

บทคัดย่อ

การศึกษาบทบาทสำนักงบประมาณในการนำเสนองบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กรณีศึกษาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อศึกษากระบวนการ และวิธีการพิจารณางบประมาณ รวมทั้งบทบาทสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่หลักในการนำเสนอว่ามีส่วนส่งเสริมให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปตามหลักการ แนวทางตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือไม่อย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร

วิธีการศึกษาเป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ บทบัญญัติของกฎหมาย เอกสารทางวิชาการต่างๆ การสัมภาษณ์ (Interview) จากผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ กรรมการวิสามัญฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์การงบประมาณของสำนักงบประมาณ รวมทั้งจากประสบการณ์ของผู้ศึกษาเองซึ่งมุ่งที่จะศึกษาข้อเท็จจริงและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงเกี่ยวกับบทบาทของสำนักงบประมาณในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญฯ

ผลจากการศึกษาพบว่ายังไม่ให้ความสำคัญกับงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์อย่างจริงจัง เพราะยังขาดการพิจารณาบนพื้นฐานของหลักการตามโครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ แต่ให้ความสำคัญหรือให้น้ำหนักกับการพิจารณาเฉพาะมิติกระทรวง ส่วนราชการฯ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม โดยมีการพิจารณาลงลึกถึงค่าใช้จ่ายของส่วนราชการฯ ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุหลักมาจากบทบาทของสำนักงบประมาณเองในฐานะหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่หลักในการวางแผนและจัดทำงบประมาณขาดการกำหนดโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบดูแลงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์ และขาดความชัดเจนในกระบวนการ วิธีการพิจารณามิติยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นจุดอ่อนสำคัญจากจุดเริ่มต้นของการวางแผนเพื่อจัดทำและนำเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบกำกับดูแลกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องปรับกลไกต่างๆ โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างองค์กร และบทบาทภารกิจที่ให้ความสำคัญกับหลักการตามโครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้มีความสำคัญกับงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์แท้จริง ส่วนฝ่ายที่มีความสำคัญ

ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ คือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญฯ สมควรต้องรับรู้เข้าใจถึงความจำเป็นและประโยชน์ของระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ยิ่งกว่าผู้ใด ดังนั้น เห็นควรให้มีการสื่อสารผ่านองค์กรหรือสถาบันการศึกษาของฝ่ายการเมืองเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลาง โดยบรรจุวิธาระบบการจัดการงบประมาณดังกล่าว ไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมของสถาบันฯ

นอกจากนี้สำนักงานงบประมาณจะต้องเปิดเผยถ่ายทอดแนวความคิด หลักการ แนวทาง ปฏิบัติรวมทั้งองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบและวิธีการจัดการงบประมาณแบบใหม่ให้ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ นักวิชาการ ตลอดจนสาธารณะชนได้รับทราบ เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบ เกิดความโปร่งใส และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้ทรัพยากรของประเทศ

กิตติกรรมประกาศ

ขอกราบขอบพระคุณ ดร.จิรวรรณ เดชานิพนธ์ ประธานกรรมการและอาจารย์
ที่ปรึกษาภาคนิพนธ์ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำปรึกษา ชี้แนะ ในการค้นคว้า การเขียนและตรวจสอบ
แก้ไขภาคนิพนธ์ทุกขั้นตอน รองศาสตราจารย์ ดร. สุพิน เกษาคูปต์ กรรมการภาคนิพนธ์ที่ได้ให้
ความกรุณาแนะนำแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของภาคนิพนธ์นี้ จนภาคนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อย
สมบูรณ์ได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษา
ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาหลักสูตรนี้ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ขอขอบพระคุณ นายพิเชษฐ์ พันธุ์วิชาติกุล รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 นายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 นายแพทย์วัลลภ ไทยเหนือ กรรมการวิสามัญฯ ปีงบประมาณ พ.ศ.
2549 นางสตรี ประทีปะเสน เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549
นางอรรณพ ชยางกูร ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ นายเอี่ยมบุญ ไกรฤกษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้าน
ยุทธศาสตร์การงบประมาณบูรณาการงบประมาณในต่างประเทศ(9ขช.) นางสาวรุจิรา ริมผดี
ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์การงบประมาณ (9ขช.) ที่กรุณาให้สัมภาษณ์ รวมทั้งนายวันชัย
วรรณสว่าง ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
และเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือด้านเอกสารและข้อมูลต่างๆ ซึ่งทำให้
ภาคนิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์

พรนิภา เพชรยิ่งวรพงศ์

พฤษภาคม 2550

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. เปรียบเทียบลักษณะงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กับเอกสารงบประมาณปี 2549 ที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร.....	27
2. ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549.....	55
3. การจำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ.....	61

สารบัญภาพประกอบ

ภาพที่		หน้า
1. โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน.....		19
2. กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน.....		35
3. ความเชื่อมโยงการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.....		60