับกฎหมายอื่น ๆ คือ

หน้าว่าง



(2.1) จะแปรญัตติลดจำนวนที่ขอตั้งจ่ายเป็นเงินกู้ หรือจำนวนที่มีข้อผูกพันตามกฎหมายไม่ได้

(2.2) จะแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายไม่ได้ ส่วนกฎหมายอื่นจะแปรญัตติแก้ไขข้อความอย่างใดก็ได้ ไม่มีข้อจำกัด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: มาตรา 180)

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เสนอต่อรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 180 สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จในหนึ่งร้อยห้าวันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไขและเพิ่มเติม) มาตรา 8 ก็ได้ระบุไว้ว่า จะต้องมีการเสนอประกอบดังต่อไปนี้ด้วย

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอเพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสภาได้มีโอกาสพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนและเมื่อรัฐสภาพิจารณาและผ่านความเห็นชอบ ทั้ง 3 วาระแล้ว จึงประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยมีรายละเอียดแนบไปด้วย ซึ่งส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามรายละเอียดที่แนบไป อันประกอบด้วย แผนงาน งาน การใช้จ่ายเงินตามหมวดรายจ่ายต่าง ๆ

ค. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและแผนงานหรืองานที่ฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติงบประมาณมาใช้จ่ายจากรัฐสภา เพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน



การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน รวมตลอดถึงการรายงานผลงานต่าง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้นๆ

ปฏิทินงบประมาณ (Budget Calendar)

ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการหรือวงจรงบประมาณจะมีการระบุวันที่แน่นอนว่า ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณนั้น จะเริ่มและสิ้นสุดเมื่อใด เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปอย่างมีระเบียบ และเป็นขั้นตอนที่แน่นอนที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม หากขั้นตอนใดมีปัญหาและเกิดชะงักลง ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณอื่น ๆ ก็จะชะงักลงตามไปด้วย ดังนั้นส่วนราชการที่ทำให้ขั้นตอนนั้นชะงักลงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับปฏิทินงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2543 มีรายละเอียดตามที่ได้ระบุไว้ในตารางที่ 4.2

3.4.2 อุปสรรคปัญหาของระบบและกระบวนการงบประมาณ

อุปสรรคปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากตัวของระบบและกระบวนการงบประมาณเองไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดหรือไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของตัวระบบและกระบวนการงบประมาณเอง ซึ่งวิเคราะห์ได้ดังนี้

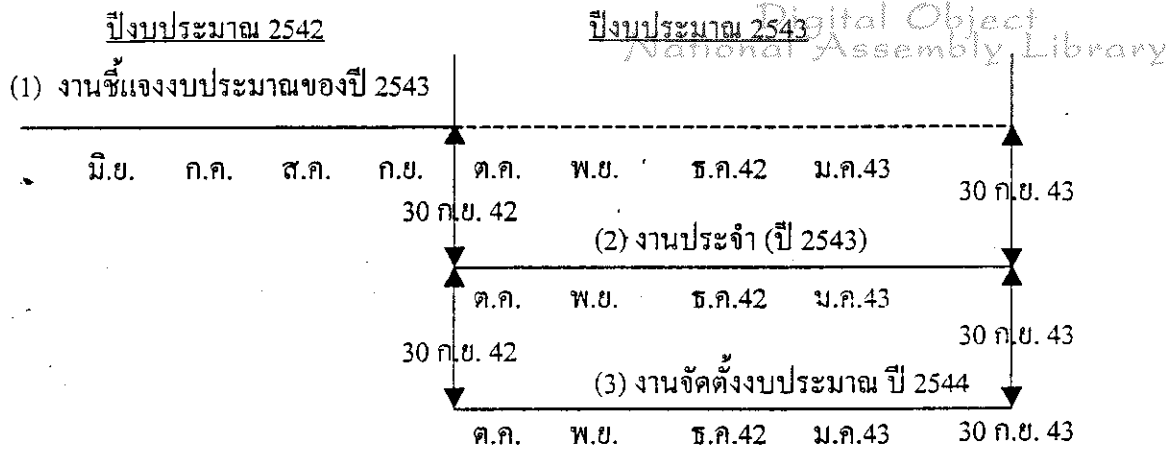
3.4.2.1 อุปสรรคปัญหาที่เกิดจากการใช้ระบบงบประมาณ

ปัญหาเรื่องช่วงระยะเวลาของการใช้ระบบงบประมาณแบบหนึ่งปี : การใช้ระบบงบประมาณแบบหนึ่งปี จะทำให้การจัดทำงบประมาณเพื่อให้ครบทุกขั้นตอนของการทำงบประมาณนั้นมีช่วงระยะเวลาจำกัดมาก และต้องปฏิบัติงานในทุกขั้นตอนอย่างเร่งรีบ มิฉะนั้นจะทำให้การใช้งบประมาณใหม่ และไม่ทันกับการเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ ต้องประกาศใช้งบประมาณของปีที่ล่วงมาไปพลางก่อน ซึ่งจะมีผลไปขัดขวางประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของส่วนราชการโดยทั่วไป เพราะส่วนราชการจะมีภาระงานเพิ่มขึ้นอีกมาก



ในกรณีหากการพิจารณาล่าช้า

ผังรูปที่ 3.2
แสดงภาระงานที่เพิ่มขึ้น
(หากพิจารณางบประมาณล่าช้า)



ในกรณีหากมีการพิจารณาล่าช้าไป (ตามเส้นประในผังรูปที่ 3.2) สำนักงบประมาณและส่วนราชการจะมีภาระงานชี้แจงงบประมาณ ที่ต้องนำมาชี้แจงในปีงบประมาณถัดไป (ปีงบประมาณ 2543) ซึ่งในปีถัดไป (ปีงบประมาณ 2543) นั้น สำนักงบประมาณและส่วนราชการมีภาระที่ต้องทำอยู่แล้วสองงาน คือ (1) ภาระงานประจำที่ต้องทำอยู่ตลอดเวลา และ (2) งานจัดทำงบประมาณสำหรับปีงบประมาณ 2544 ที่จะต้องเริ่มทำ ทำให้สำนักงบประมาณและส่วนราชการต้องปฏิบัติงานถึงสามด้านด้วยกัน คือ (1) งานชี้แจงงบประมาณ (ของปี 2543 ที่ล่าช้ามา) (2) งานประจำ (ที่จะต้องทำอยู่ตามปกติ) และ (3) งานจัดทำงบประมาณของปีถัดไป (ปีงบประมาณ 2544) (ซึ่งจะต้องจัดทำให้มีประสิทธิภาพด้วย มิฉะนั้นอาจถูกคณะกรรมการชั่งถาม และไม่สามารถชี้แจงได้)

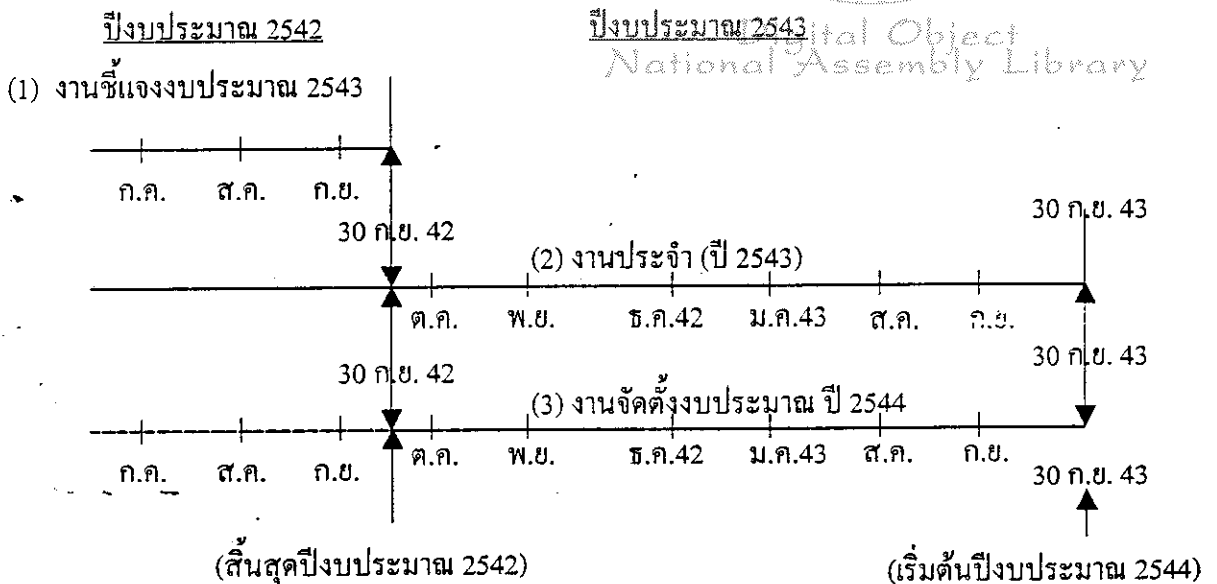


ในกรณีจัดทำงบประมาณเร็วไป

ผังรูปที่ 3.3

แสดงภาระงานที่เพิ่มขึ้น

(หากพิจารณางบประมาณเร็วไป)



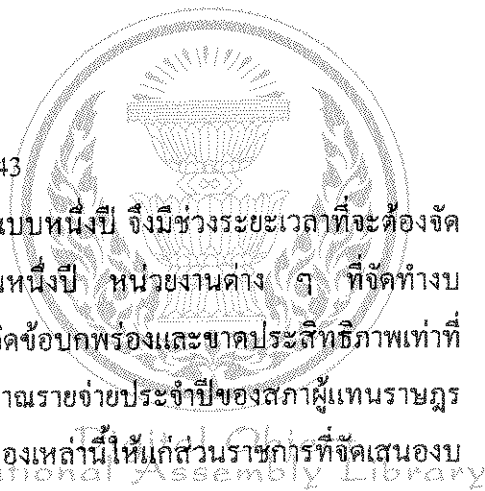
และในกรณีจัดทำงบประมาณนั้น หากงบประมาณเริ่มมีการจัดทำงบประมาณก่อนสิ้นเดือนกันยายน เพื่อเร่งการเริ่มต้นการทำงานงบประมาณให้เร็วขึ้น (ดังเส้นประ ในผังรูปที่ 3.3) จะมีการะงานเพิ่มขึ้น โดยจะเห็นได้ว่าจะต้องมีภาระงานที่ต้องปฏิบัติถึง 3 ด้านด้วยกัน คือ

- (1) ด้านงานชี้แจงงบประมาณประจำปี 2543
- (2) ด้านงานประจำที่ต้องปฏิบัติ ในปี 2543
- (3) ด้านงานจัดทำงบประมาณประจำปี 2544 (ที่เริ่มก่อน ตั้งแต่ก่อนเดือนตุลาคมของปี พ.ศ. 2542 ตามเส้นประ ซึ่งเป็นภาระงานเพิ่มใหม่ขึ้นมา)

ซึ่งตามปกติส่วนราชการมักมีภาระงานหนักอยู่แล้ว และมักจะมีข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานทางการเงินและงบประมาณของส่วนราชการอยู่บ่อยครั้งอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องนำเรื่องเข้าคณะกรรมการประสานงานทางการเงิน ซึ่งประกอบด้วย สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรรมการเพื่อพิจารณาขอแก้ไขข้อบกพร่องอยู่เสมอ

ซึ่งหากไม่มีการจัดทำงบประมาณก่อน 30 กันยายน 2542 แล้ว งานที่จะต้องปฏิบัติจะมีเพียง 2 ด้านเท่านั้น คือ

- (1) ด้านงานชี้แจงงบประมาณประจำปี 2543



(2) ด้านงานประจำที่ต้องปฏิบัติ ในปี 2543

ดังนั้น การใช้ระบบงบประมาณลักษณะแบบหนึ่งปี จึงมีช่วงระยะเวลาที่จะต้องจัดทำงบประมาณที่สูงมาก และจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในหนึ่งปี หน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดทำงบประมาณจึงต้องจัดทำงบประมาณอย่างเร่งรีบ ซึ่งก่อให้เกิดข้อบกพร่องและขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เป็นภาระต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องเสียเวลาพิจารณามาก เพื่อคอยแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ให้แก่ส่วนราชการที่จัดเสนองบประมาณเข้ามาให้พิจารณา ดังได้ปรากฏจากการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปี พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 ที่ผู้ศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ได้มีโอกาสอยู่ในที่ประชุมด้วย และได้ยินกรรมการบางท่านได้บ่นเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานงบประมาณของส่วนราชการ ซึ่งกรรมการบางท่านมีความประสงค์ที่จะตัดงบประมาณสำหรับส่วนราชการเหล่านั้นลงไปอีกด้วย (ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543)

3.4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดทำงบประมาณ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณมีหลายขั้นตอน

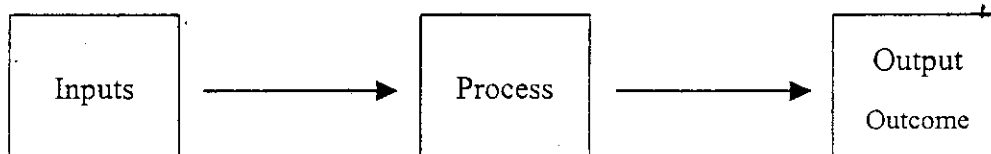
กระบวนการจัดทำงบประมาณมีทั้งหมด 28 ขั้นตอน (ตามตารางที่ 4.2 ซึ่งนับว่ามีขั้นตอนมากเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดเพียง 12 เดือน ที่จะต้องปฏิบัติงานให้ทัน ดังนั้นทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณตามผังรูปที่ 3.1 ที่แสดงไว้ในข้อ 3.4.1 จึงมีเวลาดำเนินการให้เสร็จทันสิ้นมาก งานทุกขั้นตอนจึงต้องเร่งรีบดำเนินการ เพื่อให้เสร็จทันตามเวลาที่กำหนดให้ไว้ งานในขั้นตอนต่าง ๆ จึงมักจะขาดระบบและประสิทธิภาพ ไม่สามารถดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งมีผลกระทบต่อถึงการพิจารณาจ่ายของคณะกรรมการฯ ด้วย เพราะเมื่อคณะกรรมการฯ ชักถามแล้วมักจะพบข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานของส่วนราชการอยู่เสมอ ทำให้คณะกรรมการฯ เกิดความไม่ไว้วางใจการปฏิบัติงานของส่วนราชการไป รวมทั้งไม่ไว้วางใจในการนำงบประมาณไปใช้จ่ายของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพด้วย คณะกรรมการฯ จึงจำเป็นต้องเสียเวลาซักถามเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการ และรายการงบประมาณต่าง ๆ อย่างละเอียดอยู่เสมอ ดังที่คณะกรรมการพิจารณาประจำปี พ.ศ. 2543 ได้ตั้งข้อสังเกตของงบประมาณรายจ่ายของกรมพัฒนาชุมชนที่ขอมว่า การดำเนินงานของกรมพัฒนาชุมชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ควรจะต้องตัดงบประมาณรายจ่ายบางส่วนลง (มติชนรายวัน 5 สิงหาคม 2542)



(2) ปัญหาจากกระบวนการของการจัดเตรียมงบประมาณ

กระบวนการจัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและสำนักงานประมาณที่จะเสนอมาให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการฯ พิจารณานั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพราะถ้าหากสามารถจัดเตรียมรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ พร้อมสมบูรณ์ในลักษณะงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programming Budget) และแบบแสดงผลงาน (Performance Based Budget) ที่ประเทศใช้อยู่ จะช่วยให้คณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณในแต่ละแผนงาน งาน และโครงการเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าหากไม่สามารถจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายมาอย่างเป็นระบบและไม่ถูกขั้นตอนของกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณแล้ว รายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอมาย่อมขาดความสมบูรณ์ และมีจุดอ่อนที่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาพบได้ และเมื่อพบบ่อยครั้งเข้า คณะกรรมการฯ จะเกิดความไม่ไว้วางใจในรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอมาย่อม คณะกรรมการฯ ก็จะมีการพิจารณาอย่างละเอียดเกินความจำเป็น ซึ่งเป็นการเสียเวลาและเป็นการพิจารณางบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ

การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้คณะกรรมการฯ พิจารณา เพื่อตัดสินใจว่าควรจัดสรรงบประมาณประจำปีอย่างไร จะมีลักษณะเหมือนกระบวนการและกลไก (System Structure) ดังนี้

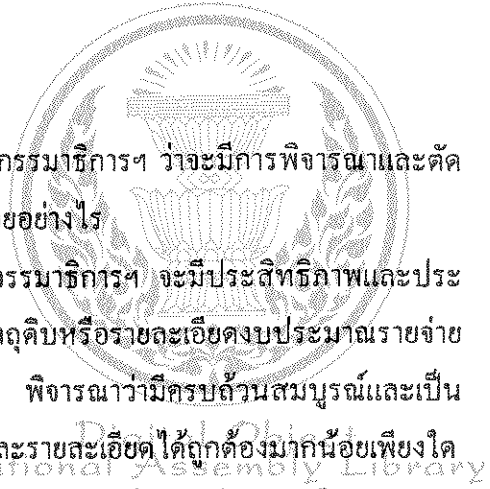


Input คือ วัตถุประสงค์ที่ใส่เข้าไป คือ รายละเอียดงบประมาณต่าง ๆ ที่จัดเตรียมมาให้คณะกรรมการพิจารณา

Process คือ กระบวนการที่คณะกรรมการฯ พิจารณาและตัดสินใจว่าจะเห็นชอบให้ตัด ปรึบลด หรือผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนราชการขอมาประการใด

Output หรือ Outcome คือ ผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ได้มาจากการตัดสินใจว่า แผนงาน งาน หรือโครงการ ควรได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้จ่ายมากน้อยประการใด

ดังนั้นการที่งบประมาณรายจ่ายประจำปี (Output หรือ Outcome) ที่ถูกคณะกรรมการฯ พิจารณาว่าควรจะได้รับการจัดสรรอย่างไรนั้น จะมีผลดีต่อประเทศชาติมากน้อยประการ



ได้ขึ้นอยู่กับการศึกษาและตัดสินใจ (Process) ของคณะกรรมการฯ ว่าจะมีการพิจารณาและตัดสินใจที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยอย่างไร

แต่การพิจารณาและตัดสินใจของคณะกรรมการฯ จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยประการใด ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หรือรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ส่วนราชการนำมาเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณามีครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นระบบต่อเนื่องและทำให้คณะกรรมการฯ เห็นภาพรวมและรายละเอียดได้ถูกต้องมากน้อยเพียงใด

สำหรับอุปสรรคปัญหาที่เกิดจากกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณมีหลาย

ประการ อาทิ (1) ปัญหาขาดการวางแผนทางการเงิน (Financial Planning) ระยะยาวเพื่อเป็นแนวทางหลักให้การจัดเตรียมแผนทางการเงินระยะสั้นหรืองบประมาณ ให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (2) ปัญหาการจัดเตรียมงบประมาณของส่วนราชการไม่ผ่านขั้นตอนไปยังกระทรวง เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง ซึ่งจะสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล (3) ปัญหาจากโครงสร้างแผนงานที่ส่วนราชการยึดเป็นแนวทางจัดเตรียมงบประมาณมีความซ้ำซ้อนและความไม่จำเป็นของแผนงาน งาน และโครงการ ปรากฏอยู่ (4) ขาดข้อมูลข่าวสารที่จะใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร อาทิ นโยบายงบประมาณ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละด้าน (5) ปัญหาระยะเวลาในการจัดเตรียมงบประมาณสั้นไป ปัญหาทั้งหลายนี้ทำให้การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรไป ทำให้คณะกรรมการฯ ต้องเสียเวลาในการพิจารณาและซักถาม และทำให้ประสิทธิภาพของคณะกรรมการฯ ขาดไปเท่าที่ควร

(3) ปัญหาจากกระบวนการของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการต่าง ๆ ขอเข้ามายังคณะกรรมการฯ เป็นกระบวนการและขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการฯ วิชาสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมาประชุมพร้อมกัน เพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าสมควรจะให้ผ่านหรือปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอมาประการใด โดยมีการนำรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการและสำนักงานงบประมาณจัดเตรียมไว้มาชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ในที่ประชุมให้กระจ่างในทุกประเด็นที่ซักถาม เพื่อแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการที่ของบประมาณรายจ่ายไปนั้น มีความพร้อมและสามารถจะดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ ไม่มีการใช้จ่ายงบประมาณไปอย่างฟุ่มเฟือยหรือเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ สำหรับ



กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอเข้ามายังคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ยังไม่มีกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่แน่นอนในการพิจารณาซักถาม จึงก่อให้เกิดอุปสรรคและปัญหาบางประการตามมาดังต่อไปนี้

(1) เอกสารงบประมาณที่จัดเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีมากมาย 30 กว่าเล่ม ซึ่งยากต่อการเข้าใจสำหรับผู้ที่ยังไม่เคยมีประสบการณ์ทางด้านงบประมาณมาก่อน จะสามารถหาหน้ที่พิจารณาและกั้นกรองงบประมาณให้รอบคอบและเป็นผลดีต่อประเทศชาติได้เท่าที่ควร

(2) ขาดข้อมูล กฎเกณฑ์ และระเบียบต่างๆ ตลอดจนทั้งราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วยอย่างทั่วถึง เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณที่ขอมา

(3) ปัญหาระยะเวลาที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณเพียงสองเดือนนั้นมีช่วงระยะเวลาสั้นไป เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานของงบประมาณที่จะต้องพิจารณาอนุมัติ ซึ่งจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และพิจารณาได้เพียงปีละครั้งเท่านั้น

(4) ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นกรรมการพิจารณารายละเอียดยังมีประสบการณ์ด้านการเงินการงบประมาณและความรู้รอบตัวไม่เพียงพอ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความจำเป็น และการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยไม่เชื่อการชี้แจงของส่วนราชการที่มักจะมองแต่ประโยชน์ส่วนตน พยายามชี้แจงว่างานของตนจำเป็นเสมอ โดยปิดบังและหลีกเลี่ยงตัวเลขและข้อมูลบางประการ ไม่เปิดเผยและชี้แจงให้คณะกรรมการฯ ทราบ คณะกรรมการฯ จำเป็นต้องอาศัยความรู้ใ้ล้ให้ทัน และให้เกิดความยุติธรรมต่อการของบประมาณของทุกส่วนราชการให้ได้

(5) ปัญหาการชี้แจงโดยขาดการชี้แจงถึงรูปแบบ และประเด็นสำคัญบางประการของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานว่า มีหลักการและสาระสำคัญอยู่ตรงประเด็นใดบ้าง เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา พิจารณางบประมาณได้ตรงประเด็น รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องไปเสียเวลาตรงประเด็นที่ไม่สำคัญ และไม่ก่อประโยชน์เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากรูปแบบงบประมาณนั้นยังใหม่สำหรับกรรมการพิจารณางบประมาณบางท่าน โดยเฉพาะกรรมการฯ ที่ยังไม่เคยเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน และไม่มีคุณวุฒิทางด้านการเงินและการงบประมาณที่เพียงพอ (ตามตารางที่ 3.7)

หน้าว่าง

หน้าว่าง

ปฏิบัติของส่วนราชการให้ทันเวลา ทำให้ส่วนราชการต้องขอโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณหรือ
ขอกันเงินไว้เบิกเหลือมปีงบประมาณรายจ่ายจำนวนมาก จึงไม่มีการใช้จ่ายไปในปีงบประมาณนั้น
ซึ่งทำให้คณะกรรมการฯ ตั้งข้อสังเกตและพยายามพิจารณาตัดงบประมาณรายจ่ายในปีต่อมาให้
มากขึ้น จึงต้องเสียเวลาในการซักถาม และส่วนราชการต้องเสียเวลาตอบชี้แจงอยู่เสมอ (3) ด้านการ
ตรวจสอบให้งบประมาณรายจ่ายใช้จ่ายไปให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎ ข้อบังคับนั้น เจ้าหน้าที่ที่ตรวจ
สอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่พอเพียง จึงมักมีการปฏิบัติผิด ซึ่งกรรมการ
การฯ ที่เป็นผู้แทนราษฎรอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ได้พบเห็นอยู่เป็นจำนวนมากในเรื่องการก่อสร้าง และ
จัดซื้อครุภัณฑ์ต่างๆ ของทางส่วนราชการ จึงมักนำมายกเป็นตัวอย่างซักถามในคณะกรรมการอยู่
ตลอดเวลา ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งทำให้คณะกรรมการฯ ต้องใช้เวลาในการพิจารณาเรื่อง
เหล่านี้ (4) ขาดผลประเมินการใช้จ่ายงบประมาณของแผนงาน งาน และโครงการต่าง ๆ มา
ประกอบการจัดสรรงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดี เป็นต้น

ตารางที่ 3.8

โอนและเปลี่ยนแปลงรายการ

จำนวนครั้ง

ปีงบประมาณ (1)	อนุมัติวงเงิน จำนวนครั้ง (2)	งบประมาณที่ตั้งไว้ จำนวนเงิน (3)
2532	13,627	386,097,619,707
2533	16,887	335,614,612,316
2534	18,105	385,250,307,877
2535	19,047	460,238,217,395
2536	17,888	557,119,880,190
2537	20,091	624,285,238,972
2538	22,032	714,481,445,095
2539	22,719	835,179,588,686
2540	21,574	919,215,168,474
2541	19,515	823,644,654,424
2542	12,008	808,337,335,411

ที่มา : สำนักงานประมาณ

หมายเหตุ : จำนวนเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ในปีงบประมาณ 2541 และ 2542 (ในช่องที่ 1)

มีจำนวนเงินงบประมาณลดลง ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุให้จำนวนครั้งที่ขออนุมัติวงเงิน

(ในช่องที่ 2) ลดลงตามไปด้วย

บทที่ 4

เสนอแนะแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของคณะกรรมการฯ ให้สูงขึ้น



ในการปรับปรุงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นนั้น จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงทั้งคณะกรรมการฯ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนทั้งระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ โดยการนำหลักการบริหารสมัยใหม่ อาทิ หลักความเชี่ยวชาญ (Specialization) หลักลักษณะคล้ายคลึง (Homogeneous Assignment) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้ในกระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปีของคณะกรรมการฯ ด้วย โดยควรจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

4.1 แนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงาน

4.1.1 คณะกรรมการฯ ควรมีการพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการฯ ดังต่อไปนี้

4.1.1.1 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ โดยวิธีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเป็นการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการฯ ใหญ่เพียงคณะเดียว (Centralization) ซึ่งจะประกอบด้วยกรรมการฯ เป็นจำนวนมากถึง 57 ท่านในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2543 โดยคณะกรรมการฯ ทั้งหมดจะประชุมร่วมกันพิจารณางบประมาณรายจ่ายไปที่ละมาตราและที่ละกระทรวง ทบวง กรม ตามที่คณะกรรมการฯ จะเห็นชอบร่วมกัน ทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ เป็นไปในลักษณะรวมกันทีเดียวทั้งหมดทั้งคณะ ซึ่งต้องใช้เวลาคำนึงนานกว่าปกติที่ควรเป็นและจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรด้วย เพราะจะต้องพิจารณาไปที่ละมาตราที่กระทรวง ทบวง กรม ร่วมกันทั้งหมดทั้งคณะ โดยที่กรรมการฯ ที่ไม่มีความรู้หรือประสบการณ์ทางด้านที่กำลังพิจารณาอยู่ต้องเสีย เวลานั่งฟังและรอคอยไปด้วย โดยไม่มีโอกาสพิจารณางบประมาณที่ตนเองมีความรู้หรือประสบการณ์ทางด้านอื่นอยู่ไม่สามารถพิจารณาในหลายกระทรวง ทบวง กรม ในเวลาเดียวกันควบคู่กันไปได้ (ซึ่งจากแบบสอบถามคณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่ก็ยังเห็นว่าตนเองยังปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อยู่ในขั้นดีในขณะนี้)

การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ในลักษณะวิสามัญหรือชั่วคราวเพียงชุดเดียวเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งประเทศในชุดเดียวในลักษณะนี้ยากที่จะปฏิบัติงานได้อย่างละเอียดรอบคอบ และมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งจะเป็นลักษณะการประนีประนอมทางการเมืองในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความสมดุลกันในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ด้วยกันมาก

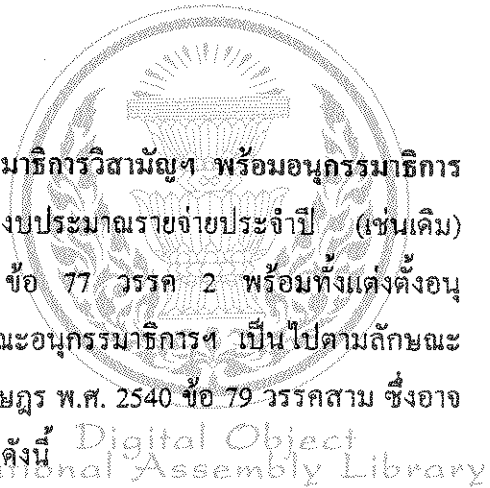


กว่าที่จะใช้ถ่ายในลักษณะเพื่อผลประโยชน์ของประเทศโดยแท้จริง หรือเพื่อมุ่งให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างจริงจัง

ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนแปลงการตั้งคณะกรรมการเพียงคณะเดียวเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ พร้อมทั้งอนุกรรมการในด้านต่างๆ (Decentralization) ของการพิจารณางบประมาณขึ้นมาพร้อมกัน ซึ่งในต่างประเทศก็ได้มีการดำเนินการแต่งตั้งในลักษณะนี้หลายประเทศตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.2 ในบทที่ 2 ของรายงานวิจัยฉบับนี้ โดยคณะอนุกรรมการฯ แต่ละคณะจะสามารถประชุมพิจารณาจ่ายไปในแต่ละด้านพร้อมๆ กัน ในเวลาเดียวกันได้และเมื่อถึงช่วงระยะเวลาที่คณะอนุกรรมการฯ คณะใดคณะหนึ่งพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะสามารส่งให้คณะกรรมการฯ พิจารณาไปได้ก่อนเลย ไม่จำเป็นต้องรอให้คณะอนุกรรมการฯ คณะอื่นที่ยังประชุมพิจารณาไม่เสร็จต้องประชุมให้เสร็จและส่งมาก่อนจึงจะประชุมได้ ทำให้คณะกรรมการฯ สามารถประชุมไปในเวลาเดียวกับคณะอนุกรรมการฯ ได้ และหากคณะกรรมการฯ ประสงค์จะให้คณะอนุกรรมการฯ ที่ได้เสนอการพิจารณางบประมาณในด้านนั้นๆ มาแล้วไปพิจารณาเพิ่มเติมให้อีกในบางเรื่อง คณะอนุกรรมการฯ ก็สามารไปดำเนินการได้ทันที เป็นการประหยัดเวลาอย่างมาก โดยไม่จำเป็นต้องไปรอคณะอนุกรรมการฯ คณะอื่นๆ ประชุมเรียบร้อยแล้วคณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้จึงจะประชุมได้แต่ประการใด คณะอนุกรรมการฯ ควรต้องประกอบด้วย (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านนั้นๆ ซึ่งจากแบบสอบถามของการวิจัยนี้ ร้อยละ 89.5 ก็ยืนยันเช่นนั้น (2) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านนั้นๆ และเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งต่างประเทศก็กระทำกันและ (3) อาจจะมีองค์กรกลางที่มีใช้หน่วยราชการ (NGO) ที่จะต้องร่วมพิจารณาและรับรู้ความเป็นมาตั้งแต่แรกเริ่มของโครงการบางโครงการ ซึ่งตัวแทนที่ไม่ใช่หน่วยราชการที่มีความเป็นกลางและมีลักษณะหน้าที่ที่ควรเกี่ยวข้องในโครงการนั้น ๆ จะเป็นตัวแทนหลัก (Principal Agent) ได้ อาทิ โครงการสร้างเขื่อน สร้างอ่างเก็บน้ำ เพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และไม่เกิดการประทุงว เมื่อถึงเวลาที่จะต้องมีการดำเนินการก่อสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำในภายหลัง

จำนวนสมาชิกของคณะอนุกรรมการฯ อาจจะประมาณ 12-15 ท่าน และให้เป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกแต่ละพรรคการเมือง และอาจจะใช้กฎข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 7 วรรค 2 มาดำเนินการบังคับใช้ได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ อาจจะดำเนินการได้ใน 4 แนวทาง ดังต่อไปนี้



1. แนวทางที่ 1 : การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ พร้อมอนุกรรมการหลายคณะ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี (เช่นเดิม) ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 77 วรรค 2 พร้อมทั้งแต่งตั้งอนุกรรมการฯ (ใหม่) ขึ้นมาตามความจำเป็น โดยให้มีคณะอนุกรรมการฯ เป็นไปตามลักษณะโครงสร้างแผนงาน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 79 วรรคสาม ซึ่งอาจจะมีลักษณะคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ดังนี้

(1) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

(1.1) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านเกษตร

(1.2) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านอุตสาหกรรม
และพาณิชย์

(1.3) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านสาธารณสุข
และท่องเที่ยว

(1.4) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านการศึกษาและ
วิทยาศาสตร์

(1.5) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านสาธารณสุข

(1.6) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านความมั่นคงภายนอก
และความสงบเรียบร้อยภายใน

(1.7) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านบริหารและสังคม

ประโยชน์ที่จะได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ พร้อมทั้งอนุกรรมการฯ ในด้านต่างๆ เพื่อพิจารณางบประมาณประจำปีนี้จะมีหลายประการ ดังนี้

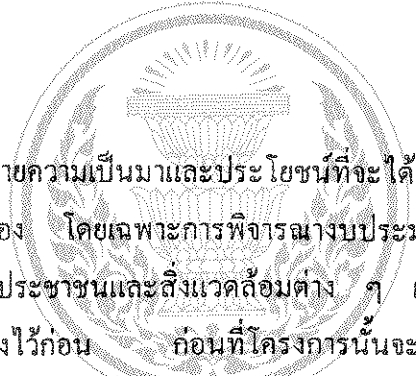
(1) จะทำให้การประชุมของคณะกรรมการวิสามัญฯ และอนุกรรมการฯ ทั้งหลายสามารถดำเนินการได้ในเวลาเดียวกัน โดยคณะอนุกรรมการฯ ต่างประชุมกันไปในแต่ละด้านในเวลาเดียวกันตามความเชี่ยวชาญของตน (Specialization) โดยไม่จำเป็นต้องเป็นคณะกรรมการวิสามัญฯ ใหญ่ประชุมอยู่เพียงคณะเดียว และปล่อยให้ผู้ที่เป็นกรรมการฯ ที่ไม่มีความรู้หรือประสบการณ์ทางด้านนั้นๆ ไม่มีโอกาสได้ซักถามหรือแสดงความคิดเห็นได้ เพราะไม่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านนั้นๆ ซึ่งเป็นการเสียเวลาของกรรมการฯ บางส่วนไปโดยไม่ได้ประโยชน์ ซึ่งการประชุมโดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ใหญ่เพียงคณะเดียวจะใช้เวลานานกว่า และอาจเป็นสาเหตุให้การประชุมของคณะกรรมการฯ ไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดมาให้ก็ได้หรือคณะกรรมการฯ ต้องประชุมพิจารณาไปด้วยความเร่งรีบและขาดความรอบคอบ เพื่อให้ทันกำหนดระยะเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดมาให้

(2) จำนวนกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่าย ทั้งคณะกรรมการ วิสามัญฯ และอนุกรรมการฯ จะสามารถแต่งตั้งได้มากกว่าเดิม โดยคณะอนุกรรมการอาจจะเป็น 7 คณะ คณะละ 15 คน ก็จะได้ผู้เป็นอนุกรรมการรวมเพิ่มขึ้นอีก 105 คน โดยอาจตั้งตามที่เสนอไว้ในข้อ 4.1.1.1 ดังกล่าวข้างต้นก็ได้ซึ่งจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสเข้ามาพิจารณา งบประมาณรายจ่าย (Participation) ได้มากขึ้น ทำให้สามารถเลือกสรรกรรมการฯ จากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรได้ตรงกับความรู้และประสบการณ์ได้มากขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรที่มีโอกาสเข้าเป็นกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นพระราช บัญญัติสำคัญฉบับหนึ่งได้มากขึ้นและยังทำให้คณะกรรมการวิสามัญฯ สามารถพิจารณางบ งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้นได้อีกด้วย เพราะมีสมาชิกที่มี ความรู้หลากหลาย (Variety) เหมาะสำหรับพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่มีหลายด้าน หลายสาขา หลายแผนงาน หลายงาน และหลายโครงการด้วยกัน

(3) สามารถแต่งตั้งบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านจากภายนอกรัฐสภาเป็นคณะ อนุกรรมการวิสามัญ ในแต่ละคณะได้ตรงตามความรู้และประสบการณ์ได้สะดวกขึ้น เมื่อจำนวน อนุกรรมการฯ มีมากขึ้น และผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้จะใช้ความเป็นกลางพิจารณางบประมาณใน ด้านนั้นๆ ตามหลักวิชาการและหลักการที่ถูกต้องได้โดยสมบูรณ์ ทำให้การจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายในแต่ละด้านมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นได้มากกว่าเดิมที่มีขนาดผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ อยู่ และ ไม่สามารถจะ เลือกสรรกรรมการฯ จากสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้าน นั้นๆ มาพิจารณางบประมาณในด้านนั้นๆ ได้โดยง่าย ทั้งนี้เพราะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านนั้นๆ อยู่ เนื่องจากความจำกัดของจำนวนกรรมการฯ และ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะสามารถเลือกผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านนั้นๆ มา ได้ (ตามตารางที่ 1.1)

การมีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นอนุกรรมการฯ ในการพิจารณารายจ่ายด้านต่างๆ จะทำ ให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายไม่เบี่ยงเบนไปจากหลักการและเหตุผลที่ควรจะเป็น ทำให้การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายไม่กระจุกตัว และเป็นประโยชน์ได้เท่าที่ควร เพราะผู้ทรงคุณวุฒิที่มี ความรู้และประสบการณ์ทางด้านนั้นๆ และที่เป็นกลางทางการเมืองด้วย จะยืนยันหลักการและ ความถูกต้องทางวิชาการได้มั่นคงดีกว่า

(4) อาจจะมีการแต่งตั้งสมาชิกองค์กรกลางเข้ามาเป็นอนุกรรมการฯ ในบาง คณะที่จำเป็นต้องมีสมาชิกองค์กรกลางเข้าร่วมได้ ซึ่งจะสะดวกต่อการดำเนินการก่อสร้างใน โครงการนั้นๆ ในภายหลังได้ เมื่อถึงเวลาที่จะต้องก่อสร้างขึ้น เพราะสมาชิกองค์กรกลางได้ทราบ และเข้าใจความเป็นมาของโครงการตั้งแต่แรกแล้ว ว่ามีความจำเป็นและมีประโยชน์อย่างไร ดังนั้น

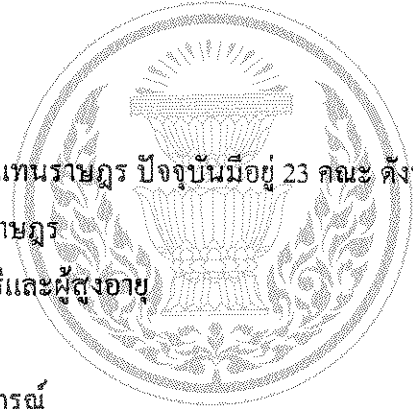


เมื่อมีโครงการเกิดขึ้นสมาชิกองค์กรกลางก็จะสามารถอธิบายความเป็นมาและประโยชน์ที่จะได้รับต่อสาธารณชนได้ง่ายกว่าส่วนราชการจะไปดำเนินการเอง โดยเฉพาะการพิจารณางบประมาณรายจ่ายนั้น ถ้ามีความจำเป็นหรือประโยชน์ไปขัดต่อของประชาชนและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ แล้วสมาชิกองค์กรกลางที่เป็นกรรมาธิการก็จะสามารถทักท้วงไว้ก่อน ก่อนที่โครงการนั้นจะเริ่มดำเนินการหรือต้องหยุดชะงักลงเมื่อได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วน ซึ่งจะเป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในไปโดยไม่มีประโยชน์

Digital Object
National Assembly Library

(5) จะเป็นการยากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลใดจะใช้ความพยายามเพื่อที่จะเบี่ยงเบนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมาธิการฯ ลงไปยังเขตหรือจังหวัดของตนเองได้โดยง่ายต่อไป ทั้งนี้เนื่องจาก ประการแรก งบประมาณรายจ่ายที่จะจัดสรรนั้นได้กระจายไปให้หลายอนุกรรมาธิการฯพิจารณา โดยเฉพาะในกรณีที่จะขอของงบประมาณรายจ่ายจากด้านต่างๆหลายด้านด้วยกัน เพราะต้องใช้ความพยายามติดต่อกับหลายคณะอนุกรรมาธิการฯ ประการที่สอง คณะอนุกรรมาธิการฯ มีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งจากบุคคลภายนอกสภาผู้แทนราษฎรและอาจมีจากองค์กรกลางเข้าร่วมด้วย จึงเป็นการยากที่ผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลจากองค์กรกลางจะยอมให้งบประมาณรายจ่ายถูกจัดสรรไปโดยผิดหลักการและผิดประโยชน์ของส่วนรวม โดยไปกระจุกตัวในเขตหรือจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเกินความจำเป็นได้โดยง่าย

2. แนวทางที่ 2 : การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพียงคณะเดียว พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนตามสัดส่วนที่ระบุในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 7 วรรค 2 เหมือนเดิมทุกประการ แต่คณะกรรมาธิการฯ นี้ จะต้องส่งงบประมาณรายจ่ายให้แก่คณะกรรมาธิการสามัญที่มีความชำนาญในด้านต่างๆ แต่ละด้านที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งในต่างประเทศจะใช้วิธีการนี้ตามที่ได้ระบุไว้แล้วในหัวข้อ 2.2 ในบทที่ 2 ของรายงานวิจัยฉบับนี้) ได้พิจารณาก่อนการใช้วิธีการนี้อาจจะต้องมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้คณะกรรมาธิการสามัญสามารถส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้แก่คณะกรรมาธิการสามัญต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้แล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญฯพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงจะพิจารณาทบทวนงบประมาณรายจ่ายในลักษณะภาพรวมใหญ่อีกครั้งหนึ่ง เมื่อได้รวบรวมข้อคิดเห็นจากคณะกรรมาธิการสามัญต่างๆ มาได้ครบสมบูรณ์แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเข้าไปพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณ ซึ่งแต่ละคณะกรรมาธิการสามัญได้พิจารณาไปแล้ว ซึ่งจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมาธิการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพดีขึ้นได้



สำหรับคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบันมีอยู่ 23 คณะ ดังนี้

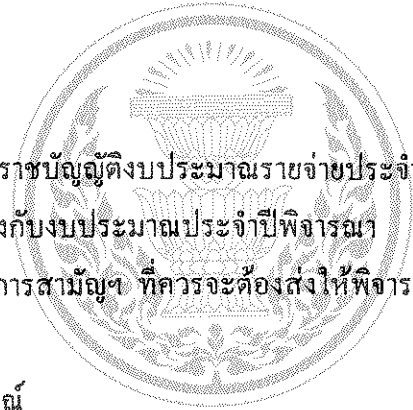
- (1) คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
- (2) คณะกรรมาธิการกิจการเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ
- (3) คณะกรรมาธิการการกีฬา
- (4) คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
- (5) คณะกรรมาธิการการคมนาคม
- (6) คณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (7) คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ
- (8) คณะกรรมาธิการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร
- (9) คณะกรรมาธิการการทหาร
- (10) คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว
- (11) คณะกรรมาธิการการปกครอง
- (12) คณะกรรมาธิการการพลังงาน
- (13) คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
- (14) คณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (15) คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (16) คณะกรรมาธิการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
- (17) คณะกรรมาธิการการศึกษา
- (18) คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ
- (19) คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข
- (20) คณะกรรมาธิการการสิ่งแวดล้อม
- (21) คณะกรรมาธิการการอุตสาหกรรม
- (22) คณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (23) คณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับและตรวจรายงานการประชุม

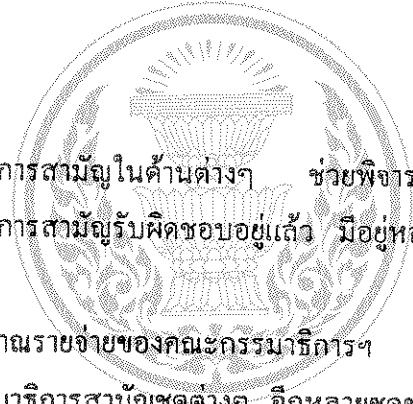
(สภาผู้แทนราษฎร, พ.ศ. 2540: 25-26)

Digital Object
National Assembly Library

คณะกรรมการวิสามัญอาจจะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้แก่คณะกรรมการวิสามัญบางคณะ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับงบประมาณประจำปีพิจารณา จำเป็นต้องส่งให้ทุกคณะพิจารณา ซึ่งอาจจะมีคณะกรรมการวิสามัญ ที่ควรจะต้องส่งให้พิจารณาดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 4 ของทั้งหมด)
- (2) คณะกรรมการการคมนาคม
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 5 ของทั้งหมด)
- (3) คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 6 ของทั้งหมด)
- (4) คณะกรรมการการทหาร
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 9 ของทั้งหมด)
- (5) คณะกรรมการการท่องเที่ยว
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 10 ของทั้งหมด)
- (6) คณะกรรมการการปกครอง
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 11 ของทั้งหมด)
- (7) คณะกรรมการการพลังงาน
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 12 ของทั้งหมด)
- (8) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 14 ของทั้งหมด)
- (9) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 15 ของทั้งหมด)
- (10) คณะกรรมการการศึกษา
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 17 ของทั้งหมด)
- (11) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 18 ของทั้งหมด)
- (12) คณะกรรมการการสาธารณสุข
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 19 ของทั้งหมด)
- (13) คณะกรรมการการอุตสาหกรรม
(คณะกรรมการวิสามัญชุดที่ 20 ของทั้งหมด)





ประโยชน์ที่จะได้จากการให้คณะกรรมการการสามัญในด้านต่างๆ ช่วยพิจารณา และให้ความเห็นงบประมาณในด้านต่างๆ ที่คณะกรรมการการสามัญรับพิชชอบอยู่แล้ว มีอยู่หลาย ประการ

(1) จะทำให้การประชุมพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้น เพราะได้ให้คณะกรรมการสามัญชุดต่างๆ อีกหลายชุดช่วย พิจารณากลับกรองงบประมาณให้ในเวลาเดียวกันได้

(2) จะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพ ดีขึ้นอีกด้วย เพราะงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาส่วนราชการขอมาได้มีการกลับกรองจากคณะ กรรมการฯ ที่มีความรู้และประสบการณ์และมีหน้าที่ทางด้านนั้นๆ มาขึ้นหนึ่งก่อนแล้ว ทำให้ คณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้เวลาในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย อีกครั้งหนึ่งน้อยลงได้ และมีเวลาเหลือมากขึ้นที่จะสามารถพิจารณางบประมาณรายจ่ายในภาพรวม ได้ละเอียด รอบคอบมากขึ้นด้วย

(3) จะเป็นการป้องกันมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้วิธีการที่ไม่สมควร เพื่อให้งบ งบประมาณรายจ่ายไปกระจุกตัวหรือลงยังเขตหรือจังหวัดของตนเองได้โดยง่าย เพราะงบประมาณ รายจ่ายได้กระจายไปให้คณะกรรมการสามัญคณะอื่นๆ อีกหลายคณะช่วยกันพิจารณา ไม่ได้ พิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่เพียงคณะเดียว ซึ่ง อาจง่ายต่อการติดต่หรือชักจูง เพื่อที่จะให้งบประมาณรายจ่ายลงไปยังเขตหรือจังหวัดของบุคคล ใดบุคคลหนึ่งได้

(4) คณะกรรมการสามัญที่มีหน้าที่ทางด้านนั้นๆ และที่จะสามารถช่วยพิจารณา งบประมาณรายจ่ายมีอยู่หลายคณะด้วยกัน ดังนั้นจะทำให้การพิจารณารายละเอียดงบประมาณ รายจ่ายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่ดีได้

แต่วิธีการให้คณะกรรมการสามัญอื่นๆ ช่วยพิจารณางบประมาณรายจ่ายก่อน อาจจะมีข้อเสียบางประการ ดังนี้

(1) ไม่สามารถแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรอบรู้ทางด้านนั้นๆ จากภายนอก รัฐ สภาเข้าไปเป็นกรรมการสามัญได้ ตามกฎข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ไม่สามารถแต่งตั้งองค์กรกลางเป็นกรรมการสามัญได้ เพราะกฎข้อบังคับ ของสภาผู้แทนราษฎรได้ระบุไว้ เพื่อให้เป็นผู้ประสานกับราษฎรได้ดี เพื่อให้การก่อสร้างตามโครง การที่ตั้งขึ้น เป็นไปโดยความสะดวก ไม่ถูกขัดขวางจากราษฎรที่ได้มีการประสานและได้รับการชี้แจงถึงข้อดีและข้อเสียของการก่อสร้างตามโครงการนั้นๆ มาก่อนแล้ว จากองค์กรกลางที่ได้มาร่วม เป็นกรรมการฯ พิจารณาโครงการนั้นๆ

(3) คณะกรรมาธิการสามัญที่มีอยู่เดิม อาจจะมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านที่เป็นกรรมาธิการสามัญอยู่ แต่อาจจะขาดความรู้ทางด้านการเงินและการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. แนวทางที่ 3 : การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญพร้อมทั้งอนุกรรมาธิการหลายคน เพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งตั้งอนุกรรมาธิการแทนการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี (ในแบบเดิม) ซึ่งเป็นลักษณะคณะกรรมาธิการชั่วคราว เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีเรียบร้อยลงแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญนี้ก็ยุบเลิกไปตามภารกิจ ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ข้อมูลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ มักจะกระจัดกระจายและสูญหายไปโดยไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง แต่หากตั้งคณะกรรมาธิการฯ ในลักษณะสามัญหรือประจำแล้วจะทำให้งานพิจารณาต่อเนื่องกันในแต่ละปี และสามารถรวบรวมข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ได้อย่างมีระบบ คณะกรรมาธิการสามัญฯ สามารถติดตามผลของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของปีที่ล่วงมาที่คณะกรรมาธิการสามัญฯ คณะเดียวกันนี้ที่ได้ให้ความเห็นไว้กับส่วนราชการ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาให้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ โดยคณะกรรมาธิการสามัญฯ อาจจะตรวจสอบส่วนราชการว่าได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้ให้ความเห็นไว้หรือไม่ เพราะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญฯ คณะเดียวกันกับปีที่ล่วงมา ซึ่งส่วนราชการไม่สามารถเบี่ยงเบนงบประมาณรายจ่ายไปดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการคณะเดียวกันไปได้ ส่วนราชการจะต้องชี้แจงให้คณะกรรมาธิการทราบด้วย หากส่วนราชการได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณให้โอนงบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้พิจารณาไว้ไปทำงานในเรื่องอื่นๆ ไปแล้วก็ตามในระหว่างการดำเนินงานของปีที่ล่วงมา

ผลดีของการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ พร้อมทั้งอนุกรรมาธิการจะมีอยู่หลายประการเช่นเดียวกัน ตามที่ได้กล่าวระบุไว้แล้วในหัวข้อ 4.1.1.1) ในแนวทางที่ 1 ข้างต้น ของงานวิจัยฉบับนี้ ซึ่งได้กล่าวระบุถึง (1) ข้อดีของการที่คณะกรรมาธิการฯ และอนุกรรมาธิการฯ สามารถประชุมในเวลาเดียวกันได้หลายคน ซึ่งจะทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (2) ข้อดีที่สามารถแต่งตั้งจำนวนผู้มีประสบการณ์และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกทั้งในภาคเอกชนและภาคราชการเข้าร่วมพิจารณาได้มากขึ้น จากการจัดตั้งคณะอนุกรรมาธิการหลายคนเข้าช่วยการพิจารณางบประมาณด้วย (3) มีผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นคณะอนุกรรมาธิการสามารถใช้ความเป็นกลางในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการได้ (4) ข้อดีที่สามารถแต่งตั้งสมาชิกองค์กรกลางบางส่วนเข้าร่วมอยู่ในคณะอนุกรรมาธิการฯ



เพื่อพิจารณา โครงการบางโครงการที่จำเป็นต้องมีการทำประชาพิจารณ์ก่อนการดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่ราษฎรอาจจะคัดค้านหรือขัดขวางในภายหลังได้ ทำให้เมื่อถึงเวลาดำเนินการก่อสร้าง การก่อสร้างจะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดข้อเสียหายจากการประท้วง ซึ่งจะ
ทำให้โครงการต้องหยุดชะงักลงได้ (5) ข้อดีที่จะทำให้อาสาสมัครหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะใช้
ความพยายามเพื่อให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการสามัญ และ
คณะอนุกรรมการฯ เบี่ยงเบนลงไปสู่จังหวัดตนหรือเขตตนหรือเพื่อผลประโยชน์ของตนเองจะทำให้
ได้ยากขึ้น เพราะมีคณะอนุกรรมการฯ พร้อมทั้งจำนวนกรรมการฯ เพิ่มมากขึ้น งบประมาณ
รายจ่ายจะกระจุกกระจายให้คณะอนุกรรมการหลายคณะและหลายคนช่วยพิจารณาโดยเฉพาะมี
บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มา จากภายนอกที่มีความเป็นกลางมากขึ้นเป็นผู้พิจารณา

สำหรับคณะกรรมการสามัญฯ และคณะอนุกรรมการฯ อาจจะประกอบ
ขึ้นตามลักษณะของงบประมาณในลักษณะแผนงาน ได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

(1.1) คณะอนุกรรมการ พิจารณางบประมาณด้านการเกษตร

(1.2) คณะอนุกรรมการ พิจารณางบประมาณด้านการอุตสาหกรรมและ

พาณิชย์

(1.3) คณะอนุกรรมการ พิจารณางบประมาณด้านการสาธารณสุขและการ

ท่องเที่ยว

(1.4) คณะอนุกรรมการ พิจารณางบประมาณด้านการศึกษา และ

วิทยาศาสตร์

(1.5) คณะอนุกรรมการ พิจารณางบประมาณด้านการสาธารณสุข

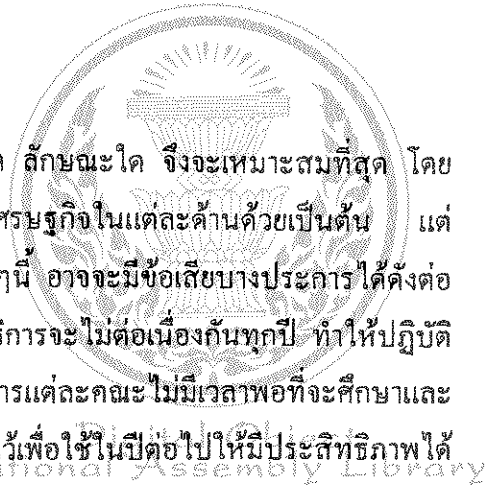
(1.6) คณะอนุกรรมการ พิจารณาด้านความมั่นคงภายนอกและความสงบ

เรียบร้อยภายใน

(1.7) คณะอนุกรรมการ ด้านบริหารและบริการสังคม

คณะอนุกรรมการอาจจะถูกแต่งตั้งให้อยู่หลายปีหรือเพียงหนึ่งปีก็ได้ ซึ่งจะมี
ผลดีและผลเสียแตกต่างกันออกไปอีก คณะอนุกรรมการที่ถูกแต่งตั้งให้อยู่ได้นานหรือหลายปี
มีข้อดี เพิ่มขึ้น คือ (1) จะทำให้การพิจารณางบประมาณต่อเนื่องกันและมีประสิทธิภาพ (2) ข้อมูล
รายละเอียดต่างๆ จะไม่กระจุกกระจาย แต่จะเก็บไว้อย่างเป็นระบบเรียบร้อย สะดวกต่อการ
พิจารณาในคณะอนุกรรมการสามัญชุดเดียวกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (3) คณะอนุกรรมการนี้
สามารถติดตามผลของการพิจารณางบประมาณของปีที่ล่วงมา ที่ได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ
รายจ่ายให้แก่ส่วนราชการได้อย่างใกล้ชิด และควบคุมงบประมาณไม่ให้เบี่ยงเบนไปจากที่

หน้าว่าง



งบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่าควรดำเนินการไปในด้านใด ลักษณะใด จึงจะเหมาะสมที่สุด โดยพิจารณาจากสภาพการเงินและการคลัง พร้อมทั้งสภาพเศรษฐกิจในแต่ละด้านด้วยเป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามคณะอนุกรรมการในลักษณะชั่วคราวเป็นปีๆนี้ อาจจะมีข้อเสียบางประการได้ดังต่อไปนี้ (1) การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการจะไม่ต่อเนื่องกันทุกปี ทำให้ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้ยาก ทั้งนี้เพราะคณะอนุกรรมการแต่ละคณะไม่มีเวลาพอที่จะศึกษาและรวบรวมรายละเอียดไว้ล่วงหน้า หรือเตรียมไว้เพื่อใช้ในปีต่อไปให้มีประสิทธิภาพได้ เพราะจะต้องมีการเปลี่ยนคณะอนุกรรมการวิสามัญทุกปี (2) ข้อมูลรายละเอียดในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะอนุกรรมการในแต่ละปีจะกระจัดกระจาย ไม่มีผู้รับผิดชอบในระดับอนุกรรมการ (3) คณะอนุกรรมการจะไม่สามารถติดตามการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีความต่อเนื่องและอนุกรรมการไม่ทราบรายละเอียดการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของปีที่ล่วงมาเพราะเป็นคนละคณะกัน ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายขาดประสิทธิภาพไปได้

4. แนวทางที่ 4 : การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสามัญนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นคณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้มีจำนวนสมาชิกและความรับผิดชอบให้กว้างขวางขึ้น โดยให้มีการพิจารณาถึง (1) แนวโน้มและทิศทางเศรษฐกิจของประเทศ (2) นโยบายงบประมาณในด้านต่างๆ ของประเทศ (3) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละด้าน (4) การติดตามผลงานของงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีคณะนี้ จะมีลักษณะและมีคณะอนุกรรมการเช่นแนวทางที่ 3 ในข้อ 3) ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นทุกประการ ซึ่งจะมีทั้งผลดีและผลเสียของคณะกรรมการและอนุกรรมการเหมือนกันทุกประการด้วย ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการสามัญคณะนี้ มิได้เป็นการจัดตั้งขึ้นใหม่เหมือนข้อ 3) แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสามัญเดิม (คณะกรรมการสามัญนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่าย ประจำปี) มาเป็นคณะกรรมการในลักษณะสามัญเหมือนเดิม เพียงแต่มีหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงให้กว้างขวางขึ้นมากกว่าเดิมเท่านั้น ซึ่งข้อดีของการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ จะทำให้คณะกรรมการสามัญสามารถพิจารณาทั้งหมดในทุกๆ เรื่องได้ อาทิ เรื่องนโยบายและทิศทางเศรษฐกิจเรื่องพิจารณารายละเอียดงบประมาณประจำปี เรื่องติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วเป็นต้น โดยใช้คณะกรรมการสามัญเพียงคณะเดียว ไม่จำเป็นต้องตั้งขึ้นเป็นสองคณะ คือ คณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี (ใหม่) และคณะกรรมการสามัญนโยบายและผลงานงบประมาณประจำปี (เดิม) ซึ่งอาจจะพิจารณาในเรื่องต่างๆ ซ้ำซ้อนกันได้และไม่ประหยัดงบประมาณ (Economy)

จากข้อเสนอให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้ง
อนุกรรมการใน 4 แนวทางดังกล่าวข้างต้น (รวมทั้งแนวทางที่ทั้งสองคณะกรรมการสามัญเดิม
อาจจะตั้งคณะอนุกรรมการมาช่วยพิจารณาได้อีก) ทั้งนี้มีความประสงค์จะให้มีการนำนักการ
เมืองและบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านเข้ามาร่วมพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ใน
ลักษณะที่มีเวลาแน่นอนและมีหน้าที่ในแต่ละด้านโดยเฉพาะ อยู่ในคณะกรรมการและอนุกรรมา
ธิการ เพื่อที่จะให้การพิจารณางบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่นเดียวกับ
ต่างประเทศที่ใช้วิธีการนี้อยู่ อาทิ ประเทศอังกฤษ ใช้คณะกรรมการรูปแบบ Public Expenditure
Survey Committee (PESC) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 ประเทศฝรั่งเศส ใช้คณะกรรมการ รูปแบบ
Rationale Commission De Budgetaire (RCB) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 ประเทศนิวซีแลนด์ ใช้กรรมกร
มาธิการรูปแบบ Public Expenditure Reform Committee (PERC) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 โดยเฉพาะ
ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการตั้งหน่วยงานงบประมาณ Congress Budget Office (CBO) หรือสำนัก
งบประมาณของรัฐสภาขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งมีบุคลากรของสำนักงบประมาณของรัฐสภา
ส่วนใหญ่มาจากบุคคลที่ผ่านการปฏิบัติงานงบประมาณในระดับสูงๆ ของรัฐบาลมาแล้วเกือบทั้งสิ้น
ซึ่งสามารถรวบรวมและค้นหารายละเอียดและแนวทางการพิจารณางบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูง
ได้

การตั้งคณะกรรมการฯ ในสี่แนวทางที่ได้นำเสนอนี้ หากเห็นว่ามิมีประโยชน์ต่อ
การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ก็อาจจะให้พรรคการเมืองต่าง ๆ
ต้องแสดงคณะกรรมการพิจารณางบประมาณเงา (Shadow Budget Committee) ไว้ในนโยบาย
พรรคในขณะที่หาเสียงเพื่อรับเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลได้

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ผู้วิจัยจะได้เสนอแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการ
พิจารณางบประมาณประจำปีเป็น 4 แนวทาง แต่หากจะนำเอาเกณฑ์มาตรฐานตามที่ระบุไว้ข้างต้น
มาพิจารณาระหว่างสี่แนวทาง เพื่อหาทางเลือกแนวทางที่ดีที่สุด ก็จะเป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น เกณฑ์
เหล่านี้คือ

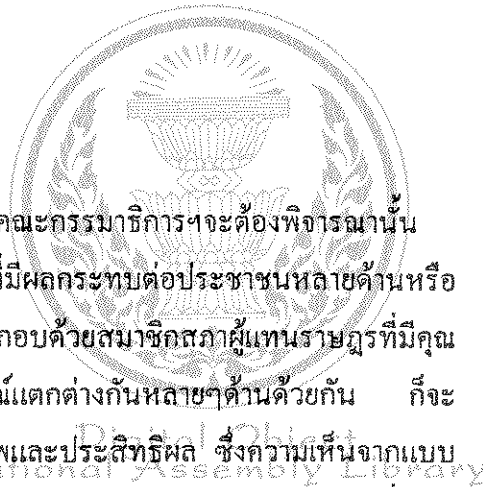
1. เกณฑ์ความต่อเนื่องของงาน ซึ่งจะทำการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีระบบมาก
ขึ้น
2. เกณฑ์จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีโอกาสเข้าร่วมพิจารณาได้มาก
ขึ้น เพื่อให้มีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายได้อย่างกว้างขวางและรอบคอบในแต่ละด้านได้อย่าง
ละเอียดยิ่งขึ้น



3. เกณฑ์การป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้หนึ่งผู้ใดมีโอกาสใช้อิทธิพลครอบงำการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการธิการฯ หรือมีโอกาสเบี่ยงเบนงบประมาณรายจ่ายไปสู่จังหวัดหรือเขตของสมาชิกผู้ใดผู้หนึ่งได้

4. เกณฑ์การประหยัดงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายในการตั้งคณะกรรมการธิการฯ หรืออนุกรรมการธิการฯ ให้ประหยัดได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพการพิจารณาของคณะกรรมการธิการฯ ให้ลดลงแต่อย่างใด

ในความเห็นของผู้วิจัย แนวทางที่ดีที่สุดคงจะเป็นแนวทางที่สี่ คือการเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกคณะกรรมการธิการสามัญนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณประจำปีมาเป็นคณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งจะเป็นการ (1) ประหยัดงบประมาณแผ่นดิน ไม่จำเป็นต้องไปตั้งคณะกรรมการงบประมาณอีกหนึ่งคณะ (ไม่ว่าจะเป็นสามัญหรือวิสามัญ) เป็นการนำโอกาส (Opportunity) ที่มีอยู่มาใช้ (2) คณะกรรมการฯ นี้จะเป็นเป็นคณะกรรมการสามัญหรือถาวร ซึ่งจะใช้ความแข็งแกร่ง (Strength) ที่มีอยู่ในลักษณะที่สามารถจัดตั้งเป็นสามัญได้ ที่สามารถปฏิบัติงานได้ต่อเนื่องและมีระบบเพิ่มขึ้นได้ (3) คณะกรรมการฯ ในแนวทางที่สี่นี้ สามารถมีอนุกรรมการ โดยคัดเลือกแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากขึ้น เปิดโอกาสมากขึ้นให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้ความสามารถในแต่ละด้านเข้ามาร่วมพิจารณางบประมาณได้ และหากจัดตั้งให้อนุกรรมการฯ มีเวลาการปฏิบัติงานเพียงสองปี ก็ยังจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นๆ ที่มีความรู้ความสามารถยังมีโอกาส (Opportunity) เข้าร่วมพิจารณางบประมาณได้มากขึ้น ซึ่งจะสร้างประสบการณ์และความรู้ความสามารถให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งจะต้องมีความรู้ความสามารถไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี (4) คณะกรรมการฯ ในแนวทางที่สี่นี้สามารถกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการฯ ได้ตามเห็นสมควรของคณะกรรมการฯ และหากคณะกรรมการฯ ให้ระยะเวลาการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการฯ เป็นสองปี จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะอนุกรรมการฯ ที่จะพิจารณางบประมาณได้รวดเร็วกว่าการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ให้ปฏิบัติงานในระยะเวลาสี่ปี ซึ่งจะเป็นการยากต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ใดผู้หนึ่งที่จะมีอิทธิพลครอบงำ (Treat) และเบี่ยงเบนงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปลงสู่จังหวัดหรือเขตของตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีหลายคณะอนุกรรมการฯ ที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายในแต่ละด้านที่กระจัดกระจายกันออกไป ไม่ได้อยู่ที่คณะอนุกรรมการใดโดยเฉพาะทั้งหมด จะทำให้โอกาสที่ผู้ใดผู้หนึ่งจะติดต่อประสานงานในแต่ละด้านยิ่งยากมากขึ้นตามไปด้วย



4.1.1.2 คุณสมบัติคณะกรรมการฯ :

เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณานั้น มีความเกี่ยวข้องกับแผนงาน งาน และโครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนหลายด้านหรือหลายอาชีพด้วยกัน ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงควรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณสมบัติหลากหลายอาชีพ หรือมีความรู้และประสบการณ์แตกต่างกันหลายๆ ด้านด้วยกัน ก็จะ สามารถพิจารณางบประมาณรายจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งความเห็นจากแบบสอบถามก็ได้ยืนยันในเรื่องนี้ ร้อยละ 82.5 หากแผนงาน งาน และโครงการใดขาดสมาชิกที่มีคุณสมบัติและที่มีความรู้และประสบการณ์ทางนั้นๆ เข้ามาร่วมพิจารณางบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงาน งาน หรือโครงการนั้นๆ ด้วย ก็อาจจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงขึ้นได้

การพิจารณาคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ ให้มีหลากหลายเพื่อให้การพิจารณา งบประมาณรายจ่ายมีประสิทธิภาพดีขึ้นนั้น ในอนาคตอาจจะสามารถดำเนินการได้สะดวกขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 107 ได้ระบุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องมีคุณสมบัติ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี โดยไม่จำกัดสาขา

หากงบประมาณรายจ่ายในงานด้านใดมีปริมาณงานมากกว่าด้านอื่น ก็ควรพิจารณา จำนวนผู้ที่จะมาเป็นกรรมการฯ ให้มีคุณสมบัติทางด้านนั้นๆ ให้มากขึ้นตามสัดส่วน ด้วยการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ จึงจะไม่เป็นภาระหนักแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการทางด้านนั้นมากจนเกินไป หรืออาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งที่เป็นกรรมการมีอิทธิพลเหนือกรรมการคนอื่นได้ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายทางนั้นไปได้

4.1.1.3 การให้เวลาแก่ส่วนราชการตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ

เนื่องจากการให้เวลาแก่ส่วนราชการตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ โดยส่วนราชการนั้น มีระยะเวลาจำกัดมาก และมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการที่ควรปรับปรุงดังที่ได้ชี้แจงไว้แล้วอย่างละเอียดในข้อ 3.3.2 ของบทที่ 3 ที่วิเคราะห์ถึงอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ของงบประมาณ ดังนั้น จึงควรแก้ไขอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ดังนี้

(1) คณะกรรมการฯ ควรมีการเพิ่มระยะเวลาให้ส่วนราชการได้ชี้แจงและสรุปสาระงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของส่วนราชการเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ให้เวลาเพียงประมาณ 5-10 นาที เป็น 15-20 นาทีแทน เพราะระยะเวลา 5-10 นาที ส่วนราชการไม่สามารถ จะชี้แจงภาพกว้างๆ ให้ครอบคลุมงานทั้งหมดทุกด้าน ได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งทำให้การชี้แจงของส่วนราชการไม่เกิด



ประโยชน์ต่อการพิจารณาขบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ได้มากนัก และเป็นการเสียเวลาโดยไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร

สำหรับการให้ส่วนราชการชี้แจงขบประมาณในภาพรวมของส่วนราชการต่อคณะกรรมการฯ โดยผ่านเครื่องที่วิวงจรปิดที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นนับว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ แต่มีข้อเสียอยู่หลายประการเช่นเดียวกัน เพราะถ้าสังเกตจากการประชุมของคณะกรรมการในปีขบประมาณ 2543 นั้น คณะกรรมการส่วนใหญ่จะไม่สนใจดูจอที่วิวงจรปิดที่กำลังเสนอรายละเอียดของส่วนราชการที่กำลังเข้าชี้แจงอยู่เท่าที่ควร ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจาก (1) กรรมการแต่ละท่านไม่มีเวลาพอที่จะดูรายละเอียดจากจอที่วิวงจรปิด เพราะกำลังประชุมพิจารณาขบประมาณในประเด็นอื่นอยู่ด้วย (2) รายละเอียดขบประมาณที่เสนอผ่านจอที่วิวงจรปิดนั้น ยังจัดไม่เป็นระบบและขึ้นอยู่กับแต่ละส่วนราชการจะจัดมา การดูรายละเอียดโดยผ่านจอที่วิวงจรปิดที่เข้าใจได้ในเวลาอันรวดเร็วได้ (3) บางส่วนราชการมีการใช้จอที่วิวงจรปิดเพื่อแสดงรายละเอียด แต่บางส่วนราชการไม่มีการใช้จอทีวี ทำให้จอทีวีขาดความต่อเนื่อง ทำให้คณะกรรมการฯขาดความสนใจที่จะติดตามดูรายละเอียดจากจอที่วิวงจรปิดไป

ดังนั้นในการแสดงภาพกว้างและรายละเอียดบางส่วนให้แก่คณะกรรมการฯ โดยผ่านที่วิวงจรปิดนั้น ควรมีการปรับปรุงแก้ไขดังนี้ (1) ในขณะที่คณะกรรมการฯ กำลังพิจารณาภาพรวมและรายละเอียดจากจอที่วิวงจรปิดนั้น ไม่ควรประชุมพิจารณารายจ่ายขบประมาณอย่างอื่นประกอบกันไปด้วย เพราะจะทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สนใจหรือไม่มีเวลาพอที่จะดูภาพรวมและรายละเอียดที่ทางส่วนราชการได้เตรียมมาเพื่อประกอบการชี้แจง (2) ควรกำหนดรูปแบบการเสนอให้แน่นอนและง่ายต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ด้วย (3) เข้มงวดให้ทุกส่วนราชการนำภาพรวมและรายละเอียด โดยเฉพาะที่เป็นตัวเลขหรือแนวโน้มต่างๆ ของขบประมาณรายจ่ายที่จำเป็นและง่ายต่อพิจารณาแสดงทางที่วิวงจรปิด

(2) เนื่องจากโครงสร้างแผนงานของส่วนราชการรวมทั้งประเทศจะมีแผนงาน และโครงการมากมาย (ตามตารางที่ 3.2 ในบทที่ 3) และขบประมาณรายจ่ายออกเป็นเจ็ดหมวดเงิน (ตามตารางที่ 3.3 ในบทที่ 3) ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงไม่อาจจะพิจารณาแผนงาน และโครงการต่างๆ ได้อย่างละเอียดและทั่วถึง จากจำนวนกรรมการที่มีอยู่อย่างจำกัด อาทิ ในปีขบประมาณ พ.ศ. 2543 มีเพียง 57 คน เท่านั้น ในการพิจารณาขบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2543 ทำให้เกิดมีงานซ้ำซ้อนและหมดความจำเป็นผ่านการพิจารณาขบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ไปได้ คณะกรรมการฯ จึงควรเข้มงวดให้สำนักขบประมาณปรับปรุงโครงสร้างแผนงานที่สำนักขบประมาณจัดตั้งขึ้นมา เพราะสำนักขบประมาณยังไม่เคยมีการปรับปรุงมาก่อนเลย ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาขบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่ง

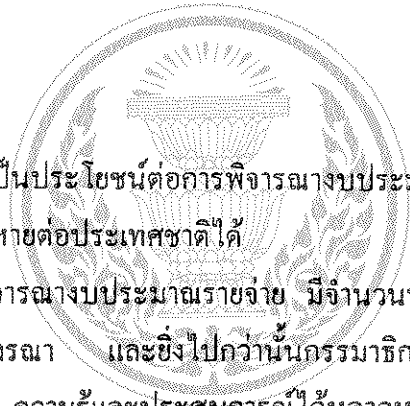


จากแบบสอบถามก็มีการให้ความเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่จะสามารถพิสูจน์ว่าส่วนราชการของงบประมาณรายจ่ายมาตามแผนงานนั้นซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ยังมีความสามารถต่ำอยู่ได้ในระดับปานกลางและต่ำอยู่

(3) คณะกรรมการฯ ควรให้สำนักงานงบประมาณ หรือส่วนราชการกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน งาน หรือโครงการต่างๆ ขึ้น เพื่อคณะกรรมการฯ จะได้นำดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงานนี้มาวัดความสำเร็จของแผนงาน งาน และโครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการได้งบประมาณ จากการพิจารณาของงบประมาณของคณะกรรมการฯ ไปเมื่อปีที่ล่วงมา ว่าได้ดำเนินงานสำเร็จมากน้อยเพียงใด หรือใช้ชี้วัดความสำเร็จของงบประมาณรายจ่ายที่จะขอใช้ในปีที่ของงบประมาณต่อไปด้วย ซึ่งจะทำให้การพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นได้อีกมาก เพราะส่วนราชการจะต้องดำเนินงานไปตามที่ได้ของงบประมาณไปใช้จ่าย มิฉะนั้นจะไม่ได้รับการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป ในปัจจุบันดัชนีชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน งาน และโครงการต่างๆ ยังไม่ได้กำหนดขึ้นไว้ และที่มีการกำหนดดัชนีชี้วัดไว้บ้าง ก็ไม่สามารถนำมาใช้ให้ได้อย่างจริงจัง เพราะไม่มีการกำหนดเป็นปริมาณหรือคุณสมบัติของผลงานที่จะได้รับ หลังจากใช้งบประมาณรายจ่ายไปแล้วไว้อย่างชัดเจน และไม่สามารถวัดหรือทดสอบได้อย่างจริงจัง ซึ่งผลสรุปจากแบบสอบถามในเรื่องการนำผลปฏิบัติงานของส่วนราชการของปีที่ล่วงมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ก็ยืนยันว่ามีการนำผลปฏิบัติงานมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ นั้นน้อยมาก

(4) ในการซักถามงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ นั้น คณะกรรมการฯ ควรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ ขึ้น เพื่อพิจารณากลับกรองงบประมาณรายจ่ายในด้านต่างๆ ที่จำเป็นและมีปริมาณงบประมาณรายจ่ายมากเป็นขั้นหนึ่งก่อน เพราะจะทำให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนอีกครั้งในการประชุมในคณะกรรมการฯ ชุดใหญ่ใช้เวลา น้อยลง และจะมีเวลาเหลือที่สามารถจะพิจารณาบางจุดที่ต้องการได้อย่างละเอียดและรอบคอบยิ่งขึ้น ซึ่งผลจากแบบสอบถามในเรื่องการใช้อนุกรรมการฯ เพื่อเข้าช่วยพิจารณาของคณะกรรมการฯ นั้น ยืนยันว่าควรนำเข้าช่วยอยู่ในระดับสูงมากถึงร้อยละ 90

(5) กรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลควรซักถามงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการด้วย เพื่อไม่ให้งบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอมาสามารถนำไปใช้ดำเนินงานในด้านที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและประเทศชาติได้ และประธานคณะกรรมการฯ ก็ไม่ควรมีการแจ้งเป็นการภายในให้กรรมการฯ ของฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ให้ซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการ



ขอมานันให้น้อยที่สุดหรืองดการซักถาม เพราะจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ โดยส่วนรวม และอาจเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้

(6) เนื่องจากจำนวนกรรมการฯที่จะพิจารณางบประมาณรายจ่าย มีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องพิจารณา และยิ่งไปกว่านั้นกรรมการฯที่มีจำนวนน้อยนั้น ก็ยังไม่สามารถคัดเลือกให้มีคุณวุฒิ ความรู้และประสบการณ์ได้หลากหลายเพื่อจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ครบทุกด้าน คณะกรรมการฯ จึงควรพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องนี้ลง ซึ่งสามารถดำเนินการได้สองประการ ดังนี้ ประการแรก ควรแต่งตั้งอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ ขึ้นมาให้พิจารณางบประมาณในแต่ละด้านให้รอบคอบยิ่งขึ้น ประการที่สอง ควรให้กรรมการฯได้รับการอบรมสัมมนาเกี่ยวกับหลักการงบประมาณ ลักษณะที่สำคัญของงบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงานและการซักถามงบประมาณรายจ่ายที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่สำนักงานประมาณใช้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อกรรมการฯจะได้ข้อมูลพื้นฐานไปประกอบความรู้และประสบการณ์ของกรรมการฯที่มีอยู่ พิจารณางบประมาณรายจ่ายในคณะกรรมการให้ได้ประโยชน์ต่อส่วนรวมสูงสุดได้

(7) คณะกรรมการฯ ควรพิจารณาและซักถามงบประมาณในลักษณะแผนงาน งาน หรือโครงการ ในภาพรวมใหญ่ด้วย ไม่ควรซักถามในลักษณะเป็นรายการเล็กๆ น้อยๆ ในแผนงาน งาน หรือโครงการ เพราะถึงจะปรับลดงบประมาณ ในรายการเล็กๆ น้อยๆ ลงได้ ก็ไม่มีประโยชน์ เพราะถ้าแผนงาน งาน และโครงการยังอยู่ และยังใช้เงินงบประมาณจ่ายได้ต่อไป ทั้งๆ ที่แผนงาน งาน หรือโครงการนั้นๆ หมดความจำเป็นหรือไปซ้ำซ้อนกับแผนงาน งาน หรือโครงการอื่นๆ อยู่ ดังนั้นจึงควรพิจารณาหมดทั้งแผนงาน งาน หรือโครงการว่าสมควรจะได้รับเงินงบประมาณหรือไม่ ถ้าไม่สมควรด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็ควรตัดงบประมาณรายจ่ายทั้งแผนงาน งาน หรือโครงการลงทั้งหมด ไม่ควรมีแผนงาน งาน หรือโครงการเหลืออยู่เพื่อใช้งบประมาณรายจ่ายต่อไป มิฉะนั้น แผนงาน งาน หรือโครงการที่ไม่มีความจำเป็นเหล่านี้จะหาทางขยายงาน และใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นอีกได้ในภายหลัง ไม่มีที่สิ้นสุด

(8) การซักถามของคณะกรรมการฯนั้น ควรซักถามเพื่อให้ส่วนราชการแสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ขอเข้ามานั้นว่า มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่ เพื่อจะบังคับให้งบประมาณรายจ่ายที่ขอนั้น ใช้ไปเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในขณะเดียวกันนั้น การซักถามของคณะกรรมการฯ ควรซักถาม เพื่อให้ส่วนราชการแสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่ามีความสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ หรือนโยบายของรัฐบาลประการใดบ้าง จึงจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายมี

ประสิทธิผลสูงขึ้นได้ ปัจจุบันมีการซักถามในลักษณะเช่นนี้น้อยมาก และผลจากแบบสอบถาม
ความเห็น ร้อยละ 64.7 ก็ยืนยันว่าคณะกรรมการฯ มีการซักถามงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้อง
กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นยังอยู่ในระดับต่ำมาก ถึงแม้จะมีการซักถามและชี้แจง
ไปในวาระที่ 1 ของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว บางส่วนก็
ตาม แต่การซักถามหรือชี้แจงในวาระที่ 1 นั้น เป็นการซักถามหรือชี้แจงเป็นระดับ ภาพรวมใหญ่
ของประเทศในระดับด้านต่าง ๆ ไม่ได้ซักถามหรือชี้แจงในภาพรวมในระดับแผนงาน งาน หรือ
โครงการแต่ประการใด

(9) คณะกรรมการฯ ควรให้ส่วนราชการเรียงลำดับความสำคัญของแผนงาน
งาน และโครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการขอเข้ามา และคณะกรรมการฯ ควรจะนำความสำคัญ
ก่อนหลังของแผนงาน งาน และโครงการไปประกอบการพิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่าย
ของคณะกรรมการฯ ตามที่เห็นสมควรด้วย ปัจจุบันส่วนราชการยังขาดการเรียงลำดับความ
สำคัญก่อนหลังของแผนงาน งาน โครงการ และรายการต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมาก

(10) คณะกรรมการฯ ควรวางกรอบและแนวทางในการพิจารณารายละเอียด
งบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอเข้ามาเป็นแนวทางหลักๆ ไว้ ที่จะต้องให้ส่วนราชการชี้แจงถึง
องค์ประกอบที่สำคัญๆ ของงบประมาณในลักษณะแผนงานออกมาให้ชัดเจน เพื่อคณะกรรมการ
จะได้พิจารณาตามองค์ประกอบที่สำคัญเหล่านั้นเป็นอย่างน้อย ก่อนที่จะอนุมัติงบประมาณรายจ่าย
ของส่วนราชการใดออกไป องค์ประกอบสำคัญของแผนงาน งาน และโครงการมีดังนี้ (1)
วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือและวัดได้ (2) แนวทางการดำเนินงานตามที่หน่วยงานจะดำเนิน
งาน ระยะเวลาของการดำเนินงาน ความพร้อมของบุคลากรและอุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ความ
ประหยัด และความมีประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (3) ผลที่ได้จากการดำเนินงาน เพื่อนำมา
เปรียบเทียบกับงบประมาณที่ต้องใช้ เพื่อหาความคุ้มค่า

ซึ่งหากคณะกรรมการฯ วางกรอบและแนวทางการพิจารณางบประมาณ
รายจ่าย เป็นหลักๆ ไว้ดังนี้แล้ว โอกาสที่งบประมาณรายจ่ายจะถูกเบี่ยงเบนไปสู่เขต หรือจังหวัดใด
หรือเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือการกระจุกตัวของงบประมาณจะเป็นไปได้ยากขึ้น

(11) คณะกรรมการฯ ควรวางกฎเกณฑ์และแนวทางการพิจารณารายละเอียด
งบประมาณไว้ในหมวดเงินทั้งเจ็ดหมวดด้วย โดยเฉพาะหมวดครุภัณฑ์สิ่งก่อสร้างและที่ดิน ซึ่งมัก
จะมีการของบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการที่ขอมาในลักษณะกระจุกตัว เพื่อไม่ให้มีการจัดสรร
งบประมาณรายจ่ายในหมวดนี้เพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะขึ้นได้

(12) คณะกรรมการฯ ควรซักถามงบประมาณรายจ่ายทั้งในภาพรวมและราย
ละเอียดงบประมาณสำหรับแผนงาน งาน และโครงการ ที่จะอนุมัติงบประมาณไป แต่ไม่ควร



ซักถามงบประมาณรายจ่ายในภาพกว้างมากจนเกินไป
ประมาณในแผนงาน งาน และในโครงการไป ซึ่งจะทำให้งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงาน งาน
หรือโครงการ ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายโดยแสดงรายละเอียดมากจนเกินความจำเป็นไปได้
และในขณะเดียวกันคณะกรรมการฯ ก็ไม่ควรซักถามงบประมาณรายจ่ายในรายละเอียดเล็กๆ
น้อยๆ จนเกินความจำเป็นไปเช่นเดียวกัน เพราะจะทำให้ไม่มีเวลาพอที่จะพิจารณางบประมาณ
รายจ่ายในภาพรวมที่สำคัญไปได้เช่นเดียวกัน

(13)คณะกรรมการฯควรมีผลงานที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ทำไว้ พร้อมทั้ง
ดัชนีชี้วัดผลของงานของปีงบประมาณที่ล่วงมาของส่วนราชการ เข้ามาประกอบการพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่างๆด้วย (Evaluation) ก่อนที่จะอนุมัติหรือปรับลด
งบประมาณรายจ่ายลง หากไม่มีผลงานหรือไม่มีดัชนีชี้วัดผลงาน ก็ควรเข้มงวดให้จัดทำขึ้นมาเพื่อ
เสนอให้คณะกรรมการฯพิจารณาก่อน ก่อนที่จะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้ส่วนราชการไป
หากส่วนราชการไม่ดำเนินการ คณะกรรมการฯก็ควรปรับลดหรือชะลอแผนงาน งาน หรือ
โครงการนั้นๆ ลง ไม่ควรอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่ขอมานั้น

4.1.1.4 ระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการ

ระยะเวลาที่คณะกรรมการฯ จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้เสร็จนั้น
มีระยะเวลาสั้นไป ทำให้คณะกรรมการฯต้องรีบเร่งพิจารณางบประมาณรายจ่ายอยู่เสมอ และ
ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร และหากบางครั้งจะมีกรณี
การบางท่านซักถามส่วนราชการ โดยมีเรื่องส่วนตัวอยู่ก็ยิ่งจะทำให้เวลาที่คณะกรรมการฯจะ
พิจารณาในเรื่องต่างๆ ให้รอบคอบยิ่งลดน้อยลงไปอีก ดังนั้น ควรขยายระยะเวลาการพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯให้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้คณะกรรมการฯ พิจารณา
งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการขยายระยะเวลาของคณะกรรมการฯ ในการพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายนี้ การวิจัยนี้จะเสนอวิธีการที่ประการไว้ในลำดับต่อไป คือ ประการแรก
ขยายเวลาเริ่มทำงานงบประมาณ โดยกำหนดในปฏิทินให้เร็วขึ้นกว่าเดิม ซึ่งจะให้มีเวลาทำงาน
งบประมาณได้มากขึ้น (ตามที่จะได้ชี้แจงไว้ในข้อ 4.2.1.1 ในบทที่ 4) ประการที่สอง ลดเวลาการจัดทำ
งบประมาณในบางขั้นตอนที่สามารถทำได้ในปฏิทินงบประมาณ (ตามที่จะได้ชี้แจงไว้แล้วในข้อ
4.2.1.1 ของในบทที่ 4 ของรายงานนี้) ประการที่สาม ให้มีการทำงานงบประมาณในบางขั้นตอน
ให้เหลื่อมเวลากัน (ตามที่จะได้ชี้แจงไว้แล้วในข้อ 4.2.1.1 ในบทที่ 4 ของ รายงานนี้) ประการที่สี่
ตัดหรือลดขั้นตอนการทำงานงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณที่ไม่จำเป็นลง (ตามที่จะได้ชี้แจงไว้ใน
ข้อ 4.2.2.1 ในบทที่ 4 ของรายงานนี้)

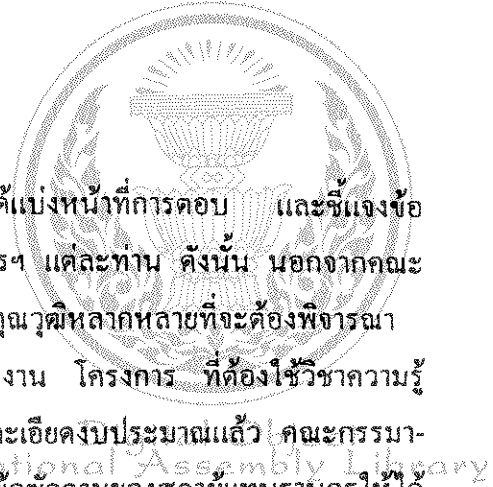


4.1.1.5 การชี้แจงของคณะกรรมการฯต่อสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อไปตรวจสอบซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่างๆ ที่รัฐบาลได้เสนอประกอบมาในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเข้ามายังสภาผู้แทนราษฎร แล้วคณะกรรมการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องไปตรวจสอบซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อประเทศชาติ โดยส่วนรวมให้สูงสุดเท่าที่จะทำได้ จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการฯที่จะต้องไปตรวจสอบและซักถามในทุกประเด็นที่สงสัย (Transparency) ของงบประมาณที่ส่วนราชการขอเข้ามาหลังจากตรวจสอบและซักถามเรียบร้อยแล้ว จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่จะต้องไปตอบและชี้แจงข้อซักถามในสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มีการยื่นขอแปรญัตติเพื่อซักถามในประเด็นที่สงสัยต่างๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงในการประชุมในวาระ 2 ต่อไป โดยส่วนราชการต่างๆ ไม่มีสิทธิที่จะไปตอบข้อซักถามและชี้แจงรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการที่ขอตั้งไว้แต่ประการใด

ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงต้องตรวจสอบ และซักถามงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ส่วนราชการขอเข้ามาอย่างละเอียดในทุกประเด็นที่คณะกรรมการฯ มีข้อสงสัยอยู่ เพื่อจะไปชี้แจงและตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประชุมวาระ 2 ได้อย่างชัดเจน ทำให้การตรวจสอบและซักถามของคณะกรรมการฯต่อส่วนราชการที่เข้ามาชี้แจงต้องใช้เวลาาน และทำให้ส่วนราชการต่างๆ ที่ต้องมารอคอยเพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการฯในลำดับต่อไปสู่อุ้งรอยจนนานเกินสมควร ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติราชการประจำของส่วนราชการได้ เพราะส่วนราชการต่างๆ ต้องละทิ้งหน้าที่ประจำมานั่งคอยเพื่อชี้แจงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายต่อสภาผู้แทนราษฎรอยู่ที่รัฐสภา ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ที่จะต้องมาขอใช้บริการจากส่วนราชการที่มารอคอยชี้แจงงบประมาณประจำปีของส่วนราชการนั้นอยู่ที่รัฐสภา

คณะกรรมการฯ จึงควรระวังในข้อเสียที่จะเกิดต่อการปฏิบัติหน้าที่ประจำของส่วนราชการต่างๆที่ต้องมานั่งรอคอยอยู่ ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการฯควรกำชับให้เฉพาะข้าราชการที่มีหน้าที่ที่จะเข้ามาชี้แจงงบประมาณ จึงจะมาที่รัฐสภาได้เท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่มาเกินเหตุ อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีตำรวจระดับสัญญาบัตรมาถึงประมาณ 40 นาย ของการชี้แจงงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2543



4.1.1.6 การแบ่งหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

เนื่องจากคณะกรรมการฯ โดยปกติได้แบ่งหน้าที่การตอบ และชี้แจงข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรในวาระ 2 ไว้ให้กับกรรมการฯ แต่ละท่าน ดังนั้น นอกจากคณะกรรมการฯ จะเลือกสรรมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณวุฒิหลากหลายที่จะต้องพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่มีอยู่มากมายหลายแผนงาน งาน โครงการ ที่ต้องใช้วิชาความรู้ และประสบการณ์หลายด้าน เพื่อช่วยพิจารณาตรวจสอบรายละเอียดงบประมาณแล้ว คณะกรรมการฯ ยังจะต้องจัดแบ่งกรรมการฯ เพื่อชี้แจงและตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรให้ได้ อย่างเหมาะสม ชัดเจนและตรงประเด็นด้วย โดยให้กรรมการฯ ที่มีความรู้ หรือประสบการณ์ด้านนั้นๆ คอยทำหน้าที่ชี้แจงและตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรด้านนั้นไว้ จึงจะสามารถตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะให้งบประมาณรายจ่ายนั้นๆ ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ เพื่อให้เห็นว่าคณะกรรมการฯ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน หากคณะกรรมการฯ ได้จัดกรรมการฯ ไว้เพื่อตอบข้อซักถามในสภาผู้แทนราษฎรตรงกับคุณวุฒิ ความรู้ และประสบการณ์ของกรรมการฯ นั้นไว้ จะทำให้กรรมการฯ นั้นมีความสนใจที่จะซักถามส่วนราชการนั้นๆ ให้ละเอียดรอบคอบ เพื่อจะไปตอบข้อซักถามของสภาผู้แทนราษฎรให้ได้ และส่วนราชการก็จะได้ตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ที่ถามมาได้ตรงประเด็นของงานที่ทำอยู่ ไม่ต้องเสียเวลาตอบข้อซักถามที่ไม่ตรงประเด็นให้มากนัก จากบุคคลอื่นที่อาจไม่เข้าใจงานทางด้านนั้น การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ก็จะรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้

4.1.1.7 การขอแปรญัตติ

การขอแปรญัตติและต้องมีการอภิปรายซักถามกันอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ในวาระ 2 ในแต่ละปีนั้น จะมีอยู่เป็นจำนวนมาก มีผู้ขอแปรญัตติไม่น้อยกว่า 100 คนในแต่ละปี (ตามตารางที่ 3.1 ในบทที่ 3 ที่ได้แสดงไว้ข้างต้น) จึงทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเสียเวลาอภิปรายและตอบชี้แจงในแต่ละญัตติในแต่ละปีนานพอสมควร

คณะกรรมการฯ จึงควรประชุมและทำความเข้าใจในแต่ละประเด็นของงบประมาณรายจ่าย (Transparency) ตามแผนงาน งาน และโครงการต่างๆ ต่อกรรมการฯ แต่ละคนที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดอยู่ในพรรคต่างๆ ที่เป็นฝ่ายค้านอยู่ให้มากที่สุด รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดอยู่ในพรรครัฐบาลหรือร่วมรัฐบาลในลำดับต่อมาด้วย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายได้เข้าใจก่อนที่สมาชิกสภาผู้แทนเหล่านั้นจะไปขอสงวนคำแปร



ผู้คดีไว้ ซึ่งจะทำการแก้ผู้คดีน้อยลงได้ และสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบและเสนอขึ้นมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอยู่ในวาระ 2 ได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงได้

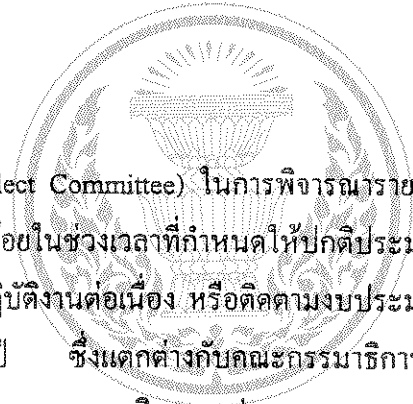
ประธานคณะกรรมการฯ จะเป็นบุคคลสำคัญที่สุดที่จะทำให้การประชุมของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยดี ไม่มีข้อขัดแย้งระหว่างกรรมการด้วยกัน เพื่อสกัดกั้นการขอสงวนคำแก้ผู้คดีของกรรมการฯ ให้น้อยลง ดังนั้น ประธานคณะกรรมการฯ จึงควรให้เวลาในการซักถามส่วนราชการของกรรมการแต่ละคนให้มากพอสมควร ไม่ควรมีการรวบรัดและเร่งรัดการซักถามมากเกินไป จนกรรมการฯ บางท่านไปลงข่าวในสื่อมวลชนในเรื่องนี้ตามที่ได้ระบุไว้แล้วในบทที่ 3 ของงานวิจัยนี้ แต่ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากประธานคณะกรรมการฯ เกรงว่าคณะกรรมการฯ จะพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ทันเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดมาก็ได้

4.1.1.8 เปรียบเทียบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ในประเทศไทย กับต่างประเทศ

ในประเทศไทยกระบวนการตรากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เช่นเดียวกับกระบวนการตรากฎหมายที่สำคัญอื่นๆ คือ จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอขึ้นมาโดยรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อผ่านออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสภาแรกที่พิจารณาและจะแบ่งวาระการพิจารณาออก 3 วาระ โดยวาระที่หนึ่ง เป็นวาระรับหลักการ วาระที่สอง เป็นวาระพิจารณารายละเอียดในมาตราต่างๆ และวาระที่สาม เป็นวาระรับร่างกฎหมายทั้งฉบับเพื่อผ่านออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยจะต้องผ่านไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ตามที่ได้แสดงรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 ข้อ 3.3.1) เช่นเดียวกับการตรากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาในต่างประเทศ

แต่การพิจารณางบประมาณในวาระที่สอง ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาในรายละเอียดในมาตราต่าง ๆ นั้น จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการและวิธีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีแตกต่างกันอยู่หลายประการระหว่างคณะกรรมการพิจารณางบประมาณในประเทศไทยและในต่างประเทศ โดยมีประเด็นที่ควรให้ความสนใจอยู่ ดังนี้

(1) ลักษณะที่มาของคณะกรรมการงบประมาณ : สำหรับการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในประเทศไทย จะเป็นไปตามกฎข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 7 วรรค 2 ที่กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการฯ



ในลักษณะวิสามัญ ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Select Committee) ในการพิจารณารายจ่ายประจำปีในแต่ละปีเท่านั้น เมื่อปฏิบัติการเสร็จเรียบร้อยในช่วงเวลาที่กำหนดให้ปกติประมาณสองเดือน คณะกรรมการก็จะต้องยุบเลิกไป ไม่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่อง หรือติดตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะกรรมการได้พิจารณาไว้ในแต่ละปี ซึ่งแตกต่างกับคณะกรรมการงบประมาณฯ ในต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะตั้งเป็นคณะกรรมการงบประมาณแบบสามัญ (Standing Budget Committee) ที่จะปฏิบัติงานตลอดปี และตลอดสมัยของการเป็นรัฐบาลในแต่ละรัฐบาลด้วย เป็นหนึ่งในหลายคณะกรรมการที่รัฐสภาในประเทศต่างๆ จะตั้งไว้เพื่อคอยกำกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งมักเรียกคณะกรรมการในลักษณะนี้ว่า เป็นคณะกรรมการแบบรายกระทรวง (Departmental Committee) ซึ่งจะมีการปฏิบัติหน้าที่ได้ใกล้ชิดและต่อเนื่อง โดยมีประสิทธิภาพดีกว่าคณะกรรมการแบบชั่วคราว หรือคณะกรรมการวิสามัญ

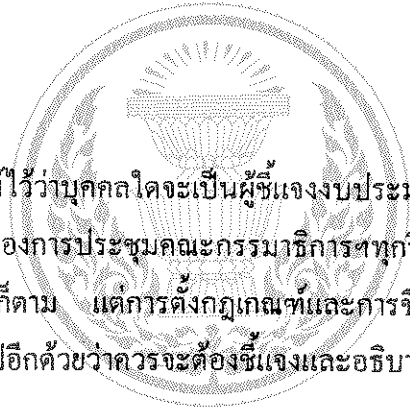
(2) กระบวนการพิจารณา : การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทย จะพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายทุกมาตรา ทุกรายการ ทุกโครงการ ทุกงาน ทุกแผนงาน และทุกด้านทั้ง 12 ด้าน อาทิ ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านความมั่นคง ด้านการศึกษา ฯลฯ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ โดยคณะกรรมการวิสามัญคณะนี้แต่เพียงคณะเดียวเท่านั้น โดยไม่มีการมอบหมายการพิจารณาไปให้คณะกรรมการคณะอื่นๆ ที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านได้ช่วยพิจารณา ซึ่งจะใช้เวลาพิจารณาอยู่ในคณะกรรมการวิสามัญนี้มานานมาก ซึ่งแตกต่างกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการสามัญงบประมาณ (Standing Budget Committee) ของต่างประเทศที่คณะกรรมการสามัญจะมอบหมายงบประมาณรายจ่ายในแต่ละด้าน ไปให้คณะกรรมการสามัญในด้านต่างๆ ที่มีความรับผิดชอบและมีประสบการณ์ในงานด้านนั้นๆ เป็นผู้พิจารณางบประมาณรายจ่ายในด้านนั้นๆ มาให้แล้วคณะกรรมการสามัญงบประมาณรายจ่ายของต่างประเทศ จึงรวบรวมงบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการสามัญที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วเข้าด้วยกัน เพื่อพิจารณาเป็นภาพรวมใหญ่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะใช้เวลาในการพิจารณาไม่นานในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการสามัญที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านนั้น คณะกรรมการฯ อาจจะเชิญบุคคลภายนอกที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในด้านนั้นๆ มาช่วยโดยร่วมเป็นคณะกรรมการฯ อยู่ด้วยก็ได้หรือแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการสามัญในแต่ละคณะก็ได้ โดยมีประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นประกอบด้วยก็ได้เช่นเดียวกัน และให้มีการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่

(3) ระยะเวลาในการพิจารณา : การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ในประเทศไทยจะใช้เวลาประมาณ 60 วัน ตามที่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดให้ ซึ่งเป็นระยะเวลาส่วนหนึ่งของระยะเวลา 105 วัน ที่รัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 กำหนดไว้ให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีให้เสร็จในทุกขั้นตอนในสภาผู้แทนราษฎร มิฉะนั้นจะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้นไป ระยะเวลา 60 วัน ที่ให้คณะกรรมการฯ พิจารณานั้นจะเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก หากเปรียบเทียบกับปริมาณรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตามตารางที่ 3.2 และ 3.3 ในบทที่ 3) ของทั้งประเทศที่คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณา ซึ่งจะพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปีเพียงคณะกรรมการเดียวเท่านั้น และคณะกรรมการฯ นี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านร่วมกันประมาณ 57 ท่าน (ในคณะกรรมการฯ ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2543) ซึ่งจะมีผู้มีความรู้ ทางการเงินและงบประมาณน้อยด้วย ตามตารางที่ 1.1 ในบทที่ 1 และตามตารางที่ 3.1 ในบทที่ 3)

สำหรับระยะเวลาการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณของต่างประเทศ ถึงแม้จะใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายมากกว่าระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายอื่นๆ ของคณะกรรมการอื่นๆ ที่มีได้พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณก็ตาม แต่ก็ยังเป็นระยะเวลาที่พิจารณาในคณะกรรมการฯ ที่ไม่ยาวนานนัก ดังนั้นคณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ จึงได้จัดงบประมาณรายจ่ายออกเป็นด้านต่างๆ ไว้หลายด้านด้วยกันและส่งงบประมาณรายจ่ายในแต่ละด้านไปให้คณะกรรมการวิสามัญที่มีความเชี่ยวชาญและความรับผิดชอบในแต่ละด้าน (Departmental Committee) ช่วยพิจารณาก่อน แล้วจึงค่อยนำมารวบรวมเข้าด้วยกันในคณะกรรมการวิสามัญงบประมาณเป็นภาพกว้างๆ ในระดับนโยบาย ซึ่งจะใช้เวลาพิจารณาไม่นานนัก แต่อย่างไรก็ตามระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาในต่างประเทศ จะมีระยะเวลาที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดของงบประมาณและวิธีการพิจารณางบประมาณที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศด้วย

4.1.2 ส่วนราชการที่เข้าชี้แจง

ควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในสิ่งต่อไปนี้ เพื่อให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสูงขึ้น



4.1.2.1 ผู้ชี้แจง

(1) ถึงแม้โดยปกติจะมีการตั้งกฎเกณฑ์ไว้ว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ ในการประชุมในครั้งที่หนึ่งของการประชุมคณะกรรมการฯ ทุกปี พร้อมทั้งแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ แล้วก็ตาม แต่การตั้งกฎเกณฑ์และการชี้แจงในแนวทางกว้างๆ นั้น ยังควรจะต้องระบุให้ชัดเจนลงไปอีกด้วยว่าควรจะต้องชี้แจงและอธิบายถึงสิ่งต่อไปนี้ด้วย

(1.1) แผนงานต่างๆ ที่ส่วนราชการจะชี้แจงเพื่อของบประมาณรายจ่ายไปใช้จ่ายนั้นมีการนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติมาเป็นหลักในการจัดตั้งแผนงานนั้นๆ อย่างไรหรือไม่ ทั้งนี้เพราะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะประกอบด้วยแผนงานที่จำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการก่อนแผนงานอื่น เพื่อให้ประเทศได้พัฒนาและเจริญก้าวหน้าตามที่นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาคราชการและเอกชนร่วมกันวิเคราะห์และจัดตั้งขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้ใช้เป็นข้อมูลเพื่อพิจารณาของบประมาณรายจ่ายตามที่ส่วนราชการขอมาว่าควรจะอนุมัติให้หรือไม่ประการใด

(1.2) แผนงานต่างๆ ที่ส่วนราชการจะชี้แจงเพื่อของบประมาณรายจ่ายไปใช้จ่ายนั้น แผนงานเหล่านั้นสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือไม่ และต้องระบุให้เห็นโดยชัดเจนด้วยในแต่ละแผนงาน เพราะนโยบายรัฐบาลนั้นเป็นเสมือนเป็นนโยบายหรือความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นตัวแทนของตนขึ้นมาแล้วสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของตนก็จะไปเลือกและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมา ดังนั้นเมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายของรัฐบาลขึ้นมา ก็อาจถือเสมือนได้ว่านโยบายของรัฐบาลที่ประกาศขึ้นมานั้นเป็นนโยบายของประชาชนหรือความต้องการของประชาชนที่ส่วนราชการต่างๆ จะต้องยึดถือและของบประมาณ ไปใช้จ่ายให้ตรงกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้ประกาศให้ไว้กับประชาชนก่อนที่จะถูกรับเลือกตั้งให้เข้ามาเป็นรัฐบาลและบริหารประเทศ หากแผนงานใดไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่เสมือนนโยบายของประชาชน คณะกรรมการฯ ก็อาจพิจารณาไม่อนุมัติให้ไปใช้จ่ายได้

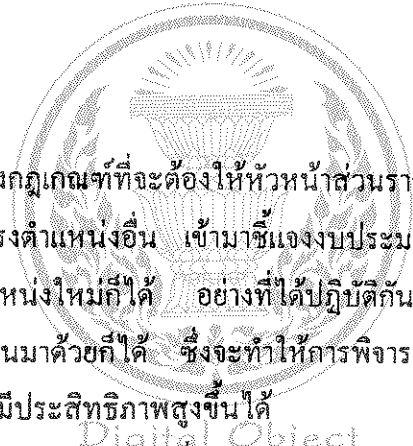
ดังนั้นผู้ที่จะสามารถชี้แจงถึงแผนงานต่างๆ ที่เป็นนโยบายของส่วนราชการให้เห็นถึงความเชื่อมโยงต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือนโยบายของรัฐบาลนั้น จะต้องเป็นผู้บริหารระดับสูงหรือหัวหน้าส่วนราชการของส่วนราชการนั้น ผู้ชี้แจงงบประมาณได้จึงควรเป็นอธิบดีหรือรองอธิบดี หากผู้ชี้แจงไม่ได้อยู่ในระดับนโยบายของส่วนราชการแล้ว คณะกรรมการฯ ก็ไม่ควรให้ชี้แจงในการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายที่ขอต่อคณะกรรมการฯ นอกจากนี้จะเป็นเพียงผู้ให้รายละเอียดข้อมูลบางประการที่จะสนับสนุนอธิบดีหรือรองอธิบดีในการชี้แจงเท่านั้นเนื่องจากกรรมการส่วนใหญ่ (จากแบบสอบถาม) ยังเห็นว่าส่วนราชการมักปกปิดข้อมูลและมีความสามารถในการชี้แจงไม่ดีพอ

(2) จากปัญหาที่คณะกรรมการฯ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีทีขอขึ้นมา อาทิ ปลัดกระทรวง อธิบดี เป็นผู้ชี้แจง แต่หัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้มักจะเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งนั้นไม่นาน เนื่องจากมีการโยกย้าย สับเปลี่ยนกันบ่อย หรือเกษียณอายุราชการ บุคคลเหล่านี้จึงขาดความเอาใจใส่ที่จะวางแผนงาน งาน หรือโครงการ และของงบประมาณรายจ่ายให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติเท่าที่ควร (ซึ่งสอดคล้องกับแบบสอบถามที่คณะกรรมการเห็นว่าส่วนราชการมักชี้แจงงบประมาณ ไม่ได้พอ หรือบ่อยครั้งอาจจะเป็นบุคคลใหม่ที่เพิ่งเข้ามาดำรงหัวหน้าส่วนราชการ ขาดความรู้และประสบการณ์ในแผนงาน งาน หรือโครงการที่มีอยู่ในส่วนราชการที่เพิ่งเข้ามาดำรงตำแหน่ง จึงอาจไม่สามารถที่ชี้แจง ได้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร

ดังนั้นคณะกรรมการฯ ควรพิจารณาแก้ไขอุปสรรคปัญหาที่ทำให้การชี้แจงที่ไม่มีประสิทธิภาพของหัวหน้าส่วนราชการที่จะเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายเหล่านี้ โดย

(2.1) ควรแนะนำให้ส่วนราชการมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนงาน งาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายที่จะใช้กับแผนงาน งาน และโครงการต่างๆ ในแต่ละปีของส่วนราชการให้ถาวรและต่อเนื่อง เพื่อจะได้ทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ เนื้อหาสาระ และอุปสรรคตลอดทั้งปัญหาสำคัญของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการต่างๆ เพื่อรวบรวมและจัดเตรียมให้หัวหน้าส่วนราชการที่จะเข้าไปชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะกรรมการฯ ได้ศึกษาไว้ และสามารถชี้แจงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้หัวหน้าส่วนราชการนั้นจะไม่มีเวลา ศึกษาแผนงาน งาน หรือโครงการต่างๆ ได้อย่างเต็มที่มาก่อนก่อนที่จะเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯก็ตาม เพราะการศึกษางบประมาณรายจ่าย ที่จะใช้จ่ายกันในแต่ละแผนงาน งาน หรือโครงการนั้น จะต้องใช้เวลาศึกษารายละเอียดของแผนงาน งาน หรือโครงการ ตลอดทั้งงบประมาณรายจ่ายควบคู่ไปด้วย ต้องใช้เวลาศึกษานานพอสมควร

(2.2) หากเป็นกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการที่เพิ่งเข้ารับตำแหน่งใหม่ และหน่วยงานงบประมาณหรือคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นตามข้อ (2.1) ข้างต้น ที่รับผิดชอบเรื่องแผนงาน งาน โครงการ และงบประมาณที่ใช้กับแผนงาน งาน หรือโครงการนี้ไม่สามารถให้คำชี้แจงให้หัวหน้าส่วนราชการที่เพิ่งเข้ารับผิดชอบในหน่วยราชการนี้ได้มีความรู้ได้ และมีประสิทธิภาพพอสมควร และไม่สามารถช่วยให้หัวหน้าส่วนราชการที่เพิ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่นี้ สามารถไปตอบและชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพดีพอสมควรแล้ว ซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่ดีไป



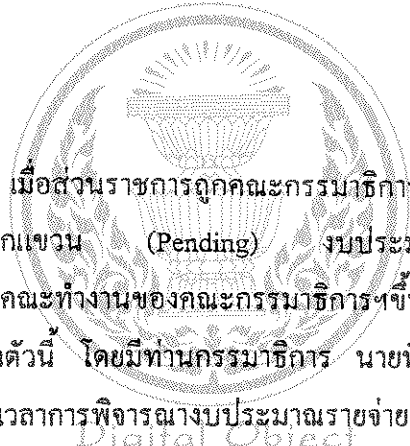
คณะกรรมการการเลือกตั้งควรวางกฎเกณฑ์ที่จะต้องให้หัวหน้าส่วนราชการใหม่ และหัวหน้าส่วนราชการเดิมที่พ้นตำแหน่งไปดำรงตำแหน่งอื่น เข้ามาชี้แจงงบประมาณของส่วนราชการที่หัวหน้าส่วนราชการใหม่เพิ่งเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ก็ได้ อย่างเป็นที่ปฏิบัติกันในการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543 ที่ผ่านมาด้วยก็ได้ ซึ่งจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้

(2.3) ควรให้รองหัวหน้าส่วนราชการคนใดคนหนึ่ง คือ รองอธิบดีคนใดคนหนึ่ง รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการจัดตั้งและชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการถาวรและต่อเนื่องไว้ให้แน่นอนหนึ่งท่าน เพื่อจะได้ชี้แจงในคณะกรรมการฯ ในกรณีที่อธิบดีไม่อยู่ หรือเข้าชี้แจงพร้อมอธิบดี หรือหากอธิบดีไม่มีความพร้อมในการชี้แจงงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากเพิ่งมาดำรงตำแหน่งใหม่ และอธิบดีเก่าเกษียณอายุไป ไม่สามารถมาชี้แจงงบประมาณรายจ่ายพร้อมกับอธิบดีใหม่ได้

4.1.2.2 การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจง

(1) สำนักงานประมาณ ควรวางกรอบและรูปแบบของการจัดรายละเอียดข้อมูลให้ส่วนราชการต่างๆ ที่จะเข้าชี้แจงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปฏิบัติตามทุกส่วนราชการ เพื่อให้รายละเอียดข้อมูลของส่วนราชการต่างๆ ที่จะเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ มีรูปแบบและแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะง่ายต่อคณะกรรมการฯ ที่จะพิจารณาและซักถามตรงประเด็นได้อย่างรวดเร็ว

สำนักงานประมาณควรจะระบุรายละเอียด และข้อมูลประเภทใดที่ส่วนราชการควรจะต้องเก็บรวบรวมไว้ล่วงหน้าและสามารถนำมาใช้ได้ทันที เพราะสำนักงานประมาณจะมีความรู้และประสบการณ์ที่ดีว่า รายละเอียดข้อมูลประเภทใดที่คณะกรรมการฯ มักจะนำมาซักถามอยู่เป็นประจำทุกปี อาทิ รายละเอียดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่ส่วนราชการใช้ในการจัดครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างให้แก่แต่ละเขตหรือจังหวัด เพราะคณะกรรมการฯ มักจะสงสัยเรื่องการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่ไปกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางเขต บางจังหวัด และมักจะซักถามส่วนราชการอยู่เสมอ หากส่วนราชการใดได้จัดเตรียมรายละเอียดกฎเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างในแต่ละประเภทไว้พร้อมก็จะสามารถตอบชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ได้ทันที และทำให้คณะกรรมการฯ สามารถพิจารณาได้ว่าการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการนั้นมีความยุติธรรมและมีประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติเท่าที่ควรหรือไม่ได้อย่างรวดเร็วทันที ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ ในปีงบประมาณรายจ่ายประ



จำปี พ.ศ. 2543 ไม่มีการจัดเตรียมข้อมูลเหล่านี้ไว้ล่วงหน้า เมื่อส่วนราชการอุทกคณะกรรมการชัก
ถามส่วนราชการไม่สามารถตอบข้อซักถามเหล่านี้ได้และถูกแขวน (Pending) งบประมาณ
รายจ่ายประเภทนี้ไว้มาก จนคณะกรรมการฯต้องจัดตั้งคณะทำงานของคณะกรรมการฯขึ้นมา
เพื่อให้กลั่นกรองงบประมาณรายจ่ายในด้านลักษณะกระจุกตัวนี้ โดยมีท่านกรรมการ นายพินิจ
จันทร์สุรินทร์ เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ซึ่งเป็นการเสียเวลาการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของ
คณะกรรมการฯไป เพราะต้องรอให้คณะทำงานพิจารณารายละเอียดก่อนจึงจะพิจารณาได้ ทำให้
การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

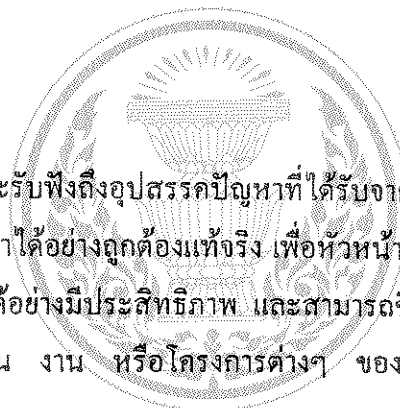
(2) สำนักงบประมาณจะต้องตั้งราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วยและกฎเกณฑ์
ต่างๆ ให้ครอบคลุมครุภัณฑ์และอาคารสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ให้ได้มากชนิดและมากประเภทเท่าที่
จะทำได้ และให้ราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วยและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ เผยแพร่ไปสู่ส่วนราชการ
ที่จะของบประมาณรายจ่ายให้ทั่วถึงทุกส่วนราชการ เพื่อไม่ให้มีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย
สำหรับจัดซื้อ จัดหาสิ่งเหล่านี้สูงเกินกว่าราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วย หรือผิดกฎเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้

(3) สำนักงบประมาณควรจัดข้อมูลพื้นฐาน สำหรับการจัดทำคำขอของงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีให้มีความพอสมควร และควรเผยแพร่ไปยังหัวหน้าส่วนราชการพร้อมทั้งหน่วยงาน
ที่รับผิดชอบเรื่องการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการไปพร้อมกันด้วย หรือถ้าจัดส่งให้ได้เฉพาะ
หัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น ก็ควรกำชับหัวหน้าส่วนราชการให้ข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำคำขอ
งบประมาณนั้นๆ เผยแพร่ไปถึงหน่วยงานที่จะของบประมาณรายจ่ายทั้งหลาย โดยเฉพาะหน่วย
งานที่จะเป็นศูนย์กลางการขอของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ โดยทั่วถึงและครบถ้วนด้วย

(4) เนื่องจากการชี้แจงและการนำเสนอข้อมูลยังขาดความสมบูรณ์ และต่อเนื่อง
เป็นภาพรวมระยะยาวๆ ที่จะทำให้เห็นภาพรวมทั้งหมดได้ชัดเจนของสาเหตุของการจัดตั้งแผนงาน
งาน หรือโครงการขึ้นมาเพื่ออะไร และอุปสรรคปัญหาต่างๆ ที่ประสบจากการดำเนินงาน และผลที่
ได้จากงานของงบประมาณในปีต่างๆ มา

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น สำนักงบประมาณควรกำชับให้ส่วน
ราชการที่จะของบประมาณรายจ่ายทั้งหลาย จัดตั้งหน่วยงาน หรือคณะกรรมการเพื่อรับผิดชอบ
งบประมาณรายจ่ายที่จะใช้จ่ายในแผนงาน งาน หรือโครงการต่างๆ ไว้อย่างถาวรและต่อเนื่องขึ้นมา
เพื่อจะได้ทราบความเป็นมาของแผนงาน งาน หรือโครงการ ที่ถูกจัดตั้งและของงบประมาณ
รายจ่ายมาดำเนินการตั้งแต่แรก ทราบถึงสาเหตุและปัญหาต่างๆ ที่ต้องประสบจากการดำเนินงาน
และผลที่ได้ ของงานจากปีงบประมาณที่ล่วงๆ มา เพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้

(4.1) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นอยู่เสมอ
หัวหน้าส่วนราชการใหม่สามารถได้รับการชี้แจงจากหน่วยงานหรือคณะกรรมการจัดตั้งขึ้นนี้ถึง



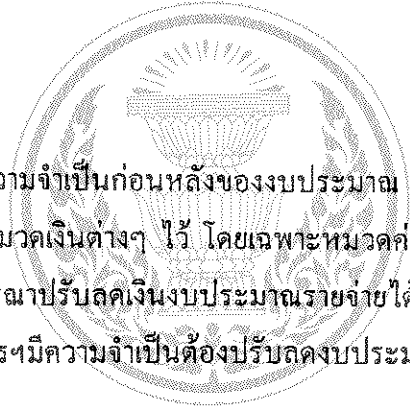
สาเหตุของการจัดตั้งแผนงาน งาน หรือโครงการมา และรับฟังถึงอุปสรรคปัญหาที่ได้รับจากการดำเนินงาน และผลที่ได้รับจากงานในปีงบประมาณที่แล้วมาได้อย่างถูกต้องแท้จริง เพื่อหัวหน้าส่วนราชการได้ดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวทางเดิมที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถชี้แจงงบประมาณที่จะขอต่อคณะกรรมการฯ สำหรับแผนงาน งาน หรือโครงการต่างๆ ของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4.2) ชี้แจงให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่จะย้ายไปยังตำแหน่งอื่น และไม่ได้สนใจศึกษาข้อเท็จจริงของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานเดิมของตนได้ทราบให้ได้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ เพื่อชี้แจงงบประมาณรายจ่ายได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพในคณะกรรมการฯ

(4.3) ส่วนราชการควรจัดตั้งระบบและเครื่องมือที่ทันสมัย ที่จะเก็บข้อมูลการของงบประมาณ และการได้รับงบประมาณรายจ่าย พร้อมทั้งข้อสังเกตต่างๆ จากการไปชี้แจงงบประมาณต่อสำนักงบประมาณและคณะกรรมการฯ ไว้ ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ เพื่อจะได้นำมาใช้ประกอบการจัดค่าของงบประมาณรายจ่ายให้สมบูรณ์มากที่สุด เพื่อจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณ และจากคณะกรรมการฯ ให้มากที่สุดตามความจำเป็นของส่วนราชการ เนื่องจากสามารถตอบและชี้แจงข้อซักถามของสำนักงบประมาณและคณะกรรมการฯ ได้อย่างชัดเจนถึงความเป็นมาและความจำเป็นของงบประมาณที่ขอมา

(4.4) ส่วนราชการควรจัดให้มีบุคลากรที่สามารถจัดเก็บข้อมูล เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับเข้ามาอย่างต่อเนื่อง เพื่อจะได้ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายที่สมบูรณ์สำหรับส่วนราชการ และทำให้ส่วนราชการนั้นสามารถจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบข้อซักถามและชี้แจงต่อสำนักงบประมาณ และคณะกรรมการฯ ได้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะเป็นโอกาสที่ส่วนราชการนั้นๆ จะได้รับงบประมาณรายจ่ายตามที่ขอได้มากที่สุดได้

(5) ควรให้บุคลากรในระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย ที่จะช่วยในการชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และบุคลากรเหล่านี้ควรเข้ารับการเรียนรู้ในการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยเหล่านี้ด้วย โดยพยายามให้การเรียนรู้สามารถดำเนินไป โดยไม่ทำให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเหล่านั้นต้องถูกกระทบกระเทือนให้ช้าลง เพราะถ้าบุคคลเหล่านี้ที่จะต้องไปชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ ยังใช้วิธีการแบบเดิมๆ โดยค้นหาข้อมูลรายละเอียดจากแฟ้มเอกสารที่น่าติดตัวไป หรือจากแฟ้มเอกสารจากเจ้าหน้าที่ที่ติดตามไป จะใช้เวลาในการค้นหาและหยิบใช้ได้ไม่ทันการณ์ ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะต้องเสียเวลาค้นหาเอกสารอยู่นาน



(6) ควรเข้มงวดให้ส่วนราชการจัดทำความจำเป็นก่อนหลังของงบประมาณรายจ่ายที่ขอไป กำกับไว้ในแผนงาน งาน โครงการ และหมวดเงินเดือนๆ ไว้ โดยเฉพาะหมวดค่าครู ภัณฑ์สิ่งก่อสร้างและที่ดิน เพื่อให้คณะกรรมการฯ พิจารณาปรับลดเงินงบประมาณรายจ่ายได้ถูกต้องตามความจำเป็นของส่วนราชการ เมื่อคณะกรรมการฯ มีความจำเป็นต้องปรับลดงบประมาณรายจ่ายบางส่วนลง

(7) การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ นั้น ควรจะให้ตัวแทนองค์กรกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนั้นๆ เข้าฟังและร่วมชี้แจงด้วยเป็นครั้งคราว เมื่อมีความจำเป็น ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์และช่วยให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพผลดีขึ้น

(8) การเชิญส่วนราชการเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายในคณะกรรมการฯ นั้น ไม่ควรเชิญส่วนราชการเข้าชี้แจงในเวลาเดียวกันพร้อมกันทั้งสองส่วนราชการ เพราะจะทำให้เกิดความสับสนต่อเอกสารต่างๆ ที่นำมาแจกในคณะกรรมการฯ พร้อมๆ กันทั้งสองหน่วย โดยเฉพาะเมื่อไม่มีการเขียนกำกับเอกสารมาด้วยว่าเป็นเอกสารของส่วนราชการใด คณะกรรมการฯ เองก็อาจจะสับสนจำไม่ได้ว่า คำชี้แจงที่ผ่านไปแล้วในห้องประชุมนั้น เป็นคำชี้แจงของหน่วย ราชการใด ซึ่งได้เกิดขึ้นในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปี 2543 มาแล้ว

ดังนั้นการเชิญหัวหน้าส่วนราชการเข้าไปชี้แจงพร้อมๆ กัน ไม่น่าจะทำให้การชี้แจงเร็วขึ้นได้ตามที่ต้องการ แต่อาจจะกลับทำให้การประชุมล่าช้าลง ซึ่งหากมีความจำเป็นที่จะเร่งให้ส่วนราชการที่รออยู่ข้างนอก เข้าประชุมให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ควรจะใช้วิธีจัดเจ้าหน้าที่คอยแจ้งให้ส่วนราชการที่จะเข้าชี้แจงในลำดับถัดไป ให้เตรียมตัวและมานั่งรออยู่ใกล้ประตูหน้าห้องประชุมจะเหมาะสมกว่า และจะทำให้การประชุมของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วได้

(9) ส่วนราชการและสำนักงบประมาณควรจัดรายละเอียดข้อมูลพื้นฐานที่มักจะถูกซักถาม แจกให้คณะกรรมการฯ ล่วงหน้าก่อนการประชุม ซึ่งจะช่วยให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อมูลพื้นฐานเหล่านั้นได้ก่อน ไม่จำเป็นต้องซักถาม หรือรอคอยการแจกข้อมูลพื้นฐานจากส่วนราชการ ซึ่งจะเสียเวลาการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ไป

4.1.2.3 การชี้แจงและนำเสนอข้อมูล

(1) ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ควรกำหนดให้มีการนำเสนอข้อมูลต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของกรรมการฯ ส่งให้ฝ่ายเลขานุการภายในสามวันก่อนการประชุม เพื่อฝ่ายเลขานุการจะได้จัดเตรียมข้อมูลรายละเอียดที่จะใช้ประกอบการพิจารณางบ



ประมาณของคณะกรรมการฯ สำหรับส่วนราชการนั้นได้อย่างเรียบร้อย และสะดวกต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ให้มากที่สุด และไม่ควรรีบเอกสารจากส่วนราชการที่กำลังจะเข้ามาชี้แจงต่อคณะกรรมการเพิ่มเติมอีก ยกเว้นตัวเลขงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการต้องการจะนำมาเพื่อแก้ไขตัวเลขเดิมที่ให้ไว้กับเลขานุการของคณะกรรมการฯ ไว้เท่านั้น ก็จะทำให้คณะกรรมการฯ ไม่ต้องไปเสียเวลาอ่านรายละเอียดข้อมูลที่เพิ่งจะนำมาแจกในขณะกำลังประชุม ซึ่งไม่มีโอกาสที่จะได้อ่านเป็นส่วนใหญ่ เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณที่จะต้องจัดทำเอกสารเหล่านั้นขึ้นมาโดยไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร และจะเป็นการทำลายการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพน้อยลงไปด้วย

รายละเอียดข้อมูลที่ส่วนราชการนำมาแจกคณะกรรมการฯ ก่อนการประชุมนั้น ควรจะมีรูปเล่มและสื่อการนำเสนอที่เรียกความสนใจจากคณะกรรมการฯ ได้เท่าที่ควร และควรพิจารณารายละเอียดข้อมูลได้ง่ายด้วย จึงจะทำให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ

(2) ควรขยายเวลาสำหรับการชี้แจงภาพรวมเพิ่มขึ้น จากการกำหนดให้เวลาเพียง 5-10 นาที ให้เป็น 15-20 นาที จึงจะเหมาะสม เพราะเวลาที่กำหนดให้ 5-10 นาทีในการเสนอภาพรวมนั้นส่วนราชการไม่สามารถปฏิบัติได้ทัน เพราะส่วนราชการจะต้องเสนอภาพรวมในลักษณะที่ต้องแสดงให้เห็นถึงงานของส่วนราชการนั้นไปสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างไร และสัมพันธ์ต่อนโยบายของรัฐบาลและนโยบายงบประมาณประจำปีอย่างไร และควรจะดำเนินงานอย่างไร จึงจะช่วยให้เศรษฐกิจและสังคมดีขึ้นได้

(3) คณะกรรมการฯ ควรต้องหาทางจัดปัญหาเกี่ยวกับการซักถามงบประมาณรายจ่ายในประเด็นคำถามที่ได้ถามไปแล้ว เพราะบ่อยครั้งที่การประชุมได้ดำเนินไปแล้วแต่กรรมการฯ หลายท่านเพิ่งจะเข้าห้องประชุมและมักจะถามในประเด็นเดิมๆ ที่ส่วนราชการได้ชี้แจงไปแล้ว ส่วนราชการต้องกลับไปชี้แจงในประเด็นเดิมกันอีก และบางครั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงมติไปจากเดิมด้วย ปัญหาในเรื่องนี้จึงควรหาทางแก้ไข โดยประการแรก ควรมีกฎเกณฑ์ในที่ประชุมให้เข้มงวดไม่ให้นำงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติไปแล้วมาซักถามและชี้แจงใหม่อีกครั้ง แต่อาจจะนำมาเปรียบเทียบกับพิจารณาในครั้งใหม่ได้เท่านั้น มิฉะนั้นคณะกรรมการฯ จะต้องเสียเวลาในการพิจารณาในเรื่องเดิมๆ ไปมากที่สุดเพียงประการที่สอง ประธานคณะกรรมการฯ จะต้องใช้ความเด็ดขาดในการไม่ให้มีการซักถามในคำถามเดิมๆ ที่ส่วนราชการได้ชี้แจงไปแล้วและให้ถามตรงประเด็นด้วย ไม่ควรมีการยกเหตุการณ์อื่นๆ อีกมากมายมาอธิบายประกอบมากไป และประธานควรจะต้องตัดประเด็นโดยการให้

หน้าว่าง



ในประเด็นเดิมๆ ที่ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้แล้วจากงบประมาณรายจ่ายปีที่ล่วงๆ มา ซึ่งจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพดีขึ้นได้ในทางหนึ่งด้วย

4.1.2.5 การรอกอย

ส่วนราชการที่จะเข้าชี้แจงงบประมาณจะต้องตรวจสอบวันเวลาและสถานที่ที่ส่วนราชการจะต้องเข้าชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ ให้แน่นอนและชัดเจนจากฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ และต้องคอยติดตามอยู่ตลอดเวลาด้วย เพราะมีบ่อยครั้งที่การชี้แจงของส่วนราชการต่อคณะกรรมการฯ มักจะถูกเลื่อนไป เพราะส่วนราชการไม่ทราบว่าต้องมาชี้แจงงบประมาณรายจ่ายในวัน เวลาดังกล่าว จึงไม่ได้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการ-

เมื่อส่วนราชการมาถึงที่รัฐสภา เพื่อเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ ควรจะแจ้งให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ทราบด้วย และส่วนราชการควรต้องคอยสังเกตและติดตามว่าส่วนราชการใดกำลังชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ อยู่ และประมาณเวลาใดส่วนราชการของตนจะต้องเข้าชี้แจงต่อไป จะได้เตรียมตัวมารอกอยตรงบริเวณหน้าห้องประชุมของคณะกรรมการฯ เพื่อเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ส่วนราชการควรนำเอกสารต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ให้ครบถ้วนทั้งหมดและมารอกอยที่รัฐสภาเพื่อความสะดวก มิฉะนั้นเมื่อถูกซักถามและไม่สามารถชี้แจงข้อมูลได้ งบประมาณอาจจะถูกแขวน (Pending) โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าส่วนราชการไม่มีรายละเอียดข้อมูลเพียงพอที่จะชี้แจงงบประมาณรายจ่ายในรายการ โครงการ งาน " หรือแผนงานใดของงบประมาณรายจ่ายก็ตาม และให้ส่วนราชการไปหารายละเอียดข้อมูลเพิ่มเติมให้คณะกรรมการฯ พิจารณาอีกครั้ง ทั้งๆ ที่บางครั้งข้อมูลรายละเอียดที่คณะกรรมการฯ ขอให้ส่วนราชการชี้แจงนั้น ส่วนราชการมีอยู่ครบถ้วนแล้วทุกประการ เพียงแต่ส่วนราชการไม่ได้นำมาเพื่อชี้แจงในที่ประชุมเท่านั้น ทำให้ส่วนราชการต้องเสียเวลาคอยติดตามเพื่อเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ อีกครั้งหนึ่ง และทำคณะกรรมการฯ ต้องเสียเวลาพิจารณางบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการนั้นอีกครั้งเช่นเดียวกัน การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ จึงขาดประสิทธิภาพไปเท่าที่ควร ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ในแต่ละปีนั้นมีส่วนราชการต้องเข้าชี้แจงใหม่อีกครั้งอยู่เป็นจำนวนมากพอสมควร

ส่วนราชการควรนำเจ้าหน้าที่ที่จะชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ มาในจำนวนน้อยที่สุด และจำเป็นจริงๆ เท่านั้น เพราะสถานที่รอกอยเพื่อเข้าชี้แจงที่รัฐสภานั้นคับแคบและไม่พอเพียง ไม่สามารถจัดวางแฟ้มและรายละเอียดข้อมูลได้อย่างสะดวก และควรมี



ระบบที่จะค้นหาข้อมูลได้ง่าย โดยให้เจ้าหน้าที่ส่วนที่เหลืออยู่ในที่ทำงานเพื่อคอยส่งข้อมูลมาให้ที่
รัฐสภา โดยอาศัยเครื่องโทรสารหรืออุปกรณ์อื่นๆ ที่เห็นสมควรและเหมาะสม

4.1.3 สำนักงานประมาณ

สำนักงานประมาณควรมีการแก้ไขในสิ่งเหล่านี้ เพื่อสนับสนุนให้การพิจารณา
ประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดย

4.1.3.1 ผู้ชี้แจง

ตามปกติจะมีรองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ซึ่งเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบใน
งานงบประมาณในด้านนั้นๆ พร้อมกับผู้กำกับการของสำนักวิเคราะห์งบประมาณและเจ้าหน้าที่
สำนักงานประมาณที่รับผิดชอบงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการนั้นๆ คอยเป็นผู้ชี้แจงสนับสนุน
หัวหน้าส่วนราชการที่เข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ อยู่ด้วย

ดังนั้นรองผู้อำนวยการพร้อมผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์งบประมาณ และเจ้า
หน้าที่งบประมาณต้องคอยพยายามช่วยชี้แจงเสริมการชี้แจงงบประมาณที่ส่วนราชการไม่สามารถ
ตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ได้อย่างชัดเจน สำนักงานประมาณจึงควรจัดเตรียมข้อมูลมา
อย่างเต็มที่เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะข้อมูลรายละเอียดงบประมาณที่ส่วนราชการมักจะขาดอยู่และมัก
จะไม่ได้จัดเตรียมมา เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้มีข้อมูลที่สมบูรณ์ ที่จะพิจารณาด้วยความรวดเร็ว
และมีประสิทธิภาพ

สำนักงานประมาณซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ ควรจะต้อง
คอยช่วยอธิบายและชี้แจงเสริมการชี้แจงของส่วนราชการ ขณะที่ส่วนราชการกำลังชี้แจงอยู่และ
กำลังติดขัดเรื่องข้อมูลรายละเอียดบางประการ เนื่องจากสำนักงานประมาณเป็นผู้วิเคราะห์งบ
ประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการนั้น ซึ่งงบประมาณรายจ่ายอาจเปลี่ยนแปลงไปจากคำขอ
งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการเดิมไปก่อนที่จะเสนอต่อรัฐบาล เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทน
ราษฎร สำนักงานประมาณจึงอาจทราบรายละเอียดข้อมูลบางประการที่ส่วนราชการไม่ทราบและ
ไม่สามารถชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ได้ ดังนั้น สำนักงานประมาณซึ่งทำหน้าที่เลขานุการคณะ
กรรมการฯ อยู่ จึงควรมีข้อมูลรายละเอียดของส่วนราชการอยู่ด้วย เพื่อช่วยส่วนราชการชี้แจงต่อ
คณะกรรมการฯ อย่างมีประสิทธิภาพได้



4.1.3.2 การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณ

(1) เนื่องจากเอกสารงบประมาณ จำนวน 13 ฉบับ หรือประมาณ 32 เล่ม เป็นเอกสารที่มีรายละเอียดและตัวเลขงบประมาณรายจ่ายค่อนข้างมาก ยากต่อการเข้าใจ โดยเฉพาะกรรมการที่ยังไม่มีความรู้และประสบการณ์มาก่อน ดังนั้น สำนักงบประมาณควรที่จะชี้แจงเอกสารงบประมาณ ทั้ง 13 ฉบับ ให้แก่คณะกรรมการฯ ก่อนการประชุมงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ในครั้งที่หนึ่งที่จะเริ่มขึ้น หรือในการประชุมครั้งที่หนึ่งของคณะกรรมการฯ เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้ทราบและสามารถนำข้อมูลจากเอกสารมาใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งปกติเอกสารงบประมาณจะประกอบด้วย สิ่งต่อไปนี้ (1) งบประมาณสังเขป (2) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณรายจ่ายงบกลาง งบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง นอกจากนี้ยังได้มีการระบุผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินแผ่นดินและผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติไว้ด้วย (3) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 (สีขาวคาดส้ม) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายละเอียดที่เกี่ยวกับรายรับและรายจ่าย (4) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 2 (สีขาวคาดเขียว) ประมาณการรายรับ เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายรับและคำชี้แจงประมาณการรายรับ (5) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 (สีขาวคาดแดง) ประมาณการรายจ่าย เอกสารงบประมาณฉบับนี้มีหลายเล่ม แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายเป็นราย กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ จำแนกตามแผนงาน งาน/โครงการ (6) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 (สีฟ้า) รายละเอียดรายจ่าย เอกสารงบประมาณฉบับนี้แสดงรายการงบประมาณของหน่วยงาน งาน หรือโครงการต่างๆ จำแนกเป็นหมวดรายจ่ายและรายการโดยละเอียด (7) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 (สีขาวคาดเหลือง) งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน ประจำปีงบประมาณ (8) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 (สีขาวค่าน้ำเงิน) รายงานการคลัง เอกสารงบประมาณฉบับนี้ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการคลัง

(1.1) ในเอกสารงบประมาณ โดยเฉพาะในเอกสารฉบับที่ 3 ที่แสดงรายจ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ที่ขอมานในลักษณะแสดงวัตถุประสงค์ งานที่จะทำระยะเวลาดำเนินงาน ฯลฯ นั้น ยังมีข้อบกพร่องหลายประการที่ควรแก้ไข เพื่อให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ข้อบกพร่องในเอกสารงบประมาณมีดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน หรือโครงการ ระบุไว้ค่อนข้างกว้างไปและไม่ได้แสดงการเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์ของแผนงาน งานหรือโครงการไปสู่วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลแต่ประการใด ทั้งนี้เพื่อ



ให้คณะกรรมการฯ ได้ใช้พิจารณาให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวมสูงสุดและเพื่อให้เห็นเป็นภาพรวมใหญ่ด้วย

2) ระยะเวลาของการดำเนินของแผนงาน งาน หรือโครงการ ยังไม่ได้ระบุให้เห็นชัดเจน โดยเฉพาะในภาวะที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศที่ แผนงาน งาน หรือโครงการควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงทั้งด้านวัตถุประสงค์ และระยะเวลาในการดำเนินงานให้เหมาะสมต่อภาระเงินงบประมาณของประเทศด้วย

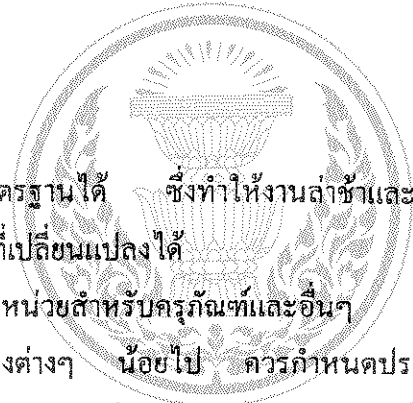
3) ผลของงานยังไม่มีการใช้ดัชนีชี้วัด ที่เป็นตัวเลขที่สามารถนำมาชี้วัดผลของงาน เมื่อส่วนราชการได้นำงบประมาณไปใช้จ่ายว่าจะได้ผลสำเร็จมากน้อยประการใด

4.1.3.3 การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจง

การจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานเพื่อประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ โดยสำนักงบประมาณนั้น ควรจะต้องแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ให้หมดไป ดังนี้

(1) ข้อมูลเกี่ยวกับราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วย ควรมิให้สมบูรณ์และแจกให้ทั่วถึง โดยดำเนินการ ดังนี้

(1.1) ราคามาตรฐานหรือราคาต่อหน่วย โดยเฉพาะราคาค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง ควรให้มีการปรับปรุงให้รวดเร็วและทันต่อราคาตลาดที่แท้จริงที่เปลี่ยนแปลงไป มิฉะนั้นจะทำให้ส่วนราชการไม่สามารถไปจัดซื้อจัดจ้างได้ เมื่อได้งบประมาณไปแล้วต้องแก้ไขรายละเอียดและต้องขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างใหม่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อการใช้งบประมาณในปีงบประมาณนั้น และมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายหรือจ่ายไม่ทันเกิดขึ้นเป็นจำนวนไม่น้อยในแต่ละปีงบประมาณที่คณะกรรมการมักนำไปพิจารณาประกอบการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายด้วย ทำให้ส่วนราชการอาจได้รับการดำเนินหรือถูกปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ขอมานปีต่อมาด้วย ดังนั้น สำนักงบประมาณควรจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาราคามาตรฐานครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้มีหลายคณะตามประเภทครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เพื่อจะได้ใช้คณะกรรมการหลายคณะปฏิบัติงานตั้งราคามาตรฐานแต่ละประเภทในเวลาเดียวกันได้ จะทำให้การตั้งราคามาตรฐานเป็นไปด้วยความรวดเร็วและทันต่อราคาที่แท้จริงในท้องตลาดได้ และการจัดตั้งกรรมการนี้ สำนักงบประมาณควรจะต้องจัดตั้งจากหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในเรื่องราคาในท้องตลาดจากหลายๆ หน่วยงานด้วยกัน ไม่ควรจัดตั้งจากหน่วยงานเดียว อาทิ กรมโยธาธิการ ซึ่งจะทำให้สำนักงบประมาณต้องรอผู้ทรงคุณวุฒิจากกรมโยธาธิการว่างจากงานที่ปฏิบัติอยู่



ตามปกติก่อน จึงจะสามารถมาประชุมเพื่อตั้งราคามาตรฐานได้ ซึ่งทำให้งานล่าช้าและราคา
มาตรฐานที่ได้มาอาจไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาที่เปลี่ยนแปลงได้

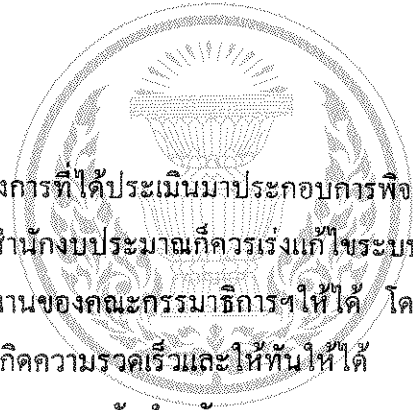
(1.2) ราคามาตรฐานหรือราคาต่อหน่วยสำหรับครุภัณฑ์และอื่นๆ ของ
สำนักงานประมาณยังครอบคลุมถึงชนิดครุภัณฑ์และสิ่งของต่างๆ น้อยไป ควรกำหนดประเภท
ให้มากขึ้น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ให้ได้
ประสิทธิภาพสูงขึ้น

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับเกณฑ์ต่างๆ ที่สำนักงานประมาณให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้ใน
การจัดตั้งงบประมาณ และที่สำนักงานประมาณใช้เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้แก่แผนงาน งาน
โครงการควรรวบรวมเป็นรูปเล่ม และแจกจ่ายคณะกรรมการฯ ให้ทั่วถึง - จะเป็นประโยชน์
ต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ อย่างยิ่ง เพราะคณะกรรมการฯ ไม่ต้อง
ไปค้นหาด้วยตัวเอง ซึ่งจะเสียเวลาของคณะกรรมการฯ มากไป

(3) สำนักงานประมาณควรกำหนดกรอบและแนวทางอย่างแน่นอน เพื่อเป็น
หลักไว้ชี้แจงก่อนเกี่ยวกับข้อมูลต่างๆ ที่ส่วนราชการจะต้องเตรียมเพื่อชี้แจงงบประมาณ
รายจ่ายของตนต่อคณะกรรมการฯ ให้สมบูรณ์ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยให้มีราย
ละเอียดของแผนงาน งาน โครงการ และรายการงบประมาณต่างๆ รวมตลอดทั้งรายละเอียดของงบ
ประมาณรายจ่ายทั้งเจ็ดหมวดด้วย

(4) สำนักงานประมาณควรเข้มงวดต่อการส่งข้อมูลรายละเอียดงบประมาณต่อ
คณะกรรมการฯ ตามที่สำนักงานประมาณ ในฐานะเลขานุการของที่ประชุม กำหนดให้ส่วน
ราชการส่งล่วงหน้าสามวันก่อนที่ส่วนราชการจะต้องเข้าชี้แจงงบประมาณ หากมีการส่งภายหลัง
หรือแจกในขณะคณะกรรมการฯ กำลังประชุม สำนักงานประมาณจะต้องพิจารณาแต่เอกสารที่
จำเป็นจริงๆ เท่านั้น ไม่ควรให้มีการแจกเอกสารที่ไม่จำเป็นต่อการพิจารณาจริงๆ เข้าไป เพราะ
คณะกรรมการฯ คงไม่มีเวลาพอที่จะอ่าน และอาจจะเป็นการรบกวนการพิจารณางบประมาณ
รายจ่ายของคณะกรรมการฯ ไป ทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ขาดประสิทธิภาพ
เท่าที่ควร

(5) ควรมีการนำข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลปฏิบัติงานของส่วนราชการที่
สำนักงานประมาณได้ประเมินไว้ของทุกส่วนราชการมาใช้ประกอบการพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ด้วย ซึ่งจากผลของแบบสอบถามของงานวิจัยนี้ ก็มีการตอบยืนยันว่าคณะ
กรรมการฯ ยังมีการนำผลปฏิบัติงานของส่วนราชการมาใช้ประกอบการพิจารณาในระดับต่ำมาก
ซึ่งจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิผลเป็นอย่างมาก แต่หาก
สำนักงานประมาณยังไม่มีการประเมินผลในทุกแผนงาน งาน โครงการฯ หรือประเมินไม่ทัน



สำนักงานประมาณก็ควรนำเฉพาะบางแผนงาน งาน โครงการที่ได้ประเมินมาประกอบการพิจารณา ก็จะมีประโยชน์มากอยู่ และหากประเมินไม่ทัน สำนักงานประมาณก็ควรเร่งแก้ไขระบบและ กระบวนการประเมินผลให้ได้ผลออกมาให้ทันกับการใช้งานของคณะกรรมการฯ ให้ได้ โดยอาจ จะต้องเพิ่มบุคลากร หรือเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จะทำให้เกิดความรวดเร็วและให้ทันให้ได้

(1) สำนักงานประมาณควรร่วมมือกับส่วนราชการจัดทำหลักการ เหตุผล และ ความเป็นมาของการดำเนินงานในแผนงาน งาน หรือโครงการต่างๆ ที่ของบประมาณรายจ่ายของ ส่วนราชการเข้ามาด้วย เพื่อคณะกรรมการฯ จะได้พิจารณาถึงหลักการเหตุผลของแผนงาน งาน โครงการ ว่าเหมาะสมที่จะดำเนินการหรือไม่ และได้ใช้งบประมาณรายจ่ายไปมากน้อยเพียงใดแล้ว และสมควรจะใช้ไปอีกนานเท่าใด เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และกำลังเงินงบประมาณ รายรับที่จะต้องจัดหามาสำหรับใช้จ่ายในแผนงาน งาน โครงการ ว่าจะสามารถจัดหามาได้ มากน้อยเพียงใดประกอบด้วย ซึ่งจะทำให้การพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพสูงขึ้นอีกมาก

4.1.3.4 การชี้แนะและการอบรมเผยแพร่

สำนักงานประมาณควรจัดการชี้แนะและจัดการอบรมเผยแพร่งบประมาณให้แก่ ส่วนราชการต่างๆ ให้ทั่วถึงและเป็นรูปธรรมที่จะนำความรู้ไปใช้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง โดยสำนัก งบประมาณควรจัดอบรมและเผยแพร่สาระสำคัญต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดตั้งงบประมาณ รายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น
- (2) นโยบายรัฐบาล
- (3) ทิศทางหรือนโยบายของงบประมาณประจำปี
- (4) ระบบและกระบวนการงบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงาน
(Program and Performance Budget)
- (5) การจัดตั้ง อนุมัติ และบริหารงบประมาณ
- (6) ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับงบประมาณ
- (7) การใช้และเข้าถึงเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (8) เกณฑ์เกี่ยวกับราคามาตรฐานราคาต่อหน่วย
- (9) กฎเกณฑ์การประเมินผลปฏิบัติงานของส่วนราชการที่สำนักงานประมาณใช้



4.1.3.5 ผู้ประสานงาน

สำนักงานงบประมาณจะต้องจัดผู้ประสานงานไว้คอยให้คำชี้แนะให้แก่คณะกรรมการฯ และส่วนราชการที่จะสามารถสอบถามรายละเอียดและข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ในสำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านต่างๆ อาทิ ด้านเศรษฐกิจ ด้านเกษตร ด้านการศึกษา ฯลฯ ไว้ให้แน่นอน โดยระบุชื่อพร้อมทั้งหมายเลขโทรศัพท์ที่จะโทรสอบถามได้ทันที เมื่อมีปัญหาใดๆ เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายในแต่ละด้านที่คณะกรรมการฯ ต้องการทราบและขอให้ช่วยชี้แจงรายละเอียดด้วยเป็นการภายใน เพื่อไม่ต้องเสียเวลามาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ เพื่อจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นได้

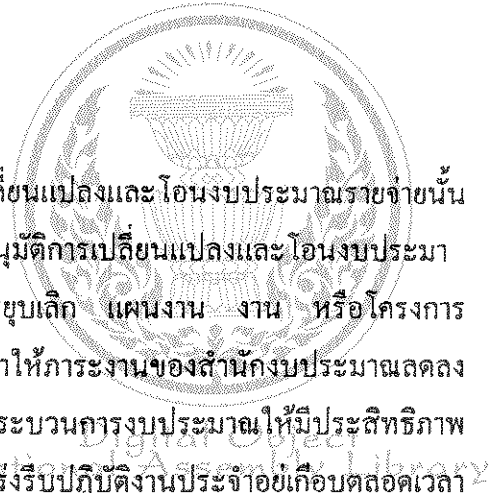
4.1.3.6 ปริมาณงาน

(1) ถึงแม้ปริมาณงานและภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานงบประมาณที่จะต้องปฏิบัติในเวลาเดียวกันมีหลายด้านด้วยกันก็ตาม แต่ถ้าได้มีการปรับปรุงเรื่องปฏิทินงบประมาณตามผังรูปที่ 4.2 ในหัวข้อ 4.2.1.1 ในบทที่ 4 ของรายงานวิจัยฉบับนี้ ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณมีระยะเวลาเพิ่มขึ้นในการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้ไม่ต้องทำงานด้วยความเร่งรีบและไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรต่อไป

(2) ควรมีการกระจายอำนาจทางด้านงบประมาณ จากสำนักงานงบประมาณไปยังท้องถิ่นให้มากขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มาตรา 78 และจะทำให้ท้องถิ่นรับผิดชอบงบประมาณรายจ่ายของตนเองมากขึ้น ตั้งแต่การจัดทำอนุมัติและบริหารงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ปริมาณงานด้านงบประมาณของสำนักงานงบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณลดน้อยลง

(3) สำนักงานงบประมาณควรออกกฎเกณฑ์การของวงเงิน การโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณให้มีความเข้มงวดขึ้น ไม่ควรให้ส่วนราชการของวงเงิน โอนและเปลี่ยนแปลงรายการมาตามความสะดวกแต่เพียงอย่างเดียว เพราะจะทำให้ปริมาณงานที่สำนักงานงบประมาณจะต้องปฏิบัติมีมากขึ้น เพราะเงินงวดเดียวแทนที่ส่วนราชการจะเบิกครั้งเดียว แต่ส่วนราชการบางแห่งกลับเบิกมากถึง 20-30 ครั้ง ซึ่งจะทำให้สำนักงานงบประมาณต้องทำงานถึง 20-30 ครั้งเป็นต้น บางส่วนราชการเคยขอถึง 100 ครั้งในวงเงินเพียงงวดเดียว

(4) สำนักงานงบประมาณควรมีการปรับปรุงแก้ไข โครงสร้างแผนงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สมบูรณ์ขึ้น เพราะโครงสร้างแผนงานในปัจจุบัน มีแผนงาน งาน และโครงการที่ไม่จำเป็นปรากฏอยู่ เพราะหากส่วนราชการสามารถของงบประมาณได้ตามแผนงาน งาน และ



โครงการที่ไม่จำเป็นไป ส่วนราชการก็จะต้องมาขอเปลี่ยนแปลงและโอนงบประมาณรายจ่ายนั้น ในภายหลังทำให้ปริมาณงานที่สำนักงานประมาณจะต้องอนุมัติการเปลี่ยนแปลงและโอนงบประมาณให้แก่ส่วนราชการมีมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันหากมีการยุบเลิก แผนงาน งาน หรือโครงการที่เข้าช้อนหรือไม่จำเป็นในโครงสร้างแผนงานลง ก็จะทำให้ภาระงานของสำนักงานประมาณลดลงได้ และสามารถนำ เวลาที่เหลือไปปรับปรุงระบบและกระบวนการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นได้ในปัจจุบัน สำนักงานประมาณและเจ้าหน้าที่ต้องเร่งรีบปฏิบัติงานประจำอยู่เกือบตลอดเวลา และไม่มีเวลาพอที่จะใช้ในการค้นหาแนวทางปรับปรุง และแก้ไขระบบและกระบวนการงบประมาณให้ดีขึ้นได้ตามที่ควร ที่จะช่วยให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพดีขึ้นอีกส่วนหนึ่งได้

(5) สำนักงานประมาณควรนำเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง อาทิ เครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีระบบความเร็วสูง เครื่องโทรสาร เครื่องเก็บข้อมูลเอกสารขนาดเล็ก ติดตัว ฯลฯ ให้พอเพียงต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้สำนักงานประมาณสามารถวิเคราะห์ และส่งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการให้คณะกรรมการฯพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รวดเร็วกว่าเดิมได้ และจะทำให้คณะกรรมการฯพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้รวดเร็วกวามากไปได้

4.1.3.7 การรอคอย

สำนักงานประมาณจะต้องพิจารณาหาทางแก้ไขไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานประจำของรองผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณต้องเสียไปจากการที่ต้องมานั่งรอคอยชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะกรรมการฯ โดยควรจัดให้มีห้องปฏิบัติงาน พร้อมเครื่องมือเครื่องใช้ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานประจำสำหรับรองผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณไว้ที่รัฐสภาในแต่ละปีด้วย ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานประจำของสำนักงานประมาณ เพราะในแต่ละปีนั้นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณต้องละทิ้งงานบริหารประจำโดยเกือบสิ้นเชิง โดยต้องมารอคอยชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่ที่รัฐสภาเป็นเวลายาวนาน ทำให้ส่วนราชการที่จะขอวงเงินต่างๆ จากสำนักงานประมาณต้องรอคอย และเกิดความล่าช้าต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆตามไปด้วย ซึ่งส่วนราชการอาจไม่สามารถรับงบประมาณรายจ่ายจากสำนักงานประมาณไปใช้ให้ทันเวลาที่ต้องการ หรือไม่ทันต่อปีงบประมาณก็ได้



4.1.3.8 การแจ้งการรอกอยสำหรับส่วนราชการ

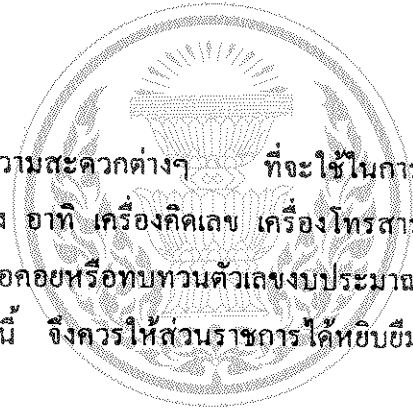
สำนักงานประมาณที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ พร้อมทั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการจัดวางระบบการเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่างๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้อีกทางหนึ่ง และเพื่อไม่ให้ส่วนราชการต้องละทิ้งหน้าที่มารอคอยเพื่อเข้าชี้แจงงบประมาณนานจนเกินสมควร อันจะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไปได้ โดยฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะต้องดำเนินการดังนี้

(1) จะต้องมีการจัดลำดับการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการฯ ของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปโดยความถูกต้องและยุติธรรม โดยแจ้งให้ส่วนราชการทราบวันเวลาและสถานที่ที่จะต้องรอกอย และเข้าชี้แจงงบประมาณให้ทราบแน่นอนล่วงหน้าให้ทั่วถึงทุกส่วนราชการ โดยแสดงผังที่จอครดและทางเข้าห้องประชุม พร้อมด้วยรายละเอียดบางประการที่เห็นสมควร แจ้งข้อมูลรายละเอียดที่ควรนำมาเพื่อความพร้อมของการชี้แจง ต่อคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพ และไม่ควรมีข้าราชการจำนวนมากเกินสมควร มาเพื่อเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่าย และไม่ควรมีให้ส่วนราชการที่ยังไม่จำเป็นต้องมาชี้แจงงบประมาณมานั่งรอเพื่อเข้าชี้แจงประมาณด้วย

(2) ควรจัดที่พักรอให้แก่ส่วนราชการที่มารอคอยเพื่อเข้าชี้แจงงบประมาณให้พอเพียง ปรากฏบ่อยครั้งที่ห้องรอกอยมีที่นั่งไม่พอเพียงและส่วนราชการต้องยืนรอกอยกันเป็นจำนวนสิบๆ คน และต้องรอกอยนานเป็นชั่วโมง ๆ ด้วย โดยเฉพาะเมื่อมีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการขนาดใหญ่ อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรีที่มีส่วนราชการ ในสังกัดเป็นจำนวนมากที่ต้องมารอคอยอยู่

(3) ควรมีการกำหนดหรือขอร้องให้ส่วนราชการ ไม่ควรนำเจ้าหน้าที่ที่ไม่มี ความจำเป็นในการเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายมานั่งรอกอยเสมือนจะเข้าชี้แจงงบประมาณด้วย หรือติดประกาศไว้ให้ชัดเจน เพื่อสงวนที่นั่ง เพื่อให้ผู้มาชี้แจงงบประมาณในขณะนั้น ได้นั่งรอกอยหรือตั้งป้ายเพื่อแสดงที่นั่งเพื่อรอกอยของส่วนราชการไว้ให้ชัดเจนและแน่นอน ไม่ให้ผู้ไม่มีส่วนเข้าชี้แจงงบประมาณมานั่งจนไม่มีที่ให้ผู้จะเข้าชี้แจงงบประมาณได้นั่งรอกอย

(4) ควรจัดห้องทำงานเล็กๆ ให้เป็นสัดส่วน เพื่อให้ผู้ที่มาเข้าชี้แจงงบประมาณทำงานหรือปรึกษาหารือกันในรายละเอียดข้อมูลบางประการ ก่อนเข้าชี้แจงงบประมาณในคณะกรรมการฯ หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีงานประจำควนอนุญาตนั่งปฏิบัติงานประจำได้อย่างมีสมาริ เพื่อไม่ให้งานประจำที่ต้องปฏิบัติเสียไป



(5) ควรมีการจัดเครื่องมืออุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จะใช้ในการ ทบทวน ตรวจสอบตัวเลขงบประมาณรายจ่ายเพื่อความถูกต้อง อาทิ เครื่องคิดเลข เครื่องโทรสาร เครื่องถ่ายเอกสาร โทรศัพท์ ฯลฯ เพราะส่วนราชการที่มานั่งรอคอยหรือทบทวนตัวเลขงบประมาณ รายจ่ายนั้น บ่อยครั้งมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือเหล่านี้ จึงควรให้ส่วนราชการได้หยิบยืม จากฝ่ายเลขานุการฯที่อำนวยความสะดวกในเรื่องนี้อยู่

(6) ควรมีป้ายคิดหน้าห้องประชุม และในห้องรอคอยการพิจารณางบประมาณ ของส่วนราชการ เพื่อแสดงให้เห็นว่าในขณะนั้นคณะกรรมการฯพิจารณางบประมาณรายจ่าย ของส่วนราชการใดอยู่ และส่วนราชการลำดับถัดๆ ไป เป็นส่วนราชการใดที่จะต้องเข้าชี้แจงใน ลำดับต่อไปให้เห็นชัดเจนไว้ด้วย เพื่อส่วนราชการนั้นจะได้มานั่งรอคอยใกล้หน้าห้องประชุมของ คณะกรรมการฯ เพื่อจะได้เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ได้รวดเร็ว และไม่ขาดช่วงของการ ชี้แจงของคณะกรรมการฯ ไปมากนัก เพราะมีบ่อยครั้งคณะกรรมการฯต้องรอคอยส่วน ราชการที่จะเข้ามาชี้แจงอยู่นาน และบางครั้งถึงกับต้องให้เจ้าหน้าที่ออกไปเชิญให้ส่วนราชการ เข้ามาชี้แจงให้เร็วๆ ขึ้นถึงสองสามครั้ง เพราะส่วนราชการไม่ได้มานั่งรอคอยอยู่ใกล้บริเวณห้อง ประชุม ซึ่งเป็นการเสียเวลาของคณะกรรมการฯ ไปมาก

(7) ควรมีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ภายในบริเวณห้องรอคอย และหน้าห้องประชุม คณะกรรมการฯ เพื่อคอยแจ้งและประสานให้ส่วนราชการที่จะเข้าชี้แจง ในลำดับถัดไปมารอ คอยอยู่บริเวณหน้าห้องประชุมคณะกรรมการฯ ไว้ด้วยให้แน่นอน เพื่อให้การเข้าชี้แจงงบ ประมาณรายจ่ายของส่วนราชการเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันยังขาด อยู่มาก

(8) ควรมีหมายเลขโทรศัพท์ และแจ้งให้ส่วนราชการที่จะเข้าชี้แจงงบประมาณ ในแต่ละปีนั้นทราบว่า สามารถจะโทรศัพท์และสอบถามถึงการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายของคณะ กรรมการฯ ว่าส่วนราชการใดกำลังชี้แจงอยู่ และยังมีส่วนใดที่รอคอยอยู่ และจะต้องใช้เวลา อีกนานเท่าใดตามกำหนดการที่ฝ่ายเลขานุการที่ประชุมของคณะกรรมการฯ ได้จัดทำขึ้น เพื่อให้ ส่วนราชการที่ยังรอคอยอยู่ที่ส่วนราชการของตนอยู่ได้ทราบ และพิจารณาว่าควรจะต้องมารอคอย ที่รัฐสภาแล้วหรือยังควรรอในที่ทำงานของตนเองอยู่

4.1.4 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ควรจะต้องมีการปรับปรุงงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯด้วย เพื่อจะทำให้ประสิทธิ ภาพของคณะกรรมการฯสูงขึ้นได้อีกทางหนึ่ง สิ่งที่ควรพิจารณาปรับปรุง มีดังต่อไปนี้



4.1.4.1 งานด้านวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปรับปรุงงานด้านวิชาการให้มีศักยภาพที่จะสามารถวิเคราะห์ และจัดหาข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายให้เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ โดยคณะกรรมการฯ สามารถอาศัยข้อมูลรายละเอียดของสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ใช้พิจารณาตัดสินใจในการพิจารณางบประมาณได้ ไม่ต้องพึ่งรายละเอียดงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายบริหาร มาพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะเป็นข้อมูลที่โน้มเอียงไปเข้ากับฝ่ายรัฐบาลหรือส่วนราชการในบางโครงการได้ ในการปรับปรุงศักยภาพของสำนักงานเลขาธิการทางด้านวิชาการ อาจจะดำเนินการได้ดังนี้

- (1) จัดสร้างบุคลากรทางวิชาการที่มีศักยภาพให้มากขึ้นในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (2) ให้นำหน่วยงานอื่นในสังกัดรัฐสภาฯ ร่วมกับสำนักงานเลขาธิการฯ ทำหน้าที่ทางด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการฯ มากขึ้น
- (3) จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจในเรื่องนี้ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ ทางฝ่ายนิติบัญญัติ หรือหน่วยอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านงบประมาณอย่างดีมาร่วมด้วย

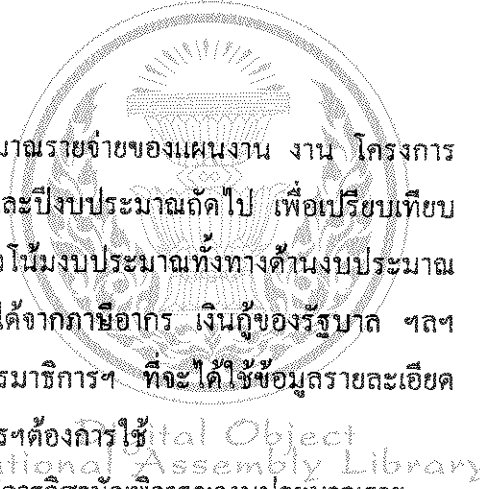
4.1.4.2 เจ้าหน้าที่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรปรับปรุงแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่ให้ประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อสนับสนุนการพิจารณาจ่ายของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ โดย

- (1) จัดเจ้าหน้าที่ให้พอเพียงสำหรับการค้นหาข้อมูลรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายให้แก่คณะกรรมการฯ ที่ต้องการให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่สุด
- (2) อบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความเข้าใจและมีความรู้ ความสามารถ ในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้

4.1.4.3 ข้อมูล

ควรปรับปรุงแก้ไขข้อมูลรายละเอียดที่จะจัดให้คณะกรรมการฯ เพื่อให้คณะกรรมการฯ พิจารณาจ่ายให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดย



(1) มีการเก็บข้อมูลรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของแผนงาน งาน โครงการ ต่างๆ ในปีงบประมาณที่ล่วงมา ปีงบประมาณปัจจุบัน และปีงบประมาณถัดไป เพื่อเปรียบเทียบ ให้คณะกรรมการฯ ได้ใช้เปรียบเทียบ และพิจารณาแนวโน้มงบประมาณทั้งทางด้านงบประมาณ รายรับ ด้านงบประมาณรายจ่าย รายได้ประชาชาติ รายได้จากภาษีอากร เงินกู้ยืมของรัฐบาล ฯลฯ ไว้ในคอมพิวเตอร์ให้ครบสมบูรณ์ เพื่อสะดวกต่อคณะกรรมการฯ ที่จะได้ใช้ข้อมูลรายละเอียด ได้รวดเร็ว และมีรายละเอียดสมบูรณ์ตามที่คณะกรรมการฯ ต้องการใช้

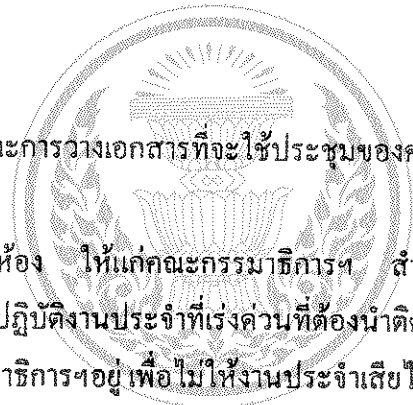
(2) มีการนำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่ผ่านมาที่ตั้งไว้สำหรับแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการงบประมาณต่างๆ มาเป็นข้อมูลให้แก่คณะกรรมการฯ ด้วย เพื่อคณะกรรมการฯ จะได้พิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปีให้สอดคล้องกับงบประมาณปีที่ผ่านมาให้ถูกต้องยิ่งขึ้น ไม่ไปคนละแนวทาง และแตกต่างกันโดยไม่มีเหตุผล ซึ่งจะทำให้ผลกระทบของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี มีแรงผลักดันให้สามารถสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติได้อย่างเต็มที่

4.1.4.4 การจัดการ

จะต้องจัดการและอำนวยความสะดวกในห้องประชุมให้เป็นไปตามหลักการ จัดสำนักงาน (Organization and Management) ที่ดี โดย

(1) ระบบการจัดเก็บเอกสาร (Filing System) ที่ใช้ในห้องประชุมควรจัด ให้เรียบร้อยและเป็นระบบ โดยไม่มีเอกสารกระจัดกระจายเต็มพื้นห้องประชุม หรืออยู่ในกล่อง กระดาษขนาดใหญ่ วางกลางห้องประชุมเต็มไปหมด ซึ่งยากต่อการค้นหา ควรสร้างชั้นเอกสาร เคลื่อนที่ โดยมีลักษณะเข้ากับโต๊ะประชุมได้อย่างสวยงามและกลมกลืนวางไว้หน้าโต๊ะประชุมของ คณะกรรมการฯ ทุกๆ ท่าน เพื่อสะดวกต่อการค้นหาข้อมูลของตนเองและเพื่อใช้เก็บเอกสารที่ไม่ใช้ชั่วคราวขณะหรือหลังการประชุมได้อย่างเต็มที่

(2) ใช้ระบบการจัดวาง (Lay-out System) ที่มีประสิทธิภาพมาปรับปรุงการ จัดวาง โต๊ะ เก้าอี้ เครื่องมือต่างๆ และเอกสารจ่ายแจกให้มีความสัมพันธ์กันตามกระบวนการ ทำงาน (Workflow) โดยจะมีการใช้เนื้อที่น้อยลง แต่สามารถใช้อุปกรณ์ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วได้ และควรปรับปรุงห้องประชุมคณะกรรมการฯ ให้ใหญ่กว่า ในปัจจุบัน โดยการแก้ไขตัดแปลง ขยายห้องหรือเปลี่ยนเป็นห้องประชุมที่ใหญ่กว่าที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบัน ซึ่งคับแคบเกินไป ทำให้การปฏิบัติงานบางส่วนในปัจจุบันไม่สามารถปฏิบัติได้รวดเร็ว เท่าที่ควร อาทิ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการแจกจ่ายเอกสารให้แก่คณะกรรมการฯ การเข้าออก



เพื่อชี้แจงของส่วนราชการที่มาชี้แจงงบประมาณ และการวางเอกสารที่จะใช้ประชุมของคณะกรรมการฯ ที่จะหยิบใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) จัดห้องประชุมขนาดเล็ก 2-3 ห้อง ให้แก่คณะกรรมการฯ สำนักงานงบประมาณ และส่วนราชการได้ใช้ประชุมภายในหรือปฏิบัติงานประจำที่เร่งด่วนที่ต้องนำติดตัวมาด้วย ในขณะที่ต้องรอเข้าชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ อยู่ เพื่อไม่ให้งานประจำเสียไป

(4) จัดเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้พอเพียงและทั่วถึง ทั้งในห้องประชุมคณะกรรมการฯ ห้องประชุมเล็ก และห้องรอคอยขณะเข้าชี้แจงงบประมาณ อาทิ เครื่องโทรศัพท์ เครื่องโทรสาร เครื่องคำนวณเลข เครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อให้คณะกรรมการฯ สังกัดงบประมาณ และส่วนราชการได้ใช้ติดต่อและประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

(5) จัดป้ายให้เห็นชัดเจนไว้หน้าห้องประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อแจ้งให้ทราบว่าส่วนราชการใดกำลังชี้แจงงบประมาณอยู่ และลำดับถัดไปจะเป็นส่วนราชการใด ที่จะต้องเข้าชี้แจงถัดไป เพื่อให้ส่วนราชการที่ต้องชี้แจงในลำดับถัดไป ได้มาอยู่ใกล้หน้าห้องประชุม เพื่อจะไม่เสียเวลาของคณะกรรมการฯ ที่ต้องรอคอยส่วนราชการเข้าชี้แจงงบประมาณเป็นเวลานานเกินไป ดังที่เคยปรากฏอยู่เป็นประจำ ซึ่งทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ขาดประสิทธิภาพไปเท่าที่ควร

(6) จัดโต๊ะประชาสัมพันธ์ตรงหน้าห้องประชุมพร้อมเครื่องโทรศัพท์ เพื่อจะได้คอยแจ้งและตามให้ส่วนราชการให้เข้าห้องประชุมอย่างเป็นระเบียบและรวดเร็ว และคอยให้คำตอบแก่ส่วนราชการที่โทรศัพท์เข้ามา เพื่อตรวจสอบและเดินทางเข้ามาชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ ในลำดับถัดๆ ไป จากภายนอกรัฐสภา

สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินงานให้ได้ตามข้อเสนอดังกล่าว นั้น สำนักงานเลขาธิการจำเป็นต้องมีแผนงานและบุคลากร ประกอบทั้งเครื่องอุปกรณ์ที่ทันสมัย และสถานที่ที่จะใช้ในการประชุมและรอคอยการเข้าชี้แจงที่กว้างขวางและพอเพียง ซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลที่จะจัดสรรให้แก่รัฐสภาหรือสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งปัจจุบันได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนเงินที่น้อยมาก ไม่พอเพียงต่อการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องของบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนไปยังรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้ ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมักจะเห็นว่างานของฝ่ายบริหารของตนเองสำคัญและจำเป็นมากกว่า จึงมักจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติมากจนเกินไป ดังนั้นงบประมาณรายจ่ายจึงจัดสรรให้แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้สัดส่วนกัน โดยเฉพาะระหว่างสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการ

วิจัยค้นหาแนวทางที่จะให้มีการจัดสรรงบประมาณให้ได้สัดส่วนและมีคุณภาพ ระหว่างสาม
อำนาจ โดยยังยึดถือหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ยังให้รัฐบาลหรือฝ่าย
บริหารเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาต่อไป โดยควรต้องมี
การปรับปรุงวิธีการเสนองบประมาณของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารบางส่วน

4.2 การปรับปรุงระบบและกระบวนการงบประมาณ

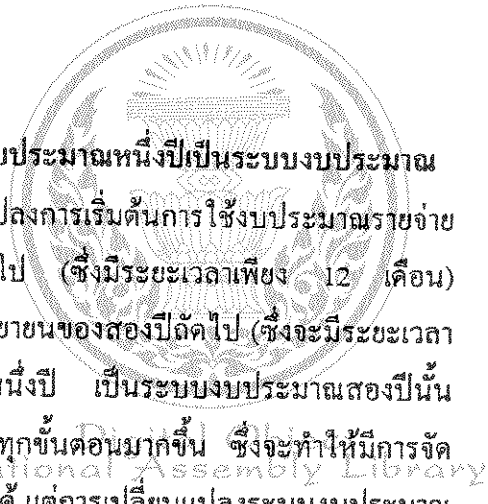
เนื่องจากระบบและกระบวนการงบประมาณในปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของต้นเหตุที่
เป็นอุปสรรคและปัญหาสำคัญต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ให้มี
ประสิทธิภาพสูงขึ้นได้เท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบ (System) และกระบวนการ
(Process) งบประมาณในปัจจุบัน เพื่อให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ มี
ประสิทธิภาพสูงขึ้น

4.2.1 การปรับปรุงระบบงบประมาณ

4.2.1.1 ปรับปรุงระบบระยะเวลาการจัดทำงบประมาณ

โดยการนำระบบงบประมาณสองปีมาใช้ หรือปรับปรุงระบบงบประมาณหนึ่งปี
ให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เนื่องจากระยะเวลาของการใช้งบประมาณแบบหนึ่งปีนั้นมีเวลาจำกัดมาก
ในการจัดทำงบประมาณเพื่อให้ทันกับกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี ก่อนที่จะเริ่มมีการใช้งบประมาณ
ในปีต่อไป ดังที่กล่าวไว้แล้วในการวิเคราะห์อุปสรรคและปัญหาในการพิจารณางบประมาณใน
หัวข้อที่ 3.4.2.1 ของบทที่ 3 ของรายงานวิจัยฉบับนี้ ดังนั้นจึงควรต้องพิจารณาขยายเวลาในการ
จัดทำงบประมาณให้มากขึ้น โดยเฉพาะขั้นตอนการพิจารณางบประมาณ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญ
ที่สุดในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติได้อย่างแท้จริง โดย
ให้มีระยะเวลามากขึ้น ซึ่งปกติสภาผู้แทนราษฎรมักจะกำหนดระยะเวลาให้แก่ คณะกรรมการฯ
พิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดเพียงประมาณสองเดือนหรือ 60 วันเท่านั้น ที่จะ
ต้องพิจารณาให้เสร็จ เพื่อที่จะไม่ให้เวลาสภาผู้แทนราษฎรมากไป เนื่องจากเกรงว่าจะมีผลเสียต่อ
ประชาชนหากงบประมาณประกาศล่าช้าไป และให้สภาผู้แทนราษฎรได้ใช้เวลาที่เหลืออยู่อีก
ประมาณ 45 วัน ไปพิจารณาในวาระต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เสร็จทันภายใน 105 วัน
ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน มาตรา 180 กำหนดไว้

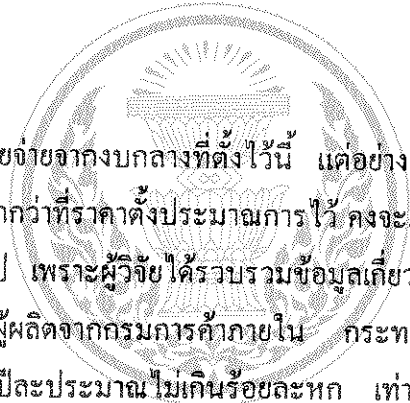
ในการพิจารณาปรับปรุงเพื่อจะขยายเวลาให้แก่คณะกรรมการฯให้มากขึ้น เพื่อ
คณะกรรมการฯจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พร้อมทั้งรายละเอียด
ให้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นนั้น สามารถดำเนินการได้สองแนวทางด้วยกัน คือ



1) เปลี่ยนระบบงบประมาณจากระบบงบประมาณหนึ่งปีเป็นระบบงบประมาณสองปี : งบประมาณสองปีนั้น หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการเริ่มต้นการใช้งบประมาณรายจ่าย จากวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน ของปีถัดไป (ซึ่งมีระยะเวลาเพียง 12 เดือน) เป็นการเริ่มต้นปีงบประมาณจากวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายนของสองปีถัดไป (ซึ่งจะมีระยะเวลา 24 เดือน) ซึ่งการเปลี่ยนจากการใช้ระบบงบประมาณหนึ่งปี เป็นระบบงบประมาณสองปีนั้น จะทำให้การจัดทำงบประมาณมีระยะเวลาการจัดทำสำหรับทุกชั้นตอนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีการจัดทำงบประมาณได้อย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ แต่การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากหนึ่งปีเป็นสองปีนั้น เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และแก้ไขเพิ่มเติม) โดยเฉพาะในมาตรา 4 วรรค 4 ที่ระบุไว้ว่า “ปีงบประมาณ หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึง 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น” ให้ระบุเป็น “ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึง 30 กันยายน ของสองปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปทั้งสองปีนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้นๆ ”

- และต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรค 1 ที่ระบุไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร” ให้ระบุเป็น “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน.....วัน นับแต่วันร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร” โดยจำนวนวันที่จะต้องใช้ในการพิจารณานั้น ต้องขึ้นอยู่กับความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรว่า สภาผู้แทนราษฎรควรจะใช้ระยะเวลาานเท่าใด จึงจะพอเพียงที่จะพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยจะต้องพยายามให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกท่านมีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น และพิจารณาได้อย่างเต็มที่ตามระเบียบข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรที่จะกำหนดไว้ต่อไป

และในการใช้ระบบงบประมาณสองปีนั้น จะต้องระวังในระหว่างขั้นตอนการบริหารงบประมาณด้วย เพราะราคาคงคลังและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงที่สูงขึ้นได้ จากการประมาณการไว้ในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณในครั้งแรก เพราะชั้นจัดเตรียมและชั้นบริหารงบประมาณจะมีระยะเวลาห่างกันประมาณ 2-3 ปี ดังนั้นอาจจะตั้งงบกลางสำรองจ่ายเพื่อเหตุฉุกเฉินและจำเป็นไว้จำนวนหนึ่ง ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงราคาไป



มาก ส่วนราชการสามารถขออนุมัติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายจากงบกลางที่ตั้งไว้นี้ แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเอกสารฉบับนี้ ได้เคยวิจัยเรื่องราคาที่จะสูงขึ้นมากกว่าที่ราคาตั้งประมาณการไว้ คงจะเป็นไปได้ยาก หากภาวะเศรษฐกิจไม่ผันผวนมากจนผิดปกติไป เพราะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า หรือดัชนีผู้บริโภคและดัชนีผู้ผลิตจากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ในช่วงระยะเวลาเจ็ดปี มีการเปลี่ยนแปลงเพียงปีละประมาณไม่เกินร้อยละหก เท่านั้น (ณรงค์ สักพันโรจน์ 2541 : 142-143)

Digital Object
National Assembly Library

การใช้ระบบงบประมาณสองปีอาจจะพิจารณาแผนงานต่าง ๆ ให้เป็นลักษณะ Rolling Plan ซึ่งจะช่วยให้มีการคาดการณ์ต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีสมัยการบริหารอยู่สี่ปีได้ ซึ่งจะสะดวกและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้

โดยสำนักงบประมาณอาจจะพิจารณาเปลี่ยนปฏิทินงบประมาณ ซึ่งเดิมมีระยะเวลาในการดำเนินการตามปฏิทินงบประมาณหนึ่งปี เป็นการใช้เวลาตามในปฏิทินใหม่สองปีแทน ซึ่งอาจจะกำหนดได้โดยจะมีลักษณะกว้างๆ ที่จะขยายเวลาบางขั้นตอนที่จำเป็นเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้มีเวลาพิจารณารายละเอียดกันได้เต็มที่ ขั้นตอนที่ควรขยายเวลา มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 1) ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม
- 2) ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณ
- 3) ขั้นตอนการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐสภา

ดังนั้นปฏิทินงบประมาณใหม่สองปี อาจจะมีลักษณะใหม่ตามตารางที่ 4.1 ที่ผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากนำระบบงบประมาณแบบสองปีมาใช้ จะต้องมีการนำผลการปฏิบัติงานของปีที่ผ่านมาของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้มาพิจารณาประกอบกับแผนงาน งาน หรือโครงการต่างๆ ที่จะนำเสนอต่อสำนักงบประมาณและรัฐสภาด้วย ทั้งนี้เพราะส่วนราชการและหน่วยงานอิสระเหล่านั้น มีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้คล่องตัวขึ้น แต่ยังคงสมควรที่ส่วนราชการและหน่วยงานอิสระเหล่านั้นต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) และมีความโปร่งใส (Transparency) ในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินรวมอยู่ด้วย

ตารางที่ 4.1

ปฏิทินงบประมาณประมาณสองปี

แผนภูมิแสดงกิจกรรมและช่วงเวลาในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2545-2546

กิจกรรมที่สำคัญ	ปีงบประมาณ 2543								ปีงบประมาณ 2544								ปีงบประมาณ 2545							
	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.		
สำนักงานปรมาณูรวมร่วมกับ กค. กศร. และ คณะกรรมการเงินงบประมาณ และแผนนโยบายหลักในการจัดทำงบประมาณประจำปี				3 ต.ค.			2 ต.ค.	(80 วัน)																
สำนักงานปรมาณูแห่งชาติคือเขียนแจ้งเรื่องแนวทางราชการทางปรมาณูและปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-46 ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และดำเนินการ				1 มิ.ย.				30 ก.ย. (ใหม่ 120 วัน) (เดิม 70 วัน)																
คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปี								4 ต.ค.					5 ต.ค.	(ใหม่ 120 วัน) (เดิม 80 วัน)										
สำนักงานปรมาณูแสดงเงิน โด่งดัง งบประมาณประจำปี ดอนยกรัฐมนตรี เพื่อเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติ													6 ต.ค.											
ค.ร.ม. พิจารณาอนุมัติตาม ข้อ 4													15 ต.ค.											
ค.ร.ม. พิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณ รายจ่ายประจำปี จำนวนตามโครงสร้าง แผนงาน และส่วนราชการ													15-25 มิ.ย.											
ร.ม.ต. แต่ละกระทรวง พบบง พิจารณาบททบทวน ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายภายในวงเงินที่ได้ริบอนุมัติ และส่งให้ ส.ง.ป.													26 มิ.ย. 10 ต.ค.											
สำนักงานปรมาณูพิจารณาหลักของงบประมาณ ที่ ร.ม.ต. แต่ละกระทรวง พบบง ขอปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และรวบรวมเสนอ ค.ร.ม. ให้ความเห็นชอบและอนุมัติ													20-27 (7 วัน) เม.ย.											
ค.ร.ม. พิจารณาเห็นชอบ และอนุมัติตามข้อ 8													27 มิ.ย. 31 ต.ค.											
สำนักงานปรมาณูจัดทำเอกสารงบประมาณ													4 ต.ค. 3 มิ.ย.	(30 วัน)										
ค.ร.ม. เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ พร้อมเอกสารประกอบต่อรัฐสภา														10 มิ.ย.										
สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาราว 1-2 คณะกรรมการวิสามัญ (8 สัปดาห์)																	1 ต.ค. 30 ต.ค.	(80 วัน) (เดิม 30 วัน)						
สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาราว 2-3																					7-9			
นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย																					15-30			

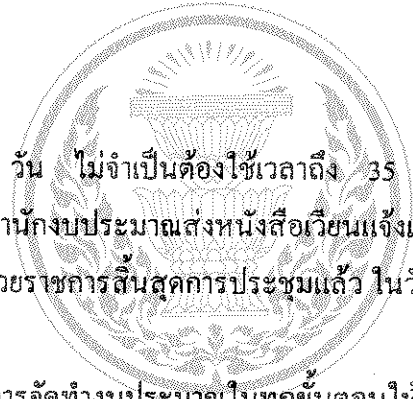
หมายเหตุ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสองปีเป็นไปได้ จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ดังต่อไปนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 180 ที่ระบุเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้เสร็จภายในร้อยห้าวัน ให้ขยายเวลาการพิจารณารองสภาผู้แทนเพิ่มขึ้น
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (และแก้ไข) มาตรา 4 ที่กำหนดระยะเวลาของงบประมาณประจำปี จากหนึ่งปีเป็นสองปี
- ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 (และแก้ไข) ข้อ 5 เรื่องระยะเวลาวงเงินและวิธีอื่นๆ

2) **ปรับปรุงเวลาการจัดทำงบประมาณในระบบหนึ่งปีที่ให้อยู่** : โดยปกติสำนักงบประมาณจะกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบในปลายเดือนตุลาคมเกือบทุกปี และสำนักงบประมาณพร้อมทั้งสามหน่วยราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณในราวปลายปลายเดือนพฤศจิกายน หรือต้นเดือนธันวาคม (ซึ่งตามตารางที่ 4.2 ในปีงบประมาณ 2543 ได้กำหนดปฏิทินงบประมาณไว้ในวันที่ 23 พฤศจิกายน -4 ธันวาคม 2541 เป็นระยะเวลา 12 วัน) แล้วจึงส่งหนังสือเวียนเรื่องทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรอบค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายได้ประจำปี ไปให้รัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ทราบ และดำเนินกร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า อาจพิจารณาปรับปรุงเวลาในแต่ละขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น (ตามตารางที่ 4.2) โดยสามารถพิจารณาปรับปรุงได้ดังนี้

2.1) กำหนดเวลาเริ่มต้นของแต่ละขั้นตอนให้เร็วขึ้น : อาทิ หากพิจารณาขั้นตอนที่ (1) การกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายเพื่อแจ้งให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ ขั้นตอน (2) กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมกำหนดรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณ และขั้นตอนที่ (3) สำนักงบประมาณ ทำหนังสือเวียนแจ้งเรื่องทิศทางและอื่นๆ ให้รัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ทราบและดำเนินการแล้ว

จะเห็นได้ว่าสามารถดำเนินการและกำหนดให้ 3 ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นได้เร็วขึ้นได้ โดยขั้นตอนที่ (1) กำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อแจ้งให้คณะรัฐมนตรีรับทราบได้ภายใน 15 วัน หลังวันสิ้นสุดงบประมาณประจำปีของปีล่วงมาในวันที่ 30 กันยายนได้ ไม่จำเป็นต้องรอไปถึงปลายเดือนตุลาคม หรือต้นเดือนพฤศจิกายน จึงจะแจ้ง (ปีงบประมาณ 2543 ได้แจ้งเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541) ในขั้นตอนที่ (2) สามารถให้สี่หน่วยราชการประชุมร่วมพิจารณางบประมาณได้ในวันที่ 16 ตุลาคม ของทุกปีได้ ไม่จำเป็นต้องรอไปจนถึงประมาณสิ้นเดือนพฤศจิกายน จึงจะมีการประชุม (ตามปีงบประมาณ 2543 ตารางที่ 4.2 สำนักงบประมาณกำหนดไว้เป็น 23 พฤศจิกายน ถึง 4 ธันวาคม 2541 เป็นระยะเวลา 12 วัน) โดยวิธีการกำหนดให้การจัดทำงบประมาณเร็วขึ้นนี้ จะทำให้สี่หน่วยราชการช่วยประชุมพิจารณางบประมาณได้ในวันที่ 16 ตุลาคม ถึง 28 ตุลาคม 2541 โดยยังใช้ระยะเวลาพิจารณา 12 วันเช่นเดิม) ในขั้นตอนที่ (3) สำนักงบประมาณสามารถส่งหนังสือเวียนแจ้ง เรื่องทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และอื่นๆ ให้รัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ทราบและดำเนินการได้ หลังจากการ



ประชุมของสี่หน่วยราชการสิ้นสุดลงได้ทันทีภายใน 15 วัน ไม่จำเป็นต้องใช้เวลาถึง 35 วัน (ดังการจัดทำงบประมาณในปี 2543 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานงบประมาณส่งหนังสือเวียนแจ้งเรื่อง ทิศทางและอื่นๆ ในวันที่ 8 มกราคม 2542 หลังจากที่สี่หน่วยราชการสิ้นสุดการประชุมแล้ว ในวันที่ 4 ธันวาคม 2541)

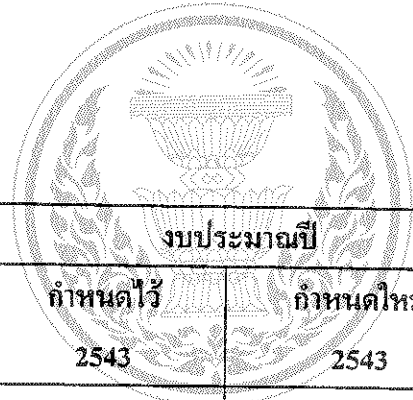
หากได้มีการพิจารณาให้มีการเริ่มต้น การจัดทำงบประมาณในทุกขั้นตอนให้เร็ว ขึ้น ไม่ให้มีการจัดงบประมาณล่าช้าอย่างที่เป็นอย่าง ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความล่าช้าเป็นตัวอย่าง ช่างต้นใน สามขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ (1) ถึงขั้นตอนที่ (3) ไว้แล้ว จะทำให้มีระยะเวลาการจัดทำ งบประมาณเหลือที่จะเพิ่มให้แก่ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณของรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ได้มากขึ้นในขั้นตอนที่ 4, 5 และ 6 ตามลำดับ (ตามตารางที่ 4.2 ที่เสนอไว้)

ตารางที่ 4.2

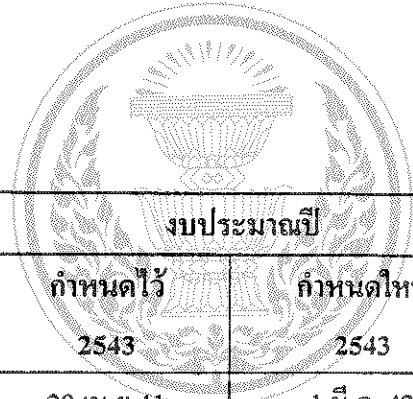
ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	กำหนดไว้ 2543	กำหนดใหม่ 2543
1. คณะรัฐมนตรีรับทราบ เรื่องการกำหนดปฏิทิน งบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่สำนักงาน งบประมาณ เสนอ	27 ต.ค.41	15 ต.ค.41
2. กระทรวงการคลัง สำนักงาน งบประมาณ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุม ร่วมกันพิจารณากำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบาย งบประมาณ ครั้งที่ 1	23 พ.ย.-4 ธ.ค.41 (12 วัน)	22 ต.ค.-2 พ.ย.41 (12 วัน)
3. สำนักงาน งบประมาณ ส่งหนังสือเวียนแจ้ง เรื่อง ทิศทาง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรอบวงเงิน ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง และคู่มือการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และประมาณการรายได้ประจำปี ให้รัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมทราบ และดำเนินการ	8 ม.ค.41	17 พ.ย.42

ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	กำหนดไว้ 2543	กำหนดใหม่ 2543
4. รัฐมนตรีมอบหมายนโยบายให้ส่วนราชการ / รัฐวิสาหกิจในสังกัดพิจารณาจัดทำรายละเอียดคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ภายใต้อกรอบวงเงินค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง ตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด	9-15 ม.ค.42 (1 สัปดาห์)	24 พ.ย.-1 ธ.ค.41 (1 สัปดาห์)
5. ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ จัดทำรายละเอียดคำขอ งบประมาณ ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด	15-29 ม.ค.42 (2 สัปดาห์)	2-30 ต.ค. 41 (4 สัปดาห์)
6. ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ เสนอรายละเอียดคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด พิจารณากลับกรอง	29 ม.ค. 42	2 ม.ค.42
7. กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยประชุม ร่วมกันพิจารณากำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบาย งบประมาณ ครั้งที่ 2	ม.ค. – ก.พ..42	9-30 ม.ค..42
8. สำนักงานประธานนำข้อเสนอวงเงินงบประมาณ รายจ่าย ประมาณการรายได้ วงเงินกู้ และนโยบาย งบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะ รัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ	11 ก.พ..42 (วันพฤหัสบดี)	31 ม.ค.42



ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	กำหนดไว้ 2543	กำหนดใหม่ 2543
9. คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ งบประมาณรายจ่าย ตาม ข้อ 8	16 ก.พ.42 (วันอังคาร)	7 ก.พ.42
10. กระทรวงกลั่นกรองรายละเอียดคำของบประมาณ รายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจใน สังกัด ให้สอดคล้องกับทิศทางการจัดสรร งบประมาณประจำปี ภายใต้กรอบวงเงินคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง ตามที่สำนักงบประมาณกำหนด	22 ม.ค.-5 ก.พ.42 (2 สัปดาห์)	2-12 ม.ค. 42 (2 สัปดาห์)
11. กระทรวงรวบรวมและส่งวงเงินและรายละเอียด คำขอของบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วน ราชการ/รัฐวิสาหกิจตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เห็นชอบแล้ว	5 ก.พ. 42	16 ม.ค. 42
12. สำนักงบประมาณพิจารณารายละเอียดคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ/ รัฐวิสาหกิจ	5 ก.พ.-7 เม.ย. 42	16 ม.ค. - 15 ก.พ. 42
13. คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ พิจารณา กลั่นกรองงบประมาณรายจ่ายประจำปี	26 ก.พ.-7 เม.ย.42	6 ก.พ. - 15 ก.พ. 42
14. สำนักงบประมาณเสนอวงเงิน รายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปี และหลักเกณฑ์การ ทบทวนวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของกระทรวง ทบวง ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี	16 เม.ย.42 (วันศุกร์)	22 ก.พ. 42



ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	กำหนดไว้ 2543	กำหนดใหม่ 2543
15. คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงิน รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี และหลักเกณฑ์การทบทวนฯ ตามข้อ 14 โดยมอบหมายให้รัฐมนตรี แต่ละกระทรวง ทบวง พิจารณาทบทวนยืนยันขอวงเงิน และรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ/ รัฐวิสาหกิจในสังกัด	20 เม.ย.41 (วันอังคาร)	1 มี.ค. 42
16. รัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ทบวง พิจารณาทบทวน วงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจในสังกัด ตามมติ คณะรัฐมนตรี และส่งให้สำนักงบประมาณ	20-27 เม.ย. 42 (1 สัปดาห์)	1-8 มี.ค. 42
17. สำนักงบประมาณเสนอผลการพิจารณาทบทวน วงเงิน และรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย ประจำปีฯ ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะ รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ	6 พ.ค.42	9 มี.ค.42
18. คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงิน และรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามข้อ 17	11 พ.ค.41 (วันอังคาร)	13 มี.ค.42 (วันอังคาร)
19. สำนักงบประมาณดำเนินการจัดพิมพ์ร่าง พระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณ	12-28 พ.ค. 42 (17 วัน)	14-30 มี.ค. 42

Digital Object
National Assembly Library



ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	กำหนดไว้ 2543	กำหนดใหม่ 2543
20. คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสาร งบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร	1 มี.ย.42 (วันอังคาร)	1 เม.ย.42
21. สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ 1	24-25 มี.ย.41 (2 วัน)	24-26 เม.ย.42
22. คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี	1 พ.ค.-25 ส.ค.42 (ประมาณ 8 1/2 สัปดาห์)	1 พ.ค. – 30 มี.ย. 42
23. คณะกรรมาธิการฯ นัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แปรญัตติเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการ วิสามัญฯ	26 ส.ค.42	1 ก.ค.42
24. คณะกรรมาธิการฯ พิจารณารายการแปรญัตติ เพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และพิจารณา ข้อสังเกตฯ	27 และ 30-31 ส.ค.42 (3 วัน)	2-4 ก.ค. 42 (3 วัน)
25. กองกรรมาธิการพิมพ์รายงานของ คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี	1-5 ก.ย.42 (5 วัน)	5-9 ก.ค. 42 (5 วัน)
26. คณะกรรมาธิการฯ ตรวจสอบและส่งรายงานของ คณะกรรมาธิการฯ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร	6 ก.ย.42	10 ก.ค.42



ขั้นตอนและกิจกรรม	งบประมาณปี	
	กำหนดไว้ 2543	กำหนดใหม่ 2543
27. สถาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ 2-3	15-16-17 ก.ย.42 (3 วัน)	11-13 ก.ค.42 (3 วัน)
28. วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	24 ก.ย. 42 (วันศุกร์)	15 ก.ค. - 5 ส.ค. 42 -

หมายเหตุ :- กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 กำหนดว่าสถาผู้แทนราษฎรฯ จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ถึงสถาผู้แทนราษฎร

2.2) ลดเวลาในการจัดทำงบประมาณในบางขั้นตอนลงให้น้อยลง เพราะบางขั้นตอนเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นต้องใช้เวลานานในการพิจารณาหรือจัดทำ อาทิ (1) ในขั้นตอนที่ 1 ปฏิทินงบประมาณปี 2543 (ตามตารางที่ 4.2) สามารถลดเวลาการจัดทำให้เสร็จภายใน 15 วัน โดยเริ่มในวันที่ 15 ตุลาคมได้ ไม่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาถึง 27 วัน ดังที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ในขั้นตอนที่ 1 ในการกำหนดปฏิทินงบประมาณ 2543 ไว้ (ตามตารางที่ 4.2) (2) ในขั้นตอนที่ 19 ซึ่งสำนักงบประมาณดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น สามารถใช้เวลาเพียง 10 วันได้ ไม่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาถึง 17 วัน เพราะการพิมพ์เอกสารงบประมาณสามารถกระจายให้หลายโรงพิมพ์ พิมพ์เอกสารร่างงบประมาณฯ และเอกสารงบประมาณ อื่นๆ ที่มีความแตกต่างกันอยู่ 13 ฉบับได้ในเวลาเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องจำกัดโรงพิมพ์ในการพิมพ์เอกสารหลายๆ เล่มในจำนวนโรงพิมพ์น้อยๆ ในขณะที่มีความจำเป็นต้องเร่งการพิมพ์เอกสารงบประมาณเพื่อนำมาพิจารณาในขั้นตอนต่างๆ ในรัฐสภาและในคณะกรรมการฯ ให้เร็วที่สุด และเพื่อต้องการเวลาพิจารณาให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

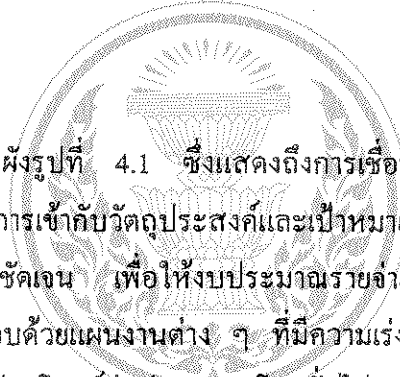
2.3) ใช้วิธีเหลื่อมเวลาในการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งหมายถึงการจัดทำงบประมาณไปพร้อมๆ กันในเวลาเดียวกันของขั้นตอนบางขั้นตอนที่ไม่จำเป็นต้องหยุดรอกัน เพราะไม่มีความเกี่ยวพันกันในเวลานั้น โดยสามารถที่จะปฏิบัติงานไปพร้อมกันได้โดยอิสระ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของการจัดทำงบประมาณสามารถดำเนินการไปได้รวดเร็ว

และมีเวลาเหลือจากการปฏิบัติงานในลักษณะเดิมๆ ได้เพิ่มอีก อาทิ (1) ขั้นตอนที่ 2 กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมร่วมกันพิจารณากำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณครั้งที่ 1 (ตามตารางที่ 4.2) ไม่จำเป็นต้องรอการปฏิบัติงานของงบประมาณในขั้นตอนที่ 1 ที่ต้องให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ เรื่องการกำหนดปฏิทินงบประมาณประจำปีตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอสิ้นสุดลงแล้ว จึงจะดำเนินงานในขั้นตอนที่ 2 ซึ่งจะเห็นได้ในปฏิทินงบประมาณปี 2543 ในตารางที่ 4.2 การดำเนินงานของขั้นตอนที่ 2 กำหนดเริ่มวันที่ 23 พฤศจิกายน ปี 2541 หลังจากที่คณะรัฐมนตรีรับทราบเรื่องการกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอไปแล้วถึง 30 วัน แต่อาจจะเริ่มขั้นตอนที่ 2 ระหว่างวันที่ 1 ถึง 15 ตุลาคม 2541 ในขณะที่แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเรื่องปฏิทินงบประมาณในขั้นตอนที่ 1 อยู่ก็สามารถปฏิบัติได้ โดยแจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงการได้ส่งปฏิทินงบประมาณไปให้คณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว (2) ในขั้นตอนที่ 5 เกี่ยวกับส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ จัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณ ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายในส่วนอื่นๆ อีกมากที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายที่รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ตามขั้นตอนที่ 4 หรือที่สำนักงานงบประมาณจะส่งหนังสือเวียนแจ้งทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและอื่นๆ มาตามขั้นตอนที่ 3 อาทิ เรื่องแผนงานหรืองานประจำหรือต่อเนื่องต่างๆ หรือเรื่องงบประมาณในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำและหมวดต่างๆ ที่จำเป็นต้องคำนวณและจัดเตรียมไว้ล่วงหน้าในลักษณะปฏิบัติงานหลัอมปีได้ โดยไม่จำเป็นต้องเริ่มดำเนินงานหลังวันที่ 25 ธันวาคม 2541 ที่ขั้นตอนที่ 4 จะจบลง หรือหลังวันที่ 8 มกราคม 2541 ที่ขั้นตอนที่ 3 จะจบลง เป็นต้น

4.2.2 นำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงานที่สมบูรณ์มาใช้

จะต้องนำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงานที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมาปฏิบัติให้ได้ผล โดยการปรับปรุงสิ่งที่ยังเป็นข้อบกพร่องของการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงานในปัจจุบันให้หมดไป เพื่อป้องกันมิให้ทุกคณะกรรมการฯ ซึ่งปกติมักจะนำข้อบกพร่องเหล่านี้มาซักถามส่วนราชการที่เข้ามาชี้แจงในคณะกรรมการฯ อยู่เสมอ ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองเวลา ในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ โดยจะต้องปรับปรุงสิ่งบกพร่องดังต่อไปนี้คือ

(1) จัดโครงสร้างแผนงานให้สมบูรณ์ และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่วนราชการยัง



Digital Object
National Assembly Library

ขาดการดำเนินการอยู่ โดยให้ส่วนราชการดำเนินการตามผังรูปที่ 4.1 ซึ่งแสดงถึงการเชื่อมโยง
วัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน โครงการ ของส่วนราชการเข้ากับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของ
แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เห็นได้อย่างชัดเจน เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายเป็น
ไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยแผนงานต่าง ๆ ที่มีความเร่งด่วน
และจำเป็นของประเทศชาติในแต่ละระยะบรรจุอยู่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไปจากการ
ใช้จ่ายงบประมาณ

ผังรูปที่ 4.1

ตัวอย่าง : การเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์ในระดับต่างๆ ของโครงสร้างแผนงาน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วัตถุประสงค์หลัก	- เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร
------------------	--

แผนงาน	การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
--------	--

วัตถุประสงค์หลัก	- เพื่อป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำประมง และแร่ธาตุ รวมทั้งการสูญเสียพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่มีค่า ตลอดจนทั้งความเสื่อมโทรมจากปัญหามลพิษ ทางน้ำ ทางอากาศ และเสียง กากของเสีย และสารอันตราย
------------------	---

แผนงานรอง	บริหารการใช้ประโยชน์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ
-----------	--

วัตถุประสงค์	- เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล
--------------	--

โครงการ (งาน)	จัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล
---------------	---------------------------

วัตถุประสงค์	- เพื่อประสานความร่วมมือทางวิชาการระดับจังหวัดในการ จัดทำแผนปฏิบัติการทรัพยากรชายฝั่ง - เพื่อกำหนดแนวทางการบริหารจัดการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง
--------------	--

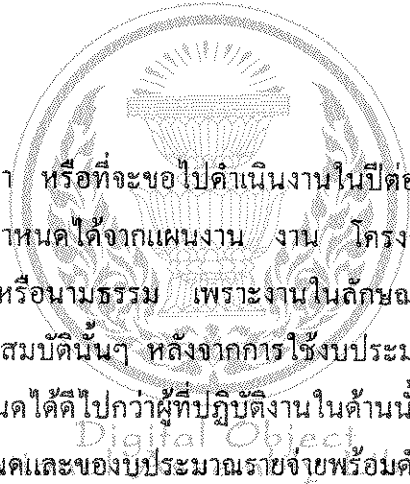


- ศึกษาวิเคราะห์และติดตามตรวจสอบสถานภาพทรัพยากรชายฝั่ง
- ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้
- ศึกษาลักษณะและปริมาณการเคลื่อนตัวของมวลทรายและการตกตะกอนการพังทลายของชายฝั่ง

นอกเหนือจากการมีลักษณะ โครงสร้างแผนงานที่ไม่สอดคล้องกับ โครงสร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว โครงสร้างแผนงานของสำนักงบประมาณที่ใช้อยู่ยังล้าหลังและขาดความสมบูรณ์ครบถ้วนของแผนงานที่จะครอบคลุมให้เข้ากับภาวะการณ์เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในปัจจุบัน เพราะโครงสร้างแผนงานของสำนักงบประมาณได้มีการจัดตั้งขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ซึ่งตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มีภาวะการณ์เศรษฐกิจและสังคมในลักษณะหนึ่ง แต่ในปัจจุบันปี 2542 ที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่มีภาวะการณ์เศรษฐกิจและสังคมในอีกลักษณะหนึ่ง ที่อยู่ในภาวะตกต่ำและถดถอยอยู่เป็นอย่างมาก แต่โครงสร้างแผนงานที่ใช้ตั้งแต่ปี 2527 ก็ยังคงใช้ในรูปลักษณะเดิม ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขแต่ประการใด มีแผนงานที่ไม่จำเป็นต่อการดำเนินงานอยู่ใน โครงสร้างแผนงานอยู่เป็นจำนวนมากและมีความซ้ำซ้อนของแผนงาน งาน และโครงการต่าง ๆ ในโครงสร้างแผนงาน เพราะในแต่ละปีงบประมาณนั้น สำนักงบประมาณมักจะใช้แนวทางในการเพิ่มแผนงาน งาน หรือโครงการต่างๆ เข้าไปในโครงสร้างแผนงานเดิม โดยไม่มีการพิจารณาปรับปรุงขยุบเลิกแผนงาน งาน และโครงการที่มีอยู่เดิม ที่ไม่มีความจำเป็นลง

ดังนั้นคณะกรรมการฯ ควรจะใช้ความรอบคอบและความเข้มงวดในการอนุมัติงบประมาณ ให้มีการนำโครงสร้างแผนงานที่ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์มาพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้แก่แผนงาน งาน และโครงการต่าง ๆ ให้มาก นอกเหนือจากการที่โครงสร้างแผนงานจะต้องสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม

(2) กำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน งาน และโครงการ (Result Indicators) ขึ้น เพื่อแสดงให้เห็น คณะกรรมการฯ ได้เห็นอย่างชัดเจน ถึงความสำเร็จของแผนงาน งาน หรือโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากคณะกรรมการฯ ของปีที่ล่วงมาแล้วว่าได้ผลประการใด เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Based Budget) ที่สำนักงบประมาณกำลังดำเนินการอยู่ด้วยหรือชี้ให้เห็นถึงผลสำเร็จที่จะเกิดขึ้นจากการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากคณะกรรมการฯ ปัจจุบัน ไปปฏิบัติในปีต่อไปว่าจะได้ผลมากน้อยประการใดให้เห็น ได้อย่างชัดเจนในลักษณะรูปธรรม หรือนามธรรมตามหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการฯ มักจะซักถามถึงความสำเร็จของแผนงาน งาน



โครงการ หรือรายการของงบประมาณ สำหรับปีที่ล่วงมา หรือที่จะขอไปดำเนินงานในปีต่อไป การกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงานนั้น จะสามารถกำหนดได้จากแผนงาน งาน โครงการ หรือรายการ ไม่ว่าจะเป็งานในลักษณะสัมมนาหรือวิจัยหรือนามธรรม เพราะงานในลักษณะที่เป็นนามธรรมก็สามารถกำหนดคุณสมบัติ และทดสอบคุณสมบัติต่างๆ หลังจากการใช้งานงบประมาณไปแล้วได้ และผู้ที่กำหนดคุณสมบัตินี้ จะไม่มีผู้ใดกำหนดได้ดีไปกว่าผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านนั้นๆ ซึ่งมีประสบการณ์มากกว่าผู้อื่น ดังนั้นจึงควรเป็นผู้กำหนดและของบประมาณรายจ่ายพร้อมดัชนีชี้วัดมาด้วย ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อผู้ที่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายในระดับต่างๆ โดยสามารถพิจารณาได้อย่างรวดเร็วขึ้น รวมทั้งการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาขง งบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ปัจจุบันส่วนราชการที่ของบประมาณรายจ่ายเข้ามาที่คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่มักจะไม่มีกำหนดดัชนีชี้วัดหรือกำหนดดัชนีชี้วัดที่เลื่อนลอยและไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

(3) การประเมินผลงานเมื่อแผนงานหรือโครงการสิ้นสุดลงนี้ ควรจะมีการประเมินเป็นสองส่วนด้วยกัน ส่วนแรกเป็นการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ ซึ่งจะมีผลงานบางส่วนสำเร็จลงแล้ว เพื่อจะพิจารณาว่าสมควรจะตั้งงบประมาณให้แก่แผนงาน งาน หรือโครงการนั้นต่อไปหรือไม่ และส่วนที่สองประเมินเมื่อแผนงาน งาน หรือโครงการได้เสร็จสิ้นจากวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน หรือโครงการทั้งหมดแล้ว ซึ่งอาจจะมีระยะเวลามากกว่าหนึ่งปีขึ้นไปก็ได้ เพื่อประเมินให้เห็นผลประโยชน์ทั้งหมดและค่าใช้จ่ายทั้งหมดทั้งแผนงาน งาน หรือโครงการว่ามีประโยชน์เป็นประการใดต่อประชาชนหรือเป้าหมายที่วางไว้

ในการประเมินผลนี้ เจ้าหน้าที่ของสำนักประเมินผลของสำนักงานงบประมาณที่ได้เป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมอยู่ในคณะกรรมการฯ ควรจะนำข้อมูลการประเมินผลของปีที่ล่วงมาเสนอให้คณะกรรมการฯ ได้ทราบก่อนการประชุม หรือระหว่างการประชุมที่มีการซักถามเรื่อง การประเมินผล ก็จะทำให้การประชุมของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้อีกทางหนึ่ง

(4) ควรกำหนดองค์ประกอบสำคัญของแต่ละแผนงาน งาน หรือโครงการ ให้มีมาตรฐานเหมือนกันหรือเป็นแนวเดียวกัน ทั้งนี้เพราะงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินมีจำกัด ไม่สามารถที่จะจัดสรรให้แก่แผนงาน งาน หรือโครงการต่างๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ที่ขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายเข้ามา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาคัดเลือกให้เฉพาะแผนงาน งาน หรือโครงการ ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมากกว่า ได้รับการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไปใช้จ่ายได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดองค์ประกอบสำคัญบางประการของแผนงาน งาน หรือโครงการ เพื่อนำมาเปรียบเทียบว่าแผนงาน งาน หรือโครงการใด มีความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นผลประโยชน์ต่อประเทศมากกว่าองค์ประกอบสำคัญควรมีมาตรฐาน ในการ



วัดหรือเปรียบเทียบที่เป็นแนวเดียวกัน ไม่ควรแตกต่างกัน เพื่อจะได้แผนงาน งาน หรือโครงการ ที่ควรรับการจัดสรรงบประมาณ ได้รับ ไปอย่างแท้จริง

4.2.2 แนวทางปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ (Process)

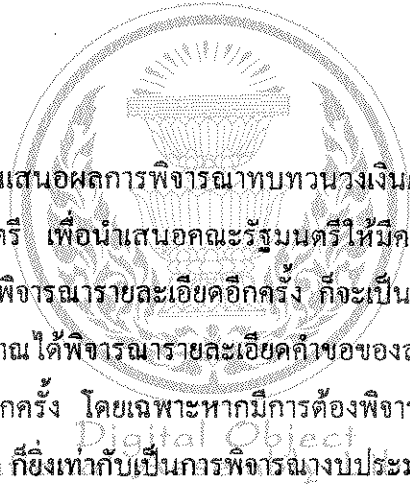
นอกจากจะต้องปรับปรุงแก้ไขในระบบงบประมาณดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังควรจะต้องปรับปรุงแก้ไข กระบวนการงบประมาณด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพควบคู่กัน ไป ดังนี้

4.2.2.1 ลดขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณลง

ควรมีการลดขั้นตอนของกระบวนการจัดทำงบประมาณและขจัดความล่าช้าในบางขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณลง ทั้งนี้เนื่องจากขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการจัดทำงบประมาณมีมากถึง 28 ขั้นตอน (ตามตารางที่ 4.2) ดังนั้นการจัดงบประมาณจึงต้องใช้เวลายาวนาน และยังมีระยะเวลาจำกัดในการจัดทำงบประมาณให้เสร็จภายในกำหนดด้วย ก็ยังจะต้องเร่งรัดจัดทำงบประมาณขึ้นมาก เพื่อให้ทันกำหนดเวลาที่ตั้งไว้ คือ 30 กันยายนของทุกปีงบประมาณ การจัดทำงบประมาณจึงขาดประสิทธิภาพและมีข้อบกพร่องปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ ประกอบทั้งส่วนราชการและสำนักงานงบประมาณก็ไม่มีเวลาไปปรับปรุงแก้ไขระบบ กระบวนการ ขั้นตอน ระเบียบ กฎเกณฑ์ และราคามาตรฐานต่างๆ ให้มีความถูกต้องและครบสมบูรณ์ได้ทั้งหมด

ดังนั้น หากได้มีการพิจารณาลดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณที่ไม่จำเป็นลง ก็จะทำให้มีเวลาเหลือพอที่จะจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ สำหรับขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณที่ควรตัดและยุบเลิกลงได้ตามปฏิทินงบประมาณ (ตามตารางที่ 4.2) นั้น มีดังนี้

(1) ขั้นตอนที่ 16 ที่ให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ทบวง พิจารณาทบทวนวงเงิน และรายละเอียดงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในสังกัดตามมติคณะรัฐมนตรี และส่งให้สำนักงานงบประมานั้น เนื่องจากรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ได้มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นในงบประมาณรายจ่ายในขั้นตอนที่ 15 มาก่อนแล้ว โดยคณะรัฐมนตรีในขั้นตอนที่ 15 เมื่อมีความเห็นชอบอย่างไรก็มีมติให้รัฐมนตรีไปดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีจึงไม่จำเป็นต้องนำไปพิจารณาแล้วต้องเสนอสำนักงานงบประมานแล้วเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำส่งมาให้คณะรัฐมนตรีอีกหลายขั้นตอน หากจำเป็นต้องทบทวนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ควรทบทวนเฉพาะกระทรวงที่มีปัญหาเท่านั้น และเป็นการภายในระหว่างกระทรวงกับสำนักงานงบประมาน โดยควรมีมติคณะรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงและสำนักงานงบประมานไปดำเนินการกันเอง ไม่ต้องมานำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกในขั้นตอนที่ 16 และ 17



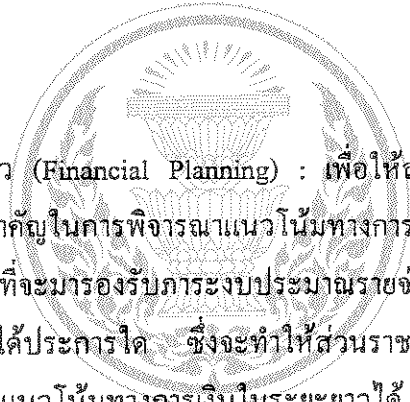
(2) ขั้นตอนที่ 17 ที่ให้สำนักงานประมาณเสนอผลการพิจารณาทบทวนวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพราะการที่สำนักงานประมาณจะต้องไปทบทวนพิจารณารายละเอียดอีกครั้ง ก็จะเป็นการไปทำงานซ้ำซ้อนกันในขั้นตอนที่ 12 ที่สำนักงานประมาณได้พิจารณารายละเอียดคำขอของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมาพิจารณาอีกครั้ง โดยเฉพาะหากมีการต้องพิจารณารายละเอียดที่แก้ไขและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมทั้งหมด ก็ยิ่งเท่ากับเป็นการพิจารณางบประมาณใหม่ทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีความจำเป็น เพราะส่วนราชการจะมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดคำของบประมาณอยู่ตลอดเวลา และถึงอย่างไรก็ตามหากต้องมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดจริงๆ ก็ยังสามารถกระทำได้ในระหว่างปีงบประมาณ โดยการขออนุมัติจากสำนักงานประมาณได้ ส่วนในข้อ 16-17 ที่จะต้องให้สำนักงานประมาณพิจารณาเสร็จแล้ว ต้องนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเข้าให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก็จะไปซ้ำซ้อนกับงานในขั้นตอนที่ 15 ที่คณะรัฐมนตรีได้มีโอกาสประชุมและพิจารณาอยู่ด้วย

(3) ข้อ 18 ที่ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงิน และรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามข้อ 17 เนื่องจากในข้อ 15 สามารถดำเนินการพิจารณาเห็นชอบวงเงิน และรายละเอียดงบประมาณอยู่แล้ว และถ้ามีรายละเอียดมาก คณะรัฐมนตรีก็สามารถยืดเวลาในการพิจารณาออกไปในครั้งเดียวกันได้อยู่แล้วด้วย

(4) ในขั้นตอนที่ ระหว่างที่ 2 และขั้นตอนที่ 3 (ตามตารางที่ 4.2) ในการกำหนดเวลาที่สำนักงานประมาณจะต้องส่งหนังสือเวียนแจ้งเรื่องเกี่ยวกับ ทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและอื่นๆ หลังจากจบขั้นตอนที่ 2 ที่สำนักงานราชการได้มาประชุมกำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณครั้งที่ 1 ในวันที่ 4 ธันวาคม 2543 เป็นการทิ้งช่วงระยะเวลาถึง 35 วัน ก่อนที่สำนักงานประมาณจะส่งหนังสือเวียนแจ้งเรื่อง ทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น ควรจะได้มีการขจัดความล่าช้าของขั้นตอนนี้ ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ

4.2.2.2 ปรับปรุงกระบวนการด้านการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

เนื่องจากการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายเป็นกระบวนการสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ หากมีการจัดเตรียมที่ดีจะช่วยให้คณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ปัจจุบันการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการมีปัญหาและอุปสรรคต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ อยู่หลายประการที่ควรพิจารณาแก้ไขดังต่อไปนี้ คือ



1) ควรมีการวางแผนทางการเงินระยะยาว (Financial Planning) : เพื่อให้ส่วนราชการที่ของงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ได้ยึดถือเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาแนวโน้มทางการเงินในระยะยาวว่ามีความเป็นไปได้ในทางศักยภาพทางการเงินที่จะมารองรับภาระงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการต่างๆ จัดเตรียมขออนุมัติเข้ามาในแต่ละปีได้ประการใด ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการต่างๆ จัดเตรียมขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายมาใกล้เคียงกับแนวโน้มทางการเงินในระยะยาวได้

ส่วนคณะกรรมการฯ ก็สามารถชี้แจงแผนทางการเงินระยะยาวนี้เป็นกรอบในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ส่วนราชการจัดขอเข้ามา ว่าควรอยู่ในระดับวงเงินเท่าใด จึงจะเหมาะสมในแต่ละปี เพื่อไม่ให้เกินกรอบวงเงินของแผนการเงินระยะยาวที่คาดคะเนและกำหนดไว้ หรือคณะกรรมการฯ อาจจะพิจารณาขยายระยะเวลาของแผนงาน งาน หรือโครงการ ให้ยาวขึ้นเพื่อลดขนาดของวงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการขอเข้ามาก็ได้ หากเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ขอมานั้นมากเกินไปภาระเงินงบประมาณแผ่นดินจะรองรับได้ในระยะเวลาที่ส่วนราชการคาดคะเนและของงบประมาณในแต่ละปีเข้ามายังคณะกรรมการฯ ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณรายจ่ายมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะคณะกรรมการฯ สามารถเห็นภาพรวมกว้างของภาวะการเงินหรืองบประมาณที่จะรองรับงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอเข้ามาในแต่ละปีในระยะยาวได้ เพื่อป้องกันการหารายรับของรัฐบาลด้วยการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นภาระมากเกินไปสำหรับประชาชนที่จะรับไว้ได้

2) ควรมีการผ่านขั้นตอนงบประมาณให้ถูกต้อง (Budget Process) : ระบบการจัดเตรียมงบประมาณที่ดีนั้น จำเป็นที่ต้องให้งบประมาณรายจ่ายที่ขอมมาจากระดับล่างหรือผู้ปฏิบัติ คือ กรมกองต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง และนโยบายของกระทรวงก็จะต้องสอดคล้องกับนโยบายในระดับชาติ ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การใช้งบประมาณรายจ่ายโดยทั่วไปเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติสูงสุดเท่าที่จะทำได้ ในขณะเดียวกัน กระทรวงก็สามารถจะกำกับดูแลงบประมาณรายจ่ายของกรมต่างๆ ที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงให้เป็นไปในแนวเดียวกัน ดังนั้นคณะกรรมการฯ ควรพิจารณาและยึดถืองบประมาณรายจ่ายที่ขอมายังคณะกรรมการฯ นั้น จะต้องผ่านกระทรวงและให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง ด้วย การใช้จ่ายงบประมาณจึงจะเป็นประโยชน์สูงสุดได้

3) ควรแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน (Budget Program Structure) : เนื่องจากการจัดเตรียมงบประมาณนั้น จะต้องจัดเตรียมตาม โครงสร้างแผนงานที่มีอยู่ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ที่สำนักงานงบประมาณได้จัดตั้งขึ้นให้แต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต้องปฏิบัติตาม แต่เนื่องจากโครงสร้างแผนงาน ที่สำนักงานงบประมาณ ได้จัดตั้งขึ้นนั้น ได้จัดตั้งมานานแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ซึ่งตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มีภาวการณ์

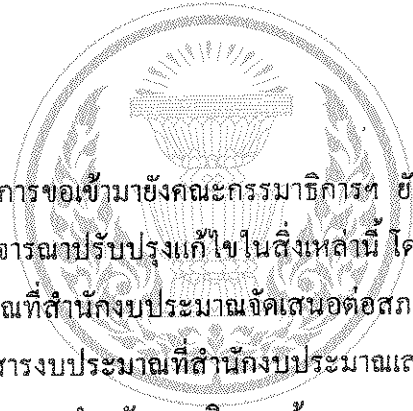
เศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เกือบสิ้นเชิง นอกจากนี้แผนงานต่างๆ ในโครงสร้างแผนงานที่ได้ใช้มาตั้งแต่แรกตั้งแต่ พ.ศ. 2527 จนถึง พ.ศ. 2543 นี้ เป็นเวลาประมาณ 16 ปีแล้ว มีความซ้ำซ้อนของแผนงาน งาน และโครงการ อย่างมากจากการที่ส่วนราชการต่างๆ พยายามขยายขอบเขตการดำเนินงานของตนเองให้กว้างขวางขึ้น ก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนของงานมากขึ้นทุกขณะ แผนงาน งาน และโครงการควรจะระงับ หรือยุบเลิกไปเมื่อหมดความจำเป็นตามกาลเวลา ก็มิได้มีการระงับหรือยุบเลิกไปตามที่ควรจะเป็น

ดังนั้น เมื่อส่วนราชการจะต้องจัดเตรียมงบประมาณ โดยอาศัยโครงสร้างแผนงานที่บกพร่องอยู่ในปัจจุบัน จึงมีการจัดเตรียมงบประมาณที่มีความซ้ำซ้อนของแผนงาน งาน และโครงการกันอยู่เสมอ และมักจะถูกตรวจพบโดยคณะกรรมการอยู่บ่อยครั้ง โดยกรรมการฯ ต้องเสียเวลามาพิจารณาทบทวนการจัดอนุมัติงบประมาณระหว่างหน่วยงานอยู่เป็นประจำ อาทิ เรื่องการใช้งบประมาณรายจ่ายสำหรับการขอจัดยาเสพติดที่มีการใช้งบประมาณในหลายหน่วยงานมากไป

4) ควรจัดและแถลงแนวทางและนโยบายงบประมาณให้ชัดเจน(Budget Policy): ควรมีการจัด แถลงแนวทางและนโยบายงบประมาณในแต่ละปีให้ชัดเจน โดยแสดงให้เห็นถึง (1) ความเชื่อมโยงของนโยบายงบประมาณต่อนโยบายรัฐบาลและ (2) ความเชื่อมโยงของนโยบายงบประมาณต่อนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะได้จัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายได้ถูกต้องครบถ้วนและสมบูรณ์ และส่วนราชการจะได้ไม่ยึดถือแต่เพียงนโยบายของรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวในการจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งเป็นนโยบายระยะสั้น หรือส่วนราชการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ว่าควรที่จะจัดเตรียมและเน้นงบประมาณรายจ่ายทางด้านใดมากน้อยประการใดและไปในทิศทางใด ตามสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ ตลอดทั้งนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศใช้อยู่

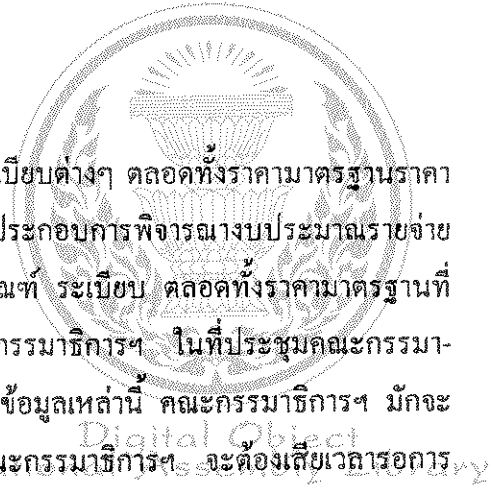
4.2.2.3 ปรับปรุงกระบวนการด้านการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

เนื่องจากคณะกรรมการฯ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณเพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ และอนุมัติผ่านร่างพระราชบัญญัติรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ จึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งในการอนุมัติงบประมาณ หากขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณนี้มีกลไกที่ดีมีประสิทธิภาพสูง การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ก็จะมีประสิทธิภาพสูงตามไปด้วย แต่ในปัจจุบันยังมีอุปสรรคปัญหาบาง



ประการ โดยเฉพาะจากรายละเอียดงบประมาณที่ส่วนราชการขอเข้ามายังคณะกรรมการฯ ยังไม่มีขั้นตอนที่แน่นอนและต่อเนื่องกันในแต่ละปี จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในสิ่งเหล่านี้ โดย

1) ปรับปรุงแก้ไขเรื่องเอกสารงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณจัดเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการฯ เนื่องจากเอกสารงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณเสนอมานั้นมีมากถึง 30 กว่าเล่ม และยากต่อความเข้าใจ โดยเฉพาะสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นสมัยแรก และจะต้องพิจารณารายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ที่ของงบประมาณเข้ามาในเอกสารส่วนนี้ ดังนั้นจึงควร (1) มีคำแนะนำเกี่ยวกับเอกสารแต่ละเล่มนั้นว่ามีวัตถุประสงค์ของการจัดขึ้นมาเพื่ออะไร และจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางด่วนใดบ้าง อาทิ เอกสารสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (เอกสารสีขาวคาดแดง) จัดทำขึ้นเพื่อแสดงถึงแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน งาน หรือโครงการของงบประมาณรายจ่ายเข้ามา โดยระบุวัตถุประสงค์รวม หรือสำหรับกิจกรรมที่จะทำงบประมาณที่จะผูกพันใช้ในแต่ละปี และผลที่ได้รับจากการดำเนินงานนั้นๆ หรือ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 (เอกสารสีขาวคาดเขียว) เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นมาเพื่อแสดงงบประมาณรายรับ ที่จะสามารถจัดเก็บได้ และจะได้จากแหล่งใดเท่าใด พร้อมทั้งสถิติการจัดเก็บรายได้ที่เป็นมาในอดีตเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้นำข้อมูลที่มีอยู่ในเอกสารงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณจัดทำขึ้นให้เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด (2) มีการชี้แจง แนะนำโครงสร้างเนื้อหาของเอกสารว่าแต่ละเล่มประกอบด้วยข้อมูลที่น่าสนใจและจะเปิดค้นหาได้อย่างไรจึงจะสะดวกและรวดเร็ว เนื่องจากปัจจุบันคณะกรรมการฯ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรก จะต้องเปิดหาที่เล่มจากรายละเอียดสารบัญของเอกสารงบประมาณที่มีอยู่ทั้งหมดกว่า 30 เล่ม จะต้องใช้เวลานานกว่าจะค้นพบ และแต่ละเล่มจะมีโครงสร้างรายละเอียดตัวเลขงบประมาณแตกต่างกันออกไปอีกมากพอสมควร คณะกรรมการฯ จึงจะต้องใช้เวลาศึกษา จึงจะสามารถเข้าใจและนำข้อมูลตัวเลขที่มีอยู่ในเอกสารมาใช้ประโยชน์ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หากสำนักงานงบประมาณสามารถแนะนำได้ จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการฯ ในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ในเอกสารงบประมาณมากที่สุด เพราะปัจจุบันสำนักงานงบประมาณยังไม่มีมีการชี้แจงเอกสารงบประมาณให้แก่คณะกรรมการแต่ประการใด คณะกรรมการฯหลายท่านในการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 จึงไม่ได้มีโอกาสใช้ข้อมูลเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ในการซักถามรายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการที่ขอเข้ามาอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจากการสังเกตของผู้วิจัยที่ได้ร่วมอยู่ในที่ประชุมด้วย

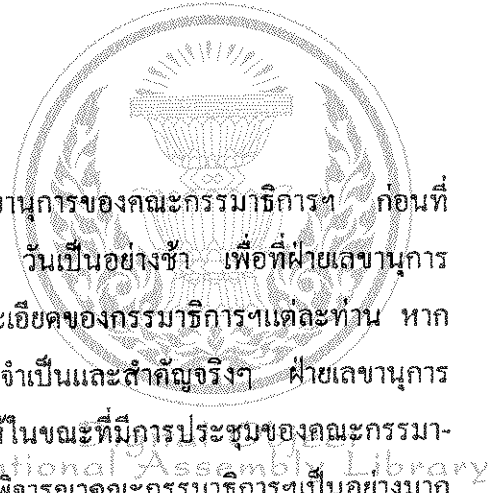


2) จะต้องจัดหาข้อมูล กฎเกณฑ์ และระเบียบต่างๆ ตลอดทั้งราคามาตรฐานราคาต่อหน่วย ฯลฯ ให้ครบสมบูรณ์ ให้คณะกรรมการฯ ใช้ประกอบการพิจารณาประจำปีให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ปัจจุบันยังขาดการจัดข้อมูลกฎเกณฑ์ ระเบียบ ตลอดทั้งราคามาตรฐานที่ครบถ้วน และสมบูรณ์เท่าที่ควร เพราะหลายครั้งที่คณะกรรมการฯ ในที่ประชุมคณะกรรมการฯ พิจารณาประจำปี 2543 ที่ตามหาข้อมูลเหล่านี้ คณะกรรมการฯ มักจะไม่ได้รับคำตอบได้ในทันที ในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการฯ จะต้องเสียเวลาการค้นหากจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ จากการสังเกตของผู้วิจัยที่ได้เข้าร่วมอยู่ในที่ประชุมด้วยในการพิจารณาประจำปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2543

3) กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการฯ โดยพยายามให้มีคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไปให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และให้มีบุคคลเหล่านั้นมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านงบประมาณ การเงิน การคลัง การเศรษฐกิจ และการจัดการด้วย จะทำให้การพิจารณาประจำปีของคณะกรรมการฯ สามารถพิจารณาได้ละเอียดและรอบคอบในแผนงาน งาน หรือโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายหลายด้านด้วยกันได้อย่างละเอียดและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยบุคคลจากหลายอาชีพ และมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่างๆ มากพอสมควร ที่จะพิจารณาแผนงาน งาน หรือโครงการต่างๆ ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละด้านอย่างมากได้อย่างทั่วถึง

4) มีการชี้แจงรูปแบบงบประมาณรายจ่ายที่เป็นลักษณะแสดงแผนงานและผลงาน (Program and Performance Based Budget) ที่ใช้อยู่ให้แก่คณะกรรมการฯ โดยเฉพาะกรรมการที่ยังใหม่อยู่ ให้เข้าใจถึงรูปแบบและองค์ประกอบสำคัญของงบประมาณในรูปแบบนี้ ซึ่งผู้วิจัยได้แสดงรายละเอียดไว้แล้วข้างต้นในหัวข้อ 4.2.2 ในบทที่ 4 ของรายงานฉบับนี้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะ ทำให้คณะกรรมการฯ ได้เห็นถึงประโยชน์และความจำเป็นของแผนงาน งาน หรือโครงการได้อย่างชัดเจนว่าสมควรจะอนุมัติงบประมาณให้แก่แผนงาน งาน หรือโครงการนั้น ๆ หรือไม่ เนื่องจากในการพิจารณาประจำปีของคณะกรรมการฯ ได้มองข้ามถึงความสำคัญและความจำเป็นของการชี้แจงรูปแบบงบประมาณในลักษณะแผนงานและผลงาน ให้แก่กรรมการฯ ไป ทำให้กรรมการฯ หลายท่าน ยังซักถามในประเด็นที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาประจำปี ให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยส่วนรวมสูงสุด ซึ่งจากแบบสอบถามความเห็นจากงานวิจัยนี้ ก็ได้รับการยืนยันว่า มีการซักถามในลักษณะแผนงานและผลงานน้อยมาก

5) ข้อมูลและคำชี้แจงต่างๆ ของส่วนราชการที่เสนอต่อคณะกรรมการฯ นั้น ควรจะต้อง



5.1) ส่วนราชการจะต้องนำส่งให้เลขานุการของคณะกรรมการฯ ก่อนที่จะถึงวันที่ส่วนราชการนั้นจะต้องเข้าชี้แจงงบประมาณ 3 วันเป็นอย่างช้า เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการจะได้จัดเอกสารให้เป็นระเบียบ เพื่อส่งต่อการค้นหารายละเอียดของกรรมการฯแต่ละท่าน หากเอกสารมาช้ากว่ากำหนดเวลาที่วางไว้ ถ้าไม่เป็นเอกสารที่จำเป็นและสำคัญจริงๆ ฝ่ายเลขานุการก็ไม่ควรรับ โดยเฉพาะเอกสารข้อมูลที่จะนำมาแจกให้ในขณะที่มีการประชุมของคณะกรรมการฯอยู่ จะก่อให้เกิดปัญหาและความสับสนต่อการพิจารณาของกรรมการฯเป็นอย่างมาก เพราะมีเอกสารข้อมูลที่ฝ่ายเลขานุการได้นำมาแจกให้คณะกรรมการฯ ในขณะที่กำลังประชุมอยู่เป็นจำนวนมาก และแจกกระดาษกระจายเต็มโต๊ะประชุมที่ไม่กว้างนักของคณะกรรมการฯ โดยมีเอกสารที่จำเป็นและไม่จำเป็น อาทิ เอกสารแผ่นพับมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งคณะกรรมการฯ ไม่มีเวลาที่จะศึกษาได้ภายในเวลาอันจำกัด ในขณะที่มีการประชุมอยู่ และเป็นการยากที่จะให้คณะกรรมการฯ พิจารณาว่าเอกสารใดจำเป็นหรือไม่จำเป็น ทำให้การประชุมของคณะกรรมการฯ เกิดความสับสนและเสียเวลาเป็นอันมากจากเอกสารที่นำมาแจก และจากวิธีการแจกของของเจ้าหน้าที่ที่เดินแจกหลายคนเต็มห้องประชุมไปหมด ขณะที่คณะกรรมการฯกำลังประชุมพิจารณางบประมาณอยู่

5.2) ฝ่ายเลขานุการจะต้องจัดเอกสารต่างๆ ที่จะแจกให้เป็นหมวดหมู่ว่าเป็นของส่วนราชการใด และจัดรวมเข้าด้วยกันพร้อมทั้งใบแสดงว่าเป็นเอกสารของส่วนราชการใด ก่อนที่จะนำเข้ามาแจกยังห้องประชุมคณะกรรมการฯ และหากฝ่ายเลขานุการเห็นว่าเอกสารใดไม่จำเป็นก็ส่งคืนส่วนราชการไป ไม่จำเป็นต้องนำมาแจกจ่ายให้เกิดความสับสนต่อที่ประชุมของคณะกรรมการฯ

5.3) ควรจะกำหนดเวลาการซักถามของคณะกรรมการฯ ของแต่ละท่านว่าควรเป็นระยะเวลาอย่างน้อยเท่าใด หรือจะเป็นจำนวนคำถามกี่คำถามก็เป็นได้ และต้องใช้ความเด็ดขาดควบคุมเวลาการซักถามและตัดประเด็นคำถามสำหรับเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เกินความจำเป็นออกไปให้หมด มิฉะนั้น การซักถามงบประมาณจะใช้เวลาเกินความจำเป็นไป มีหลายครั้งในอดีตร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่สามารถประกาศออกใช้ทันกำหนดภายในวันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณได้ แต่ในขณะเดียวกันนั้น ถึงแม้จะมีเวลาจำกัดในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ก็ตาม แต่ก็ควรให้กรรมการฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เสนอรายชื่อเข้ามา และกรรมการฯที่อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาลได้มีโอกาสซักถามและแสดงความคิดเห็นต่องบประมาณรายจ่าย ที่ส่วนราชการหรือฝ่ายรัฐบาลเสนอขอเข้ามาด้วย เพื่อจะให้งบประมาณรายจ่ายที่อนุมัติผ่านจากคณะกรรมการฯ เป็นไปอย่างยุติธรรมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไป โดยปกติส่วนใหญ่กรรมการฯที่มาจากพรรคการเมืองเสนอชื่อเป็นกรรมการฯ



โดยคณะรัฐมนตรี และมาจากพรรคร่วมรัฐบาลมักจะไม่แสดงความคิดเห็น ซึ่งจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม

5.4) ควรให้การอบรมสัมมนาแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีความรู้และประสบการณ์งบประมาณให้ดีขึ้น เพื่อที่จะมีความรู้ ความสามารถที่จะจัดหาข้อมูลและข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ให้สมบูรณ์ขึ้น นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการฯ จะได้มาจากสำนักงานงบประมาณ (ฝ่ายบริหาร) แต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารให้ถูกต้องสมบูรณ์ที่สุด ปัจจุบันคณะกรรมการฯ มักจะอาศัยแต่ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากทั้งส่วนราชการและสำนักงานงบประมาณที่เป็นฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งหลายครั้งคณะกรรมการฯ ได้ซักถามและตรวจพบว่า เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง หรือมักจะล้าหลังไปแล้ว ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำหน้าที่ในการที่จัดหาข้อมูลข่าวสารในเรื่องงบประมาณให้แก่คณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพให้มากกว่าที่เป็นอยู่

4.2.2.4 ปรับปรุงกระบวนการด้านการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

เนื่องจากคณะกรรมการฯ ต้องเสียเวลาในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายของปีที่ล่วงมาของส่วนราชการต่างๆ ที่มักจะบริหารงบประมาณได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพขึ้น เพื่อคณะกรรมการฯ ไม่จำเป็นต้องไปเสียเวลาในการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายที่ได้อนุมัติไปในปีที่ล่วงมาแล้วได้ใช้จ่ายหรือบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพเพียงใดต่อประเทศชาติ คณะกรรมการฯ จะได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ไปเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่จะจัดให้ในปีต่อไป ว่าควรพิจารณาให้ด้านใดมากน้อยประการใด และจะแก้ไขปรับปรุงให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมได้อย่างไร การบริหารงบประมาณที่ควรได้รับการแก้ไขเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ มีในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

1) ด้านการขอเงินประจำงวด

สำนักงานงบประมาณจะต้องเข้มงวดในการอนุมัติเงินประจำงวดให้แก่ส่วนราชการที่ขอเงินประจำงวดเข้ามาโดยจะต้องอนุมัติให้เฉพาะการเบิกเงินประจำงวดที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน และโครงการที่ได้รับอนุมัติไว้ในตอนของงบประมาณประจำปีต่อคณะกรรมการฯ มิฉะนั้นจะต้องไม่อนุมัติเงินประจำงวดออกไป เงินงบประมาณจะได้ใช้ได้ตรงกับวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน และโครงการ ที่จะไปแก้ปัญหาและก่อให้เกิดความเจริญในด้าน

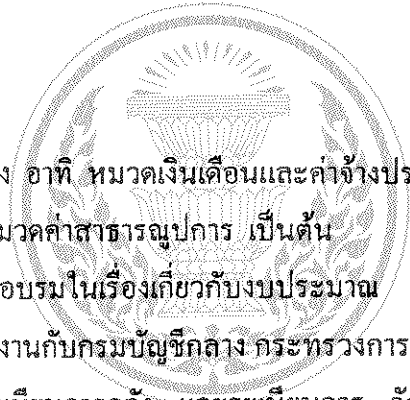
ต่างๆ ตามที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานประมาณจะต้องเข้มงวดให้ส่วนราชการทุกส่วนราชการส่งแผนปฏิบัติงานประจำปีพร้อมทั้งระบุเงินงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายในแต่ละงวดประกอบมาด้วย เพื่อสำนักงานประมาณจะได้ใช้ในการติดตามประเมินผลงานได้ทุกระยะ และหากระยะใดมีปัญหาและเกิดการรั่วไหล จะได้ระงับการอนุมัติเงินประจำงวดในงวดต่อไปได้ทันที และอาจนำเสนอข้อมูลเหล่านี้ให้แก่คณะกรรมการฯ การพิจารณาในปีต่อไปได้ด้วย

2) ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างมักมีปัญหาที่คณะกรรมการฯ ตรวจสอบและซักถามอยู่เป็นประจำ ในการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น จึงควรแก้ไขอุปสรรคและปัญหาทางด้านการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการดังต่อไปนี้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น คือ

2.1) สำนักงานประมาณและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณจะต้องรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้อยู่ในแหล่งเดียวหรือศูนย์เดียวเพื่ออำนวยความสะดวกตรวจสอบของคณะกรรมการฯ หรือส่วนราชการ ในกรณีต้องการทราบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ถูกต้องสมบูรณ์ จากการแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ เพื่อนำไปประกอบการดำเนินงานให้ถูกต้องและสำนักงานประมาณ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องติดตามและควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ต่างๆ อยู่ตลอดเวลา เมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับข้อใดก็ควรทำหนังสือเวียนแจ้งให้ส่วนราชการต่างๆ ได้รับทราบอย่างต่อเนืองทั่วถึง ไม่ให้ส่วนราชการปฏิบัติงานโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ และข้อบังคับที่เพิ่งประกาศ ซึ่งส่วนราชการอาจจะถูกดำเนินจากคณะกรรมการฯ ว่าหลีกเลี่ยงระเบียบการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีได้

2.2) ควรมีการปฏิรูปขั้นตอนและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามให้น้อยและสั้นลงให้มากที่สุด โดยการยุบขั้นตอนกระบวนการ แบบฟอร์ม ฯลฯ ที่ไม่จำเป็นต่อการดำเนินงานงบประมาณลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งของส่วนราชการและของสำนักงานประมาณ อาทิ ต้องให้ส่วนราชการขออนุมัติเงินในหมวดต่างๆ มาแล้ว สำนักงานประมาณจึงจะอนุมัติงบประมาณได้ หรือส่วนราชการจะต้องขอเงินเป็นงวดๆ โดยแบ่งเป็น 3 งวด สำนักงานประมาณจึงจะอนุมัติเงินเป็นงวดๆ ให้ไปที่ละงวด ซึ่งเป็นการไม่จำเป็นและเสียเวลาในการของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ และเสียเวลาในการอนุมัติของสำนักงานประมาณด้วย



ทั้งๆ ที่ควรจะอนุมัติให้หมดไปได้ในครั้งเดียวในงวดที่หนึ่ง อาทิ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปการ เป็นต้น

2.3) สำนักงานประมาณควรมีการจัดอบรมในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ รายจ่ายและอื่นๆ ให้แก่ส่วนราชการให้ทั่วถึง โดยประสานงานกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบการคลัง และระเบียบการ จัดซื้อ จัดจ้างต่างๆ ให้แก่ส่วนราชการให้ทั่วถึงทุกส่วน เพื่อให้ส่วนราชการมีกรปฏิบัติในเรื่องการจัดซื้อ จัดจ้างให้ถูกต้องตามระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน

3) ด้านการตรวจสอบ

ด้านการตรวจสอบเพื่อให้ส่วนราชการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบ ข้อ บังคับที่วางไว้ เพื่อไม่ให้เกิดการรั่วไหลและการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้อง กระทำเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการฯ ให้ทราบ เพื่อให้คณะกรรมการฯ จะได้ใช้เป็นข้อมูลใน การพิจารณารายละเอียดงบประมาณที่ส่วนราชการขออนุมัติเข้ามาให้ถูกต้อง และเป็นประโยชน์ ต่อส่วนรวม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงด้านการตรวจสอบ โดยการรวบรวมกฎหมายระเบียบและข้อ บังคับต่าง ๆ และจัดทำเป็นคู่มือเพื่อใช้ตรวจสอบส่วนราชการให้สมบูรณ์ และให้มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่มีคุณภาพให้พอเพียง เพื่อจะได้ตรวจสอบและรายงานข้อผิดพลาดของการใช้งบ ประมาณให้ทันกับการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในแต่ละปีงบประมาณ

4) ด้านการประเมินผล

สำหรับการประเมินผล เพื่อจะนำผลประเมินมาเสนอคณะกรรมการฯ ให้ ทันทต่อการพิจารณางบประมาณนั้น สำนักงานประมาณควรจัดแบ่งรายงานการประเมินผลไว้ในสอง รูปแบบดังนี้

4.1) การประเมินผลในลักษณะที่จะนำผลการประเมินมาใช้ให้ทันต่อการ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องไปแสดงราย ละเอียดและข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการประเมินผล หรือสูตรที่ใช้ในการประเมินหรือภาพ ประกอบของเหตุการณ์ต่างๆ ในภาคสนาม หรือต้องจัดเป็นรูปเล่มอย่างดี แล้วจึงค่อยนำมารายงาน ต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งจะไม่ทันต่อการใช้ผลประเมินของคณะกรรมการฯ ในการพิจารณา งบประมาณประจำปีไป

4.2) การประเมินในลักษณะปกติทั่วไป โดยสำนักงานประมาณจะต้องให้ ส่วนราชการรายงานเข้ามา และรวบรวมเป็นรูปเล่ม โดยมีภาพประกอบในแต่ละแผนงาน งาน และโครงการอย่างละเอียดสมบูรณ์ เพื่อใช้ประโยชน์ทางด้านอื่นๆ ต่อไป

บทที่ 5
บทสรุป



การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ โดยคณะกรรมการก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยให้คณะกรรมการซึ่งจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาระของร่างพระราชบัญญัติ มาพิจารณาและให้ความเห็นต่างๆ ให้รอบคอบ เพื่อนำประกอบกับร่างพระราชบัญญัติ และนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไปนั้น เป็นสิ่งสำคัญและเป็นที่ยอมรับกันในประเทศต่างๆ โดยแต่ละประเทศจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายคณะ มีทั้งคณะกรรมการลักษณะสามัญและลักษณะวิสามัญ เพื่อให้แต่ละคณะที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้าน พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละด้านให้ละเอียดและรอบคอบที่สุดในด้านนั้นๆ บางประเทศตั้งคณะกรรมการมากกว่า 25 คณะขึ้นไป ประเทศสหรัฐเคยตั้งถึง 61 คณะ (ลิจิต เพชรสว่าง, 2540 : 8) สำหรับประเทศไทยได้ตั้งคณะกรรมการสามัญไว้ 23 คณะ ซึ่งยังมีได้รวมถึงคณะกรรมการวิสามัญอีกประมาณ 24 คณะ

ในบรรดาคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นทั้งหลายนั้น จะมีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งทุกประเทศมักจะต้องจัดตั้งขึ้น เพราะเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญมาก คือ คณะกรรมการการคลังหรืองบประมาณ (Committee of Finance or Committee of Budget) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบด้วยจำนวนกรรมการที่มากกว่าชุดอื่น และจะให้ระยะเวลาการพิจารณานานกว่าคณะกรรมการชุดอื่นด้วย

รัฐสภาประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการทางด้านงบประมาณขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ” ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทั้งทางภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เป็นส่วนประกอบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีทุกปี

คณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งเป็นคณะกรรมการฯ ในลักษณะวิสามัญหรือชั่วคราวเมื่อหมดภารกิจในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีแล้ว จะต้องยุบเลิกคณะกรรมการฯ ไป คณะกรรมการฯ ไม่มีความรับผิดชอบต่อเนื่อง ซึ่งมีผลกระทบต่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีเท่าที่ควรไป ซึ่งผลของการวิจัยของรายงานฉบับนี้ได้พบอุปสรรคปัญหาที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของคณะกรรมการฯ ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในด้านต่างๆ โดยสรุปดังนี้



1. อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน

อุปสรรคและปัญหาจากการปฏิบัติงานพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการการฯ ที่ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการการฯ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สรุปได้ดังนี้

อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการฯ

ต่อไปนี้เป็น (1) การใช้สัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเกณฑ์กำหนดจำนวนกรรมการการฯ ที่แต่ละพรรคที่จะสามารถส่งรายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคตนเข้าเป็นกรรมการการฯ ได้นั้น ทำให้พรรคเล็กๆ ที่มีจำนวนสมาชิกน้อยๆ มีจำนวนสมาชิกไม่พอกับสัดส่วนที่จะได้ส่งรายชื่อเป็นกรรมการการฯ แม้เพียงหนึ่งคน ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปีได้ จึงได้ไปขอสงวนคำแปรญัตติกับการประชุมในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เสียเวลาการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรไปส่วนหนึ่ง ยังมีพรรคการเมืองเล็กๆ มากเท่าใด ก็ยังจะมีการขอสงวนคำแปรญัตติมากเท่านั้น (2) พรรคการเมืองยังมีการเสนอรายชื่อของสมาชิกของพรรคการเมืองของตนที่จะเข้าเป็นคณะกรรมการการฯ ที่ไม่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านงบประมาณมาเป็นจำนวนไม่น้อย และมักมีการซักถามในประเด็นเล็กๆ น้อยๆ ในการของบประมาณประจำปีสำหรับเขตหรือจังหวัดของกรรมการการฯ ผู้ นั้นมากไป ทำให้ส่วนราชการที่มาชี้แจงงบประมาณต้องเสียเวลาในการชี้แจงงบประมาณในประเด็นเล็กๆ น้อยๆ มากเกินไป ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการการฯ มีประสิทธิภาพไม่ดีเท่าที่ควร (3) คณะกรรมการการฯ ให้ความสำคัญสำหรับส่วนราชการชี้แจงน้อยในภาพรวมหลักของกระทรวง ทบวง กรม ที่เข้ามาชี้แจงงบประมาณ ซึ่งทำให้คณะกรรมการการฯ ไม่สามารถเห็นภาพรวมหลักทั้งหมดของกระทรวง ทบวง กรม ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยเฉพาะนโยบายในแต่ละด้านของกระทรวง ทบวง กรม ทำให้คณะกรรมการการฯ พิจารณางบประมาณขาดประสิทธิภาพที่ควรไป ทั้งนี้เนื่องจากมีปริมาณงบประมาณประจำปีที่จะต้องพิจารณา มาก ประกอบทั้งไม่มีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน งาน หรือโครงการ ที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการการฯ ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และการซักถามของคณะกรรมการการฯ เป็นการซักถามไปทีละกรม และเรียงมาตราไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ตั้งแต่มาตราที่ 1 ถึงมาตราสุดท้าย โดยพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียงคณะเดียวเท่านั้น ซึ่งต้องใช้เวลานาน และส่วนราชการต้องเสียเวลามารอคอยชี้แจงงบประมาณเป็นเวลาหลายวัน จึงจะสามารถเข้าชี้แจงได้ ทำให้คณะกรรมการการฯ พยายามเร่งรีบพิจารณางบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการให้เสร็จ และให้ทันเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ให้กับคณะกรรมการการฯ ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่คณะกรรมการการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาล



และมาจากพรรคร่วมรัฐบาลมักจะไม่ค่อยซักถามงบประมาณรายจ่ายให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นแต่อย่างใด และคุณสมบัติของสมาชิกที่มาเป็นคณะกรรมการฯก็ยังมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินไม่มาก ยังขาดการซักถามของคณะกรรมการฯในลักษณะแผนงาน งาน หรือโครงการในลักษณะภาพรวมใหญ่ เพื่อจะได้ตัดงบประมาณรายจ่ายลงทั้งแผนงาน งาน หรือโครงการ หากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นหรือมีความซ้ำซ้อนอยู่ การซักถามของคณะกรรมการฯขาดการคำนึงถึงนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขาดการคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลและไม่ให้ความสำคัญก่อนหลังของแผนงาน งาน หรือโครงการที่จะปรับลดงบประมาณคณะกรรมการฯขาดการวางกรอบและเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนราชการขอให้พิจารณา บางครั้งซักถามในภาพรวมกว้างจนเกินไป และบางครั้งก็ซักถามในรายละเอียดมากเกินไป ไม่มีระบบและแนวทางที่แน่นอน แล้วแต่กรรมการฯจะซักถามอย่างไร และไม่มีการนำผลการปฏิบัติงานของปีที่ล่วงมาเข้าประกอบการพิจารณา (4) ระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีระยะเวลาสั้นไป เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอเข้ามาในแผนงาน งาน และโครงการต่างๆ (5) การชี้แจงของคณะกรรมการฯต่อสภาผู้แทนราษฎร จะต้องชี้แจงด้วยตัวคณะกรรมการฯเอง สำนักงานประมาณและส่วนราชการที่ของงบประมาณไม่มีโอกาสที่จะช่วยคณะกรรมการฯในการชี้แจงได้ คณะกรรมการฯจึงต้องพิจารณาและซักถามจากส่วนราชการในขณะที่พิจารณาอยู่ในคณะกรรมการฯให้มากเป็นพิเศษ จึงจะสามารถนำไปชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ละเอียดรอบคอบ (6) การแบ่งหน้าที่ของคณะกรรมการฯเพื่อชี้แจงในสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีอยู่มากมายหลายด้านยังคงไม่สามารถแบ่งหน้าที่ได้มากนัก เพราะคุณสมบัติของคณะกรรมการฯมีอยู่จำกัด (7) การขอแปรญัตติสำหรับการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละปีมีจำนวนมาก

อุปสรรคและปัญหาจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการ มีดังต่อไปนี้ (1) หัวหน้าส่วนราชการที่จะเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่คณะกรรมการฯมีปัญหาเรื่องความรู้ความสามารถและความเอาใจใส่ ทั้งนี้เนื่องจาก หัวหน้าส่วนราชการบางคนเพิ่งจะเข้ารับตำแหน่งและยังไม่มีความรู้ความสามารถในงานที่จะต้องชี้แจง บางคนกำลังจะพ้นจากตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่จะต้องชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีไป ไม่ให้ความสนใจในการชี้แจงงบประมาณสำหรับงานนั้นๆ (2) การจัดเตรียมรายละเอียดเพื่อชี้แจงงบประมาณของส่วนราชการยังกระจัดกระจายไม่มีระบบ โดยตัวเลขงบประมาณรายจ่ายที่ขอเข้ามาสูงเกินความเป็นจริง ข้อมูลพื้นฐานที่จะใช้ในการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานในระดับล่างมักจะไม่ได้รับจากหน่วยงานเบื้องบนมาใช้ในการจัดทำงบประมาณ ขาดการชี้แจงและนำข้อมูลระยะยาวและ



ต่อเนื่อง ที่จะทำให้เห็นภาพรวมได้ชัดเจน ขาดการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพในการชี้แจงงบประมาณ ขาดการจัดลำดับความสำคัญของรายการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างให้ถูกต้องสมบูรณ์ ขาดการให้ประชาชนเข้าร่วมให้ข้อคิดเห็นในรายการงบประมาณที่สำคัญๆ โดยเฉพาะรายการที่จะต้องกระทบกระเทือนถึงประชาชนโดยตรง ขาดการจัดหาส่วนข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อการชี้แจงงบประมาณไว้ล่วงหน้า (3) การชี้แจงนำเสนอข้อมูลของส่วนราชการยังมีปัญหาในเรื่องความสมบูรณ์และชัดเจนของข้อมูล ตลอดจนความรวดเร็วในการนำเสนอ เวลาที่จะให้ส่วนราชการนำเสนอข้อมูลมีน้อยไป ไม่มีเวลาพอที่จะนำเสนอข้อมูลให้เห็นถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และความพร้อมในการดำเนินงานของส่วนราชการ ธรรมชาติการบางครั้งมักจะเข้าห้องประชุมล่าช้า ทำให้ขาดการเข้าใจในภาพรวมกว้างที่ส่วนราชการได้ชี้แจงในช่วงแรกของกระชี้แจงงบประมาณรายจ่ายไป ทำให้การซักถามงบประมาณรายจ่ายขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรไป จึงมีการจัดรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายไปกระจุกตัวสำหรับบางเขตบางจังหวัดไป (4) ข้อมูลรายละเอียดงบประมาณที่จะนำเข้าสู่ชี้แจงมีปริมาณมาก ยากต่อการชี้แจงให้เสร็จภายในเวลาอันรวดเร็วได้ (5) การรอคอยเพื่อเข้าสู่ชี้แจงของส่วนราชการมักรอคอยหลายวันก่อนจะเข้าสู่ชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ได้ โดยส่วนราชการต้องเสียเวลารอคอยในการชี้แจงอยู่ที่รัฐสภา ขาดการปฏิบัติราชการประจำไป ซึ่งเป็นผลเสียต่อส่วนรวมได้

อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณ มีดังต่อไปนี้ (1) การชี้แจงของสำนักงบประมาณและส่วนราชการมักจะสั้นและไม่เปิดเผยข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดให้คณะกรรมการฯ ได้ใช้เป็นข้อพิจารณาให้ครบสมบูรณ์ (2) เอกสารงบประมาณที่ประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่เสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณามีสาระและรายละเอียดตัวเลขมากยากต่อความเข้าใจ เอกสารดังกล่าวนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการด้วยโดยวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน และโครงการที่แสดงในเอกสารกว้างมากไป และไม่แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ตลอดจนระยะเวลาที่จะดำเนินงานของแผนงาน งาน และโครงการยังไม่ชัดเจน ไม่มีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน งาน และโครงการ ที่จะนำมาใช้ได้อย่างแท้จริง ขาดระบบการจัดเก็บเอกสารที่ดีที่จะนำมาใช้เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในห้องประชุมคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูง (3) การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจงมีข้อบกพร่อง โดยข้อมูลเกี่ยวกับราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วยยังไม่สมบูรณ์ กฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณยังไม่มี การแจกจ่ายเท่าที่ควร ขาดกรอบและแนวทางให้ส่วนราชการทราบถึงข้อมูลรายละเอียดที่ส่วนราชการควรจะต้องจัดเตรียมไว้ล่วงหน้าในการชี้แจงงบประมาณให้แก่คณะกรรมการฯ ปลดปล่อยให้มีการแจกข้อมูลที่ไม่จำเป็นมากเกินไปในขณะที่มีการประชุมคณะกรรมการฯ อยู่ ข้อมูลเกี่ยวกับ

การประเมินผล ที่ควรนำมาใช้ประกอบการพิจารณาไม่ได้นำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ตลอดทั้งข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็นของการจัดตั้งแผนงาน งาน หรือโครงการ และระยะเวลาที่แผนงาน งาน หรือโครงการจะต้องดำเนินการ มิได้มีการแสดงไว้ (4) สำนักงบประมาณขาดการชี้แนะและอบรมการจัดทำงบประมาณให้ส่วนราชการได้ทราบทั่วถึงและอย่างรวดเร็วและจริงจังเท่าที่ควร โดยเฉพาะสาระสำคัญของงบประมาณในลักษณะแผนงานที่ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายของงบประมาณ ความพร้อมในการดำเนินงานของส่วนราชการ ระเบียบ และกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ (5) สำนักงบประมาณขาดการจัดระบบการประสานงานเพื่อชี้แจงให้แก่คณะกรรมการฯ และส่วนราชการต่างๆ ในขณะที่มีการประชุมคณะกรรมการฯ และต้องการได้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ให้ชัดเจน ไม่จำเป็นต้องไปเสียเวลาในที่ประชุมคณะกรรมการฯ (6) เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณมีภาระกิจหลายด้าน ไม่สามารถที่จะใช้เวลาต่อการปฏิบัติงานทางด้านการชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพดีแต่เพียงด้านเดียวได้ (7) รองผู้อำนวยการและผู้บริหาร ตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ด้านวิเคราะห์งบประมาณเกือบทั้งหมดของสำนักงบประมาณจำเป็นต้องมาชี้แจงงบประมาณอยู่ที่รัฐสภา ทำให้ต้องละทิ้งงานประจำที่จำเป็นที่จะต้องเร่งอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการต่างๆ ไป ทำให้ส่วนราชการที่จำเป็นต้องเร่งใช้งบประมาณรายจ่ายให้หมดให้ทันปีงบประมาณมักไม่ได้รับงบประมาณไปใช้ทันปีงบประมาณ เพราะปกติการประชุมของคณะกรรมการฯ จะประชุมในช่วงปลายปีงบประมาณ ในเดือนกรกฎาคม และเดือนสิงหาคมของทุกปี ทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณขาดสมาธิในการชี้แจงให้เกิดประสิทธิภาพได้ดีเท่าที่ควร

อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ มีดังนี้ (1) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่ได้จัดข้อมูลรายละเอียดทางด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการฯ มักจะต้องอาศัยข้อมูลจากสำนักงบประมาณและส่วนราชการ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณา ซึ่งเป็นข้อมูลจากฝ่ายผู้มาของงบประมาณแต่เพียงด้านเดียว ขาดข้อมูลจากทางด้านของฝ่ายผู้พิจารณาที่จะนำมาหักท้วงหรือหักล้างข้อมูลรายละเอียดที่ไม่ถูกต้องของฝ่ายผู้ขอได้ (2) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการฯ มิได้เพียงพอดต่อการค้นหาข้อมูลรายละเอียดแก่คณะกรรมการฯ และยังมีความรู้ความชำนาญทางด้านงบประมาณน้อยอยู่ (3) ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพที่จะใช้อำนวยความสะดวกให้แก่คณะกรรมการฯ ในด้านค้นหาข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณ (4) ขาดการนำข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ของปีที่ผ่านมา ให้คณะกรรมการฯ ใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด (5) การ

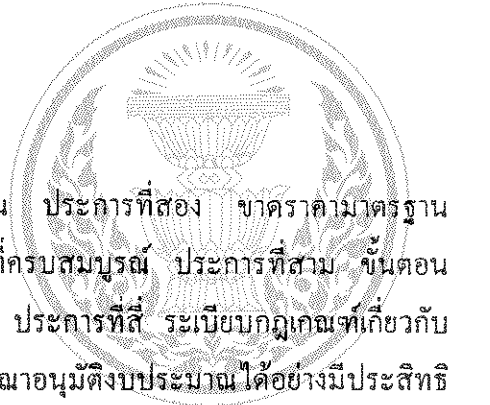


จัดการและบริหารในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการประชุมทั้งในท้องประชุมและผู้มารอคอยเพื่อชี้แจงยังมี
จุดอ่อนที่ควรปรับปรุงได้อีกมาก

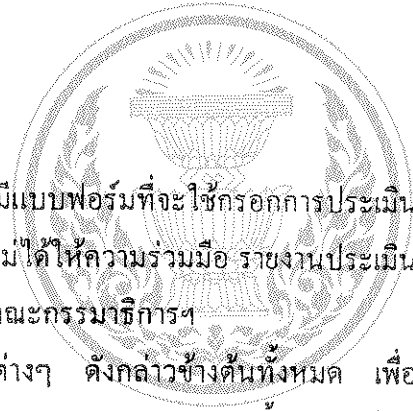
2. อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากระบบและกระบวนการงบประมาณ

อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากระบบงบประมาณที่ทำให้การพิจารณางบประมาณ
รายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจาก
(1) การใช้ระบบงบประมาณหนึ่งปีที่มีเวลาการพิจารณาที่สั้นไป (2) องค์ประกอบของ
การใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่สำนักงบประมาณใช้อยู่ยังไม่มีคุณสมบัติ ทำให้
ส่วนราชการที่ชี้แจงงบประมาณไม่สามารถที่จะชี้แจงงบประมาณให้คณะกรรมการฯ ได้เห็นองค์
ประกอบงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ครบสมบูรณ์ ยังขาดองค์ประกอบเกี่ยวกับดัชนีชี้วัด
ความสำเร็จของงาน การประเมินผล กฎเกณฑ์ และราคามาตรฐานที่สมบูรณ์ครบถ้วน (3) ขาดการ
นำผลการประเมินงบประมาณรายจ่ายของปีที่ล่วงมามาใช้ให้ทันการพิจารณางบประมาณรายจ่าย
ของคณะกรรมการฯ เพื่อสามารถพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิผลสูงขึ้น
(5) ปัญหาโครงสร้างแผนงานที่ส่วนราชการใช้เพื่อจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีลำสมัย โดยมิ
ความซ้ำซ้อนของงานต่างๆ และงานที่หมดความจำเป็นที่ยังคงใช้อยู่ในโครงสร้างแผนงาน ทำให้
การของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการเกิดความซ้ำซ้อน และของงบประมาณรายจ่ายสำหรับ
งานที่ขาดความจำเป็นและสำคัญไป ยังขอมายังคณะกรรมการฯ

อุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากระบบการงบประมาณที่ทำให้การพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจาก
(1) กระบวนการจัดทำงบประมาณมีหลายขั้นตอน ทำให้แต่ละขั้นตอนของการจัดทำ
งบประมาณให้เสร็จทันในระบบการใช้ระบบงบประมาณแบบหนึ่งปี มีระยะเวลาสั้นไป ทุกขั้นตอน
ของการจัดทำงบประมาณจะต้องทำด้วยความเร่งรีบ จึงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมัก
เกิดข้อบกพร่องได้อยู่เสมอ (2) การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการนั้น
ประการแรก ยังขาดกระบวนการวางแผนทางการเงินในระยะยาวของประเทศที่จะให้ส่วนราชการ
ยึดเป็นแนวทางหรือทิศทางของงบประมาณรายจ่ายให้เข้ากับความสามารถทางการเงินของ
ประเทศที่จะจัดหารองรับได้อย่างชัดเจน ประการที่สอง ยังมีการจัดของงบประมาณในแผนงาน
งาน และโครงการที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ เนื่องจากโครงสร้างแผนงานไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทัน
กับภาวการณ์ต่างๆ ของประเทศ (3) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณยังขาดขั้นตอนและกฎเกณฑ์ที่
แน่นอน โดยประการแรก เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีจัดประกอบร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการฯ พิจารณานั้นมี
จำนวนมาก ยากต่อการเข้าใจ และไม่มีการจัดให้มีการชี้แจงเกี่ยวกับเอกสารงบประมาณรายจ่ายให้



แก่คณะกรรมการฯ ใว้อย่างแน่นอนในแต่ละปีงบประมาณ ประการที่สอง ขาดราคาดมาตรฐาน
ราคาต่อหน่วย กฎเกณฑ์และระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณที่ครบสมบูรณ์ ประการที่สาม ขั้นตอน
การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของคณะกรรมการฯ สั้นไป ประการที่สี่ ระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ
คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเลือกมาเป็นคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ภาพยังขาดอยู่ ประการที่ห้า ขาดการชี้แจงในระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงานที่จะ
ต้องชี้แจงให้ตรององค์ประกอบที่สำคัญของงบประมาณแบบแสดงแผนงานในเรื่องวัตถุประสงค์ การ
ดำเนินงาน และผลที่ได้จากการใช้งบประมาณ ประการที่หก ข้อมูลและคำชี้แจงของส่วนราชการ
ต่างๆ ยังกระจัดกระจายและขาดรูปแบบ ประการที่เจ็ด การซักถามของคณะกรรมการฯ เป็นการ
ซักถามในประเด็นเล็กๆ น้อยๆ ที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดที่ตนเป็นผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ ประการที่
แปด ในการบริการข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน
ราษฎรยังขาดข้อมูลที่จะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้มีประสิทธิภาพ
ได้เท่าที่ควร ประการอื่นๆ ยังมีส่วนประกอบอื่นๆ อีกหลายประการที่ทำให้การพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ขาดประสิทธิภาพไปเท่าที่ควร อาทิ ความเอาใจใส่ของการ
ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในคณะกรรมการฯ บ่อยครั้งที่จำนวนกรรมการใน
คณะกรรมการฯ มีน้อยมาก (4) การบริหารงบประมาณของส่วนราชการยังมีข้อบกพร่องที่คณะ
กรรมการฯ มักนำมาพิจารณาประกอบการอนุมัติงบประมาณให้แก่ส่วนราชการในคณะกรรมการ
การอยู่หลายประการ ประการแรก ได้แก่ การขอเงินประจำงวด มักจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
ที่ระบุไว้ในแผนงาน งานหรือโครงการ มักจะขาดรายละเอียดประกอบแผนงาน งาน หรือโครงการ
ที่ขอเงินประจำงวดไปใช้จ่ายบริหารงาน การอนุมัติเงินประจำงวดของสำนักงานงบประมาณมักจะล่าช้า
และเอกสารเกี่ยวกับราคาดมาตรฐานและระเบียบกฎเกณฑ์ของสำนักงานงบประมาณที่เวียนให้ส่วนราชการ
ใช้ในการบริหารงบประมาณมีจำกัดและไม่แพร่หลายตามความจำเป็นที่มีอยู่ ก่อให้เกิดการผิต
พลาดในการบริหารงบประมาณขึ้นบ่อยครั้ง ราคาดมาตรฐาน และราคาต่อหน่วยงานของสำนักงาน
งบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงซ้ำ และไม่ตรงกับราคาที่แท้จริงในตลาด มีการโอนและเปลี่ยนแปลง
รายการงบประมาณของส่วนราชการบ่อยครั้งมากเกินไป ประการที่สอง ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างที่มี
การเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดบ่อยครั้งและที่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่สามารถปฏิบัติ
ให้ทันกับปีงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างที่ผิดระเบียบกฎเกณฑ์ ที่เกิดขึ้นของส่วนราชการ การ
ปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ล่าช้าซึ่งเกิดขึ้นจากการต้องปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนที่มีอยู่มากไป
การไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของงานส่วนราชการไป ประการที่สาม ได้แก่
การตรวจสอบ ที่มีกำลังเจ้าหน้าที่สำหรับการตรวจสอบน้อยไป และการตรวจสอบที่ไม่ได้รับความ
ร่วมมือจากส่วนราชการที่จะถูกตรวจสอบ และการเก็บข้อมูลของส่วนราชการที่ไม่เป็นระบบ



ยากต่อการตรวจสอบ ประการที่สี่ ได้แก่ การประเมินผลที่มีแบบฟอร์มที่จะใช้กรอกการประเมินผล
ละเอียดมากไป ส่วนราชการมักจะไม่เห็นความสำคัญและไม่ได้ให้ความร่วมมือ รายงานประเมินผล
ที่ได้มามักจะไม่ทันต่อการนำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ

ในการแก้ไขอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด เพื่อให้
การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯมีประสิทธิภาพสูงขึ้น จำเป็นต้อง
แบ่งระยะเวลาการแก้ไขอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ไว้เป็นสองระยะ เพื่อให้เหมาะสมต่อความเป็น
ไปได้ของการแก้ไขอุปสรรคและปัญหา ที่ต้องใช้เวลาและการตัดสินใจในการแก้อุปสรรคและ
ปัญหาด้วย ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปของการแก้ไขในสองระยะ ดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะการแก้ไขอุปสรรคและปัญหาในระยะสั้น

ในการแก้ไขอุปสรรคและปัญหาในระยะสั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รวดเร็วและเป็นประโยชน์ได้นั้น จะต้องแก้ไขอุปสรรคและปัญหา
ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้เป็นลำดับแรกก่อน คือ

5.1.1 การปรับปรุงการปฏิบัติงาน

1) การปรับปรุงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ควรมีการดำเนินการ
การ ดังนี้

1.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ
พร้อมทั้งอนุกรรมการในงบประมาณด้านต่างๆ พร้อมกัน เพราะจะทำให้คณะกรรมการฯ และ
อนุกรรมการฯ สามารถพิจารณางบประมาณในด้านต่างๆ ได้ในเวลาเดียวกันได้หลายคณะ ไม่จำ
เป็นต้องให้คณะกรรมการฯ แต่เพียงคณะเดียวพิจารณาทั้งหมดทุกด้าน โดยทุก
ส่วนราชการต้องมาเสียเวลารอคอยอยู่แต่เพียงคณะเดียว ทำให้การพิจารณาของคณะ
กรรมการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วได้

การแต่งตั้งอนุกรรมการฯ จะต้องมีการเชิญบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ
และความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านของงบประมาณรายจ่ายมาเป็นอนุกรรมการฯ เพื่อจะได้บุคคลที่
เป็นกลาง และสามารถใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในการให้ความเห็น ต่อคณะกรรมการฯ และสภา
ผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้งบประมาณรายจ่ายเกิดการกระจุกตัวหรือเพื่อบุคคลใด
บุคคลหนึ่งโดยเฉพาะได้



การแต่งตั้งคณะกรรมการฯและอนุกรรมการ หรือการใช้
คณะกรรมการสามัญคณะต่างๆ ที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ความเห็นในการพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายในด้านต่างๆ จะสามารถดำเนินการได้ใน 4 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางที่ 1 แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา

งบประมาณรายจ่ายประจำปี (เช่นเดิม)

พร้อมทั้งอนุกรรมการวิสามัญต่างๆ

(ใหม่) พร้อมกัน

แนวทางที่ 2 แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา

งบประมาณรายจ่ายประจำปี (เช่นเดิม) และ

ให้คณะกรรมการวิสามัญนี้สำรวจ เสนอเรื่อง

งบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้แก่คณะ

กรรมการสามัญทางด้านต่างๆ ของรัฐสภา

(เช่นเดิม) ช่วยพิจารณารายละเอียดงบประมาณ

รายจ่ายประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีด้วย

แนวทางที่ 3 แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญพิจารณา

งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ใหม่) พร้อมทั้ง

อนุกรรมการ ซึ่งอาจจะเป็นลักษณะสามัญ

หรือ วิสามัญ (ใหม่) ช่วยพิจารณารายละเอียด

งบประมาณรายจ่ายด้วย

แนวทางที่ 4 การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสามัญ

นโยบายและติดตามงบประมาณรายจ่าย

ประจำปี (เดิม) เป็นคณะกรรมการสามัญ

พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

(เปลี่ยนแปลงใหม่) พร้อมทั้งตั้งคณะอนุ

กรรมการ (อาจจะเป็นลักษณะสามัญ

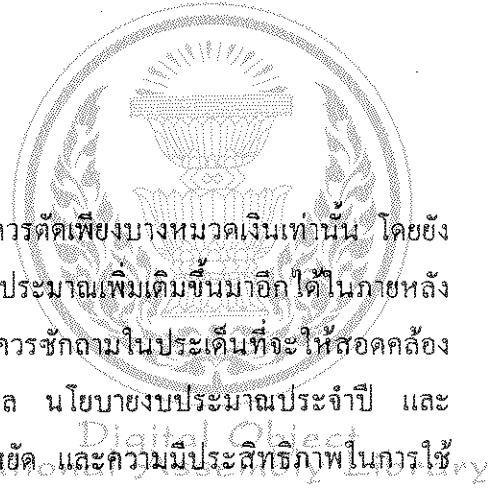
หรือวิสามัญ)



ในแต่ละแนวทางจะมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป (ตามที่ได้ชี้แจงไว้แล้วในหัวข้อที่ 4.2.1 ในบทที่ 4 ของงานวิจัยนี้)

1.2) คุณสมบัติของคณะกรรมการฯ ควรมีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ให้มีคุณสมบัติให้หลากหลายและมีความรู้ทางการเงินและงบประมาณด้วย ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะพิจารณานั้นมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในด้านต่างๆ มากมาย คณะกรรมการฯ จึงจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดี สำหรับในอนาคตที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นและมีคุณสมบัติเพิ่มขึ้นด้วย จะสะดวกและมีประโยชน์ต่อการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ให้มีคุณสมบัติหลากหลายเพิ่มขึ้นได้อีกมาก

1.3) การชี้แจงตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ หรืออนุกรรมการฯ (ในกรณีที่มีการเลือกใช้ในสี่แนวทางข้างต้น) ควร (1) ให้กรรมการฯ แต่ละคนมีเวลาซักถามงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการมากขึ้น และให้ส่วนราชการมีเวลาชี้แจงเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะการชี้แจงในภาพรวมของการเริ่มต้นการซักถามของคณะกรรมการฯ ที่เป็นขั้นตอนสำคัญของการพิจารณางบประมาณที่เดิมให้เวลาแก่ส่วนราชการเพียง 5-10 นาทีเท่านั้น ซึ่งส่วนราชการ โดยเฉพาะส่วนราชการขนาดใหญ่ๆ ไม่สามารถชี้แจงให้เห็นภาพรวมทั้งหมดให้เข้าใจได้ภายในเวลา 5-10 นาที (2) ควรกำหนดรูปแบบการชี้แจงของส่วนราชการที่แน่นอนและที่ง่ายต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ด้วย (3) ควรเข้มงวดให้ส่วนราชการนำภาพรวมและรายละเอียดแนวโน้มของการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละส่วนราชการแสดงให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาให้เห็นชัดเจนได้ (4) ควรให้สำนักงบประมาณปรับปรุงโครงสร้างแผนงานให้ง่ายต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ (5) ควรให้ส่วนราชการและสำนักงบประมาณร่วมกันกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงานมาให้คณะกรรมการฯ ใช้ในการพิจารณางบประมาณประจำปีของส่วนราชการที่ขอม่า (6) คณะกรรมการฯ และอนุกรรมการฯ ควรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญหรือคณะทำงานขึ้นพิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในกรณีที่มีความจำเป็นได้อีกเป็นครั้งคราว (7) ควรกำชับให้กรรมการฯ ที่มาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลหรือพรรคการเมือง รัฐบาลให้แสดงความคิดเห็นต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่างๆ ด้วย เพื่อเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ (8) ควรจัดการอบรมสัมมนาแนวทางซักถามงบประมาณให้แก่คณะกรรมการฯ และอนุกรรมการฯ เพื่อให้การซักถามงบประมาณรายจ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (9) คณะกรรมการฯ และอนุกรรมการฯ ควรซักถามงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่เป็นแผนงานทั้งแผนงาน เมื่อเห็นว่าแผนงานใดไม่สำคัญหรือหมดความจำเป็น



ก็จะต้องพิจารณาตัดงบประมาณรายจ่ายลงทั้งแผนงาน ไม่ควรตัดเพียงบางหมวดเงินเท่านั้น โดยยังคงแผนงานไว้ ซึ่งแผนงานที่ไม่จำเป็นบ่อยครั้งจะได้รับงบประมาณเพิ่มเติมขึ้นมาอีกได้ในภายหลัง (10) การซักถามงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ควรซักถามในประเด็นที่จะให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายงบประมาณประจำปี และความพร้อมของส่วนราชการในการดำเนินงาน ความประหยัด และควมมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ (11) คณะกรรมการฯ ควรให้ส่วนราชการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน งาน และโครงการ และรายการต่างๆ มาให้พิจารณาอย่างจริงจัง เพื่อคณะกรรมการฯ จะได้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้ถูกต้องตามความจำเป็นก่อนหลังของส่วนราชการได้ (12) คณะกรรมการฯ ควรวางกรอบและแนวทางการชี้แจงงบประมาณตามองค์ประกอบสำคัญของงบประมาณแบบแสดงแผนงานด้วย องค์ประกอบสำคัญได้แก่ วัตถุประสงค์ของแผนงาน การดำเนินงานของแผนงาน และผลที่ได้จากการดำเนินงาน (13) คณะกรรมการฯ ควรซักถามทั้งภาพรวมและรายละเอียดงบประมาณให้มีความสัมพันธ์กัน จึงจะเห็นภาพชัดเจนและแท้จริงของการของงบประมาณของส่วนราชการได้ (14) คณะกรรมการฯ ควรนำผลงานที่ล่วงมาของส่วนราชการต่างๆ มาประกอบการพิจารณางบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ นั้นๆ ด้วย

2) การปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ควรมีการดำเนินดังต่อไปนี้

2.1) ผู้ชี้แจง : ส่วนราชการควร (1) มอบหมายให้อธิบดีหรือรองอธิบดีที่มีความเข้าใจในภารกิจของส่วนราชการนั้นๆ ที่มีความรู้ความสามารถที่จะชี้แจงให้เห็นถึงการบริหารงบประมาณและการดำเนินงานของส่วนราชการให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และนโยบายงบประมาณประจำปีให้เห็นชัดเจนให้แก่คณะกรรมการที่กำลังพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับส่วนราชการนั้นๆ อยู่ (2) ควรตั้งหน่วยงานหรือคณะกรรมการของส่วนราชการที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนงาน งาน โครงการ ตลอดทั้งงบประมาณรายจ่ายควบคู่ไปด้วย โดยมีการปฏิบัติงานที่ถาวรและต่อเนื่องของทุกส่วนราชการ เพื่อจะได้วางนโยบาย แผนงาน งาน โครงการ ของส่วนราชการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายงบประมาณประจำปีและอื่นๆ ที่จำเป็นให้ต่อเนื่องและถาวร ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวมไว้ ตลอดทั้งให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการนี้มีส่วนในการชี้แจงงบประมาณประจำปีให้ต่อคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรด้วย



2.2) การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจง : ส่วนราชการควรจะต้องดำเนินการ ดังนี้ (1) ยึดถือกรอบและรูปแบบการจัดรายละเอียดข้อมูลที่จะนำเสนอต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ที่สำนักงบประมาณได้จัดวางไว้ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อให้เป็นแนวเดียวกันและง่ายต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้ (2) ยึดราคามาตรฐานของวัสดุครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างต่างๆ รวมตลอดทั้งราคาต่อหน่วยและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่สำนักงบประมาณจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการปฏิบัติในแนวเดียวกัน รวมตลอดทั้งองค์กระติสรที่ตั่งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ด้วย (3) ส่วนราชการจะต้องคอยติดตามเพื่อรับข้อมูลพื้นฐานในการจัดท่างบประมาณประจำปี และเผยแพร่ให้หน่วยราชการของตนได้ทราบโดยทั่วถึง เพื่อประโยชน์ของการจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการของตน (4) ส่วนราชการควรจะต้องชี้แจงและนำเสนอข้อมูลรายจ่ายงบประมาณเป็นภาพรวมระยะยาวๆ เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้เห็นถึงอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ของการดำเนินงานในแผนงาน งาน หรือโครงการ ได้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ของการพิจารณาางบประมาณรายจ่ายต่อส่วนราชการนั้นๆ -ด้วย (5) ส่วนราชการควรจัดตั้งระบบและเครื่องมือที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการเก็บข้อมูลรายละเอียดได้รวดเร็วและแม่นยำไว้ (6) ส่วนราชการควรจัดให้บุคลากรที่มีความสามารถในการเก็บข้อมูลในฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ไว้ได้อย่างละเอียดและถูกต้องไว้ เพื่อจะสามารถหาข้อมูลรายละเอียดมาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (7) ส่วนราชการควรจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของแผนงาน งาน โครงการ และรายการต่างๆ ไว้ในการของบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ด้วย (8) ส่วนราชการควรรับฟังข้อมูลจากประชาชน องค์กรกลาง ตัวแทนต่างๆ ด้วย (9) ไม่ควรเข้าชี้แจงพร้อมๆ กัน ทั้งสองส่วนราชการในเวลาเดียวกันในคณะกรรมการฯ

2.3) การชี้แจงและนำเสนอข้อมูล : ควรจะต้องปรับปรุงและดำเนินการ ดังนี้ (1) ส่วนราชการควรจะต้องส่งข้อมูลรายละเอียดที่จะชี้แจงให้แก่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ล่วงหน้าสามวัน ตามที่ฝ่ายเลขานุการได้กำหนดไว้ ไม่ควรนำเอกสารไปแจกในระหว่างการพิจารณาของส่วนราชการของตนอยู่ โดยไม่มีความจำเป็น เพราะจะทำให้เกิดความสับสนของการชี้แจงงบประมาณประจำปีต่อคณะกรรมการฯ ได้ (2) ส่วนราชการ ควรชี้แจงภายในเวลาที่คณะกรรมการฯ และฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ กำหนดให้ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปตามกำหนดเวลาที่วางไว้ ส่วนราชการอื่นๆ จะได้ไม่ต้องรอกอยนานหรือเลื่อนการพิจารณาออกไปอีก ซึ่งจะทำการพิจารณาขาดประสิทธิภาพไป (3) ไม่ควรให้ส่วนราชการต้องมาชี้แจงและตอบในประเด็นคำถามเดิมๆ ที่กรรมการฯ บางคนเข้ามาในห้องประชุมซ้ำไป และมาตั้งคำถามใน



ประเด็นเดิมๆ ซึ่งจะเป็นการเสียเวลาของที่ประชุมไป (4) ส่วนราชการไม่ควรจัดงบประมาณรายจ่ายในลักษณะกระจุกตัว โดยไม่มีเหตุผลหรือเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะจะเสียเวลาที่คณะกรรมการฯ ที่จะต้องมาซักถาม และตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ หรืออนุกรรมการฯ มาพิจารณางบประมาณรายจ่ายในรายการนั้นๆ เพิ่มเติมเป็นพิเศษอีก

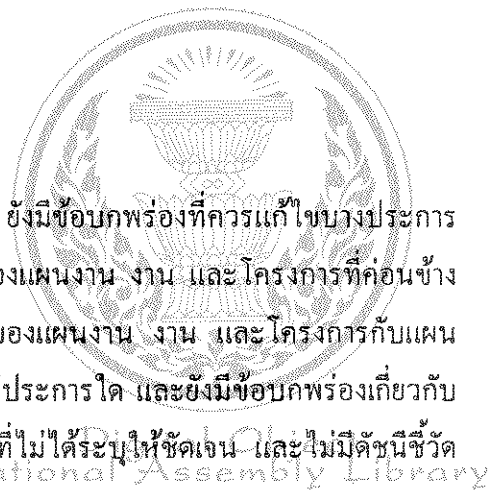
2.4) ปริมาณงาน : ส่วนราชการจะต้องรวบรวมข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ จากทุกแผนงาน งาน โครงการ และจากส่วนราชการที่อยู่ได้สังกัดที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคและจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ที่มีจำนวนมากและต้องใช้เวลาในการรวบรวมเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ โดยเฉพาะส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่และมีหน่วยงานได้สังกัดที่กระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ จำนวนมาก ดังนั้นจึงควรรวบรวมไว้ตั้งแต่แรกๆ

2.5) การรอกอยเพื่อเข้าชี้แจง : ส่วนราชการจะต้องตรวจสอบวัน เวลา และสถานที่เพื่อเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณที่รับผิดชอบดูแลงบประมาณของส่วนราชการนั้น หรือฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ อยู่ตลอดเวลา เพื่อจะได้ทราบวันเวลา ที่จะต้องชี้แจงให้ถูกต้อง เนื่องจากมีการเลื่อนวันเวลาของการชี้แจงงบประมาณอยู่เกือบตลอดเวลา โดยส่วนราชการจะต้องจัดเตรียมข้อมูลงบประมาณให้ครบสมบูรณ์และพร้อมที่จะเข้าชี้แจงได้อยู่ตลอดเวลา เพื่อไม่ให้เสียเวลาของที่ประชุมของการพิจารณาที่หลายครั้ง ส่วนราชการไม่นำข้อมูลรายละเอียดการชี้แจงมาให้ครบ และต้องชี้แจงใหม่อีกครั้งต่อคณะกรรมการฯ

3) การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณ

3.1) ผู้ชี้แจง : สำนักงบประมาณจะต้องเป็นผู้คอยชี้แจงงบประมาณรายจ่ายช่วยเสริมส่วนราชการต่างๆ ที่กำลังชี้แจงงบประมาณให้แก่คณะกรรมการฯ เนื่องจากสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณางบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ขอมา ก่อนที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ สำนักงบประมาณอาจจะมีการปรับลดหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการขอไป โดยส่วนราชการไม่ทราบไม่สามารถตอบชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ได้

3.2) การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณ : สำนักงบประมาณจะต้องจัดให้มีการชี้แจงการใช้เอกสาร ที่ประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่คณะกรรมการฯ และส่วนราชการเป็นประจำทุกปี ก่อนที่จะมีการเริ่มต้นประชุมคณะกรรมการฯ ประจำปีทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากมีคณะกรรมการฯ หรือส่วนราชการที่ยังไม่เคยใช้เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาก่อน เพื่อได้เข้าใจและใช้เอกสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ได้อย่างเต็มที่ (2) เอกสาร



ประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไขบางประการ โดยเฉพาะเอกสารฉบับที่ 3 ที่ระบุเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน และ โครงการที่ค่อนข้างกว้างมากไป ไม่ได้แสดงความเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน และ โครงการกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลแต่ประการใด และยังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับระยะเวลาการดำเนินงานของแผนงาน งาน และ โครงการที่ไม่ได้ระบุให้ชัดเจน และไม่มีการชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน งาน และ โครงการไว้

3.3) การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจง : สำนักงานประมาณควรจะต้องจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ที่จะใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ โดย (1) ต้องมีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับราคามาตรฐาน ราคาต่อหน่วย ให้สมบูรณ์ขึ้น และต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้รวดเร็วกับราคาที่เป็นจริงของตลาด โดยการตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดราคามาตรฐานให้มีหลายคณะช่วยกันปฏิบัติงาน และควรกำหนดราคามาตรฐาน หรือราคาต่อหน่วยให้ครอบคลุมถึงชนิดของครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เพื่อจะได้ช่วยให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (2) สำนักงานประมาณควรรวบรวมราคามาตรฐาน และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่สำนักงานประมาณใช้ในการพิจารณาแผนงาน งาน และ โครงการไว้เป็นรูปเล่มโดยเฉพาะ และพิมพ์แจกจ่ายให้แก่คณะกรรมการฯ และส่วนราชการได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณประจำปีโดยทั่วถึง (3) สำนักงานประมาณควรกำหนดกรอบและแนวทางอย่างแน่นอนเกี่ยวกับข้อมูลต่างๆ ที่ส่วนราชการควรจัดเตรียมไว้เพื่อประกอบการชี้แจงของคณะกรรมการฯ (4) สำนักงานประมาณควรเข้มงวดต่อการให้ส่วนราชการส่งรายละเอียดคำชี้แจงให้แก่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ก่อนการประชุมล่วงหน้าสามวัน เพื่อฝ่ายเลขานุการจะได้มีเวลาจัดเตรียมข้อมูลรายละเอียด เพื่อส่งให้คณะกรรมการฯ ได้ทันเวลาการประชุม และสำนักงานประมาณและฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ไม่ควรให้มีการแจกข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมในระหว่างการประชุมหากไม่มีการถามหา หรือไม่มีความจำเป็นจริงๆ ทั้งนี้เนื่องจากมีความสับสนของข้อมูลรายละเอียดที่แจกระหว่างการประชุมเกิดขึ้นบ่อยครั้ง (5) ควรนำรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ให้คณะกรรมการฯ พิจารณาประกอบด้วย โดยสำนักงานประมาณจะต้องเร่งการประเมินผลส่งให้ทันการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ด้วย (6) สำนักงานประมาณและส่วนราชการควรร่วมมือกันจัดทำหลักการและเหตุผลความเป็นมาของแผนงาน งาน และ โครงการต่างๆ ให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาถึงความสำคัญและความจำเป็นของแผนงาน งาน และ โครงการต่างๆ ว่าควรจะดำเนินการต่อไปอีกหรือไม่



3.4) การชี้แนะและอบรมเผยแพร่ : สำนักงานงบประมาณควรจัดการชี้แนะและจัดอบรมเผยแพร่การจัดทำงบประมาณในลักษณะงบประมาณแบบแสดงแผนงานให้แก่คณะกรรมการฯ และส่วนราชการให้ทั่วถึงและให้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงโดย (1) ควรจัดสาระในการอบรมและชี้แจงเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายงบประมาณประจำปี ระบบและกระบวนการงบประมาณแบบแสดงแผนงาน การจัดตั้งอนุมัติและบริหารงบประมาณ ระเบียบกฎเกณฑ์และกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับงบประมาณ การใช้และเข้าถึงเอกสารงบประมาณรายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ เกณฑ์เกี่ยวกับราคามาตรฐาน และกฎเกณฑ์การประเมินผลงานของสำนักงานงบประมาณ (2) สำนักงานงบประมาณควรเห็นความสำคัญของการอบรมชี้แนะ และถือเป็นหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณด้วย โดยจัดบุคลากรอบรมชี้แนะให้พร้อมและรีบเร่งดำเนินการในเรื่องนี้

3.5) ผู้ประสานงาน : สำนักงานงบประมาณควรจัดผู้ประสานงาน หรือหน่วยประสานงานเฉพาะกิจประจำทุกปีงบประมาณ เพื่อที่จะคอยประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ และคณะกรรมการฯ ที่ต้องการทราบรายละเอียดข้อมูลบางประการ หรือให้ช่วยชี้แจงเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณในบางชั้นตอนหรือบางด้าน อาทิ ด้านเศรษฐกิจ ด้านเกษตร ด้านการศึกษา ฯลฯ โดยมีชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ที่ส่วนราชการหรือคณะกรรมการฯ อาจจะโทรสอบถามเข้ามาได้เป็นการภายใน ไม่ต้องให้ปัญหาไปเกิดขึ้นอยู่ที่ประชุมของคณะกรรมการฯ โดยไม่จำเป็น และเสียเวลาการประชุมพิจารณาจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ไป

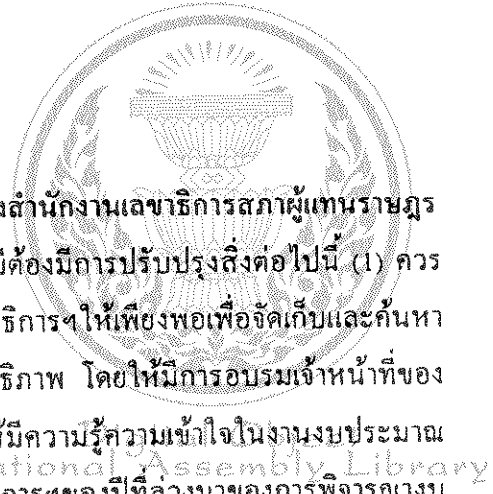
3.6) ปริมาณงาน : ปริมาณงานทางการจัดทำงบประมาณ สำหรับสำนักงานงบประมาณมีมากและหลายด้านด้วยกัน เพื่อที่จะให้ภาระงานผ่อนคลายลงได้ส่วนหนึ่งนั้น สำนักงานงบประมาณควรจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ควรมีการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีการเริ่มต้นการจัดทำงบประมาณให้เร็วขึ้น (ตามที่ได้ชี้แจงรายละเอียดไว้ในหัวข้อ 4.1.1.1 ผังรูป 4.2 ในบทที่ 4 ของเอกสารงานวิจัยนี้) เพื่อให้มีระยะเวลาการปฏิบัติงานการจัดทำงบประมาณมากขึ้น (2) สำนักงานงบประมาณควรกระจายอำนาจการจัดทำงบประมาณไปให้ชนบทและท้องถิ่นต่างๆ สอดคล้องตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 เพื่อให้ปริมาณการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาลดลง (3) สำนักงานงบประมาณต้องเข้มงวดไม่ในส่วนราชการโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณโดยไม่จำเป็น เพราะปริมาณการโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณมีมากในแต่ละปี (4) สำนักงานงบประมาณควรมีการแก้ไขโครงสร้างแผนงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สมบูรณ์ขึ้นบางส่วนในระยะสั้นเท่าที่ทำได้ เนื่องจากโครงสร้างแผนงานในปัจจุบันมีความซ้ำซ้อนของแผนงาน งาน และโครงการอยู่ และบางแผนงาน งาน และโครงการที่ไม่จำเป็นยังไม่ได้ถูกเลิกไป ดังนั้น หากส่วนราชการได้รับงบประมาณจาก



การของงบประมาณรายจ่ายในโครงสร้างแผนงานเดิมไป ส่วนราชการก็จะขอโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากแผนงาน งาน หรือโครงการที่ไม่มีความจำเป็นแต่ได้รับงบประมาณมา ไปดำเนินงานด้านอื่นๆ ที่จำเป็น ทำให้ภาระการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีมีจำนวนมากในสำนักงบประมาณ (5) สำนักงบประมาณจะต้องพัฒนางานด้านบริหารและการจัดการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยให้ผู้บริหารระดับสูงได้ตระหนักถึงการนำเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงมาใช้ในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอ

3.7) การรอกอย : ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ รวมตลอดถึงของส่วนราชการอื่นๆ จำเป็นต้องมารอกอยการชี้แจงงบประมาณประจำปีให้แก่คณะกรรมการฯ ที่รัฐสภา เพื่อจะได้เข้าชี้แจงให้ทันเมื่อถึงเวลาที่คณะกรรมการฯ เชิญให้เข้าห้องประชุมชี้แจง โดยบางครั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณและส่วนราชการต่างๆ ต้องรอกอยเป็นเวลานานหลายวันที่รัฐสภา เนื่องจากมีการเลื่อนการประชุมหรือการประชุมของส่วนราชการอื่นที่กำลังประชุมพิจารณาอยู่ จำเป็นต้องใช้เวลามากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่มาชี้แจงก็มีงานเร่งด่วนต้องทำ มิฉะนั้นจะเกิดความเสียหายต่องานราชการได้ ดังนั้น สำนักงบประมาณควรประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดให้มีห้องทำงานชั่วคราวตลอดทั้งเครื่องอำนวยความสะดวกอื่นๆ อาทิ ห้องรอกอยที่พอเพียง เครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการใช้ปฏิบัติงาน เครื่องโทรสาร โทรศัพท์ เครื่องดื่ม ฯลฯ ให้แก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณและส่วนราชการอื่นได้ใช้ตามความจำเป็น ซึ่งจะทำให้การรอกอยเพื่อเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ นั้น สามารถรอกอยเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและไม่เสียหายต่องานประจำที่จะต้องปฏิบัติอยู่ด้วยได้

3.8) การแจ้งวันเวลาการประชุมชี้แจง : สำนักงบประมาณ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการฯ ควรจะต้องมีการประสานงานกันในการจัดวันเวลาการเข้าชี้แจงของส่วนราชการต่างๆ ต่อคณะกรรมการฯ ให้มีระบบการจัดการที่ดีและมีความยุติธรรมต่อส่วนราชการต่างๆ ด้วย โดยพยายามกำหนดวันเวลาที่แน่นอน โดยคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่างด้วย ไม่ควรพยายามกำหนดโดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้และความสะดวกของคณะกรรมการฯ ที่จะมาประชุมได้ครบองค์ประชุมหรือไม่ ซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและเลื่อนเวลาการประชุมอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะเกิดผลเสียหายต่อส่วนราชการที่จะเข้าประชุมได้ เมื่อกำหนดวันเวลาที่แน่นอนแล้ว ก็ต้องแจ้งให้ส่วนราชการทราบ และหากมีการเปลี่ยนแปลง ควรรีบแจ้งให้ส่วนราชการทราบ ก่อนที่ส่วนราชการจะเดินทางมารอกอยประชุมอยู่ที่รัฐสภา ในขณะเดียวกันสำนักงบประมาณควรประสานงานกับคณะกรรมการฯ ให้พยายามรักษากำหนดการชี้แจงของส่วนราชการให้เป็นไปตามกำหนดเวลาที่ได้ร่วมกันวางไว้ด้วย



4) การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

4.1) งานด้านบริหาร : ควรจะมีต้องมีการปรับปรุงสิ่งต่อไปนี้ (1) ควรจัดให้มีจำนวนเจ้าหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ให้เพียงพอเพื่อจัดเก็บและค้นหาข้อมูลให้แก่คณะกรรมการฯ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการฯ ที่มาช่วยงานในคณะกรรมการฯ ให้มีความรู้ความเข้าใจในงานงบประมาณแผ่นดินด้วย (2) ควรนำข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ของปีที่ล่วงมาของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ (3) สำนักงานเลขาธิการจะต้องจัดการและอำนวยความสะดวกในห้องประชุมตามหลักการจัดการที่ดี โดยจัดให้มีการจัดเก็บเอกสาร (Filing System) ในห้องประชุมคณะกรรมการฯ ให้ดี และการจัดวางโต๊ะและเก้าอี้การประชุม และการชี้แจง (Lay-out System) ให้อำนวยความสะดวกให้การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และควรจัดให้มีห้องประชุมเล็กสำหรับการประชุมภายในของสำนักงบประมาณและส่วนราชการที่จำเป็นต้องมีการประชุม ประึกษากันในเรื่องการชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป การจัดเครื่องมืออุปกรณ์สำนักงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการรอคอยและปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณและส่วนราชการที่รอคอย การจัดโต๊ะประชาสัมพันธ์ การจัดป้ายแสดงให้ทราบว่าหน่วยงานใดกำลังประชุมชี้แจงอยู่ และหน่วยงานใดที่จะต้องเข้าชี้แจงเป็นลำดับต่อไปให้เห็นชัดเจน ตลอดจนทั้งเครื่องพิมพ์ดีด หนังสือพิมพ์ที่ควรมี

5.1.2 การปรับปรุงระบบงบประมาณ

1) ปรับปรุงเวลาการจัดทำงบประมาณในระบบหนึ่งปีที่ใช้อยู่ โดย (1) ควรกำหนดเวลาเริ่มต้นของแต่ละขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณให้เร็วขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เวลาเหลือที่จะไปเพิ่มขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม และขั้นตอนอื่นที่จำเป็นได้ (ตามขั้นตอนที่ 4,5, และ 6 ในตารางที่ 4.2 ที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อที่ 4.1.1.1 2) ของบทที่ 4) (2) ลดเวลาในการทำงานงบประมาณในบางขั้นตอนให้สั้นลง เนื่องจากบางขั้นตอนไม่จำเป็นต้องใช้เวลามากในการจัดทำ (ตามขั้นตอนที่ 1 และ 17 ในตารางที่ 4.2 ที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อที่ 4.1.1.1 2) ของบทที่ 4) (3) ใช้วิธีจัดทำงบประมาณโดยเหลื่อมเวลากันในบางขั้นตอน ซึ่งจะทำได้สามารจัดทำงานงบประมาณได้มากกว่าหนึ่งอย่างในเวลาเดียวกัน (ตามขั้นตอนที่ 2 และ 5 ในตารางที่ 4.2 ในหัวข้อที่ 4.1.1.1 2) ของบทที่ 4)

2) นำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ โดยการ (1) ให้เข้มงวดให้ส่วนราชการแสดงการวางแผนงาน งาน และโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้สำนักงบประมาณและคณะกรรมการฯ เห็นชัดเจน (2) กำหนดดัชนีชี้วัดความ



สำเร็จของแผนงาน งาน และโครงการ ให้เห็นชัดเจน (3) ให้ส่วนราชการส่งรายงานการประเมินผล ภายในกำหนดเวลาเพื่อสำนักงบประมาณจะได้รวบรวมส่งให้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณได้ทัน (4) กำหนดองค์ประกอบสำคัญของแต่ละแผนงาน งาน โครงการให้เป็นแนวทาง เดียวกัน และให้ส่วนราชการแสดงองค์ประกอบสำคัญดังกล่าวมาให้ชัดเจนด้วยในการของบ งบประมาณ เพื่อสำนักงบประมาณและคณะกรรมการฯ ใช้เปรียบเทียบเลือกแผนงาน งาน หรือ โครงการที่เห็นว่าจำเป็นและสำคัญได้ถูกต้องและรวดเร็วขึ้น (5) กำหนดกฎเกณฑ์และราคามาตรฐานให้สมบูรณ์และมากขึ้น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่ายของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการได้ชัดเจนขึ้น โดยการจัดตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการพิจารณากฎเกณฑ์ และราคามาตรฐานให้มากขึ้น จะได้สามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตั้งกฎเกณฑ์และราคามาตรฐาน ได้ทั่วถึงและรวดเร็ว และสามารถแจกจ่ายให้ส่วนราชการและคณะกรรมการฯ ได้ทราบทั่วถึง กันได้ เพื่อจะได้มีการจัดทำงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ และสะดวกต่อคณะกรรมการฯ ที่จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3) ปรับปรุงและนำเอกสารเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ การพิจารณางบประมาณ มาให้คณะกรรมการฯ ได้ใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เอกสารและ กฎเกณฑ์เหล่านี้ได้แก่ (1) เอกสารเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับล่าสุด ที่จะ แสดงให้คณะกรรมการฯ ได้เห็นถึงนโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2) เอกสารเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศไว้ใน การเข้าบริหารประเทศและนโยบายรัฐบาลที่ เปลี่ยนแปลงไปให้เห็นชัดเจน (3) เอกสารเกี่ยวกับสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมในแต่ละด้านใน ปัจจุบันที่กำลังพิจารณาจ่ายอยู่ เพื่อคณะกรรมการฯ จะได้พิจารณาอนุมัติแผนงาน งาน โครงการได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย (4) เอกสารที่แสดง ถึงลักษณะงบประมาณแบบแสดงแผนงานและผลงาน ให้แก่คณะกรรมการฯ และส่วนราชการที่ อาจจะยังไม่เข้าใจได้ศึกษาให้เป็นประโยชน์ต่อการซักถามและชี้แจงงบประมาณในคณะกรรมการ ได้ (5) เอกสารเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และราคามาตรฐานที่มีอยู่

4) นำผลประเมินงบประมาณของส่วนราชการมาใช้ให้ทันกับการพิจารณา งบประมาณของคณะกรรมการฯ เพื่อป้องกันมิให้แผนงาน งาน หรือโครงการใดที่ไม่มี ประโยชน์และหมดความจำเป็นที่จะดำเนินการต่อ ถูกพิจารณาให้ยุบเลิกหรือชะลอลงทั้งหมด โดย สำนักงบประมาณจะต้องปรับวิธีการประเมินผลใหม่ให้เหมาะสม



5.1.3 การปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ

1) ลดขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณลงในบางขั้นตอน เพื่อให้มีกระบวนการงบประมาณที่สั้นลง ทำให้มีเวลาเหลือจากขั้นตอนที่ลดลง นำไปเพิ่มในขั้นตอนที่จำเป็นต้องใช้เวลาในการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพได้รับเวลาเพิ่มขึ้น (ขั้นตอนที่ควรพิจารณายกเลิกได้ คือ ขั้นตอนที่ 16,17 ในตารางที่ 4.2 ที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 4.1.2 ในบทที่ 4 ไว้)

2) ปรับปรุงกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณ โดย (1) ผ่านขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณของส่วนราชการจากกรมไปยังกระทรวงให้ถูกต้อง เพื่อให้งบประมาณของทุกกรมภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันมีนโยบายสอดคล้อง และประสานกับนโยบายของกระทรวงให้ไปในทิศทางเดียวกัน (2) ควรจัดและแถลงนโยบายงบประมาณประจำปีโดยสำนักงานงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เห็นและตระหนักถึงความสำคัญที่จะใช้แก้ไขภาวะเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้นได้ เพื่อส่วนราชการจะได้ของบประมาณรายจ่ายประจำปีมาให้สอดคล้องกับนโยบายงบประมาณประจำปีได้ใกล้เคียงที่สุดเท่าที่จะทำได้

3) ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดย (1) จะต้องมี การแนะนำในการใช้เอกสารรายละเอียดประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่มี จำนวนหลายเล่มให้แก่กรรมการฯและส่วนราชการที่ยังใหม่ต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้ รู้จักใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นประจำทุกปี เนื่องจากมีกรรมการฯและผู้บริหารส่วนราชการสับ เปลี่ยนเข้ามาเป็นคณะกรรมการฯอยู่เสมอ (2) จะต้องจัดหาข้อมูลรายละเอียดและกฎเกณฑ์การ อนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการของสำนักงานงบประมาณแจกจ่ายให้แก่คณะกรรมการ การฯให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อคณะกรรมการฯจะได้ใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปีของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่ควร (3) กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความรู้ความสามารถหลากหลาย และมีความรู้ทางการเงินและงบประมาณให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ควรจัดตั้งโดยคำนึงถึง แต่ฝักฝ่ายและไม่มีความรู้ความสามารถในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายมา และจะต้องมี การอบรมสัมมนารูปแบบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้แก่คณะกรรมการฯเป็นประจำทุกปี (4) ข้อมูลและคำชี้แจงต่างๆ ของส่วนราชการที่จะเสนอต่อคณะกรรมการฯเพื่อพิจารณานั้น จะ ต้องส่งมาให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯก่อนล่วงหน้าสามวัน และฝ่ายเลขานุการต้องเข้มงวด ในการแจกข้อมูลและคำชี้แจงเพิ่มเติมขณะที่คณะกรรมการฯกำลังพิจารณาอยู่ เพื่อขจัดการเกิด ความสับสนเกี่ยวกับเอกสารข้อมูลที่แจกอยู่ที่มักเกิดขึ้นอยู่เสมอ ฝ่ายเลขานุการควรจัดเอกสารข้อมูล



คำชี้แจงให้เป็นหมวดหมู่ง่ายต่อการใช้และเข้าใจ และมีวิธีการที่จะส่งเอกสารข้อมูลเข้าห้องประชุม และวิธีการแจกจ่ายที่รวดเร็วให้แก่คณะกรรมการฯ โดยไม่ทำให้การประชุมของคณะกรรมการฯ กระทบไป (5) ควรต้องกำหนดเวลาการซักถามของคณะกรรมการฯ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรกำหนดเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ มาให้สั้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้กรรมการฯ ทุกคนมีโอกาสซักถาม แต่จะไม่ให้ซักถามในประเด็นเล็กๆ น้อยๆ และซ้ำกัน ซึ่งจะเป็นการเสียเวลาที่ประชุม ทำให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการฯ ขาดประสิทธิภาพไป (6) ควรจะต้องมีการอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ให้มีความรู้ความสามารถที่จะจัดหาและนำเสนอข้อมูลที่ชี้ให้เห็นประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ได้

4) ปรับปรุงกระบวนการบริหารงบประมาณ โดยด้านเงินประจำงวด จะต้อง (1) ปรับปรุงการอนุมัติเงินประจำงวดที่ขอมา ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน และโครงการ ที่ได้ระบุไว้ในตอนของงบประมาณประจำปีกับคณะกรรมการฯ มิให้มีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงหากไม่มีความจำเป็นจริงๆ (2) ต้องปรับปรุงให้ส่วนราชการส่งรายละเอียดประกอบการขอเงินประจำงวดที่จะไปใช้จ่าย เพื่อป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณรายจ่าย และให้ขอมาในลักษณะแผนงาน งาน หรือโครงการ เป็นก้อนเงินก้อนเดียวในแต่ละงวด ไม่ต้องมาขอบ่อยครั้งเกินความจำเป็นในแต่ละงวด (3) ต้องปรับปรุงสำนักงบประมาณให้อนุมัติเงินประจำงวดให้รวดเร็ว เพื่อส่วนราชการสามารถไปจัดซื้อจัดจ้างได้ทันปีงบประมาณ (4) ต้องปรับปรุงให้สำนักงบประมาณเผยแพร่ ราคามาตรฐานและระเบียบกฎเกณฑ์บริหารงบประมาณต่างๆ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหรือออกเพิ่มเติมให้ส่วนราชการได้ทราบโดยทั่วถึง และไม่ปฏิบัติผิดพลาดในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ (5) ให้สำนักงบประมาณเปลี่ยนแปลงราคามาตรฐานและราคาต่อหน่วยอื่นๆ ให้ทันกับราคาที่แท้จริงของตลาด โดยตั้งคณะกรรมการจัดตั้งราคามาตรฐานหลายๆ คณะตามความจำเป็น เพื่อให้ส่วนราชการได้ใช้ราคาที่ถูกต้องรวดเร็วในการบริหารงบประมาณและไม่ให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการบริหารงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการโดยไม่จำเป็น (6) ปรับปรุงให้สำนักงบประมาณเข้มงวดและไม่ให้มีการโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของส่วนราชการให้มากไป เพื่อขจัดไม่ให้เกิดการจัดตั้งงบประมาณในรายการงบประมาณที่ไม่มีความจำเป็นขึ้น หรือเมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติงบประมาณมาแล้ว จะมาเปลี่ยนแปลงรายการนั้นในภายหลังได้ หรือในระหว่างการบริหารงบประมาณประจำปี และคณะกรรมการฯ จะต้องตรวจสอบการโอนเปลี่ยนแปลงรายการในระหว่างของส่วนราชการด้วย เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ



สำหรับการปรับปรุงกระบวนการบริหารงบประมาณด้านการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้กระบวนการบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่งจะมีผลให้การพิจารณาประสิทธิภาพที่ดีตามไปด้วย โดยคณะกรรมการฯไม่ต้องเสียเวลาพิจารณาการบริหารงบประมาณ ที่คณะกรรมการฯได้พิจารณาให้งบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการไปบริหารปฏิบัติงาน ว่าได้ผลมากน้อยเพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องซักถามมากนัก สิ่งที่ต้องปรับปรุงสำหรับด้านการจัดซื้อจัดจ้างมีดังต่อไปนี้ (1) ต้องมีการรวบรวม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเกณฑ์ต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดไว้เป็นศูนย์กลาง และต้องมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับและเกณฑ์ต่างๆ ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงด้วย เพื่อให้คณะกรรมการฯ หรือส่วนราชการที่ต้องการข้อมูลหรือมีข้อสงสัย จะได้รับข้อมูลหรือการชี้แจงจากศูนย์กลางแห่งนี้ ไม่ต้องเสียเวลาไปค้นหา กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเกณฑ์งบประมาณต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ที่มีปัญหาและเสียเวลาดกเถียงกันมากในที่ประชุมคณะกรรมการฯ (2) สำนักงานงบประมาณจะต้องประสานกับสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการคลัง เพื่ออบรมเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ส่วนราชการให้ทั่วถึง รวมทั้งให้แก่คณะกรรมการฯที่มีความประสงค์เข้ารับการอบรมด้วย

สำหรับการปรับปรุงกระบวนการบริหารงบประมาณด้านการตรวจสอบงบประมาณ ควรจะมีการปรับปรุงดังนี้ (1) ควรเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งอุปกรณ์ทางด้านตรวจสอบการใช้งบประมาณให้พอเพียง เพื่อสามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่รั่วไหลให้ได้ผล เพื่อมิให้ส่วนราชการถูกดำเนินจากคณะกรรมการฯจากการประชุมคณะกรรมการฯเป็นประจำทุกปี (2) เข้มงวดและมีมาตรการให้ส่วนราชการที่ถูกตรวจสอบต้องให้ความร่วมมือต่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (3) ควรนำเอกสารและผลการตรวจสอบรายงานต่อคณะกรรมการฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้งบประมาณรายจ่ายแก่ส่วนราชการที่ถูกตรวจสอบนั้นๆ ด้วย

สำหรับการปรับปรุงกระบวนการบริหารงบประมาณด้านการประเมินผล ควรมีการปรับปรุงดังนี้ (1) จะต้องนำผลการประเมินของสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณมาใช้ให้ทันกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ เพื่อคณะกรรมการฯจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้ (2) แก้ไขแบบฟอร์มการประเมินผลของสำนักงานงบประมาณ ไม่ให้มีข้อความมากเกินไปและง่ายต่อการกรอกตัวเลขและจัดพิมพ์ด้วย ไม่ต้องใช้บุคลากรในการกรอกตัวเลขมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น (3) มีมาตรการเข้มงวดเพื่อบังคับให้ส่วนราชการให้ความร่วมมือในการประเมินผล เพื่อจะได้



Digital Object
National Assembly Library

ประเมินผลการใช้งบประมาณในแต่ละปีให้ทันกับการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ (3) การประเมินผลการใช้งบประมาณควรทำในสามลักษณะ คือ ก่อน ระหว่าง และหลังการใช้งบประมาณรายจ่าย เพื่อให้มีการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

5.2 ข้อเสนอแนะการแก้ไขอุปสรรคและปัญหาระยะยาว

ในการแก้ไขอุปสรรคและปัญหาระยะยาว สำหรับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นนั้น ควรจะต้องแก้ไขอุปสรรคและปัญหาดังต่อไปนี้

5.2.1 การปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ

1) งานวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรได้รับการปรับปรุงให้มีศักยภาพสูงขึ้น โดยสามารถจัดหารายละเอียดข้อมูลการจัดทำงบประมาณประจำปีในด้านต่างๆ อาทิ แนวโน้มและทิศทางของรายได้ประชาชาติ แนวโน้มงบประมาณรายรับและรายจ่ายในระยะยาว ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ภาวะภาษีอากร การเงินกู้ของประเทศ รายละเอียดข้อมูลและปัญหาต่างๆ ของงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้าน อาทิ ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชย์ ด้านการศึกษา ด้านคมนาคม ฯลฯ ที่จะนำมาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่จำเป็นต้องไปอาศัยข้อมูลรายละเอียดจากสำนักงบประมาณ ที่เป็นฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) แต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะมีข้อมูลรายละเอียดโน้มเอียงไปเข้ากับฝ่ายรัฐบาลได้ ในการจัดทำงบประมาณในบางด้านและบางโครงการใหญ่ๆ ที่สำคัญๆ

2) เจ้าหน้าที่วิชาการ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรได้รับการอบรมให้ทำหน้าที่เลขานุการ และที่ทำหน้าที่ด้านวิชาการให้แก่คณะกรรมการฯ ที่จะต้องเก็บข้อมูลรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของแผนงาน งาน และโครงการต่างๆ ที่คณะกรรมการฯ ปีที่แล้วมาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ นำมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางให้แก่คณะกรรมการฯ ประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นด้วย

3) เจ้าหน้าที่วิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับการอบรมให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านงบประมาณที่สามารถวิจัยและชี้แนะแนวทางใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปีของคณะกรรมการฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้อยู่ตลอดเวลา



5.2.2 การปรับปรุงระบบงาน

1) การเปลี่ยนระบบงบประมาณจากระบบหนึ่งปีเป็นระบบสองปี ซึ่งจะทำให้เวลาการจัดทำงบประมาณในทุกชั้นตอนมีมากขึ้น เพราะงบประมาณจ่ายของปีต่อไปจะไม่เริ่มจากวันที่ 1 ตุลาคม ของหนึ่งปีถัดไป แต่จะเริ่มจาก 1 ตุลาคม ของสองปีถัดไป ทำให้มีเวลาการจัดทำงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างน้อยอีก 12 เดือน ทำให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกชั้นตอนไม่ต้องเร่งรีบทำงานเกินไป เพื่อให้เสร็จทันตามเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินงบประมาณ (แบบหนึ่งปี) และทำให้การจัดทำงบประมาณมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ควรจะเป็นได้ สำหรับรายละเอียดชั้นตอนต่างๆ ที่จะได้รับจากการขยายเวลาเพิ่มขึ้นจากการจัดทำงบประมาณแบบสองปีนั้น ได้แสดงรายละเอียดไว้ในข้อ 4.2.1.1 1) ในบทที่ 4 แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนระบบงบประมาณจากระบบหนึ่งปีเป็นระบบสองปีเป็นเรื่องใหญ่และละเอียดอ่อน จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลง โดยจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และแก้ไขเพิ่มเติม) เพื่อเปลี่ยนระยะเวลาที่ระบุไว้จากหนึ่งปีเป็นสองปี ในมาตรา 4 วรรค 4 และจะต้องแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 180 วรรคหนึ่ง ที่ระบุให้เวลาสภาผู้แทนราษฎร จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณถึงสภาผู้แทนราษฎรให้มีเวลามากขึ้นให้แก่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วเสร็จ

2) นำระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ โดยการ (1) เชื่อมจุดให้ส่วนราชการแสดงการวางแผนงาน งาน และโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาให้อำนาจงบประมาณและคณะกรรมการฯ เห็นชัดเจน (2) กำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน งาน และโครงการ ให้เห็นชัดเจน (3) ให้ส่วนราชการ ส่งรายงานการประเมินผลภายในกำหนดเวลาเพื่ออำนาจงบประมาณจะได้รวบรวมส่งให้คณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณได้ทัน (4) กำหนดองค์ประกอบสำคัญของแต่ละแผนงาน งาน โครงการให้มีแนวทางเดียวกัน และให้ส่วนราชการแสดงองค์ประกอบสำคัญดังกล่าวมาให้เห็นชัดเจนด้วยในการของงบประมาณ เพื่ออำนาจงบประมาณและคณะกรรมการฯ จะได้ใช้เปรียบเทียบ เลือกแผนงาน งาน หรือโครงการที่เห็นว่าจำเป็นและสำคัญได้ถูกต้อง และรวดเร็วได้ (5) กำหนดกฎเกณฑ์และราคามาตรฐานให้สมบูรณ์และมากขึ้น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการได้ชัดเจนขึ้น โดยการตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการพิจารณาจัดตั้งกฎเกณฑ์และราคามาตรฐานให้มากขึ้น จะได้ปฏิบัติงานการตั้งกฎเกณฑ์และราคามาตรฐานได้ทั่วถึงและรวดเร็ว และแจกจ่ายให้ส่วนราชการและคณะกรรมการฯ ได้ทราบทั่วกัน เพื่อจะได้มี



การจัดทำงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ และสะดวกต่อคณะกรรมการฯที่จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3) ปรับปรุงระบบความเชื่อมโยงโครงสร้างแผนงานกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนงานระยะยาวในระดับชาติ โดยได้รับการกลั่นกรองถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศควรจะต้องได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ มากน้อยประการใดในระยะเวลาอันโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในด้านต่างๆ ทั้งภาคเอกชน และภาครัฐบาลร่วมมือกันกลั่นกรองจัดตั้งขึ้นมาอย่างละเอียดรอบคอบ ก่ารดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐและส่วนราชการควรจะต้องให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้นโครงสร้างแผนงานที่สำนักงบประมาณจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ของงบประมาณรายจ่ายจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย แต่ปัจจุบันโครงสร้างแผนงานของสำนักงบประมาณยังมีการกำหนดที่ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (รายละเอียดได้ชี้แจงไว้ในข้อ 4.1.1.3 ในบทที่ 4 ของงานวิจัยฉบับนี้)

4) ปรับปรุงโครงสร้างแผนงานให้สมบูรณ์ขึ้น : โครงสร้างแผนงาน ที่สำนักงบประมาณจัดตั้งและใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ปัจจุบันเกิดความซ้ำซ้อนของงาน เนื่องจากไม่มีการขยุบเลิกแผนงาน งาน และโครงการที่หมดความจำเป็นลง ประกอบทั้งโครงสร้างแผนงานเดิมนี้ไม่สามารถครอบคลุมหรือแสดงผลสะท้อนทางเศรษฐกิจในภาวะปัจจุบันได้ชัดเจน จึงควรที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ครอบคลุมและสะท้อนถึงภาวะเศรษฐกิจและสังคมให้เห็นชัดเจนออกมาด้วย เพื่อจะได้ทราบถึงผลของการใช้จ่ายงบประมาณไปในแต่ละปี มีผลทางด้านใด ประการใดบ้างได้ครบถ้วน จะได้ใช้เป็นข้อมูลแก้ไขภาวะเศรษฐกิจได้ตรงประเด็นต่อไป

5) ปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ : เนื่องจากระบบงบประมาณปัจจุบัน ยังมีการจัดทำและรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง ทุกท้องถิ่นจะต้องขอเข้ามายังส่วนราชการส่วนกลาง แล้วนำส่งต่อให้สำนักงบประมาณเป็นผู้วิเคราะห์ก่อนจะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาพิจารณาต่อไป ดังนั้น ปริมาณการจัดทำและอนุมัติงบประมาณของงบประมาณแผ่นดินเกือบทั้งหมดต้องจัดทำในส่วนกลาง ซึ่งจะเป็นการระงับมากสำหรับส่วนกลาง ดังนั้นควรลดภาระงานของส่วนกลาง สำนักงบประมาณ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา จำเป็นที่ต้องกระจายอำนาจการจัดทำงบประมาณประจำบางส่วนที่สมควรจะให้ท้องถิ่นจัดทำไปดำเนินการจัดทำในระดับท้องถิ่นจึงจะเหมาะสม แต่การจะกระจายอำนาจการจัดทำงบประมาณในเงินงบประมาณรายรับและรายจ่ายประเภทใดนั้น ควรจะต้องมีการ



จัดวางให้เป็นระบบ ซึ่งต้องอาศัยเวลาในวิเคราะห์และจัดทำ จึงจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม สำหรับทุกท้องถิ่นได้

5.2.3 การปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ

1) ปรับปรุงกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณ โดย (1) ควรมีการจัดทำแผนการเงินระยะยาวของประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการได้ยึดถือเป็นแนวในการวางแผนของงบประมาณในระยะยาวสำหรับแผนงาน งาน และโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับความสามารถของการหาเงินงบประมาณมาใช้จ่ายของประเทศในระยะยาวด้วย ไม่ให้เกิดภาระหนักในการหางบประมาณมาใช้จ่ายในบางปีมากเกินไป ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ ซึ่งคณะกรรมการสามารถยึดแผนการเงินระยะยาวของประเทศเป็นแนวทางในการจัดงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้นได้ (2) จะต้องปรับปรุงโครงสร้างแผนงานที่สำคัญงบประมาณกำหนดขึ้นมานานแล้ว ให้สอดคล้องและสะท้อนให้เห็นภาวะเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างชัดเจนจากการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีไป และให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

2) ปรับปรุงกระบวนการอนุมัติงบประมาณ : ควรจะต้องมีการปรับปรุงในเรื่อง (1) แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความยืดหยุ่นหรือมีข้อยกเว้นได้บ้างและให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ถึงแม้จะต้องพยายามป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณรายจ่ายอยู่ที่ตาม ซึ่งอาจจะเป็นการจัดงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้มากขึ้น เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการที่จำเป็นบางส่วนในบางครั้งได้ หรือหากมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายอาจจะให้จัดซื้อเพิ่มเติมขึ้นได้ ในกรณีดังกล่าวเดียวกัน ที่จำเป็นต้องซื้อเพิ่มเติม โดยไม่ต้องขออนุมัติกับสำนักงานงบประมาณ (2) ควรมีการแก้ไขปรับปรุงและปฏิรูปขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานตามระเบียบให้สั้นและน้อยลง โดยการยุบเลิก รวมขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง ตลอดจนทั้งเลิกแบบฟอร์มต่างๆ ที่มีมากมายที่จะต้องกรอกโดยไม่ให้ประโยชน์เท่าที่ควรแต่ประการใดลงให้หมด (3) ควรมีการรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของการจัดทำงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ และจัดทำเป็นคู่มือของแต่ละส่วนราชการเพื่อใช้ตรวจสอบการปฏิบัติราชการและการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่วางไว้ และไม่ให้มีการรั่วไหล เพราะแต่ละส่วนราชการมีระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย ที่จะใช้บังคับไม่เหมือนกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย



- ชงทอง จันทรางศุ, 2538. การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร
ประสิทธิภาพ กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พงนา ไชยรังษี, 2541. การเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : คณะรัฐศาสตร์.
- เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน, มปป. คณะกรรมการ
สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร.
- เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน, 2539. ระบบงานรัฐสภา
สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร : กองการพิมพ์.
- เลขานุการคณะรัฐมนตรี, สำนัก, ผู้รวบรวม, 2540. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี สวัสดิการ.
- ลิขิต เพชรสว่าง, 2540. บทบาทของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร
สถาบันพระปกเกล้า : สำนักวิชาการและวิจัย 1.
- รัฐสภา, 2540. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540
สำนักเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร : กองการพิมพ์.
- สำนักงบประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542. พระราชบัญญัติวิชาการงบประมาณ พ.ศ. 2502
(และแก้ไขเพิ่มเติม). สำนักงบประมาณ, กองกฎหมาย.
- สำนักงบประมาณ, 2542. ปฏิทินงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543
เอกสารแจก, สำนักงบประมาณ, สำนักนโยบายและสารสนเทศงบประมาณ.
- สำนักงบประมาณ, 2542. ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2543
เอกสารแจก, สำนักงบประมาณ, สำนักนโยบายและสารสนเทศงบประมาณ.

- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2537. สรุปสาระสำคัญการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.



หนังสือพิมพ์

- มติชนรายวัน. 12 กรกฎาคม 2542. วงจรอุบาทว์ : มปน.
สำนักงานประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 1
- มติชนรายวัน. 12 กรกฎาคม 2542. วงจรอุบาทว์ : มปน.
สำนักงานประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 7
- มติชนรายวัน. 15 กรกฎาคม 2542. คุณธรรม กมช. งบฯ : มปน.
สำนักงานประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 1
- มติชนรายวัน. 19 กรกฎาคม 2542. กลุ่มงบฯ กรมพลศึกษา
สำนักงานประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 1
- มติชนรายวัน. 5 สิงหาคม 2542. เขมนงบฯลงหนองคาย
สำนักงานประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 3
- มติชนรายวัน. 5 สิงหาคม 2542. เขมนงบฯลงหนองคาย
สำนักงานประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 1
- ผู้จัดการรายวัน. 5 สิงหาคม 2542. ดึงโครงสร้าง กกต.ใหญ่เกินความจำเป็น : มปน.
สำนักงานประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 2
- มติชนรายวัน. 6 สิงหาคม 2542. อ.กรมที่ดินถูกชกจนเบรคแตก
สำนักงานประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 1
- มติชนรายวัน. 18 สิงหาคม 2542. ค้านโวย กมธ. รวบรัด 5 นาฬิกาจบ กบข : มปน.
สำนักงานประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 9




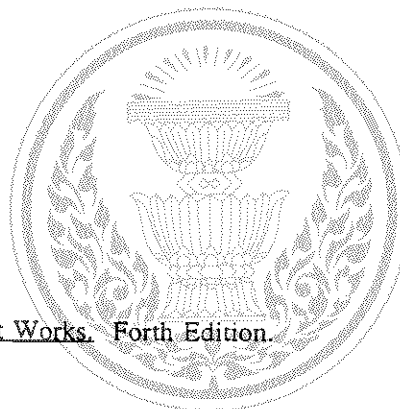
- มติชนรายวัน. 19 สิงหาคม 2542. อัดและเงินเดือน กก.สิทธิมนุษยชนเกินจริง : มปน.
สำนักงบประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 7

- มติชนรายวัน. 16 สิงหาคม 2542. ไร่.. แล้วใครจะอ่านเห็น : มปน.
สำนักงบประมาณ, ผู้รวบรวม, 2542 : 1

Digital Object
National Assembly Library

ภาษาอังกฤษ

- 
- Austin Michel, 1995. Parliamentary Oversight, Developments in British's Politics.
Dunleavy and others. London : St. Martin's Press Inc.
- Bill Corfall and Robins, 1998. Contemporary British Politics. London : Macmillan.
- C.E.S. Frank, 1998. The Parliament in Canada. Senate Committees Activities and Expenditures Report 1997-1998. Canada : The Committees and Private Legislation Directorate.
- Congress Budget Office, 1999. CBO'S Organization and Staffing. Washington :
Congress Budget Office.
- David P. Conradt, 1996. The German Polity. Sixth Edition. U.S.A : Longman.
- D.W.S Lidderdale, 1952. The Parliament of France. London : Chiswick Press.
- E.A. Kunz, 1963. Modern Senate of Canada. Senate Committees Activities and Expenditure Annual Report 1997-1998. Canada : Committees and Private Legislation Directorate.
- Gerhard Loewenberg, 1966. Parliament in The German Political System.
Newyork : Cornell University Press.
- House of Commons, 1999. Committees. Canada : House of Commons.
- House of Commons, 1999. Financial Procedures. London : House of Commons.
- House of Lords, 1997. Role of the House of Lords. London : House of Lord.
- House of Representatives, 1998. Annual Report 1997 - 1998.
Australia : House of Rapresentatives.
- House of Senate, 1998. Overview of Senate Committees.
Canada : House of Senate.
- House of Senate, 1998. Senate Committees Activities and Expenditures Annual Report 1997 - 1998. Canada : The Committees and Private Legislation Directorate.
- Norwegian Parliament, 1996. Stortinget. Norway : Senter Grafisk.
- Parliament, 1999. Committees. Singapore : Parliament of Singapore.
- Parliament of Finland, 1999. How a Committee Works. Finland : The Parliament of Finland.



- Parliament of Norway, 1999. The World Factbook.
Norway : The Parliament of Norway.
- Paul Sink and Rhodri Walters, 1998. How Parliament Works. Forth Edition.
London : Addison Welsey Limited.
- Philip Norton, 1996. Parliamentary Oversight. Developments in British Politics.
Patrick Dunleavy and Others. London : St. Martin's Press Inc.
- Richardson and Jordan, 1997. in Parliamentary Oversight.
Developments in British's Politics. Patrick Dunleavy and Others.
London : St. Martin's Press Inc.
- Robert and Doreen Jackson, 1986. Politics in Canada.
Senate Committees Activities and Expenditure Annual Report 1997-1998.
Canada : Committees and Private Legislation Directorate.
- Swedish Parliament, 1995. Sveriges Riks Dag. Sweden : Gummessons Trycheri AB,
Fullkoping.
- Thomass S., 1992. Parliamentary Oversight. Developments in
British's Politics. Dunleavy and Others, London : St. Martin's
Press Inc.
- U.S. Congress, 1999. The U.S. Government Mannual.
Washington : Legislative Branch.