

**ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น
ผลงานตามยุทธศาสตร์ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ**
Relationship between Strategic Performance Based Budgeting System
and law on the Budgetary Procedures

นิโสรยา แวะหะยี้¹
Nisoraya Waehayee

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2545 ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบบงบประมาณดังกล่าว ส่งผลให้ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นข้อบกพร่องที่ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและทำลายวินัยทางการคลังของประเทศ ดังนี้ 1) กระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณตามนโยบายของพรรคการเมืองมากกว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน 2) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาพุ่งเน้นการปรับเพิ่มหรือลดงบประมาณในแต่ละรายการมากกว่าการพิจารณาผลการใช้จ่ายงบประมาณ 3) การบริหารงบประมาณยังคงเน้นการควบคุมมากกว่าการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ และ 4) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณยังไม่ให้ความสำคัญกับการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณเท่าที่ควร ดังนั้น ควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้เอื้อต่อการบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณมีบทบาทสำคัญในการวางแผนและจัดทำงบประมาณ อีกทั้ง ควรแก้ไขปรับปรุงการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ตลอดจนเอกสารประกอบงบประมาณอื่นที่จำเป็นเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาสามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้อย่างละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์, กระบวนการงบประมาณ, วินัยทางการคลัง

¹ นิเทศศาสตรบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน), มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ปัจจุบันทำงานตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน



Abstract

Since the reform of national budgeting system to strategic performance based budgeting system in 2002, the improvement of law on the budgetary procedures has not yet been made in accordance with the major principles of such budgeting system which leads to inability of the executive branch of government to use budget as an administrative tool in an efficient manner. Moreover, it is a loophole leading to corruption and destruction of fiscal discipline as follows: 1) budget planning and budget formulation puts more accents on budget allocation made by political party policy than allocation for country and sustainable development 2) budget adoption by the parliament emphasizes on budget increase or decrease rather than the final budget outcomes 3) budget execution still puts more emphasis on control than devolution as provided by public service agreement (PSA) and 4) law on the budgetary procedures still does not put accent on outcomes assessment. The researcher proposes the improvement of law on the budgetary procedures in order to ensure budget execution which aims to strategic outcomes and harmonizes with any laws. The approach also provides the Budget Policy Committee plays a vital role in planning and formulating budget. Besides, the modification of annual budget bill as well as other necessary budget documents is offered by this research in order that the budget could be taken into account by the legislative branch of parliament in a more careful manner.

Keywords: Strategic Performance Based Budgeting System, Budget Process, Fiscal Discipline

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งบประมาณแผ่นดิน ถือเป็นเครื่องมือสำคัญทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลใช้ขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ในแผนบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550² หมวดที่ 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ซึ่งเป็นเสมือนกรอบวินัยทางการเงิน การคลัง และงบประมาณสูงสุด มาตรา 169 บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลต้องนำเสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาก่อนจึงจะนำไปบริหารจัดการได้ กระบวนการนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณที่กำหนดให้อำนาจการตัดสินใจด้านงบประมาณของรัฐเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้ อย่างไรก็ตามแม้อำนาจการอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลยังคงเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำงบประมาณเพื่อนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป โดยใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำและบริหารงบประมาณ และใช้ควบคู่กับกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและระเบียบข้อบังคับต่างๆ

ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เน้นการทำงานที่ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสและมอบความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในขณะนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการในรูปแบบของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยมีแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุเป็นส่วนหนึ่งของแผน

² บทความนี้จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการตามที่หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิตได้กำหนดไว้ (วิทยานิพนธ์ได้จัดทำขึ้นในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับอยู่) เนื้อหาของบทความวางอยู่บนหลักการเรื่องกรอบวินัยทางการเงิน การคลังและงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้ว่าได้มีการประกาศให้การใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสิ้นสุดลง ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 แล้ว แต่หลักการสำคัญเกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และงบประมาณของประเทศสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการยกย่องรัฐธรรมนูญในอนาคตได้

ปฏิรูปดังกล่าว (พัลลภ คักดีโสภณกุล, 2547: 54-55) เพื่อปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณไปเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBBS) ให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและเป็นธรรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 มีการปรับปรุงระบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System :SPBBS) ซึ่งคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณ และคำนึงถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ (พัลลภ คักดีโสภณกุล, 2547: 86) อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหากฎหมายบางประการที่ทำให้การใช้งบประมาณหรือดำเนินการตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประการแรก มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรอบความยั่งยืนทางการคลังมาใช้วางแผนเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ขาดเครื่องมือทางกฎหมายว่าด้วยการจัดทำกรอบประมาณการรายรับและรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง อีกทั้ง การนำเสนอเอกสารงบประมาณยังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะทำให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้อย่างละเอียดรอบคอบ

ประการที่สอง ระยะเวลาในการนำเสนอเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภาไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับรัฐสภายังคงพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยมุ่งเน้นการพิจารณาปรับเปลี่ยน หรือลดงบประมาณในแต่ละรายการ มากกว่าการพิจารณาผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา

ประการที่สาม ในกระบวนการบริหารงบประมาณพบว่า หลักการบริหารงบประมาณของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณขัดกับหลักการบริหารงบประมาณตามกฎหมายอื่นในเรื่องอำนาจในการโอน หรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การนำค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาลมากำหนดไว้ในรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้เป็นจำนวนมากโดยไม่มีการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ อีกทั้ง ยังขาดบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการแสดงความรับผิดชอบต่อผลงานด้วย

ประการสุดท้าย การรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ไม่ครอบคลุมการรายงานการรับและการจ่ายเงินนอกงบประมาณ และยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของการประเมินผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไม่รองรับหลักการสำคัญของระบบงบประมาณส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องออกระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ออกมาเป็นจำนวนมากเพื่อให้รองรับการดำเนินการตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่เป็นนโยบายของรัฐบาล โดยไม่มีมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่เคร่งครัดซึ่งฝ่ายบริหารอาจอาศัยช่องว่างดังกล่าวแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและบิดเบือนการใช้จ่ายงบประมาณได้ โดยผู้เขียนจะอธิบายรายละเอียดของแต่ละปัญหาไว้ในส่วนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาระบบงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัยและเป็นสากลมากขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้การบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณสามารถสนองต่อนโยบายของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้วพบว่า ไม่เอื้อให้มีการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตรายังล้าสมัยและไม่รองรับการดำเนินการตามระบบงบประมาณดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลสามารถใช้จ่ายงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารงานที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปตามกรอบวินัยทางการเงินการคลังตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงสาระสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก ทั้งนี้ จะได้ศึกษาควบคู่ไปกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบงบประมาณไปปฏิบัติ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษา

เงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 เป็นต้น สำหรับการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ได้ทำการศึกษาเฉพาะกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและระบบงบประมาณของ 6 ประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยรวบรวมและวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หนังสือ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร และบทความทางวิชาการต่างๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบระบบงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบแนวคิด หลักการ และความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

1.6.3 ทำให้ทราบปัญหากฎหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และได้แนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของประเทศไทยให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศได้อย่างแท้จริง

2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบงบประมาณและหลักกฎหมายสำคัญของงบประมาณ

2.1 ข้อความคิดทั่วไปของระบบงบประมาณ

งบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสาร แสดงถึงจำนวนเงินอย่างสูงที่รัฐสภาอนุมัติให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ แสดงในลักษณะแผนทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภาและประชาชนว่าจะใช้จ่ายเงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกันงบประมาณ มีความสำคัญต่อประเทศในฐานะที่เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน เศรษฐกิจ และการเจรจาต่อรองในทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณ และฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลในฐานะผู้บริหารราชการแผ่นดิน ประเทศส่วนใหญ่จะปรับปรุงและพัฒนาาระบบงบประมาณหรือหลักในการจัดทำแผนงานและแผนเงินงบประมาณของประเทศให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เช่น ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting)

System) ที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินมากเกินไปที่ได้รับอนุมัติและเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามรายการที่กำหนดไว้โดยเข้มงวด ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting or Planning Programming Budgeting System : PPBS) ที่เน้นการวางแผนระยะยาว โดยใช้โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) เป็นเครื่องมือแสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ กับกิจกรรมที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ เพื่อให้เป็นกรอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBBS) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measures) ทั้งที่เป็นผลผลิต หมายถึง สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่ทำโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ และที่เป็นผลลัพธ์ ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม มากกว่าการควบคุมรายการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเข้มงวด

แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ได้กำหนดทิศทางการบริหารให้เป็นไปในลักษณะมุ่งผลสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ แตกต่างจากเดิมที่มุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว สิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาดังกล่าวด้วย คือ การพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพราะแม้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การกำหนดลักษณะของงบประมาณ ขั้นตอนการจัดทำ การบริหาร และกำหนดกลไกการติดตามและประเมินผลงบประมาณ แต่ก็มีบทบาทสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าระบบงบประมาณ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบงบประมาณไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังหากปราศจากกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการนั่นเอง

2.2 หลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณ

เมื่อระบบงบประมาณที่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบบงบประมาณ ดังนั้น การปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศก็ควรพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้มีความสอดคล้องกันทั้งกระบวนการด้วย โดยทั่วไปกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะอยู่ภายใต้หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน ที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปี และยังอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณ เช่น หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง หลักดุลยภาพของงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหลักการตรวจสอบได้ หลักความโปร่งใส หลักเสถียรภาพ และหลักประสิทธิภาพ เป็นหลักการทั่วไปในการบริหารจัดการงบประมาณด้วย ซึ่งหลักการต่างๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นหลักกฎหมายสำคัญงบประมาณทั้งสิ้น

3. ระบบงบประมาณและกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของประเทศไทย

3.1 พัฒนาการของระบบงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ประเทศไทย เริ่มมีระบบแบบแผนในการบริหารการคลังของประเทศชัดเจนที่สุด ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา พระองค์ทรงเล็งเห็นปัญหาในการจัดเก็บภาษี และปรับปรุงการจัดเก็บภาษีให้เป็นระบบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมีความพยายามปฏิรูประบบงบประมาณและตรากฎหมายเพื่อให้บังคับหลายฉบับ แต่ยังคงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาศึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยอยู่เสมอ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าต่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทต่อระบบการคลังและงบประมาณของไทยตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาซึ่งมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูประบบงบประมาณของไทยตลอดระยะเวลาหลายสิบปีนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง มีการขอความร่วมมือจากสหรัฐอเมริกาให้จัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญทางการคลังมาให้คำปรึกษาด้านการคลังและงบประมาณของประเทศ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดจากข้อเสนอแนะ คือ การกำหนดให้เปลี่ยนแปลงองค์กรซึ่งมีหน้าที่จัดทำงบประมาณ และรัฐบาลไทยขณะนั้นก็ได้กำหนดให้สำนักงานงบประมาณซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่จัดทำงบประมาณของประเทศ จากเดิมที่เคยเป็นหน้าที่ของส่วนการงบประมาณในสังกัดกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพราะไม่ต้องการให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละกระทรวง ทำให้อำนาจด้านการงบประมาณเป็นของนายกรัฐมนตรีโดยสมบูรณ์ตามหลักฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายนำ (Strong Prime Minister) และด้วยเหตุผลที่ต้องการให้เหมือนกับตัวอย่างที่ดี เช่นสหรัฐอเมริกาที่มีสำนักงานงบประมาณสังกัดอยู่ในสำนักบริหารของประธานาธิบดี นอกจากนั้นแล้ว ยังนำระบบงบประมาณแบบแผนงานตามแบบของอเมริกามากำหนดไว้เป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ด้วย

ในปี พ.ศ. 2539-2540 เป็นช่วงเวลาที่ไทยกำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ การเงิน การคลังและต้องปฏิรูปการเมืองให้สอดคล้องกับหลักการแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปพร้อมกัน ผลจากการปฏิรูปดังกล่าวนำมาซึ่งการปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงานตามมติของคณะรัฐมนตรี ยังมีข้อเท็จจริงสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลโดยตรงต่อการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของไทย คือ การเข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ที่ได้แนะนำเชิงบังคับให้ไทยต้องดำเนินการบางอย่างก่อนที่ IMF จะอนุมัติความช่วยเหลือด้านการเงิน เพื่อแสดงให้เห็นนานาประเทศเห็นว่าไทยมีความตั้งใจที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจริง รัฐบาลขณะนั้นจึงลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ขอรับความช่วยเหลือด้านวิชาการและการเงินจาก IMF ซึ่งกำหนดเงื่อนไขสำคัญในการขอถอนเงินกู้จากกองทุนว่า ไทยต้องปฏิบัติตาม

เป้าหมายเศรษฐกิจและการปฏิรูประบบสถาบันการเงินภายในประเทศ ทบทวนเป้าหมายการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ทบทวนโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและตัดรายจ่ายที่มีความสำคัญในระดับต่ำลงเพื่อรักษาฐานะการเงินของภาครัฐวิสาหกิจให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงยกเว้นในกิจการบางประเภท เน้นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ อีกทั้ง หนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าวยังระบุถึงการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีอากรและการดูแลงบประมาณรายจ่ายของประเทศให้สมดุล ทั้งที่โดยหลักแล้ว ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำประเทศควรดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจก็ตาม ปรากฏว่าในที่สุดไทยก็สามารถผ่านวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวและชำระหนี้กองทุน IMF ได้ทั้งหมด แม้ว่ารัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามข้อแนะนำบางประการของ IMF ได้อย่างเคร่งครัด เนื่องจากยังขาดการวางแผน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ได้พยายามสร้างความชัดเจนในระดับนโยบาย กล่าวคือ มีการปฏิรูประบบราชการและระบบงบประมาณไปสู่รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่และนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาปรับใช้อย่างจริงจังในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้สำหรับปฏิรูประบบราชการและระบบงบประมาณกลับพบว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ แม้ว่าจะมีความพยายามนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมาแล้วหลายฉบับ ก็ไม่สามารถปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้เป็นผลสำเร็จได้ เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง และมีได้เร่งรัดผลักดันการออกกฎหมายเพื่อการปฏิรูปอย่างจริงจัง ระบบงบประมาณดังกล่าวจึงไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นการนำแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การกระจายภารกิจ การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ ที่วางทิศทางขององค์กรในระยะสั้นและระยะยาวตามวัตถุประสงค์ขององค์กร การประเมินโอกาส ข้อจำกัด อุปสรรค จุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กรมาผสมผสานกัน โดยมุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนี้ (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553: 13-19)

1) การกระจายอำนาจ (Devolution) ทั้งการจัดทำและการบริหารงบประมาณ จากผู้กำหนดนโยบายลงไปสู่ผู้ปฏิบัติงาน โดยมีการจัดทำข้อตกลงภายใน (Internal Contract) ซึ่งประกอบด้วย ผลผลิต (บริการ) เป้าหมายผลผลิตและงบประมาณระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงาน (หน่วยรับงบประมาณ)

2) ความรับผิดชอบ (Accountability) ของหน่วยงานที่จะต้องนำเสนอผลผลิตให้กับประชาชนอย่างครบถ้วน ภายใต้เงื่อนไข 4 ประการ กล่าวคือ ปริมาณของผลผลิต คุณภาพผลผลิต ระยะเวลาการผลิตผลผลิต และต้นทุนผลผลิต โดยอาศัยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) การจัดซื้อบริการและการจัดหาบริการ (Purchaser and Provider) เป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณ ที่แบ่งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนนโยบายและส่วนปฏิบัติ รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะทำหน้าที่ซื้อบริการจากหน่วยปฏิบัติ โดยพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในฐานะผู้ปฏิบัติสามารถผลิตสินค้าหรือบริการได้อย่างมีคุณภาพ คุ่มค่ากับราคา (งบประมาณ) และสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของรัฐบาลหรือไม่

4) ลูกค้ายเป้าหมาย (Target Customer) หมายถึง ประชาชนที่เป็นลูกค้าโดยตรงกับหน่วยปฏิบัติและประชาชนโดยรวมของประเทศ ซึ่งนอกจากหน่วยงานจะต้องกำหนดเป้าหมายการให้บริการ ผลผลิต และผลลัพธ์ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนด้วย

5) เจ้าของเงินงบประมาณ (Budget Owner) กล่าวคือ รัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศ และเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยได้รับอนุมัติจากรัฐสภา มีหน้าที่ตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า ประหยัดและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และเป้าหมายการให้บริการ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดยการใช้งบประมาณผลควบคู่กับการติดตามแบบเจาะลึกในแต่ละผลผลิต และมีหน้าที่ต้องประเมินผลสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารประเทศต่อรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก ดังนี้ (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2547: 86-88)

3.2.1 มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้กำหนดเป้าหมายความสำเร็จในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

1) เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่รัฐบาลหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติตามที่ได้แถลงเป็นนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการแปลงนโยบายของรัฐบาลที่เป็นนามธรรมให้มาอยู่ในรูปของแผนปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

2) เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่กระทรวงต้องการให้เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคม ซึ่งจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการก็ได้ แต่การกำหนดเป้าหมาย

การให้บริการกระทรวงจะต้องชัดเจนสามารถวัดผลสำเร็จได้ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

3) เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานหรือการจัดทำผลผลิตของหน่วยงานภายใต้กระทรวง ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กระทรวงและยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการกำหนดผลผลิต โครงการ หรือกิจกรรมของหน่วยงาน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย โดยหน่วยงานต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวัดผลการดำเนินงาน

3.2.2 เน้นหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารจัดการที่ดี

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน มีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงาน เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยรูปแบบของการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติการ (Performance report) และรายงานด้านการเงิน (Financial report) ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3.2.3 การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น มีการผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่างๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.2.4 เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

นอกจากหน่วยรับงบประมาณจะต้องแสดงแผนงานและงบประมาณอย่างละเอียดแล้ว ในการจัดทำงบประมาณจำเป็นต้องนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันด้วย เนื่องจากจะช่วยให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ลดความซ้ำซ้อนของการจัดสรรงบประมาณ และสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

3.2.5 การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสำหรับแผนงานต่างๆ ซึ่งทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคต

จะสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน โดยที่การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายจะดำเนินการทั้งจากระดับนโยบาย (Top Down) โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล และจากระดับหน่วยงาน (Bottom Up) ภายใต้อสมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1+3 ปี

4. ระบบงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของต่างประเทศ

จากการศึกษากลุ่มประเทศที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน 6 ประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่าได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศ ดังนี้

4.1 เครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลีย ได้ปฏิรูประบบบริหารภาครัฐและระบบงบประมาณควบคู่กัน โดยปรากฏชัดเจนมากขึ้น ภายหลังจากที่มีการออกกฎบัตรว่าด้วยความซื่อสัตย์ทางงบประมาณ ค.ศ. 1988 (Charter of Budget Honesty Act 1988) ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลการเงินการคลังภาครัฐ และความรับผิดชอบของรัฐบาล การปฏิรูปดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านโครงสร้าง บุคลากร และการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของประเทศภายใต้หลักการบริหารเพื่อผลสำเร็จ

4.2 ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์เคยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ การเงิน การคลังอย่างรุนแรง ได้ปฏิรูประบบบริหารราชการ การเงิน การคลังของประเทศ โดยการตราพระราชบัญญัติการคลัง ค.ศ. 1989 (Public Finance Act 1989) ซึ่งวางหลักเกณฑ์การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล กำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายทางภาษีในระยะยาว กำหนดหน้าที่การรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ นอกจากนี้ ยังนำหลักความรับผิดชอบทางการคลังและมาตรฐานความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย

4.3 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาปรับปรุงระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ นับตั้งแต่ปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีการตราบัญญัติว่าด้วยประสิทธิภาพและผลการดำเนินงานของรัฐบาล ค.ศ. 1993 (Government Performance and Result Act 1993: GPRA) ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงาน การวัดผล และการรายงานประสิทธิภาพ ส่งผลให้หน่วยงานกลางของรัฐบาลต้องร่วมปรึกษารื้อหรือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงสภาองเกรสเพื่อกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายดังกล่าว

4.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นปฏิรูปกฎหมายและระบบงบประมาณ เนื่องจากประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงมีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งเข้าสู่ยุคแห่งการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลงานมากขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลงานตามนโยบายของรัฐบาล ค.ศ. 2001 (Government Policy Evaluation Act 2001) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการประเมินผลงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐไว้อย่างเป็นระบบสะท้อนให้เห็นผลลัพธ์จากการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น

4.5 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและเน้นความคุ้มค่าเพื่อยกระดับมาตรฐานการให้บริการของรัฐ มีการริเริ่มให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานในบางกิจการของรัฐ และปรับเปลี่ยนระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐบางประเภทให้เป็นระบบบริหารงานแบบธุรกิจเอกชน กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ และต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินการตามข้อตกลงเป็นระยะ นอกจากนี้ ยังปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคลังของประเทศควบคู่กัน มีการตราพระราชบัญญัติการคลัง ค.ศ. 1998 (Finance Act 1998) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีประมวลกฎหมายว่าด้วยความมีเสถียรภาพทางงบประมาณและการคลัง กำหนดให้การบริหารจัดการการคลังของประเทศต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส ยุติธรรม มีเสถียรภาพ มีความรับผิดชอบ และมีประสิทธิภาพ แดงถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล และกำหนดสาระสำคัญของกรรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ

4.6 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับกฎหมายการเงินการคลังมาก โดยนำไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายทั่วไป โดยการตรารัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001 - 692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลัง (Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances: LOLF) เพื่อกำหนดสาระสำคัญอันเป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายควบคู่กัน³ เน้นความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในกระบวนการ

³ ระบบงบประมาณที่มีรายรับและรายจ่ายอยู่ในงบประมาณฉบับเดียวกัน หรือที่เรียกว่า ระบบงบประมาณสองขา เป็นระบบงบประมาณที่กำหนดให้การอนุมัติงบประมาณซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องแสดงงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายควบคู่กัน แตกต่างจากระบบงบประมาณขาเดียวที่พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจะแสดงเฉพาะงบประมาณรายจ่ายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

จัดทำงบประมาณ และได้กำหนดให้รัฐบาลจัดทำรัฐบัญญัติสรุปการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี (La loi de réglemant) เพื่อให้รัฐสภาลงมติก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายการเงินการคลังประจำปีถัดไป

5. ปัญหากฎหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

จากการศึกษาสามารถวิเคราะห์ปัญหากฎหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้ ดังนี้

5.1 ปัญหาการวางแผนและจัดทำงบประมาณ

5.1.1 ปัญหาการวางแผนงบประมาณ ได้แก่ ปัญหาสภาพบังคับของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่เป็นเพียงแนวปฏิบัติ หรือข้อพิจารณาในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรอบความยั่งยืนทางการคลังมาใช้วางแผนเพื่อจัดทำงบประมาทรายจ่ายโดยตรง ส่งผลให้ทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองเป็นหลัก นอกจากนี้ การวางแผนงบประมาณในปัจจุบันเป็นการวางแผนรายปี โดยขาดเครื่องมือทางกฎหมายว่าด้วยการจัดทำกรอบประมาณการรายรับและรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางหรือระยะยาวที่เป็นระบบ

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแผนงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญที่ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคัดเลือกมาจากนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงบประมาณ เป็นกรรมการ ทำหน้าที่วางแผนงบประมาณร่วมกัน จัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นสำคัญ กำหนดหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นต้น ดังเช่นที่เครือรัฐออสเตรเลียและประเทศญี่ปุ่น ให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณมาก โดยสังเกตได้จากกรณีที่เครือรัฐออสเตรเลียกำหนดให้มีคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการย่อยหลายคณะทำงานประสานกัน ให้ความสำคัญกับการประมาณการล่วงหน้าโดยกระทรวงการคลังจะคาดการณ์เกี่ยวกับการประมาณการรายได้ที่จัดเก็บและค่าใช้จ่ายในช่วงเวลา 3 ปีข้างหน้า และยังมีกรณีการประมาณการที่มากกว่า 3 ปี เช่น รายจ่ายซึ่งเป็นงบลงทุนในระยะยาวด้วย นอกจากนี้ เครือรัฐออสเตรเลียยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจบริหารงบประมาณไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ส่งผลให้รัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดที่ต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน ผลผลิตและผลลัพธ์ต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ส่วนในประเทศ

ญี่ปุ่นมีสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลัง ทำหน้าที่จัดทำแผนเศรษฐกิจและกำหนดมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล อีกทั้งยังกำหนดให้มีคณะที่ปรึกษาการคลัง ทำหน้าที่อภิปราย แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ และติดตามตรวจสอบกระทรวงการคลังอีกด้วย

สำหรับการจัดทำประมาณของประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องเน้นการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าในการใช้จ่ายงบประมาณและมุ่งเน้นการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ เนื่องจากหากไม่มีการเตรียมความพร้อมทางการคลัง ขาดการวางแผนงบประมาณที่ดี หรือก่อนนี้สาธารณชนทำให้ประเทศอยู่ในสภาวะที่เสี่ยงต่อการล้มละลายแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่นๆ อย่างแน่นอน ดังนั้นสิ่งสำคัญที่ต้องเร่งจัดทำ คือ การตรากฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลางของประเทศตามที่มาตรา 167 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด แม้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งแนวทางการจัดหารายได้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การก่อหนี้ การบริหารการเงินและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการคลัง แต่ก็เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย เพราะเหตุว่าที่ผ่านมาประเทศไทยยังขาดกรอบการวางแผนที่ชัดเจน ทั้งทางด้านรายรับและรายจ่าย ขาดการพิจารณาถึงความเสี่ยงทางการคลัง หากมีกฎหมายที่เป็นดังเช่นแผนแม่บทในด้านการบริหารการเงินการคลังของประเทศแล้ว ก็จะทำให้การควบคุมการบริหารและการใช้จ่ายเงินของประเทศเป็นไปอย่างเกิดประโยชน์และคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในเรื่องการวางแผนงบประมาณ โดยบัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณในฐานะผู้จัดทำประมาณการรายจ่ายแบบ Top Down และส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในฐานะผู้จัดทำประมาณการรายจ่ายแบบ Bottom Up ต้องพิจารณากำหนดเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะและจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าเป็นเวลาอย่างน้อยสามปีงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายงบประมาณกำหนด ดังนี้

1) การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ

“ให้คณะกรรมการ (นโยบายงบประมาณ) นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กรอบความยั่งยืนทางการคลัง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและนโยบายของรัฐบาลมาพิจารณา กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ และเป้าหมายระยะปานกลางเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปี เพื่อใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึงวงเงินงบประมาณประจำปี และประมาณการงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

2) การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

“ให้รัฐมนตรีจัดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำแนวนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามที่คณะกรรมการ (นโยบายงบประมาณ) กำหนด เป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนผลผลิตและผลลัพธ์ และจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการภาระงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปีให้รัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ (นโยบายงบประมาณ) พิจารณาภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ (นโยบายงบประมาณ) กำหนด

ในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบปฏิบัติงานตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะในอดีตและมีการวิเคราะห์ความสอดคล้องและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณที่ขอตั้งกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ (นโยบายงบประมาณ) กำหนด”

5.1.2 ปัญหาการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ ปัญหาความไม่ครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ ตามมาตรา 167 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้บัญญัติให้มีการจัดทำเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่เมื่อพิจารณาเอกสารงบประมาณตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้ว พบว่ายังคงขาดเอกสารงบประมาณที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย ความไม่เป็นเอกภาพของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่า รัฐบาลมีการวางแผนทางการเงินการคลังสำหรับการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ เป็นการล่วงหน้า และรัฐบาลได้คำนึงถึงภาระความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นอย่างถี่ถ้วนแล้วก่อนดำเนินการ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกรอบใหญ่ที่กำหนดว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีให้มีเอกสารประกอบอะไรบ้าง แต่สิ่งที่เป็นรายละเอียดมากกว่านั้นควรบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และหากกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมีความชัดเจนเพียงพอ หน่วยงานที่รักษาการตามกฎหมายก็จะมีอำนาจออกกฎ หรือระเบียบ เพื่อดำเนินการจัดทำเอกสารงบประมาณเหล่านั้นได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำเสนอเอกสารงบประมาณที่ไม่ครอบคลุมถึงแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ

นอกจากนี้ การอนุมัติงบประมาณซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีในปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณที่แสดงรายละเอียดเฉพาะรายจ่ายเท่านั้นไม่ได้บัญญัติถึงรายรับด้วย ทำให้งบประมาณรายรับไม่มีสถานะเป็นกฎหมายและไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อผลการบริหารงบประมาณรายรับเช่นเดียวกันกับที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของการบริหาร

รายจ่ายต่อรัฐสภา ทั้งที่ความสามารถในการบริหารรายรับเกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงต่อการบริหารรายจ่ายและความมีเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้การจัดทำเอกสารงบประมาณมีความละเอียดรอบคอบคุ้มครองกิจการการใช้จ่ายของรัฐ ควรปรับเปลี่ยนวิธีการจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติให้เป็นระบบงบประมาณที่มีรายรับและรายจ่ายอยู่ในงบประมาณฉบับเดียวกันตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งกำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง แต่ในกรณีของประเทศไทยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว คือ สำนักงานงบประมาณ เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายชัดเจนมากขึ้น พร้อมกับปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในเรื่องการนำเสนอเอกสารงบประมาณ ดังนี้

“งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี อย่างน้อยต้องมีเอกสารประกอบดังต่อไปนี้

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับและรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ขอตั้งงบประมาณ ปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมา

(3) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายรับที่ขอตั้ง

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) ฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ในปีที่ขอตั้งงบประมาณ ปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมา

(6) รายงานสรุปผลการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมา และปีที่ขออนุมัติงบประมาณเท่าที่มี รวมทั้งการประเมินผลการดำเนินงานในโครงการที่สำคัญ

(7) วัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการ ของแต่ละรายการที่ขอตั้งงบประมาณ

(8) ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่างๆ ในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมา

(9) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

(10) ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี จำนวนเงินที่มีการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปีของปีที่ขอตั้งงบประมาณ ปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมา และภาระผูกพันงบประมาณในปีต่อไป

(11) ภาระหนี้ของรัฐและการก่อหนี้ของรัฐในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมา พร้อมคำอธิบาย

(12) รายงานเกี่ยวกับฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมา

(13) รายงานการรับจ่ายเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(14) กรอบประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ และฐานะการคลังของรัฐล่วงหน้าอย่างน้อยสามปี

(15) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีควรนำเสนอแผนการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของหน่วยงานของรัฐ แผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ รายงานสถานะเงินนอกงบประมาณ และข้อมูลความเสี่ยงหรือแผนการรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดในการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล หรือจากปัจจัยภายนอกอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณให้รัฐสภาทราบและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย”

5.2 ปัญหาการอนุมัติงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่าในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณมีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการนำเสนอเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภา เนื่องจากมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ ในขณะที่มาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดระยะเวลาพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมกันประมาณ 125 วัน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ และแม้ว่าในทางปฏิบัติสำนักงบประมาณจะพยายามจัดทำงบประมาณ เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายนแล้วก็ตาม แต่การกำหนดโดยรัฐธรรมนูญว่า รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งมาล่าช้า ทั้งที่รัฐสภามีเอกสารให้ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐสภาไม่อาจพิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง หรือความเหมาะสมของนโยบายเศรษฐกิจและการคลัง โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นรายงานเศรษฐกิจและกรอบนโยบายการคลังในระยะปานกลาง หรือระยะ 4 ปีข้างหน้าตามวาระการทำงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ความเสี่ยงต่อการทำลายวินัยทางการคลังจึงเกิดขึ้นได้ง่ายมาก หากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อหวังผลประโยชน์ในทางการเมือง โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสถานะและความมีเสถียรภาพทางการคลังของประเทศในระยะยาว

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับภาวะหนี้งบประมาณของรัฐสภา ที่มุ่งเน้นการพิจารณาปรับเพิ่ม หรือลดงบประมาณในแต่ละรายการ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและการลงพื้นที่ของตนเอง แม้ไม่อาจสรุปได้ชัดเจนว่าเป็นการทุจริตหรือไม่ แต่วิธีการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (คณะบุคคลสร้างสรรคงานวิจัยเศรษฐกิจการคลัง, 2555: 63-80) และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 หรือ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ก็มีได้กำหนดโดยชัดเจนให้ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลต้องนำเสนอรายงานผลการปฏิบัติการและรายงานด้านการเงินในปีที่ผ่านมา ก่อน หรือพร้อม หรือเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งสำหรับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยแต่อย่างใด ทำให้รัฐสภามุ่งเน้นพิจารณางบประมาณรายจ่ายสำหรับปีที่ขอตั้งงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว สำหรับผลลัพธ์จากการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของกรรมาธิการว่าจะให้ความสำคัญมากหรือน้อยเพียงใด และยังทำให้ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญของการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อรัฐสภาอีกด้วย

เพื่อให้การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาบรรลุผล ทั้งในด้านการตรวจสอบการรักรักษาวินัยทางการคลัง การตรวจสอบผลสำเร็จ ผลผลิตและความคุ้มค่าของการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งการตรวจสอบต้นทุน ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสในการจัดบริการ ควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในเรื่องระยะเวลาการนำเสนอเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภาให้สอดคล้องกับระยะเวลาการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ โดยแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนี้

“ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสี่เดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น”

การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว จะส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องนำเสนอเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภาอย่างช้าภายในวันที่ 1 มิถุนายน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานงบประมาณได้นำเสนอเอกสารงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้เสนองบประมาณต่อรัฐสภาในช่วงเดือนพฤษภาคมอยู่แล้ว การกำหนดระยะเวลาใหม่ให้ชัดเจนขึ้นก็เพื่อให้เป็นหลักประกันได้ว่า รัฐสภาจะมีเวลาเพียงพอในการพิจารณางบประมาณและเพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญด้วย

นอกจากนี้ ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของคณะรัฐมนตรี ต้องนำเสนอรายงานผลการปฏิบัติการและรายงานด้านการเงินในปีที่ผ่านมาพร้อมกันด้วย โดยถือเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งก่อนการพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ประกอบกับรัฐสภาควรปรับปรุงข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวด้วย เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเช่นเดียวกันกับที่ LOLF ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดให้รัฐบาลจัดทำรัฐบัญญัติสรุปการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ลงมติก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายการเงินการคลังประจำปีถัดไป และควรกำหนดให้มีการถ่ายทอดการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ อีกทั้ง

ยังเป็นการเปิดเผยให้สาธารณชนเห็นความเคลื่อนไหว การชักถาม การอภิปราย การตัดทอน หรือการต่อรองบประมาณด้วย

5.3 ปัญหาการบริหารงบประมาณ

5.3.1 ปัญหาการขัดกันระหว่างหลักการบริหารงบประมาณตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁴ และมาตรา 18 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546⁵ แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยตรง เนื่องจากอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 แต่มีเนื้อหาบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณที่ส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความว่าการโอน หรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณเป็นอำนาจของใคร โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ แต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง กลับบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และไม่ว่าจะเป็นการโอน หรือเปลี่ยนแปลงรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณในกรณีใดก็ย่อมกระทบต่อแผนปฏิบัติราชการทั้งสิ้น ประกอบกับแผนปฏิบัติราชการก็มีที่มาจากกระบวนการแปลงแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ดังนั้นจึงมีผลกระทบต่อเป้าหมายของประเด็นยุทธศาสตร์หลักที่รัฐสภาได้อนุมัติไปแล้วอย่างแน่นอน

⁴ มาตรา 19 รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้.

⁵ มาตรา 18 เมื่อมีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดแล้ว การโอนงบประมาณจากภารกิจหนึ่งตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติราชการไปดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งมีผลทำให้ภารกิจเดิมไม่บรรลุเป้าหมายหรือนำไปใช้ในภารกิจใหม่ที่มีกำหนดในแผนปฏิบัติราชการ จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ปรับแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกันแล้ว

การปรับแผนปฏิบัติราชการตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่งานหรือภารกิจใดไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ไปได้หรือหมดความจำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์หรือหากดำเนินการต่อไปจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น หรือมีความจำเป็นอย่างอื่นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติราชการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ปรับแผนปฏิบัติราชการแล้ว ให้ดำเนินการแก้ไขแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย.

รวมทั้งปัญหาการขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่นำมาแทนที่ระบบเงินประจำงวดในอดีต กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กล่าวถึงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีเพียงมาตรา 23 ที่บัญญัติว่า “...ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่นและห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว” โดยที่นิยามความหมายของเงินประจำงวดตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันยังคงหมายถึง “ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง” มิได้ยึดโยงกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณยังคงเน้นการควบคุมมากกว่าการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ แตกต่างจากหลักการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ที่มุ่งเน้นให้การบริหารงบประมาณสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำและปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามแผนดังกล่าวไว้ ซึ่งความไม่สอดคล้องกันดังกล่าว ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าแผนการใช้จ่ายเงินจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงในอนาคต

เพื่อให้การบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพ ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้เอื้อต่อการบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นจนทำให้เกิดความไม่ชัดเจนหรือยากต่อการปฏิบัติและการตรวจสอบในภายหลัง โดยแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการโอน หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณให้มีความชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีอำนาจในการโอน หรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณข้ามแผนงบประมาณ และต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นของการโอน หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณดังกล่าวต่อรัฐสภา หากการกระทำเช่นนั้นได้ส่งผลกระทบต่อเป้าหมายการให้บริการสาธารณะหรือเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้ง ควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในเรื่องการจัดสรรงบประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในกฎหมายลำดับรอง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในฐานะกฎหมายแม่บท มิได้บัญญัติถึงการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ส่งผลให้เมื่อพิจารณาระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 แล้ว ทำให้เข้าใจว่าเป็นส่วนที่กำหนดไว้ นอกเหนือไปจากหลักการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องกันดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขนิยามของเงินประจำงวดตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติว่า “เงินประจำงวด หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง” ดังนี้

“เงินจัดสรร หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพันตามระยะเวลาการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นของแผนงานหรือโครงการ”

การแก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะช่วยสะท้อนให้เห็นว่า การเบิกจ่ายงบประมาณต้องเป็นไปตามงานและเวลา สำหรับการกำหนดรายละเอียดวิธีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ โดยปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่มีอยู่ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการบริหารงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อให้ทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่หน่วยงานงานอิสระที่สามารถกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณได้เองอยู่แล้ว ก็สามารถนำไปยึดถือเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานของตนได้เช่นเดียวกัน

5.3.2 ปัญหาการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ที่มักนำค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาลมากำหนดไว้ในรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากในขั้นตอนการเสนอขออนุมัติงบประมาณไม่จำเป็นต้องระบุรายละเอียดหรือต้องดำเนินการตามระเบียบวิธีการงบประมาณ ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลเพียงแต่กำหนดยอดเงินรวมไว้เท่านั้น สะท้อนให้เห็นว่าไม่มีการวางแผนงบประมาณ หรือจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าที่รอบคอบ อีกทั้ง เมื่อเข้าสู่กระบวนการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รัฐบาลสามารถใช้จ่ายได้อย่างคล่องตัวและทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากตามปกติงบกลางมีไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉิน จำเป็นและรายจ่ายบางประเภทที่ไม่อาจคาดหมายได้แน่นอน จึงสามารถใช้จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้ง่ายกว่างบประมาณประเภทอื่น ประกอบกับงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นรายจ่ายที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแล้วโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาจึงทำได้แต่เพียงการรับทราบผลการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น อีกทั้ง การจ่ายเงินจากรายการนี้ไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลังด้วย เพราะมีใช้กรณีที่ฝ่ายบริหารต้องจ่ายเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังตามเงื่อนไขในกรณีจำเป็นเร่งด่วนแต่อย่างไรก็ตาม การที่นำค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาลมากำหนดไว้ในรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางและมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้เป็นจำนวนมาก จึงอาจเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินที่ผิด

วัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และอาจเป็นช่องทางแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบได้ง่าย

แม้ว่าผู้เขียนเห็นด้วยในหลักการที่กำหนดให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง แยกต่างหากจากรายการงบประมาณตามปกติของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนงบประมาณได้ตามความเหมาะสมกับรายจ่ายบางประเภท แต่มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ผิดวัตถุประสงค์ และการแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลควรปรับเปลี่ยนวิธีการจัดทำงบประมาณ โดยเน้นการวางแผนงบประมาณให้รอบคอบ ไม่ควรนำรายจ่ายตามโครงการที่เป็นยุทธศาสตร์ หรือนโยบายสำคัญของรัฐบาลมากำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยเพิ่มวงเงินทุนสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตามมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงถึงการใช้จ่ายเงินดังกล่าวต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินทุนสำรองจ่ายแยกต่างหากจากส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่ออนุมัติงบประมาณด้วย

5.3.3 ปัญหาสภาพบังคับของข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ กล่าวคือ ปัจจุบันยังขาดบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการแสดงความรับผิดชอบต่อผลงานตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะของผู้บริหารทุกระดับ ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ตลอดจนผู้บริหารหน่วยงานร่วมกัน ส่งผลให้การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการที่ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องทำขึ้นเพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการนั้น เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งที่ต้องทำตามมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แต่กลับไม่มีผลให้ผู้บริหาร หรือหน่วยงานต้องร่วมกันรับผิดชอบต่ออย่างใดต่อผลงาน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า ควรออกกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลังขึ้น เพื่อกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้บริหารหน่วยงานกับรัฐมนตรี ควบคู่กับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในเรื่องการจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ โดยกำหนดให้เป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหารงบประมาณ ซึ่งคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และผู้บริหารหน่วยงาน ต้องร่วมกันลงนามรับผิดชอบต่อรายจ่ายงบประมาณเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ

5.4 ปัญหาการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

เมื่อพิจารณาการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณในราชกิจจานุเบกษาเมื่อสิ้นปีงบประมาณ และเมื่อคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าวแล้วให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาต่อไป พบว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่มุ่งหมายให้ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลต้องจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติการและรายงานด้านการเงิน ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และการจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีความครอบคลุมเพียงพอด้วย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการรายงานการรับและการจ่ายเงินนอกงบประมาณ อีกทั้ง ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของการประเมินผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ผู้เขียนเสนอให้ปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติการและรายงานด้านการเงินเพื่อรายงานผลงานตามที่ได้ให้ไว้ในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ

นอกจากนี้ เพื่อให้การรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณครอบคลุมถึงการรายงานการรับและการจ่ายเงินนอกงบประมาณ และสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้เขียนขอเสนอเพิ่มเติมว่า กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางควรกำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการบริหารเงินนอกงบประมาณเป็นมาตรฐานกลางที่ชัดเจน โดยกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และกำหนดรายละเอียดของรายงานการรับและจ่ายเงินนอกงบประมาณขึ้น เพื่อให้หน่วยงานนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดทำแผน และรายงานผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนงบประมาณในปีถัดไปได้ ตลอดจนกำหนดให้ต้องนำเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อรายงานให้รัฐสภาทราบด้วย

สำหรับการประเมินผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล คณะกรรมการนโยบายงบประมาณควรกำหนดกรอบและกระบวนการติดตามประเมินผลงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน เช่น ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่ประเมินผลสำเร็จตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณทำหน้าที่ประเมินผลสำเร็จตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล หน่วยรับงบประมาณทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตนเอง หรืออาจกำหนดให้ว่าจ้างเอกชนเข้ามาช่วยดำเนินการประเมินผลในบางโครงการ เป็นต้น และต้องนำเสนอเป็นรายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อรายงานให้รัฐสภาทราบด้วย

6. บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ของประเทศไทย จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมีความสำคัญทั้งในแง่ที่ใช้กำหนดกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การวางแผนและจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ และยังส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนอีกด้วย ดังนั้น กระบวนการงบประมาณจึงต้องมีความชัดเจน เป็นระบบ และมุ่งเน้นการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ มีการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า การจัดทำเอกสารงบประมาณที่มีความละเอียดครอบคลุมกิจกรรมการใช้จ่ายของรัฐ เป็นระบบงบประมาณที่มีรายรับและรายจ่ายอยู่ในงบประมาณฉบับเดียวกัน เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาพรรลุผล ทั้งในด้านการตรวจสอบการรักษาวินัยทางการคลัง การตรวจสอบผลสำเร็จ ผลผลิตและความคุ้มค่าของการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งการตรวจสอบต้นทุน ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสในการจัดบริการ และแม้ว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะมุ่งเน้นการผ่อนคลายกฎระเบียบ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่น แต่ในขณะเดียวกัน ได้กำหนดให้มีกลไกป้องกันแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการวัดผลและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณที่สะท้อนความเป็นจริง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ปรับปรุงการทำงานและวางแผนงบประมาณได้

อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ซึ่งแม้จะมีความสำคัญเพียงใดก็ตาม ระบบงบประมาณและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณทั้งที่เป็นนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน หากส่วนหนึ่งส่วนใดมีความบกพร่องก็จะส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ได้ และหากจะจัดลำดับความสำคัญขององค์ประกอบดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระบบงบประมาณทุกประเภทมุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิภาพจากการใช้จ่ายงบประมาณทั้งสิ้น ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณก็มีเจตนารมณ์เพื่อกำกับดูแลกระบวนการงบประมาณให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนในทุกขั้นตอน บุคคลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจึงเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่สุด เพราะจะทำให้สามารถขับเคลื่อนระบบงบประมาณและใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณได้อย่างจริงจัง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- กรณินทร์ กาญจน์โนมัย. (เมษายน - มิถุนายน 2548). “ระบบงบประมาณของประเทศ สหราชอาณาจักร.” **วารสารการงบประมาณ**, 2(5), 86-103.
- คณะบุคคลสร้างสรรคงานวิจัยเศรษฐกิจการคลัง. (2555). **โครงการศึกษาวิจัย การปฏิรูประบบ งบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). **ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่**. กรุงเทพฯ : ธนรัชการพิมพ์.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2546). **การปฏิรูประบบงบประมาณในประเทศไทย : กรณีศึกษา เรื่องการจัดเตรียมงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546**. กรุงเทพฯ : เซทไฟร์ พริ้นติ้ง.
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2547). **วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบ งบประมาณของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช.
- รายงานที่ตีออร์ไอ. (2551). **พัฒนาการนโยบายการเงินและการคลังของไทยในทศวรรษ 2540**. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). **รายงานฉบับสมบูรณ์ : โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานกลางทางการเงิน การคลังและการงบประมาณ**. กรุงเทพฯ : อุดมศึกษา.
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2553). **รายงานฉบับสมบูรณ์ : การเพิ่มประสิทธิภาพ การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2542). **การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ**. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.
- สิทธิพร พูลสวัสดิ์. (2551) “วิเคราะห์ผลกระทบของงบกลางต่อการขยายตัวของผลผลิตและ การกระจายรายได้.” **วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์**.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2552). **กฎหมายการคลัง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ เต็มใจ.
- Budget Bureau Ministry of Finance. (2004). **Understanding The Japanese Budget**. Retrieved December 4, 2012, from <http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2004/brief/index.html>
- Hawke, Lewis. (2007). **Performance Budgeting in Australia**. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1-15.



New Zealand Government. (2011). **Putting It Together An Explanatory Guide to New Zealand's State Sector Financial Management System Version 1.1.** n.p.

Office of management and budget OMB. (2012). **Circular No. A-11 (2012) Part 1 General Information.** Retrieved March 5, 2013: from http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/a11_current_year/s10.pdf.