

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งของรัฐบาลในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยระบบงบประมาณเป็นพลังในการขับเคลื่อนให้การจัดทำงบประมาณเอื้อต่อการบริหารประเทศ และระบบงบประมาณได้มีการพัฒนาภายใต้เงื่อนไขตามความจำเป็นและความเหมาะสมในแต่ละยุคสมัย ในอดีตภารกิจและวงเงินงบประมาณมีจำนวนไม่มากนัก จึงได้เริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – Item Budgeting) ที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมรายจ่ายแต่ละรายการ ต่อมาได้นำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ซึ่งเป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์จะให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน จนกระทั่งเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยที่การปฏิรูปดังกล่าวมีแผนปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) และต่อมาในปีพ.ศ. 2544 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดเป็นนโยบายรัฐบาลที่จะเร่งรัดปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส สำนักงานงบประมาณจึงได้มีการปรับปรุงและพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) ให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการงบประมาณของประเทศจึงได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาเริ่มใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 และพัฒนาให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นจนถึงปัจจุบัน ซึ่งระบบงบประมาณดังกล่าวเน้นเรื่อง

ความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมายและผลผลิตของหน่วยงาน จะเห็นได้ว่าระบบงบประมาณของประเทศไทยมีการปรับปรุงมาเป็นระยะๆ เพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ควบคู่กับการปรับบทบาทและภารกิจของสำนักงานงบประมาณให้เป็นปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับกระแสการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

สำหรับการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศไทย มีกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) หรือเรียกว่า วงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ที่เป็นลำดับการดำเนินงานตามช่วงระยะเวลาที่มีความต่อเนื่อง อันประกอบด้วยสี่ขั้นตอนหลักที่สำคัญ คือ การเตรียมงบประมาณหรือการจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการควบคุมและติดตามประเมินผลงบประมาณ (Budget Control & Budget Evaluation) โดยที่แต่ละขั้นตอนต่างมีความสำคัญและมีปัญหาที่แตกต่างกัน สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบหลักด้านการงบประมาณของประเทศไทยในฐานะเป็นที่ปรึกษาด้านการคลังของฝ่ายบริหารจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินดังกล่าว จึงเป็นเสมือนเส้นเลือดใหญ่ทำหน้าที่จัดสรรโลหิตไปหล่อเลี้ยงร่างกาย ดังนั้น การปฏิบัติภารกิจของสำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางในสถานะกระแสรายการ กิจการ การเมือง และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงได้รับการเอาใจใส่และเฟื่องฟูจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชน สื่อมวลชน และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีบุคคลหลายฝ่ายแต่จะมีข้อสงสัยอยู่เสมอว่าสำนักงานงบประมาณได้ปฏิบัติงานโดยใช้ดุลยพินิจและใช้อำนาจหน้าที่นั้นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแกนกลางการปรับปรุงพัฒนาในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณในบางครั้งบางคราวไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร

โดยที่งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติและให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาและอนุมัติให้ความเห็นชอบให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และจากที่สำนักงานงบประมาณเป็นผู้มีบทบาทหลักรับผิดชอบในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการงบประมาณ จึงได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะในขั้น

การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะเดียวกันได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการวิสามัญฯ ในสัดส่วนของฝ่ายรัฐบาล สำนักงานประมาณจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ในสองสถานะในเวลาเดียวกัน (ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ) ด้วยข้อจำกัดที่เป็นส่วนราชการในฐานะหน่วยงานกลางข้อบกพร่องทั้งหลายทั้งมวลที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ในขั้นตอนดังกล่าว จึงตกเป็นของสำนักงานประมาณในมุมมองของแต่ละฝ่าย

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษา วิเคราะห์บทบาทของสำนักงานประมาณในฐานะหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการงบประมาณของรัฐบาลและดูแลรับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ปฏิบัติหน้าที่ในชี้แจงแสดงความคิดเห็นในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจะศึกษาเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นปีแรกที่มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ของรัฐบาล ซึ่งเป็นแผนที่มีการกำหนดกรอบทิศทางด้านยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนศึกษาแนวปฏิบัติและวิธีการทำงานเพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ในขั้นตอนดังกล่าวว่ามีความสอดคล้องและการนำเสนอแนวทางให้เป็นไปตามหลักการกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือไม่อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการ และวิธีการพิจารณางบประมาณในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
2. เพื่อศึกษา วิเคราะห์บทบาท และการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานประมาณในฐานะหน่วยงานกลางที่เป็นที่ปรึกษาด้านการงบประมาณของฝ่ายบริหารและดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการงบประมาณของแผ่นดินภายใต้ระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ว่าสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือไม่เพราะเหตุใด

ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาเฉพาะบทบาทของสำนักงานประมาณในฐานะหน่วยงานกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการและขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สภาผู้แทนราษฎร ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) วิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยใช้วิธีการศึกษาจากแนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ ข้อกฎหมาย ข้อบังคับการประชุม เอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ (Interview) รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่ปรึกษาสำนักงานประมาณ ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์การงบประมาณ(9ชช.) ของสำนักงานประมาณ และผู้ให้การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการประชุม ตลอดจนจากประสบการณ์ของผู้ศึกษาวิจัยเอง ซึ่งมุ่งที่จะศึกษาข้อเท็จจริงและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในการอนุมัติงบประมาณขึ้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และบทบาทของสำนักงานประมาณ จากนั้นจะนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมมาวิเคราะห์และสรุปผลจากการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณ โดยเฉพาะกระบวนการขั้นตอนและวิธีการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานประมาณในฐานะหน่วยงานกลาง เพื่อเสนอแนวทางไปสู่การแก้ไขในเชิงระบบการจัดการและให้บทบาทและมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงานประมาณสามารถส่งเสริมการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. สำหรับผู้สนใจนำไปศึกษาค้นคว้าต่อไปในอนาคต

