

คุณูปการนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาอยู่ 4 ประการ คือ (1) ศึกษากระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทย (2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทย (3) ศึกษาบทบาทของกลุ่มพลังอำนาจต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทย และ (4) สังเคราะห์หาแนวทางเพื่อพัฒนากระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทย โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทย แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยการเจ้นับ “แนวคิด” ที่เป็นประเด็นของการศึกษาตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์

ผลการวิจัยพบว่า

1. กระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทยในปัจจุบันเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีการพิจารณา 3 วาระ และการพิจารณาของวุฒิสภาเพื่อลงมติเห็นชอบและเป็น

กฎหมายประกาศใช้ต่อไป ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณมากที่สุด คือ ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ที่มีกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด ทั้งนี้ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณอยู่บนพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป

2. ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทย ได้แก่ ปัญหาด้านกฎระเบียบมีความล้าสมัยและขาดความยืดหยุ่น และไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ ปัญหาด้านนโยบายในความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาด้านการเมืองและผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะการเพิ่มงบประมาณลงสู่พื้นที่ตนเองและกลุ่มผลประโยชน์ หรือนำเงินงบประมาณไปลงพื้นที่ฐานเสียงของตนเอง ปัญหาด้านข้อมูลประกอบการพิจารณาที่อาจส่งผลต่อการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหาด้านโครงสร้างงบประมาณที่มีสัดส่วนของงบรายจ่ายประจำมากเกินไปทำให้เป็นข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศ ปัญหาด้านคุณสมบัติกรรมการทั้งความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณา งบประมาณมีส่วนสำคัญในคุณภาพการพิจารณาและกลั่นกรองรายละเอียดงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ และปัญหาด้านข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ มีสถานะความไม่เท่าเทียมกันของข่าวสารข้อมูล

3. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังอำนาจต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทย เป็นลักษณะรูปแบบกลุ่ม โดยมีการต่อรอง การประนีประนอมระหว่างกลุ่มอิทธิพลที่มีความต้องการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ระบบการเมืองทำหน้าที่จัดการประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม การจัดการประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ

4. แนวทางเพื่อการพัฒนากระบวนการพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทยให้ มีข้อเสนอแนะดังนี้ (1) การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลไทยที่ได้จากการวิจัย (2) การจัดตั้งสำนัก-

งบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office-- PBO) ในสังกัดรัฐสภา โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสารสนเทศการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ วิเคราะห์และวิจัยด้านความคุ้มค่าของเงิน และมีการจัดการองค์ความรู้ให้กับสมาชิกรัฐสภา (3) การปรับปรุงการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาที่จำแนกงบรายจ่ายประจำและงบลงทุนให้ชัดเจน เพื่อให้การใช้ระยะเวลาการพิจารณารายละเอียดงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ (4) รูปแบบคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีควรกำหนดเป็นแบบผสมระหว่างคณะกรรมการแบบคณะสามัญกับคณะวิสามัญ ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้แทนพรรคการเมืองหมุนเวียนกันเข้ามาเป็นกรรมการ โดยมีการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสม

This dissertation has four objectives. Firstly, to study the process involved in deliberating on and approving the Thai parliamentary budget. Secondly, to study problems in and obstacles to the carrying out of this process. And thirdly, to study the role of powerful groups involved in deliberating on and approving the Thai parliamentary budget. Finally, to synthesize the formulations of guidelines that would allow for more efficiency in the aforesaid process.

In-depth interviews with key informants and participatory observation of the process of deliberation on and approval of the Thai parliamentary budget were used as instruments of research. The analysis was conducted in

terms of national “concepts” as extrapolated to the issues considered in this study.

Findings are as follows:

1. The process of deliberation on and approval of the Thai parliamentary budget currently is the consideration of the draft of the annual appropriations bill which conducted in three phases in the House of Representatives. In the consideration by the Senate, the Senate must approve or disapprove the bill without any amendment. If agreement has been reached, then the bill becomes law and budgetary allocations can be made and utilized. Findings indicate that an important process affecting the efficiency with which budgetary allocations can be made is the phase in which the Budget Scrutiny Committee of the House of Representatives deliberates on the budget. There are powerful groups involved in order to maximize their benefits. Consequently, budget allocations are on the basis of incrementalism.

2. Problems in and obstacles to carrying out deliberations on and approval of the process governing the Thai parliamentary budget are as follows: the regulations are outdated and lack flexibility. Also, they are incongruent with actual economic conditions. Government instability affects policy in respect to the budget. There are political problems stemming from those in the legislative branch who wish to have the districts they represent receive increased allocations, as well as those representing special interests attempting to make use of budgetary allocations for political purposes. Inadequate is the information provided those deliberating on the budget and

thus budget allocations are inefficiently determined and applied. There are also problems generated by excessive and disproportionate amount of budget expenditure being allocated for regular expenditures, the consequences of which are that there are insufficient budget expenditure allocated for the economic development of the country. Also, there is a problem regarding the qualifications of the members of the Budget Scrutiny Committee. This is because members may not have sufficient knowledge and experience in judging budgetary matters with the untoward upshot that the process of deliberations of the Budget Scrutiny Committee are ineffective. Lastly, there is a problem regarding the asymmetric information.

3. The interaction among powerful groups in the parliamentary budget process is the group model. There are various bargaining, negotiating, and compromising processes among competing demands of influential groups. The politics has a major role to manage group conflict by arranging compromises and balancing interests.

4. Guidelines for promoting the more efficient operations of deliberations on and approving of the Thai parliamentary budget are as follows: (1) Problems in and obstacles to the process as findings must be solved. (2) A Parliamentary Budget Office (PBO) under the supervision of the Parliament should be established. This organization would collect information regarding the spending of budgetary allocations by various government agencies and would determine whether or not such spending was financially worthwhile or otherwise beneficial. In addition, it should be knowledge management center

for members of parliament. (3) In the phase of deliberations on the draft of the annual appropriations bill, documents should be provided wherein are classified the items belonging to regular expenditures and capital expenditures. This information should be provided in a clear-cut fashion in order to make the process of deliberation less time consuming and overall more efficient. And (4) The committee charged with the duty of deliberating on the draft of the annual appropriations bill should be a combination of the standing committee and the ad hoc committee who have knowledge and experience needed in budgetary process.