

การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย Development for Operating Thai Budget Process

บทความวิจัย

ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน*
Narongrit Hoomon*

วันที่รับบทความ: ๔ ก.ค.๖๒
วันที่แก้ไขบทความ: ๑๖ ส.ค.๖๒
วันที่ตอบรับบทความ: ๒๓ ส.ค.๖๒

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) วิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ในด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ (๒) วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย (๓) เสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

รูปแบบการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒๗ คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา โดยการวิเคราะห์สรุปข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์

ผลการวิจัยพบว่า (๑) การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทยที่สำคัญ คือ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการ จะยึดถือยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการ ด้านการอนุมัติงบประมาณมีการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็น ๓ วาระ ด้านการบริหารงบประมาณมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณจำนวนมาก (๒) ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณที่สำคัญ คือ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ เจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ มักนำเอาค่าของงบประมาณในปีที่ผ่านมา มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำค่าของงบประมาณในปีปัจจุบัน ด้านการอนุมัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังมิได้พิจารณางบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ซึ่งให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์เท่าที่ควร ด้านการบริหารงบประมาณ

* สาขาวิทยาการจัดการ แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

The Degree of Master of Public Administration, School of Management Science, Sukhothai Thammathirat Open University
E-mail: Narongrit2552012@gmail.com

การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ยังดำเนินการได้ล่าช้า ไม่สอดคล้องกับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ของรัฐบาล (๓) ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงาน ตามกระบวนการงบประมาณที่สำคัญ คือ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ควรพิจารณาจัดทำคำขอของงบประมาณ โดยพิจารณาจากเหตุผลและความจำเป็นในปีที่จัดทำคำขอ งบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาควรให้ความสำคัญกับการพิจารณางบประมาณ ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่เน้นถึงผลผลิตและผลลัพธ์ให้มากขึ้น ด้านการบริหาร งบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการควรให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณและเร่งรัดติดตาม ผลการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามแผน

คำสำคัญ: กระบวนการงบประมาณ, การจัดเตรียม งบประมาณ, การอนุมัติงบประมาณ, การบริหารงบประมาณ

Abstract

The purposes of this research were (1) to analyze the operation of the Thai budget process in aspect of budget preparation, budget adoption and budget execution (2) to analyze problems of operation of Thai budget process (3) to suggest guidelines for the operation of Thai budget process.

This research model was a qualitative research using in-depth interview of 27 experts. The research instruments were structured interviews. The data was analyzed by using content analysis which was conclusive analysis on data from documents and interviews.

The research found that (1) the operation of the Thai budget process in aspect of budget preparation, the budget requests of the departments followed National Strategy 20 Years,

budget allocation strategies, government policy, and department policy. In the aspect of budget adoption, House of Representatives and House of Senate considered the budget in 3 periods. And in the aspect of budget execution, there were several budget transfers. (2) The problems of the operation of the Thai budget process were, in an aspect of budget preparation, the budget officers of the departments had always brought budget requests of last year to become a guideline for preparing budget requests of the present year. In the aspect of budget adoption, House of Representatives and House of Senate had not yet considered the budget in principles of Strategic Result Based Budgeting System as it should be. In the aspect of budget execution, budget disbursements of the departments were far behind total disbursement target as for the disbursement accelerating measure of the government. (3) The guidelines for the operation of the Thai budget process were that, in the aspect of budget preparation, the departments should prepare their budget requests by considering the rational and necessity of the departments in the year of preparing the budget requests. In the aspect of budget adoption, House of Representatives and House of Senate should put more emphasize on considering the budget according to the principles of Strategic Result Based Budgeting System stressing on outputs and outcomes. In the aspect of budget execution, the head of departments should prioritize budget disbursement Plans and accelerate and follow up on the disbursement to meet the plan.

Keywords: Budget Process, Budget Preparation, Budget Adoption, Budget Execution

บทนำ

การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย เริ่มตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ในห้วงปี พ.ศ.๑๘๙๓-๑๙๙๑ มีการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา โดยกรมเวียงมีหน้าที่รักษาความสงบสุขของราษฎร กรมวังมีหน้าที่พิพากษาคดีความ กรมคลังมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินที่ได้จากการเก็บส่วยอากร (งบประมาณแผ่นดิน) กรมนามีหน้าที่ดูแลการทำไร่ ทำนา และสะสมเสบียงอาหารของพระนคร ซึ่งมีกรุงศรีอยุธยาเป็น ศูนย์กลางอำนาจในการปกครอง (ณรงค์, ๒๕๑๔, ๗๐-๗๑) และการปกครองในระบบจตุสดมภ์นี้ ยังคงใช้มาถึงกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง (พ.ศ.๑๙๙๑-๒๒๓๑) กรุงศรีอยุธยาตอนปลาย (พ.ศ.๒๒๓๑-๒๓๑๐) สมัยธนบุรี (พ.ศ.๒๓๑๐-๒๓๒๕) กรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ.๒๓๒๕-๒๔๓๕) ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ขึ้นครองราชย์ได้ปรับปรุง การปกครองใหม่ตามแบบยุโรป ได้ยกฐานะของกรมพระคลัง มหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวงการคลัง เมื่อ ๗ ตุลาคม ๒๔๓๓ และตั้งกรมบัญชีกลางขึ้น เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๙ จนกระทั่งถึง วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แยกกองงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ออกมาจัดตั้งเป็น สำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีจวบจนปัจจุบัน ปัญหาในการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการ งบประมาณของไทยที่พบในกระบวนการงบประมาณคือ การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adaption) และการบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ซึ่งส่งผลต่อ ประสิทธิภาพในการบริหารรัฐกิจ ของรัฐบาลในห้วงเวลา ที่ผ่านมา ดังนั้นผู้วิจัยจึงทำการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา

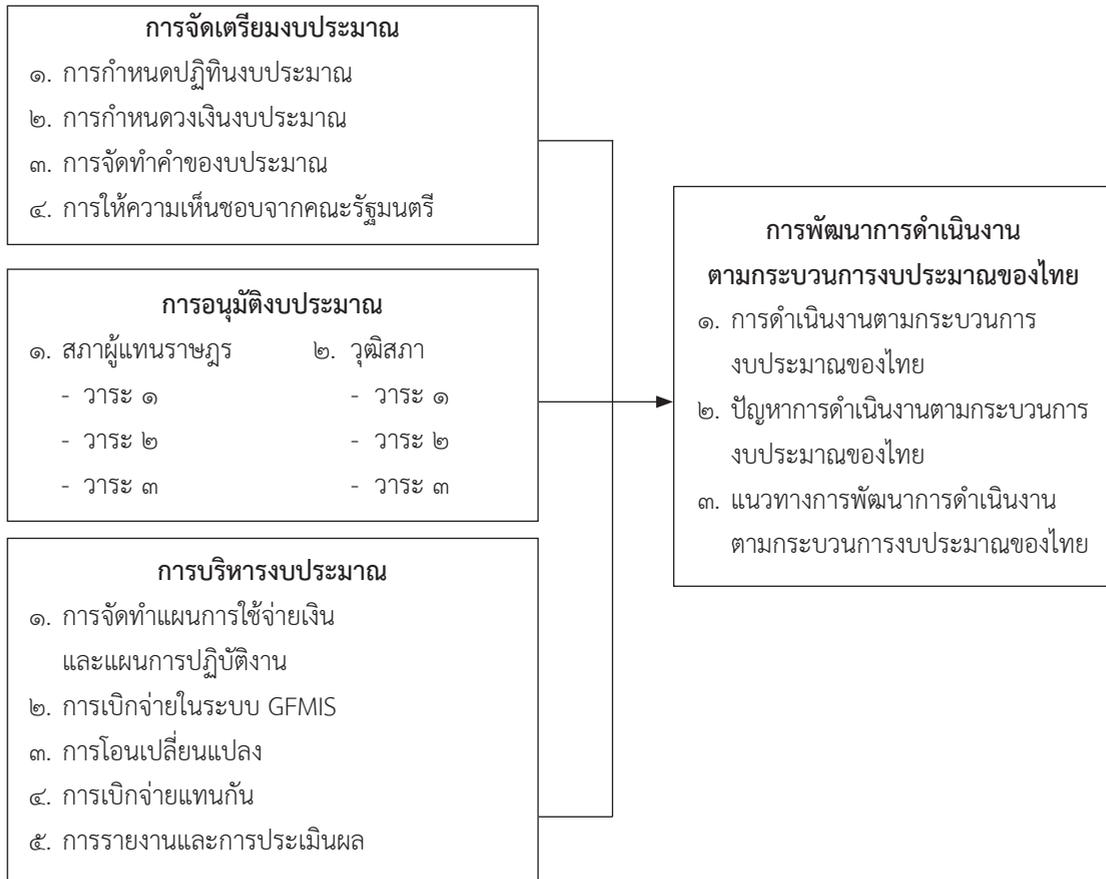
การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย เพื่อนำวิธีแก้ปัญหาที่ได้จากผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา และกรมบัญชีกลางมาเป็นแนวทางในการพัฒนา การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการ งบประมาณของไทย ในด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ
๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการ งบประมาณของไทย
๓. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงาน ตามกระบวนการงบประมาณของไทย

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการ งบประมาณของไทย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากผลงาน การวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำความคิดในการดำเนินงาน ตามกระบวนการงบประมาณของไทย มาใช้ในการศึกษา ครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วย การวิเคราะห์การดำเนินงาน ตามกระบวนการงบประมาณของไทย วิเคราะห์ปัญหา การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย เสนอแนะแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการ งบประมาณของไทย และได้กำหนดตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ประกอบด้วย การจัดเตรียม งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหาร งบประมาณ และตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณ ของไทย ดังภาพ



ภาพ แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการวิจัย

๑. รูปแบบการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

๒. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกรมบัญชีกลาง ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกมาสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน ๒๗ คน

๓. การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก

เป็นการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง คือ เลือกจาก ๓ ระดับ ระดับแรก คือ ผู้บริหารระดับสูง ระดับที่สอง คือ ผู้บริหารระดับกลาง ระดับที่สาม คือ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนที่มีประสบการณ์ในการจัดทำคำของบประมาณ อำนวยการและบริหารของแต่ละหน่วยงาน

๔. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ๒ ส่วนคือแบบสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interviewer) เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interviewer) กับผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลางของทั้ง ๔ หน่วยงาน (สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กรมบัญชีกลาง) สำหรับเอกสารรวบรวมข้อมูลขั้นตอนกระบวนการในด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณของทั้ง ๔ หน่วยงาน

๕. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลปฐมภูมิเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ทั้ง ๒๗ คน

ข้อมูลทุติยภูมิเก็บข้อมูลโดยการจัดเก็บข้อมูลจากทฤษฎีต่าง ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์พระราชบัญญัติทางด้านงบประมาณที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เอกสารด้านงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร ประกาศทางราชการและข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

๖. การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) โดยการเน้นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับมา โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลจากทั้ง ๔ หน่วยงานแล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วน และเกิดความเชื่อมั่นของข้อมูลที่ได้รับ จากนั้นผู้วิจัยจะวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยจัดกลุ่มตามกรอบของกระบวนการงบประมาณของไทย ซึ่งประกอบด้วย การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ รวมถึงการนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาร่วมวิเคราะห์ด้วย

ผลการวิจัย

๑. ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทยในด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ การวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทยในด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ผลการวิจัย พบว่า

๑.๑ การจัดเตรียมงบประมาณ

๑.๑.๑ ในการกำหนดปฏิทินงบประมาณ ผู้มีหน้าที่กำหนดปฏิทินงบประมาณ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ซึ่งในแต่ละปีจะมีปัญหาในเรื่องการปรับปฏิทินงบประมาณ ทำให้มีผลต่อห่วงโซ่ระยะเวลาในการส่งคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑.๑.๒ การกำหนดวงเงิน กำหนดโดย ๔ หน่วยงาน (สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

๑.๑.๓ การจัดทำค่าของงบประมาณ โดยส่วนราชการจะยึดถือยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี และนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการ

๑.๑.๔ การให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๑.๒ การอนุมัติงบประมาณ

๑.๒.๑ สภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ ๑ เป็นขั้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ ๒ เป็นการแปรญัตติโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาผู้แทนราษฎร เรียงตามมาตรา วาระที่ ๓ เป็นวาระต่อเนื่องจากวาระที่ ๒ คือ การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑.๒.๒ วุฒิสภา ในวาระที่ ๑ เป็นวาระรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการพิจารณาเรียงตามมาตรา วาระที่ ๓ เป็นวาระต่อเนื่องจากวาระที่ ๒ คือ การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑.๓ การบริหารงบประมาณ

๑.๓.๑ การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและแผนการปฏิบัติงาน โดยส่วนราชการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและแผนการปฏิบัติงานทั้ง ๔ ไตรมาส ส่งให้สำนักงานงบประมาณ

๑.๓.๒ การเบิกจ่ายในระบบ GFMS

ทุกส่วนราชการเบิกจ่ายงบประมาณผ่านระบบ GFMS ซึ่งเป็นระบบหลักของการเบิกจ่ายงบประมาณ

๑.๓.๓ การโอนเปลี่ยนแปลง เป็นเทคนิค

ในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อนำเงินไปใช้ข้ามผลผลิตหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ หลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติไว้แล้ว ในขั้นการอนุมัติงบประมาณ

๑.๓.๔ การเบิกจ่ายแทนกัน เป็นการ

บริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ส่วนราชการหนึ่งปฏิบัติงานแทนอีกส่วนราชการหนึ่งหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติไว้แล้วในขั้นอนุมัติงบประมาณ

๑.๓.๕ การรายงานและการประเมินผล

เพื่อนำเอาผลการประเมินการใช้จ่ายงบประมาณไปใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป

๒. ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๒ ปัญหาการดำเนินงาน

ตามกระบวนการงบประมาณของไทยพบว่า

๒.๑ การจัดทำเตรียมงบประมาณ

๒.๑.๑ การกำหนดปฏิทินงบประมาณ สำนักงานงบประมาณมักมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี

๒.๑.๒ การกำหนดวงเงินโดย ๔ หน่วยงาน ยังไม่สามารถกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้เท่ากับประมาณการรายได้ได้จึงยังเป็นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมาโดยตลอด

๒.๑.๓ การจัดทำค่าของงบประมาณ ยังไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

๒.๑.๔ การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ โดยอาจมิได้พิจารณาในรายละเอียดเท่าที่ควร ทำให้งบประมาณอาจไม่เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด

๒.๒ การอนุมัติงบประมาณ

๒.๒.๑ สมาชิกผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และกรรมการฯ ยังไม่ได้พิจารณางบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เท่าที่ควร

๒.๒.๒ วุฒิสภา กรรมการธิการบางท่าน อาจขาดความเข้าใจด้านงบประมาณ ทำให้การพิจารณางบประมาณไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์

๒.๓ การบริหารงบประมาณ

๒.๓.๑ การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน ยังไม่สอดคล้องกับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาล

๒.๓.๒ การเบิกจ่ายในระบบ GFMS มีปัญหาในวันที่ ๓๐ กันยายนของทุกปี เนื่องจาก Gate Way มีความคับคั่งทำให้ป้อนข้อมูลเข้าระบบไม่ทัน

๒.๓.๓ การโอนเปลี่ยนแปลง ทำให้การบริหารงบประมาณไม่ตรงตามเจตนาของรัฐบาลที่อนุมัติงบประมาณไว้แล้ว

๒.๓.๔ การเบิกจ่ายแทนกัน ไม่สะท้อนต่อผลผลิต ผลลัพธ์ที่รัฐบาลตั้งเป้าไว้

๒.๓.๕ การรายงานและการประเมินผล ไม่ได้นำไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการในปีงบประมาณถัดไป

๓. แนวทางการพัฒนารายการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๓ สรุปแนวทางการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย พบว่า

๓.๑ การจัดทำเตรียมงบประมาณ

๓.๑.๑ การกำหนดปฏิทินงบประมาณ ไม่ควรมีการปรับเปลี่ยนปฏิทินงบประมาณในการส่งค่าของงบประมาณให้เร็วกว่ากำหนดเดิมที่กำหนดไว้แล้ว

๓.๑.๒ การกำหนดวงเงิน โดยทั้ง ๔ หน่วยงาน ควรมีการจัดทำประมาณการรายรับ ซึ่งมีรายละเอียดประกอบควบคู่ไปกับการจัดทำงบประมาณประจำปีด้วย

๓.๑.๓ การจัดทำค่าของงบประมาณ ควรยึดถือผลการวิเคราะห์ทบทวนการเบิกจ่ายในปีที่ผ่านมา ผลผลิต ผลลัพธ์ที่ได้รับ ยึดถือยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี และนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการ

๓.๑.๔ การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีควรมีทีมงานที่ช่วยพิจารณางบประมาณโดยเฉพาะเพื่อถ่วงถ่วงของงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี และนโยบายของรัฐบาล

๓.๒ การอนุมัติงบประมาณ

๓.๒.๑ สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรพิจารณางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยเน้นไปที่ผลผลิต และผลลัพธ์ และควรมีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา เพื่อช่วยวิเคราะห์งบประมาณให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการวิสามัญ

๓.๒.๒ วุฒิสภา ควรมีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา หรือสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา เพื่อช่วยวิเคราะห์งบประมาณให้กับวุฒิสภาและกรรมาธิการ

๓.๓ การบริหารงบประมาณ

๓.๓.๑ การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน ควรจัดทำแผนให้สอดคล้องกับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐสภา

๓.๓.๒ การเบิกจ่ายในระบบ GFMS เนื่องจากระบบที่ใช้ในปัจจุบันมีข้อจำกัดเรื่องของ User และ License กับบริษัทต่างชาติจึงควรพัฒนาระบบ

New GFMS THAI มาใช้แทน เพื่อสร้างระบบการเบิกจ่ายเงินภาครัฐของคนไทย ในการแก้ปัญหาเรื่องจำนวน User และ License ที่เป็นอยู่

๓.๓.๓ การโอนเปลี่ยนแปลงไม่ควรมีการโอนเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง เนื่องจากไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่อนุมัติงบประมาณไว้แล้ว

๓.๓.๔ การเบิกจ่ายแทนกัน สำนักงานงบประมาณควรจัดสรรงบประมาณให้ตรงกับส่วนราชการที่นำงบประมาณไปใช้ ซึ่งส่วนราชการนั้นต้องเป็นทั้งเจ้าของงบประมาณและผู้ปฏิบัติในเวลาเดียวกัน เพื่อให้การบันทึกผลผลิต ผลลัพธ์ เป็นไปตามบัญชีการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการ

๓.๓.๕ การรายงานและการประเมินผล ควรมีการรายงานและประเมินผลอย่างถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อนำผลไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขของส่วนราชการเอง ในการจัดทำค่าของงบประมาณปีถัดไป

การอภิปรายผล

๑. การกำหนดวงเงิน

ในการกำหนดวงเงินอยู่ที่ ๔ หน่วยงาน การกำหนดวงเงินจะได้ข้อมูลมาจากรายรับและรายจ่ายของรัฐสภา โดยมีข้อมูลจาก กรมบัญชีกลางที่ดูแลเงินสดและเงินคงคลังของรัฐสภา และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะที่ดูแลเรื่องเงินกู้ ดอกเบี้ย หนี้สินของรัฐสภา ซึ่งอาจเป็นเพราะประเทศไทยยังอยู่ระหว่างการฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอาจจะยังคงจำเป็นในการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลไปอีกระยะหนึ่ง

๒. การจัดทำค่าของงบประมาณ

ปัญหาที่พบคือ ส่วนราชการจัดทำค่าของงบประมาณไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี การจัดทำโครงการขาดรายละเอียดในการพิจารณาของกรรมาธิการจึงอาจเป็นผลให้ส่วนราชการถูกตัดลดงบประมาณโครงการต่าง ๆ ลง หรืออาจไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

โครงการนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาโครงการที่ผ่านไปแล้วไม่รอบคอบ ที่อาจส่งผลให้โครงการนั้น ๆ ไม่ประสบความสำเร็จ หรืออาจล้มเหลวในที่สุด การจัดทำโครงการ หรือนโยบายสาธารณะที่ดีจะช่วยให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าในด้านการลงทุน สาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศ การจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (นโยบายสาธารณะ) ของรัฐบาล หากเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี จะทำให้การจัดทำค่าของงบประมาณมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของ Peter Drucker ที่มองว่ายุทธศาสตร์ก็คือ กิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมาย (Strategy is purposeful action) รวมถึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Moore ที่มองว่า ยุทธศาสตร์ก็คือ การออกแบบกิจกรรมที่สำคัญที่จะนำไปใช้ในการดำเนินงาน (เทพศักดิ์, ๒๕๕๓, ๗-๕)

การจัดทำค่าของงบประมาณ ควรจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมที่เป็นปัจจุบัน งาน/กิจกรรมใดที่ล้ำสมัย ควรยกเลิกของงบประมาณงบลงทุนควรตอบสนองกับการพัฒนาหน่วยงาน สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศิลักษณ์ ปั่นน่วม (๒๕๕๘) ซึ่งได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัด ได้ข้อค้นพบว่า ขั้นตอนและคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดเพื่อให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญ ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์การจัดทำแผนมีความสมบูรณ์ทุกภาคส่วนให้ความร่วมมือ ควรให้มีการจัดทำคู่มือและสร้างเครื่องมือการวิเคราะห์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีที่มีคุณภาพมาตรฐาน จัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อให้ส่วนราชการมีการเตรียมความพร้อมและสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด เอกสารคำชี้แจงครบถ้วน และจัดส่งได้ทันเวลา นโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ทุกมิติได้รับการพิจารณาจัดสรรอย่างสอดคล้องและสมเหตุสมผล และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ชวนชม กิจพันธ์ (๒๕๕๗) ซึ่งได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาเสถียรต่อความมั่นคงของชาติ ได้ข้อค้นพบว่า

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้กับการป้องกันการส่งผ่านยาเสพติดตามแนวชายแดนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการตัดโอกาสของผู้ผลิต และผู้ค้าอันเป็นปัญหาจากภูมิศาสตร์ของประเทศไทย โดยให้มีการเพิ่มจุดสกัด จุดตรวจ และกำลังพลตามแนวชายแดนควบคู่ไปกับการสกัดกั้นการนำเข้าผ่านทางอากาศยานและท่าเรืออย่างเป็นทางการ

๓. การอนุมัติงบประมาณ

๓.๑ การอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา การพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเข้าสู่การพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพบปัญหาว่า ในวาระที่ ๑ ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมักอภิปรายไม่ตรงประเด็นงบประมาณบางครั้งเหมือนอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ส่วนในวาระของการพิจารณารายละเอียดงบประมาณกรณีการไม่เชี่ยวชาญเรื่องงบประมาณ และเอกสารที่สำนักงานงบประมาณจัดทำขึ้นมีจำนวนมาก อ่านเข้าใจยาก ทำให้คณะกรรมการพิจารณาางบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมการพิจารณาางบประมาณไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในวาระนี้ ประธานรัฐสภาจะต้องควบคุมการอภิปรายให้อยู่ในเนื้อหาของงบประมาณเท่านั้น งบประมาณที่เกิดจากการลดงบประมาณของส่วนราชการ ควรให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติว่าควรไปตั้งอยู่ในผลผลิต กิจกรรมใด เพื่อป้องกันการนำเงินงบประมาณไปใช้ในทางมิชอบ และยังมีข้อมูลรายละเอียดจำนวนมาก อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถพิจารณาอย่างรอบคอบ และตรงตามเจตนารมณ์จึงควรมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ช่วยเหลือในด้านข้อมูลเชิงลึกด้านงบประมาณ เช่น สำนักงานงบประมาณประจำรัฐสภา

๓.๒ การอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภา

ปัญหาของวุฒิสภาคือ กรรมการการวิสามัญที่ขอยืมตัวมาพิจารณาางบประมาณมีพื้นฐานด้านงบประมาณน้อย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงมีแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานที่จะให้ความรู้ด้านงบประมาณให้กับกรรมการ

เพื่อแก้ปัญหากรมการ จึงควรมีหน่วยงานช่วยทำหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลและช่วยกันกรอง โดยอาจจัดตั้ง “สำนักงบประมาณประจำรัฐสภา” ขึ้น คล้ายกับแนวคิดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำหรับแก้ไขในเรื่องกรมการ โดยมีเจตนาให้เป็นคลังสมองของรัฐสภาในการวิเคราะห์งบประมาณ และสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการและสมาชิกสภา

๔. การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและแผนการปฏิบัติงาน

ปัญหาที่พบคือการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและแผนการปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณล่าช้าทำให้มีเงินไม่กระจายไปถึงมือประชาชนและไม่สามารถช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจประเทศให้ขยายตัวตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ จนทำให้รัฐบาลต้องออก “พระราชบัญญัติการโอนงบประมาณคืน” และบางส่วนราชการได้รับงบประมาณไม่พอเพียง

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อในการเสนอแนะเป็น ๒ หัวข้อคือ ข้อเสนอแนะทั่วไปในการนำผลการวิจัยไปใช้ และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

๑. ข้อเสนอแนะทั่วไป

๑.๑ การจัดทำคำของบประมาณ

๑.๑.๑ หลังจากกำหนดปฏิทินงบประมาณแล้วไม่ควรเปลี่ยนแปลงกำหนดการ ส่งการจัดทำคำของบประมาณให้เร็วขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากจะทำให้ขาดความสมบูรณ์ในการจัดทำคำของบประมาณประจำปี

๑.๑.๒ การกำหนดวงเงินในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรตั้งเป้าหมายว่าจะจัดทำงบประมาณแบบสมดุล เพื่อไม่ให้เป็นการกู้เงิน และมีหนี้สินทางการคลังมากเกินไป รวมไปถึงการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศด้วย และควรมีการปรับปรุงระบบภาษีเร่งรัดให้กรมสรรพากรเก็บภาษีให้เป็นไปตามเป้าหมาย

๑.๑.๓ การจัดทำคำของบประมาณส่วนราชการจะต้องยึดถือยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายการจัดสรรงบประมาณประจำปี มาเป็นแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณ

๑.๑.๔ คณะรัฐมนตรีควรมีทีมงานวิเคราะห์งบประมาณเพื่อช่วยกันกรองการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ

๑.๒ การอนุมัติงบประมาณ

๑.๒.๑ เอกสารงบประมาณประจำปี เพื่อชี้แจงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรจัดทำความเชื่อมโยงทุกงบประมาณให้ดูได้ เข้าใจง่าย

๑.๒.๒ รัฐสภาควรมีการอบรมเพื่อปรับพื้นฐานด้านยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงทุก ๆ ปี โดยเน้นที่ผลผลิต ผลลัพธ์ ที่ได้จากการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ควรมีการตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา เพื่อให้เป็นแหล่งข้อมูลในด้านงบประมาณให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑.๒.๓ งบประมาณที่กรมการวิสามัญ ตัดลดงบประมาณนี้ ควรนำเข้าสู่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาว่าควรนำไปใช้สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติในด้านใด และข้าราชการที่ไปชี้แจงงบประมาณที่รัฐสภา ควรเปลี่ยนวิธีการชี้แจงใหม่ โดยการชี้แจงผ่าน Video Teleconference

๑.๒.๔ ในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายไม่ตรงประเด็นของงบประมาณ ๓ ครั้ง ควรมีบทลงโทษที่เหมาะสม

๑.๒.๕ ควรมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของวุฒิสภาเพื่อเป็นคลังสมองและแหล่งในการค้นหาข้อมูลทางด้านงบประมาณ และเป็นบทวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านงบประมาณ

๑.๓ การบริหารงบประมาณ

๑.๓.๑ ควรมีเริ่มดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ก่อนปีงบประมาณเมื่อได้รับยอดตัวเลขโครงการมาจากสำนักงบประมาณ และในการจัดทำแผน

การใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน ผู้บริหารต้องเป็นผู้กำหนดการ
ใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละไตรมาส

๑.๓.๒ การเบิกจ่ายในระบบ GFMS
กรมบัญชีกลางควรให้บริษัท ZAP แก่ระบบการป้อนข้อมูล
ใหม่ และกรมบัญชีกลางควรนำระบบ New GFMS THAI
มาใช้โดยเร็ว

๑.๓.๓ การโอนเปลี่ยนแปลง ไม่ควร
โอนเปลี่ยนแปลงในการนำเงินจากโครงการหนึ่งไปใช้ใน
โครงการอื่น ๆ หากไม่สามารถดำเนินการด้านโครงการได้
ให้คืนงบประมาณกลับไปยังสำนักงบประมาณ

๑.๓.๔ การเบิกจ่ายแทนกัน สำนัก
งบประมาณไม่ควรตั้งงบประมาณไปฝากไว้ตามส่วนราชการ
ต่าง ๆ เพราะไม่ตรงกับผลผลิต ผลลัพธ์ ของส่วนราชการ

๑.๓.๕ การรายงานและการประเมินผล
ควรมีแบบฟอร์มในการประเมินแบบเดียวกัน เพื่อให้
ส่วนราชการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ได้ และ
ควรมีผลการประเมินในด้านการเบิกจ่ายงบประมาณไป
เป็นตัววิเคราะห์ในการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการ
ในปีงบประมาณถัดไป

๒. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

๒.๑ ควรมีการวิจัยในรายละเอียดในแต่ละ
ขั้นตอนสำหรับแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตาม
กระบวนการงบประมาณของไทยเพิ่มเติม

๒.๒ ควรมีการศึกษาและหาโครงสร้างองค์การ
ที่ดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ ในรูปแบบที่เหมาะสมต่อ
การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ชวนชม กิจพันธ์. (๒๕๕๗). “การจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาเสถียรต่อความมั่นคงของชาติ”. (เอกสารวิจัย
หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖).

เทพศักดิ์ บุญรัตน์. (๒๕๕๓). “ความหมาย ความสำคัญ และหลักการของการวางแผนยุทธศาสตร์”. มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช.

“พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒”. (๒๕๐๒, ๒๗ ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๙๘.

พิทยา บวรวัฒนา. (๒๕๕๗). “แนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกา”. มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐”. (๒๕๖๐, ๖ เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๕๐ ก.

ศลิษาณ ปันน่วม. (๒๕๕๘). “แนวทางการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัด”. (เอกสารวิจัย หลักสูตร
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57).

เสนห์ จัยโต. (๒๕๕๓). “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ”. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

Easton, David. (1971). *The Political System: An Inquiry into the state of Political Science* (2nd ed.).
New York: Knopf.

Dye R, Thomas. (1984). *Understanding Public Policy* (6th ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.