

บทที่ 4

ผลการศึกษา

บทนี้ได้ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทสำนักงบประมาณในการนำเสนองบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กรณีศึกษาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของคณะกรรมการการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร โดยเน้นที่บทบาทหน้าที่ของสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางที่เป็นกลไกหลักของระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ โดยที่สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณและนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรตามที่กฎหมายกำหนด โดยผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติตามกรอบของกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว

การศึกษาพบว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของคณะกรรมการการวิสามัญฯ และบทบาทสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบหลักในกระบวนการจัดการงบประมาณ และเป็นผู้รับผิดชอบในนามของคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้นำเสนอชี้แจงแสดงความคิดเห็นข้อมูลเกี่ยวกับการงบประมาณต่อคณะกรรมการการวิสามัญฯ สำนักงบประมาณจึงมีบทบาทและเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่มีส่วนส่งผลให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาประมาณของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ยังไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายไว้ว่าจะให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์รัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งการพิจารณาในแต่ละระดับจะต้องพิจารณาตรวจสอบความเชื่อมโยงในแง่ผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ผลลัพธ์ และผลผลิตเป็นหลัก โดย

การศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสังเกตการณ์จากประสบการณ์ของผู้ศึกษาเอง การสัมภาษณ์ผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการการวิสามัญฯ กรรมการการวิสามัญฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่ปรึกษาสำนักงานงบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์การงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ และจากผลการศึกษาวิเคราะห์ได้พบประเด็นปัญหา อุปสรรคและสาเหตุของปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1. บทบาทสำนักงานงบประมาณ ในคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

จากการศึกษาพบว่าสำนักงานงบประมาณปฏิบัติหน้าที่สองสถานะในเวลาเดียวกัน คือสถานะหนึ่งเป็นกรรมการการวิสามัญฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งในสัดส่วนของฝ่ายรัฐบาล ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณซึ่งได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานคณะกรรมการการวิสามัญฯ และรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ จำนวน 2 คน โดยได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการการวิสามัญฯ และผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการการวิสามัญฯ ส่วนอีกสถานะหนึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าร่วมชี้แจงแสดงความคิดเห็นและเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการการวิสามัญฯ เหมือนเช่นปีที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบและเป็นแกนกลางในกระบวนการจัดการงบประมาณ ซึ่งจากสัมภาษณ์ผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการการวิสามัญฯ และกรรมการการวิสามัญฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้ให้ความเห็นไว้ว่า บทบาทของสำนักงานงบประมาณในฐานะกรรมการการวิสามัญฯ ไม่ค่อยมีบทบาทมากนักเพราะการชักถามส่วนใหญ่เป็นกรรมการการวิสามัญฯ ที่เป็นผู้แทนจากพรรคการเมือง แต่บทบาทสำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางรับผิดชอบหลักในกระบวนการจัดการงบประมาณมาตั้งแต่ต้นจะมีบทบาทในการสนับสนุนการชี้แจงภาพรวมในลักษณะงานที่มีการบูรณาการ เนื่องจากจะเห็นและเข้าใจภาพรวมได้ดีกว่าส่วนราชการฯ โดยที่สำนักงานงบประมาณจะต้องนำเสนอและชี้แจงสร้างความกระจ่างให้คณะกรรมการการวิสามัญฯ

ในการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญฯ สำนักงานงบประมาณและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันจัดทำเอกสารกำหนดเป็นระเบียบวาระแรกของการประชุม ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มต้นที่สำคัญ ได้มีการนำเสนอแนวทางการพิจารณางบประมาณโดยเฉพาะการเสนอทางเลือกลำดับการพิจารณาเป็นกลุ่มภารกิจรายกระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานแนวทางการชี้แจง การนำเสนอข้อมูลของกระทรวง ส่วนราชการฯ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปตามแนวทางและวิธีการของปีที่ผ่านมา ประกอบกับสำนักงานงบประมาณได้นำเสนอเพื่อการชี้แจงซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของงบประมาณ นโยบายงบประมาณ โครงสร้างงบประมาณรายจ่าย

ประจำปียุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เอกสารงบประมาณและเอกสารรายงานทุกฉบับที่นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยที่การนำเสนอชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจกับคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังกล่าวมักจะเป็นการแนะนำองค์ประกอบของเอกสารงบประมาณที่จะนำเข้าสู่การพิจารณา แนวทางการให้ความเข้าใจจึงมีลักษณะเป็นการอธิบายว่าเอกสารงบประมาณคืออะไร ประกอบด้วยฉบับใดบ้าง เนื้อหาสาระในแต่ละฉบับมีอะไรบ้าง กรรมการวิสามัญฯ ส่วนใหญ่จึงขาดความรู้ความเข้าใจว่าเนื้อหาสาระในแต่ละฉบับมาได้อย่างไร และทำไมจึงกำหนดไว้เช่นนั้น หากกำหนดไว้เช่นนั้นจะได้อะไร หากไม่กำหนดเช่นนั้นจะเสียหายอย่างไร กรรมการวิสามัญฯ จึงขาดโอกาสพิจารณาสอบถามข้อมูลต่างๆ ว่าเป็นจริงตามที่เสนอหรือไม่เพื่อนำมาหักกับการพิจารณาผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติที่กำหนดไว้ในแต่ละระดับ โดยที่เป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์จะบรรลุผลสำเร็จได้ต้องมีการดำเนินงานร่วมกันหลายกระทรวงและหลายส่วนราชการฯ ในลักษณะบูรณาการร่วมกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่เน้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายในแต่ละระดับ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการวิสามัญฯ จะต้องให้น้ำหนักกับการพิจารณาในมิติยุทธศาสตร์ในลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาเป็นมิติกระทรวง ส่วนราชการฯ (Function) ประเด็นที่สำนักงานงบประมาณได้นำเสนอชี้แจงดังกล่าว ส่งผลให้การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ มุ่งเน้นและให้น้ำหนักกับการพิจารณารายละเอียดเป็นมิติรายการกระทรวง ส่วนราชการ ผลผลิต ตัวชี้วัด กิจกรรมและรายละเอียดของหน่วยรับงบประมาณตามมาตราในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและเอกสารประกอบงบประมาณมากกว่าที่จะพิจารณาในประเด็นสำคัญว่าการจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์รัฐบาลที่กำหนดไว้หรือไม่ประการใด เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายรัฐบาลว่าเป็นไปตามที่ได้แถลงนโยบายไว้หรือไม่ รวมทั้งมีหน้าที่ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาลด้วย ดังนั้น แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ จึงมุ่งเน้นและให้น้ำหนักไปที่การแสวงหามาตรฐานค่าใช้จ่ายของกิจกรรมหรือรายการต่างๆ ดังเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ ที่พิจารณางบประมาณเป็นรายการ เช่น คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านสิ่งก่อสร้าง คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านการฝึกอบรม สัมมนาประชาสัมพันธ์ และคณะอนุกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยมีเป้าหมายที่จะปรับลดงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนที่กำหนดไว้ ซึ่งวิธีการดังกล่าว คงยังเป็นวิธีการคิดและปฏิบัติแบบเดิมๆ เช่นที่เคยปฏิบัติกันมาในอดีต อย่างไรก็ตามจากการศึกษา จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการ

วิสามัญฯ กรรมการวิสามัญฯ และจากการศึกษาการตั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เห็นได้ว่ายังให้ความสนใจและยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์อยู่บ้าง จึงได้มีการซักถามและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ ผลผลิต ตัวชี้วัดและวิธีการวัดผลการดำเนินงานของส่วนราชการฯ ที่แสดงไว้ในเอกสารงบประมาณว่ายังไม่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมส่งผลให้การติดตามตรวจสอบเป็นไปได้ยาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนประกอบสำคัญตามหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวง ส่วนราชการฯ แต่ยังไม่ให้ความสำคัญหรือนำหนักกับการพิจารณามิติเชิงยุทธศาสตร์

2. การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นคณะกรรมการวิสามัญฯ เฉพาะกิจ คือ ประจำปี เพื่อปฏิบัติการกิจให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาของกฎหมายและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของณรงค์ สักพັນโรจน์ที่ว่า การตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ของประเทศไทยไม่ใช่คณะกรรมการฯ ถาวรอย่างเช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมัน ออสเตรเลีย เป็นต้น ที่ใช้คณะกรรมการงบประมาณในลักษณะสามัญหรือถาวรเพื่อให้การปฏิบัติงานต่อเนื่องและมีระบบให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับงานวิจัยของกัลยา ทองศรี ที่พบว่า การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประจำปี (Ad hoc Committee) เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว ไม่ต่อเนื่องทำให้การพิจารณาขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้ อันเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการพิจารณา

สำหรับประเทศไทยนั้น เนื่องจากเป็นคณะกรรมการวิสามัญฯ ประจำปีหรือเฉพาะกิจ และสัดส่วนของกรรมการวิสามัญฯ ของแต่ละพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ดังนั้นหากพรรคการเมืองใดไม่ให้ความสำคัญต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับนี้ ก็จะใช้เป็นเวทีฝึกหัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่ หรือใช้เป็นเวทีตอบแทนบุญคุณเพื่อแสวงหาทรัพยากรต่างๆ เข้าสู่เขตพื้นที่เลือกตั้งของตนหรือพวกพ้อง จึงมีการผลัดเปลี่ยนคนที่จะมาเป็นกรรมการวิสามัญฯ และยังมีพื้นฐานทางการศึกษาและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ส่วนหนึ่งเป็นกรรมการใหม่ยังไม่มีประสบการณ์ ขาดความต่อเนื่องจากการพิจารณางบประมาณในปีที่ผ่านมา

ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงไม่สนใจในเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่งผลให้ไม่สนใจที่จะศึกษาเพื่อพิจารณาซักถามเกี่ยวกับการจัดการงบประมาณในลักษณะแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประเด็นเหล่านี้สอดคล้องกับการสัมภาษณ์บุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ กรรมการวิสามัญฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งให้ความคิดเห็นที่น่าสนใจว่าบางคนเข้ามากรรมการวิสามัญฯ อาจจะเป็นเรื่องของการหวังผลทางการเมืองหรือแสวงหาประโยชน์เพื่อผลักดันงบประมาณลงพื้นที่ของตนเองหรือบางครั้งหน่วยงานก็จัดมาให้เองเพื่อหวังผลให้กรรมการวิสามัญฯ ช่วยผ่านการพิจารณางบประมาณหน่วยงานของตนให้เร็วขึ้น

3. การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และเอกสารประกอบการพิจารณา

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและเอกสารงบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายในของกระบวนการจัดเตรียมและจัดทำงบประมาณ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดลักษณะของงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาไว้ในมาตรา 8 โดยที่สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในจัดทำและนำเสนอการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบของเอกสารประกอบและข้อมูลหรือรูปแบบรายงานต่างๆ มีจำนวนหลายฉบับตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินทั้งในภาพรวมและรายละเอียดที่สำคัญเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยสอดคล้องกับแนวคิดของลีและจอห์นสัน (Lee and Johnson) ที่ได้อธิบายรายละเอียดของงบประมาณในฐานะเป็นเอกสารว่า “เอกสารงบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายในขั้นจัดเตรียมงบประมาณซึ่งเอกสารจะประกอบด้วยคำตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ...งบประมาณอาจจะประกอบด้วยเอกสาร 1 ชิ้นหรือมากกว่า 1 ชิ้นก็ได้”

ในการนำเสนอมีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและเอกสารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบในการนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร การศึกษาพบว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นเอกสารหลักที่แสดงเฉพาะการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำแนกเป็นรายมาตราแต่ละกระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน สำคัญเน้นการแสดงตัวเลขงบประมาณของแต่ละกระทรวง ส่วนราชการฯ ที่จะสามารถก่อหนี้ได้ภายในปีงบประมาณ สำคัญในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ยังไม่มีการปรับปรุงสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แต่ประการใด แต่ทั้งนี้

สำนักงานประมาณได้มีการปรับปรุงรูปแบบและเนื้อหาสาระเอกสารงบประมาณฉบับอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะได้มีการรวมเอกสารงบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ที่มีจำนวน 2 ฉบับ คือ เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 (เล่มปกสีคาดแดง) และเอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 (เล่มปกสีฟ้า) ที่เป็นเอกสารประกอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารงบประมาณด้วย โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้รวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณไว้ในเอกสารฉบับเดียว คือ เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 ที่มีจำนวนถึง 11 เล่ม แสดงข้อมูลสาระสำคัญให้สอดคล้องกับองค์ประกอบตามหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในระดับกระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงาน มีการแสดงยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง เป้าหมายบริการหน่วยงาน ผลผลิต โครงการ ตัวชี้วัด และงบรายจ่าย แต่ไม่แสดงรายละเอียดในระดับรายการ เอกสารฉบับนี้คณะกรรมการวิสามัญฯ จะใช้เป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ กรรมการวิสามัญฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่ปรึกษาสำนักงานประมาณ ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์การงบประมาณ ได้ให้ความคิดเห็นว่าตรงกันว่า การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดการงบประมาณ ยังมีส่วนราชการฯ กำหนดผลผลิต ตัวชี้วัดความสำเร็จ บางตัวยังไม่สมบูรณ์ ไม่เป็นรูปธรรม ส่งผลให้ติดตามประเมินผลสำเร็จบกพร่องไปตลอดจนยังขาดรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณในระดับรายการ แม้จะมีการจัดทำรายละเอียดแจกคณะกรรมการวิสามัญฯ เพิ่มเติมภายหลังก็ตาม ทำให้กรรมการวิสามัญฯ ไม่สามารถศึกษาให้ทันกับกรอบระยะเวลาตามกฎหมาย ซึ่งการพิจารณางบประมาณยังมีความสำคัญและจำเป็นที่ต้องมีรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณที่ครบถ้วน อีกทั้งต้องมีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนและแสดงให้เห็นฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส จึงจะทำให้การตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารเกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สำหรับเอกสารที่มีการแสดงการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ คือ เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงบประมาณ (ปกสีคาดเหลือง) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สำนักงานประมาณได้ปรับปรุงและเปลี่ยนจากโครงสร้างแผนงานเป็นโครงสร้างแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยแต่ละยุทธศาสตร์ประกอบด้วยสาระสำคัญ ที่แสดงการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ แผนงบประมาณ เป้าประสงค์ เป้าหมายการให้บริการกระทรวง

ส่วนราชการฯ ผลผลิต/โครงการ และงบประมาณ เป็นเอกสารฉบับที่มีความสำคัญที่แสดงให้เห็นภาพรวมงบประมาณที่จัดสรรตามยุทธศาสตร์มากกว่าฉบับอื่นๆ ส่วนเอกสารข้อมูลหรือรายงานคือ เอกสารงบประมาณโดยสังเขป(ฉบับภาษาไทย) ส่วนที่แสดงการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ในภาพรวมแต่ละยุทธศาสตร์ จากการศึกษพบว่า เป็นเพียงเอกสารที่ได้จากการประมวลตัวเลขและจำแนกงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นเพียงการรายงานหรือแจ้งให้ทราบเท่านั้น โดยเอกสารทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่ได้นำมาใช้เป็นประโยชน์ในการพิจารณาแต่ประการใด

สำหรับในต่างประเทศก็มีการจัดทำและนำเสนอเอกสารงบประมาณจำนวนหลายฉบับต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับประเทศไทย อย่างเช่น ประเทศออสเตรเลียใช้ระบบงบประมาณแบบผลผลิตคงค้าง ที่เน้นการจัดทำงบประมาณในรูปผลผลิตโดยเชื่อมโยงกับกรอบผลผลิต-ผลลัพธ์ โดยมีการแสดงเนื้อหาของงบประมาณ เช่น เอกสารงบประมาณ(Budget Paper) เอกสารหมายเลขหนึ่งเป็นยุทธศาสตร์งบประมาณของรัฐบาล เอกสารงบประมาณหมายเลขสองมีมาตรวัดงบประมาณ เอกสารหมายเลขสามเป็นความสัมพันธ์ทางการคลังของสหพันธ์ เอกสารงบประมาณหมายเลขสี่เป็นทรัพยากรของหน่วยงาน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (The Appropriation Bills) หมายเลข 1 และ 2 เป็นรายจ่ายสำหรับบริการปกติของรัฐบาล และหมายเลข 3 และ 4 ครอบคลุมนโยบายใหม่ รายจ่ายลงทุนใหม่ และการจ่ายเงินงบประมาณให้กับรัฐต่างๆ รวมทั้งถอยแถลงงบประมาณของรัฐมนตรี โดยมีกระทรวงการคลัง (The Treasury) และกระทรวงการคลังและการบริหาร (Department of Finance and Administration) รับผิดชอบและการพิจารณาอนุมัติก็ต้องผ่านกระบวนการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เหมือนของประเทศไทย ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา มีสำนักงานงบประมาณ(OMB) ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณประจำปีและพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ มีจำนวน 10-15 ฉบับ จำแนกเป็นด้านต่างๆ อาทิ สาธารณสุข ประกันสังคม(Social Security) มั่นคง มหาดไทย(Homeland Security) เป็นต้น

4. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ตามระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-Based Budgeting)

4.1 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มาจากแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์(Strategic Performance Based Management) และการวางแผนกลยุทธ์(Strategic Planning) โดยที่รัฐบาลชุดพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้นำ

แนวคิดการบริหารงานแบบใหม่นี้มาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการงบประมาณที่ต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานของส่วนราชการฯ ให้สอดคล้องตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ของรัฐบาล โดยพยายามที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ในการจัดการให้การจัดสรรงบประมาณสามารถเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนให้ยุทธศาสตร์รัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งไม่ใช่การมุ่งเน้นผลงานตามปกติทั่วไป แต่เป็นการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ จากแนวคิดดังกล่าวสำนักงบประมาณในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญยิ่งได้นำระบบการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดการงบประมาณ ได้มีการพัฒนาปรับปรุงการจัดการงบประมาณมาโดยตลอด จะเห็นได้จากการพยายามสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบการจัดการงบประมาณแบบใหม่เพื่อส่งสัญญาณภายในสำนักงบประมาณและส่วนราชการฯ ต่างๆ ได้ทราบและนำไปปฏิบัติ เช่น การจ้างที่ปรึกษาพัฒนารูปแบบการจัดการงบประมาณแบบใหม่ โครงการจัดทำโครงสร้างผลผลิตและพัฒนาแบบแผนการจัดการงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ และการจัดประชุมสัมมนาเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทาง นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นประจำทุกปี เป็นต้น ซึ่งเป็นการที่ดีในการสร้างให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการงบประมาณแบบใหม่ แต่ปรากฏว่าสำนักงบประมาณไม่ได้ปรับบทบาทในการวิเคราะห์เพื่อจัดสรรงบประมาณในภาพรวมให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ รวมทั้งไม่ได้ปรับกลไกการรองรับการจัดการงบประมาณดังกล่าว โดยเฉพาะกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2549 ภายในสำนักงบประมาณ และโครงสร้างองค์การที่ยังคงเป็นลักษณะการแบ่งงานตามรับผิดชอบตามมิติกระทรวง ส่วนราชการฯ (Function) ทำให้บทบาทในการประสานงานสร้างความเข้าใจเพื่อสนับสนุนงบประมาณไปมุ่งเน้นเฉพาะที่มิติกระทรวง ส่วนราชการฯ (Function) เป็นหลัก การพิจารณากลับกรองงบประมาณของคณะกรรมการจัดการงบประมาณภายในสำนักงบประมาณที่ยังคงให้น้ำหนักกับวิธีการพิจารณาเป็นรายกระทรวง ส่วนราชการฯ (Function) พิจารณาลงลึกถึงค่าใช้จ่าย ทำให้ไม่สามารถเห็นภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์รัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ โดยไม่ได้มีการพิจารณาตามโครงสร้างของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ต้องพิจารณาในเรื่องผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ ความเชื่อมโยงของเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับ และที่สำคัญคือไม่มีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและล่วงหน้าอีก 3 ปี ในแต่ละยุทธศาสตร์ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นที่น่าสนใจว่า การพิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณไม่มีการพิสูจน์ว่าการแปลงเพื่อกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำหนดไว้ถูกหรือผิด สอดคล้องเชื่อมโยงกันหรือไม่

อีกทั้งไม่มีการจัดลำดับความสำคัญภารกิจของส่วนราชการฯ แต่ละยุทธศาสตร์ เพราะเมื่อจัดสรรงบประมาณแล้วจะส่งผลให้บรรลุตามเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร การจัดทำงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เสมือนหนึ่งเป็นเพียงการทำในกระดาษแต่ในทางปฏิบัติไม่ใช่ เพราะการพิจารณางบประมาณไปให้น้ำหนักกับมิติกระทรวง ส่วนราชการฯ เป็นหลัก

ประกอบกับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีการกำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรที่สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ของรัฐบาลประกอบด้วย 9 ประเด็นยุทธศาสตร์หลักที่เป็นกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเป็นครั้งแรกของประเทศไทย สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่แปลงเพื่อกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ประจำปีได้ใช้วิธีการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะอิงแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ซึ่งผลจากการศึกษาของที่ปรึกษาโครงการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินด้านการจัดการงบประมาณ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, น. 44) พบปัญหาที่สำคัญ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ และแผนการเงิน-งบประมาณไม่เชื่อมต่อกันและไม่สนับสนุนซึ่งกันและกัน ส่วนราชการฯ ไม่สามารถเชื่อมต่อการผลิตของหน่วยงานกับกลยุทธ์และเป้าหมายผลสำเร็จตามประเด็นยุทธศาสตร์ได้ ประเด็นปัญหานี้ส่งผลไปถึงการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยเช่นกัน

4.2 การบริหารราชการแผ่นดินช่วงที่นำระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้มีรัฐบาลที่เข้มแข็ง (Strong executive) มีนายกรัฐมนตรีที่แสดงการนำอย่างเด่นชัด (Strong Leader) มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศให้ทันต่อสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ชาติยุทธศาสตร์กระทรวงให้สอดคล้องกันอยู่ตลอดเวลา แต่สำนักงานประมาณยังขาดกลไกในการปรับปรุงฐานข้อมูลที่สำคัญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นปัจจุบันและทันต่อสถานการณ์ เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์และตัดสินใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และพิจารณาอนุมัติงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์ของฝ่ายนิติบัญญัติ

4.3 สำนักงานประมาณไม่มีการมอบหมายหรือแบ่งความรับผิดชอบให้ผู้บริหารในสำนักงานประมาณให้สอดคล้องกับโครงสร้างความรับผิดชอบในมิดิยุทธศาสตร์ ส่งผลให้ไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะหน่วยงานกลางที่เป็นที่ปรึกษาด้านการงบประมาณเพื่อชี้แจงสร้างความเข้าใจให้คณะกรรมการวิสามัญฯ เกิดความเข้าใจมีแนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดการงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมไปถึงการจัดทำเอกสาร

งบประมาณและข้อมูลรายงานต่างๆ เพื่อชี้แจงและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ

สรุปผลจากการศึกษาจากเอกสารต่างๆ การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตจากประสบการณ์ของผู้ศึกษาเอง โดยหลักการและแนวคิดของการงบประมาณถือว่างบประมาณเป็นเครื่องมือเอกประสงค์ที่สำคัญ โดยเฉพาะในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เมื่อฝ่ายบริหารจัดทำงบประมาณและนำเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติเป็นกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชนและประเทศชาติ จากการศึกษาพบว่าสาเหตุของปัญหาในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ยังไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เนื่องจากไม่ให้ความสำคัญกับการพิจารณางบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งปัญหาอุปสรรคดังกล่าวไม่ได้เกิดจากกระบวนการหรือแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ เพียงด้านเดียว แต่สาเหตุของปัญหามาจากจุดอ่อนที่จุดเริ่มต้นของการวางแผนเพื่อจัดเตรียมและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 โดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่หลักสำคัญ คือ สำนักงบประมาณที่มีบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ (role prescription) ในกฎหมาย เช่น เป็นผู้รับผิดชอบในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำงบประมาณและนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร บทบาทที่กระทำจริง (role descriptions) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และบทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectation) คือเป็นแกนกลางในการผลักดันให้ระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสเป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ปรากฏว่าสำนักงบประมาณยังไม่ปรับเปลี่ยนบทบาทและปรับกลไกต่างๆ มารองรับการจัดการงบประมาณได้ จึงส่งผลให้ไม่สามารถนำเสนอชี้แจงให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงหลักการ แนวทางของระบบการจัดการงบประมาณแบบใหม่ได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบไปถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายทรัพยากรของชาติ ตลอดจนการติดตามผลสัมฤทธิ์ในระดับชาติอาจบกพร่องได้

