เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 45

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน (ระบบ พี.พี.บี. เอส.) ของสภาผู้แทนราษฎร : กรณีการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2528

จรัส สุวรรณมาลา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์วิจัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษ และภาษาไทย สำหรับการจัดพิมพ์เอกสารที่เป็นภาษาไทยนั้น มีจุดประสงค์ที่จะส่งเสริมความรู้ของนักศึกษาในคณะฯ ส่วนการจัดพิมพ์เอกสารภาษาอังกฤษนั้น เพื่อที่จะเผยแพร่งานวิชาการของอาจารย์ในคณะฯ ในรูปรายงานการวิจัย การสรุปย่อ วิทยานิพนธ์ และเรื่องทางวิชาการอื่น ๆ

คณะกรรมการบริหารของศูนย์วิจัย

ผศ.ชัช กิจธรรม	ผู้อำนวยการ
รศ.ดร.ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ	กรรมการ
ผศ.ดร.พัชรี ธนะมัย	กรรมการ
ผศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์	กรรมการ
ผศ.ดร.จุลชีพ ชินวรรโณ	กรรมการ
ดร.อนันตยา อึงภากรณ์	กรรมการ
ผศ.สร้อยตระกูล อรรถมานะ	กรรมการ
ดร.พิษณุ สุนทรารักษ์	กรรมการ
น.ส.วราภรณ์ ผ่องสุวรรณ	กรรมการ
น.ส.ศิริทัศน์ โลหะประภากุล	เลขานุการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สงวนลิขสิทธิ์

ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

354.593
00722
ก158ก
ค.2

28 ก.ย. 2533
ก 045482

รายงานผลการวิจัย

เรื่อง

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน (ระบบ พี.พี.บี.เอส.) ของสภาผู้แทนราษฎร : กรณีการพิจารณาอนุมัติร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

คำนำ ก

บทที่ 1 : บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... 3

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 3

1.4 กรอบความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... 4

1.5 ข้อมูล..... 29

บทที่ 2 : กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ของรัฐสภา

2.1 การเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2527 ของรัฐสภา..... 32

2.2 การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 คณะผู้แทนราษฎร..... 33

2.3 การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของวุฒิสภา..... 54

2.5 สรุป..... 55

บทที่ 3 : การวิเคราะห์ในส่วนที่ 1 : ความสอดคล้องระหว่างการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร กับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน

3.1 แบบจำลองการวิเคราะห์..... 56

3.2 ผลการวิเคราะห์..... 61

หน้า

บทที่ 4 : การวิเคราะห์ในส่วนที่ 2 : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร

4.1 เอกสารงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างแผนงาน 113

4.2 ทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการงบประมาณ 138

4.3 ข้อมูลและแหล่งข้อมูลข่าวสาร 142

บทที่ 5 : บทสรุป

5.1 สรุปผลการวิเคราะห์ในส่วนที่ 1 149

5.2 สรุปผลการวิเคราะห์ในส่วนที่ 2 155

5.3 ข้อเสนอแนะ 156

เอกสารอ้างอิง 163

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2.1	ประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 วาระที่ 1	43/1-3
ตารางที่ 3.1	ความเห็นของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528	71
ตารางที่ 3.2	ความเห็นและการขอสงวนความเห็นของกรรมาธิการฯ จำแนกตามหน่วยงานและประเด็นสำคัญ ๆ	94/1
ตารางที่ 3.3	สรุปประเด็นความเห็นของกรรมาธิการฯ บางท่านที่ เสนอผ่านที่ประชุมกรรมาธิการฯ ให้ส่วนราชการเจ้าของ เรื่องดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ	95
ตารางที่ 3.4	ลักษณะการตัดงบประมาณของกรรมาธิการฯ : จำแนก ตามหน่วยงาน	108/1
ตารางที่ 3.5	คำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุม พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ในวาระที่ 2	109/1
ตารางที่ 3.6	ประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน การประชุมพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 วาระที่ 2	109/2
ตารางที่ 4.1	เปรียบเทียบรายละเอียดในเอกสารงบประมาณ ใน งบประมาณ 2520 และ 2528	116

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 4.2 ทัศนคติของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับการขอตั้งงบประมาณและการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ 139

ตารางที่ 4.3 ความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน 141

ตารางที่ 4.4 แหล่งข้อมูลที่กรรมาธิการฯ ใช้ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 143

ตารางที่ 4.5 ทัศนคติของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับความน่าเชื่อถือคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ผู้ชี้แจงงบประมาณ 147

ตารางที่ 5.1 สรุปผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรกับกระบวนการพิจารณางบประมาณในระบบแผนงาน 150

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

		หน้า
แผนภูมิที่ 1.1	โครงสร้างแผนงาน	13
แผนภูมิที่ 1.2	ความสัมพันธ์เชิงระบบภายในโครงสร้างแผนงาน	16
แผนภูมิที่ 1.3	กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงาน	17
แผนภูมิที่ 1.4	กรอบการวิจัย	24
แผนภูมิที่ 1.5	แบบจำลองกระบวนการพิจารณาอนุมัติ ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไทยตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน	25
แผนภูมิที่ 2.1	กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ของรัฐสภา	31
แผนภูมิที่ 3.1	แบบจำลองการวิเคราะห์	57
แผนภูมิที่ 5.1	ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร	155/1

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำนำ

งานวิจัยนี้สำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือของบุคคลหลายฝ่าย ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้อำนวยความสะดวกในเรื่องการจัดหาแหล่งเงินทุนทำการวิจัยจนกระทั่งได้รับการสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ในที่สุด คุณทวี พวงหลาย หัวหน้ากองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดรัฐสภาหลายท่านได้อำนวยความสะดวกอย่างดียิ่งในการจัดเก็บข้อมูลทุกขั้นตอน นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ประธานสภากรรมาธิการฯ งบประมาณ) และนายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (รองประธานคณะกรรมาธิการฯ คนที่ 1) ได้กรุณาอนุญาตให้ผู้วิจัยมีโอกาสเข้าสังเกตการณ์การประชุมของคณะกรรมาธิการฯ งบประมาณ) เฉพาะอย่างยิ่งนายสุธี สิงห์เสน่ห์ และกรรมาธิการฯ อีกหลายท่านได้กรุณาให้สัมภาษณ์ ให้ข้อแนะนำและตอบแบบสอบถามอันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้อย่างมาก ผู้เขียนขอขอบพระคุณสถาบันและบุคคลเหล่านี้ไว้ ณ โอกาสนี้

คุณความดีอันพึงมีในงานวิจัยนี้ ขอมอบเป็นอานิสงส์แด่สถาบันรัฐสภา เฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร ด้วยหวังเพียงว่าสถาบันดังกล่าวจะได้เป็นที่พึ่งของปวงชนชาวไทยทั้งมวลได้อย่างแท้จริงสักวันหนึ่ง ผู้วิจัยใคร่ขอน้อมรับคำวิพากษ์วิจารณ์ที่ท่านผู้อ่านทั้งหลายจะได้กรุณาบอกกล่าวให้ทราบ เพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขงานเขียนเรื่องนี้และเรื่องต่อ ๆ ไปให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น.

จรัส สุวรรณมาลา

มิถุนายน 2529

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ประกาศให้มีการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือที่เรียกในอีกชื่อหนึ่งว่าระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี.เอส. (PPBS; Planning Programming Budgeting System) แทนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแสดงผลงานที่เคยใช้อยู่เดิม การประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานของไทยมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เมื่อได้มีการนำโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) ที่สำนักงบประมาณจัดทำขึ้นในปี 2527 มาใช้ ในการจัดเตรียมงบประมาณประจำปี 2528 เป็นครั้งแรก การนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในครั้งนี้นับว่าเป็นความหวังใหม่ประการหนึ่งของการปฏิรูประบบการบริหารงานคลังสาธารณะของไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ที่จะมาถึง

อย่างไรก็ตาม จากประสพการณ์การนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำงบประมาณในต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น ปรากฏว่าได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นหลายประการจนในที่สุดต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบระบบงบประมาณเสียใหม่ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากระบบงบประมาณแบบแผนงานในหลายประการ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำงบประมาณของภาครัฐบาลที่ได้ประสพมาแล้วในต่างประเทศก็คือ ปัญหาในขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสถาบันนิติบัญญัติ นักวิชาการด้านการงบประมาณบางท่านให้ความเห็นว่าระบบงบประมาณแผนงานหรือระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี.เอส. มีลักษณะไม่ยืดหยุ่นต่อปัจจัยทางการเมืองและที่สำคัญที่สุดก็คือระบบงบประมาณแบบนี้ไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเมือง และว่าระบบงบประมาณแบบนี้เหมาะสมกับระบบการเมืองแบบรวม

ศูนย์อำนาจทางการเมืองและใช้วิธีการวางแผนเบ็ดเสร็จจากส่วนกลางมากกว่า ด้วยเหตุผลเช่นว่านี้ทำให้ระบบงบประมาณแบบแผนงานไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ในประเทศประชาธิปไตยแบบที่เป็นอยู่ในสหรัฐอเมริกา[1] ในขณะเดียวกันก็มีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่าระบบงบประมาณแบบแผนงานในรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกามิได้ล้มเหลวด้วยเหตุผลดังกล่าว หากแต่ประสพปัญหาในเชิงเทคนิควิธีการบริหารและความไม่พร้อมขององค์การและบุคคลากรของรัฐบาลเป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณไปสู่ระบบใหม่ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น โดยแท้จริงแล้วก็มิได้แตกต่างอย่างตรงกันข้ามกับระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี.เอส. แต่อย่างใด หากแต่ปรากฏว่ายังมีร่องรอยเค้าโครงของระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี.เอส. ปรากฏอยู่ในระบบงบประมาณของรัฐบาลกลาง สหรัฐฯ ตราบจนถึงปัจจุบัน[2] ประสพการณ์การนำระบบงบประมาณแบบแผนงานไปประยุกต์ใช้ในต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นนั้นแม้มิอาจใช้ประเมินเปรียบเทียบกับกรณีการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้อย่างตรงไปตรงมาก็ตาม แต่ก็อาจให้คุณูปการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในวงวิชาการนักปฏิบัติการทั้งหลายให้พึงต้องระมัดระวังรอบคอบยิ่งขึ้น

---

[1] Aron Bernard Widavsky, The Politics of The Budgetary Process, (Boston, Little Brown, 1964) หน้า 205-208.

[2] Harry S.Havens, "Looking Back at PPBS : Image V.S. Substance" in Robert T. Golembiewski and Jack Robin (ed.), Public Budgeting and Finance. Behavioral, Theoretical and Technical Perspective (New York & Basel, Marcel Dekker, Inc. 1983) หน้า 301 - 307.

ในกรณีของการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี. เอส. มาประยุกต์ในประเทศไทยนั้น เนื่องจากยังอยู่ในระยะเริ่มแรกจึงยังไม่มีข้อมูลใด ๆ ที่จะยืนยันหรือแสดงให้เห็นอย่างมั่นใจได้ว่าการริเริ่มอันเป็นความหวังใหม่นี้จะประสพความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด การศึกษาวิจัยกระบวนการงบประมาณแบบใหม่จึงมีความจำเป็นอยู่อย่างมาก การวิจัยครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณแบบใหม่นี้มาประยุกต์ใช้ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการและการปฏิบัติการในองค์กรของรัฐทุกระดับ

1.2 <u>วัตถุประสงค์ของการวิจัย</u>

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นที่ว่าการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส หรือไม่อย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลอย่างสำคัญต่อลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร

1.3 <u>ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ</u>

ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะเพิ่มพูนและองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส. มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ข้อมูลและองค์ความรู้ที่ได้นี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับการตรวจสอบทบทวนและประเมินสัมฤทธิผลของการประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขส่วนที่ยังบกพร่องให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเป็นลำดับ อันจะเป็นประโยชน์ทั้งในด้านการบริหารราชการแผ่นดินและด้านวิชาการไปพร้อม ๆ กัน

1.4 กรอบความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.4.1 กล่าวนำ

นับตั้งแต่เริ่มมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยยุคใหม่ในคริสตวรรษที่ 16 สถาบันรัฐสภาได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย

แนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสถาบันรัฐสภาได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย ในระยะเริ่มแรกนั้นถือว่าการที่รัฐบาลต้องเสนอขออนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภามีวัตถุประสงค์ที่จะให้สถาบันรัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เสียภาษีได้ตรวจสอบและควบคุมให้การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นไปอย่างถูกต้องและสุจริตเป็นประการสำคัญ การจัดทำงบประมาณในระยะเริ่มแรกจึงเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นด้านหลัก ระบบงบประมาณที่จัดทำขึ้นในยุคแรกนี้เรียกว่าระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ระบบงบประมาณแบบนี้จะต้องแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายเงินทุกรายการไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติรายการใช้จ่ายเหล่านั้นได้สะดวก รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณแผ่นดินโดยการใช้จ่ายเงินทุกบาททุกสตางค์ให้เป็นไปตามรายการที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้โดยเคร่งครัด และจะต้องเปิดเผยรายการใช้จ่ายเหล่านั้นต่อสาธารณชนเพื่อแสดงถึงความสุจริตและความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดินต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินงบประมาณที่แท้จริง

เมื่อโลกพัฒนาเข้าสู่ทุนนิยม บทบาทของภาครัฐบาลได้ขยายตัวกว้างขวางมากยิ่งขึ้นพร้อม ๆ กับการเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน ในขณะเดียวกันทรัพยากรที่จะนำไปใช้ในการจัดผลิตสินค้าบริการในสังคมมีจำนวนจำกัดและหายากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ทางเศรษฐกิจการเมืองข้างต้นมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลและภาคเอกชนจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การจัดทำงบประมาณของภาครัฐในยุคหลังนี้จึงต้องเน้นเรื่องประสิทธิภาพในการในการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปพร้อม ๆ

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กับเรื่องความถูกต้องและความสุจริตในการใช้จ่ายเงินอันเป็นค่านิยมที่มีมาแต่ดั้งเดิม นอกจากนั้นรัฐบาลในยุคปัจจุบันไม่เพียงแต่ดูแลรับผิดชอบการใช้จ่ายเงินภายในองค์กรระบบราชการเท่านั้น หากยังต้องรับผิดชอบการดำเนินธุรกรรมของบุคคลและองค์กรธุรกิจเอกชนในระบบเศรษฐกิจการเมืองให้เป็นไปในทิศทางและรูปแบบที่ถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อพิทักษ์และส่งเสริมผลประโยชน์ของสาธารณชนและสังคมส่วนรวมอีกประการหนึ่งด้วย ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการพัฒนาระบบงบประมาณแบบต่าง ๆ ขึ้นเพื่อปรับใช้กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นลำดับ เช่น ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) หรือที่เรียกว่าระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี.เอส. (Planning Programming Budgeting System) และระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero - Base Budgeting) เป็นต้น

1.4.2 <u>แนวความคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบแผนงาน</u>

ระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือที่เรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า ระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี.เอส. ได้รับการพัฒนาต่อเนื่องมาจากระบบงบประมาณแสดงผลงาน[3] ระบบงบประมาณแบบนี้เริ่มต้นขึ้นในบริษัทเยนเนอรอล มอเตอร์ (General Mortors)

---

[3]คำว่า "ระบบงบประมาณแบบแผนงาน" ที่แปลมาจากคำว่า Program Budgeting" นั้น อาจเข้าใจความหมายไม่ตรงกันในหมู่นักวิชาการ คำว่า "Program Budgeting" นั้น เดิมใช้เรียกระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) ต่อมาเมื่อระบบงบประมาณได้พัฒนาไปในแนวทางที่เน้นการวางแผนมากขึ้น (แทนที่จะเน้นการกำหนดโครงการหรือกิจกรรมตามแบบเดิม) นักวิชาการส่วนหนึ่งก็ยังนิยมเรียกระบบงบประมาณในชื่อเดิมคือ "Program Budgeting" ในขณะเดียวกันก็มีชื่อระบบงบประมาณใหม่เกิดขึ้น คือ ระบบ พี.พี.บี.

ของสหรัฐอเมริกา ในประมาณปี 1924 [4] ต่อมาในปี 1961 กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาได้เริ่มนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในการจัดทำงบประมาณเป็นครั้งแรก และในปี 1965 ประธานาธิบดีจอห์นสันได้สั่งการให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางใช้ ระบบงบประมาณแบบแผนงานอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งถึงต้นทศวรรษที่ 1970 ดูเหมือนว่าจะไม่มีการเรียกระบบงบประมาณของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาว่าเป็น ระบบงบประมาณแบบแผนงานอีกต่อไป อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า แนวความคิดและเครื่องมือรวมทั้งวิธีการวิเคราะห์งบประมาณแบบแผนงานส่วนหนึ่งยังคงใช้กันอยู่ในกระบวนการงบประมาณของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น อีกหลายแห่งของสหรัฐอเมริกาอยู่จนกระทั่งทุกวันนี้

อักขะเกนของระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส. มีดังต่อไปนี้ [5]

1) การวางแผน (planning) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณแบบแผนงาน การวางแผนในที่นี้หมายถึงการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายของหน่วยงาน วัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็คือทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินงาน (operational goal) ของหน่วยงาน นโยบายในที่นี้ก็คือวิธีการดำเนินงาน (methods and maans) ที่หน่วยงานเลือกปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

(PPB) หรือ พี.พี.บี.เอส. (PPBS) จนเป็นที่รู้จักแพร่หลายในเวลาต่อมา และมีการใช้คำสองคำนี้แทนกันจนถึงปัจจุบัน โปรดพิจารณาเพิ่มเติมใน Allen Shick, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform," Public Administration Review, December 1966, หน้า 243-258

[4] David Novick, "Origin and History of Program Budgeting," Rand Corporation Paper p. 3427, October, 1966 อ้างใน Harold R. Gortliner, Administration in The Public Sector John Wiley & Sons Inc. New York, U.S.A. 1977 หน้า 323.

[5] Allen Schick "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform" Public Administration Review, December 1966 หน้า 243-258 โปรดพิจารณาเพิ่มเติมใน Leonard Merevitz and Stephen H. Sosnick The Budget's New Clothes : A Critique of Planning ProgrammingBBudgeting and Benefit-Cost Analysis, (Rand McNally College Publishing Company, Chicago, 1971.)

2) การกำหนดแผนงาน (programming) ในขั้นตอนต่อมาของกระบวนการงบประมาณเป็นการกำหนดแผนงาน แผนงาน ในที่นี้หมายถึง แผนการดำเนินกิจกรรมโครงการและงานต่าง ๆ ของหน่วยปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แผนงาน หรือ "แผนการปฏิบัติงาน" ของหน่วยงานหนึ่ง ๆ จะต้องระบุถึง กิจกรรม (โครงการและงานประจำต่าง ๆ) ทุกชนิดของหน่วยงาน รวมทั้งระยะเวลา ขั้นตอน และวิธีการดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

3) การกำหนดงบประมาณ (budgeting) เป็นการกำหนดค่าใช้จ่าย (ต้นทุน) การดำเนินกิจกรรมในแต่ละแผนกและแผนงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน

4) การพิจารณาเชิงระบบ (system approach) กระบวนการงบประมาณแบบแผนงานแบบ พี.พี.บี.เอส. เน้นการพิจารณาความสัมพันธ์ในเชิงระบบทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค ในระดับมหภาคนั้น เป็นการพิจารณาวิเคราะห์ในระดับนโยบายงบประมาณ พี.พี.บี.เอส เป็นระบบงบประมาณแบบแรกที่พยายามผสมผสานทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคตามแนวคิดของเคนส์ (Keynesian economic concept) เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบ ของนโยบายงบประมาณแผ่นดินต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม[6] สำหรับการพิจารณาเชิงระบบในระดับจุลภาคนั้นเป็นการพิจารณาวิเคราะห์การกำหนดและจัดสรรงบประมาณแผ่นดินโดยใช้ระบบข้อมูลเครื่องมือและเทคโนโลยี่สมัยใหม่เข้าช่วยในการวิเคราะห์และตัดสินใจ เพื่อให้ระบบงบประมาณสามารถบรรลุวัตถุประสงค์

---

[6] Nicholas Henry, Public Administration and Public Affairs (Princeton Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, U.S.A. 1975)

ได้อย่างมีประสิทธิผลมากที่สุด[7]

กล่าวโดยสรุปแล้วระบบงบประมาณแบบแผนงานเป็นกระบวนการจัดทำงบประมาณที่มุ่งให้การจัดสรรงบประมาณสามารถสนองตอบการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กระบวนการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยภารกิจที่สำคัญ ๆ คือ (1) การจัดทำโครงสร้างแผนงาน (2) การกำหนดแผนงานและแผนการใช้จ่ายเงินระยะยาว (3) การวิเคราะห์กิจกรรมและการทบทวนจากศูนย์ และ (4) การศึกษากรณีพิเศษเพื่อพัฒนาระบบข่าวสารข้อมูลเฉพาะด้าน เมื่อพิจารณากิจกรรมเหล่านี้ในมิติของวงจรงบประมาณแล้ว จะเห็นได้ว่ากิจกรรมที่กล่าวถึงส่วนใหญ่อยู่ในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณแทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม การบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบงบประมาณแบบแผนงานจะต้องอาศัยภาระกิจต่อเนื่องในขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การบริหารการตรวจสอบและการติดตามประเมินผลงบประมาณในแต่ละปีด้วยเช่นเดียวกัน ภาระกิจเหล่านี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เฉพาะอย่างยิ่งภาระกิจในขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณซึ่งกำลังพิจารณาเป็นพิเศษในข้อเขียนนี้

<u>การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบงบประมาณแบบแผนงาน</u>

ภารกิจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบงบประมาณแบบแผนงานมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากระบบงบประมาณอื่น ๆ คือ การใช้<u>หน่วยแผนงาน</u>

---

[7] โปรดพิจารณาแนวความคิดว่าด้วยระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส. ในรายละเอียดเพิ่มเติมใน จรัส สุวรรณมาลา, ทฤษฎีการงบประมาณแบบแผนงานและระบบงบประมาณแบบ P.P.B. <u>เอกสารทางวิชาการหมายเลข 22</u> (กรุงเทพฯ, ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529).

(program unit) เป็นหน่วยวิเคราะห์หลักในการอนุมัติงบประมาณ กล่าวคือ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ อาจจะเริ่มต้น (ในวาระที่ 1) ด้วยการพิจารณาความเหมาะสมของนโยบายการคลังงบประมาณ (การพิจารณายอดรายได้ รายจ่ายรวม การก่อหนี้ หรือใช้คืนหนี้สาธารณะ การใช้เงินคงคลัง ดุลงบประมาณ ฯลฯ เป็นต้น) พิจารณาผลกระทบของนโยบายการเงินการคลังที่อาจจะมีต่อสภาวะทางเศรษฐกิจสังคมในระดับมหภาคทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (เช่นเดียวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบงบประมาณแบบอื่น ๆ) และอาจพิจารณาลักษณะโครงสร้างแผนงานในคำของงบประมาณเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของนโยบายด้านรายจ่ายอย่างกว้าง ๆ จากนั้น (วาระที่ 2) จึงจะพิจารณารายละเอียดของแผนงานแต่ละแผนงาน ในขั้นนี้จะพิจารณาถึงความเหมาะสม ความจำเป็นเร่งด่วนของแผนงานนั้น ๆ รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมายผลผลิต และค่าใช้จ่ายของแผนงานในหลาย ๆ มิติ (หรือที่เรียกว่าการพิจารณาแบบ "crosswalk") ประกอบกันตามลำดับ ในการพิจารณาแผนงานต่าง ๆ นั้นจะให้น้ำหนักที่ความเหมาะสมและความจำเป็นเร่งด่วนของแผนงานเป็นลำดับแรก ส่วนประเด็นการกำหนดเป้าหมายผลงานและค่าใช้จ่ายนั้น โดยทั่วไปถือว่าเป็นรายละเอียดที่ฝ่ายบริหาร (สำนักงบประมาณและหน่วยงานผู้จัดทำแผนงาน) จะต้องรับผิดชอบจัดทำและตรวจสอบให้ถูกต้องมาก่อนแล้ว รัฐสภาควรพิจารณาเฉพาะเรื่องที่เป็นนโยบายและหลักการใหญ่ ๆ เท่านั้น โดยนัยดังกล่าวนี้รัฐสภาจะพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้กับแผนงานที่เห็นว่ามีความเหมาะสมและมีความจำเป็นเร่งด่วนภายในวงเงินงบประมาณที่มีอยู่เท่านั้น สำหรับแผนงานที่ไม่เหมาะสมหรือยังไม่จำเป็นเร่งด่วนมากนักก็อาจไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณในปีงบประมาณนั้น ๆ และอาจนำไปพิจารณาในปีงบประมาณต่อไปอีกครั้งหนึ่ง ในขั้นสุดท้าย (วาระที่ 3) จึงจะเป็นการพิจารณาลงมติอนุมัติ/ไม่อนุมัติคำของงบประมาณทั้งหมดรวมกัน

ประเด็นสำคัญของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่กล่าวถึงข้างต้นอยู่ที่การพิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นเร่งด่วนของแผนงานต่าง ๆ และในบางครั้งอาจรวมถึงการพิจารณารายละเอียดของแผนงานด้วย (ในส่วนนี้อาจไม่ใช่หลักการที่ถูกต้องนัก แต่ก็นิยมปฏิบัติกันในระดับสภาของประเทศต่าง ๆ) การพิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นเร่งด่วนของแผนงานในที่นี้โดยทั่วไป ถือว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้ความสมเหตุสมผลในทางการเมือง (political rationality) เป็นหลัก ทั้งนี้เพราะรัฐสภาเป็นสถาบันสำหรับการต่อรองการประนีประนอมระหว่างกลุ่มการเมืองและ/หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม[8] ลักษณะดังกล่าวจึงอาจขัดแย้งกับความสมเหตุสมผลในทางบริหารรัฐกิจ (administrative rationality) หรือความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเป็นหลัก อันเป็นปรัชญาพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบแผนงาน อย่างไรก็ตาม ชูลท์ (Charles L. Schultze) ได้อธิบายมิติทางการเมืองในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานไว้ว่า รัฐสภายังคงมีบทบาทในฐานะเป็นศูนย์กลางการประนีประนอมและการต่อรองทางการเมืองอยู่เช่นเดิม และยังคงสามารถใช้หลักความสมผลในทางการเมืองในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณอยู่เช่นเดิม ความสมเหตุสมผลทางการเมืองจะเป็นเครื่องชี้ว่า ประชาชนกลุ่มผลประโยชน์หรือสังคมส่วนรวมต้องการให้รัฐดำเนินกิจกรรมอะไร (แผนงานใด) มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับปัจจัยการผลิต (แสดงในรูปของเงินงบประมาณ) ในแผนงานต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีเฉพาะด้านต้องใช้ผู้มีความรู้ความชำนาญและอาศัยข้อมูลหลายด้านอย่างเพียงพอ ในส่วนนี้จึงต้องใช้หลักความสมเหตุสมผลทางการบริหาร หรือความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์จึงจะถูกต้อง ฉะนั้นระบบงบประมาณแบบแผนงาน

---

[8] โปรดพิจารณาความหมายของ "ความสมเหตุสมผลทางการเมือง" (political rationalism) Aron Bernard Wildavky, The Politics of Budgetary Process, Little Brown, Boston, 1964 pp. 189 - 194.

จึงจำเป็นต้องใช้หลัก "การเมืองนำการบริหาร" กล่าวคือ ใช้การเมืองกำหนดทิศทางและเป้าหมาย (รัฐสภาจะตัดสินใจว่า จะเลือกแผนงานใด) และใช้หลักการงบประมาณแบบแผนงาน กำหนดวิธีการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายในรายละเอียด (หน่วยราชการ จะจัดทำแผนงานเสนอรัฐสภาในนามของฝ่ายบริหารตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน) ในทัศนะของชูลท์ ที่กล่าวแล้วจึงสรุปได้ว่า ระบบการเมืองในรัฐสภานอกจากจะไม่ขัดกับแนวความคิดของระบบงบประมาณแบบแผนงานแล้ว หลักการทั้งสองนี้ยังมีส่วนช่วยสนับสนุนซึ่งกันและกันอีกด้วย[9]

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาในหลายกรณีไม่อาจใช้วิธีการต่อรองหรือการประนีประนอมทางการเมืองได้ ทั้งนี้เพราะภารกิจบางประเภทของรัฐบาลมิได้สนองตอบผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ หากเป็นการสนองตอบผลประโยชน์ของประเทศชาติและสังคมส่วนรวม กรณีเช่นนี้หากจะมีการต่อรองเกิดขึ้นก็เป็นการต่อรองระหว่างกรรมาธิการรัฐสภากับหน่วยราชการเจ้าของเรื่อง (กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ) ว่าจะอนุมัติงบประมาณให้แก่แผนงานใดหรือไม่ และเป็นจำนวนเงินมากน้อยเพียงใด มิใช่เป็นการต่อรองระหว่างตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในสถาบันรัฐสภาแต่อย่างใด ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะต้องมีหลักเกณฑ์และกระบวนการตัดสินใจที่สามารถยอมรับร่วมกันได้ในหมู่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย

---

[9] Charles L. Schultze, The Politics and Economics of Public Spending, (The Brookings Institution, 1969) pp. 55 - 76
อนึ่ง แนวความคิดของ ชูลท์ ดังกล่าวนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการ สำนัก Political Rationality ว่าไม่มีความสมจริงทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้เพิ่มเติมใน A.B. Wildarsky, The Politics of Budgetary Process, อ้างแล้ว.

1.4.3 โครงสร้างแผนงานและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

ดังได้กล่าวแล้วว่าลักษณะพิเศษของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานก็คือการใช้โครงสร้างแผนงานเป็นหน่วยวิเคราะห์หลักในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ในที่นี้จึงใคร่ขอเสนอแนวคิดพื้นฐานของโครงสร้างแผนงานโดยสังเขป พร้อมทั้งจะชี้ให้เห็นถึงการใช้โครงสร้างแผนงานเป็นหน่วยวิเคราะห์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในลำดับถัดไป

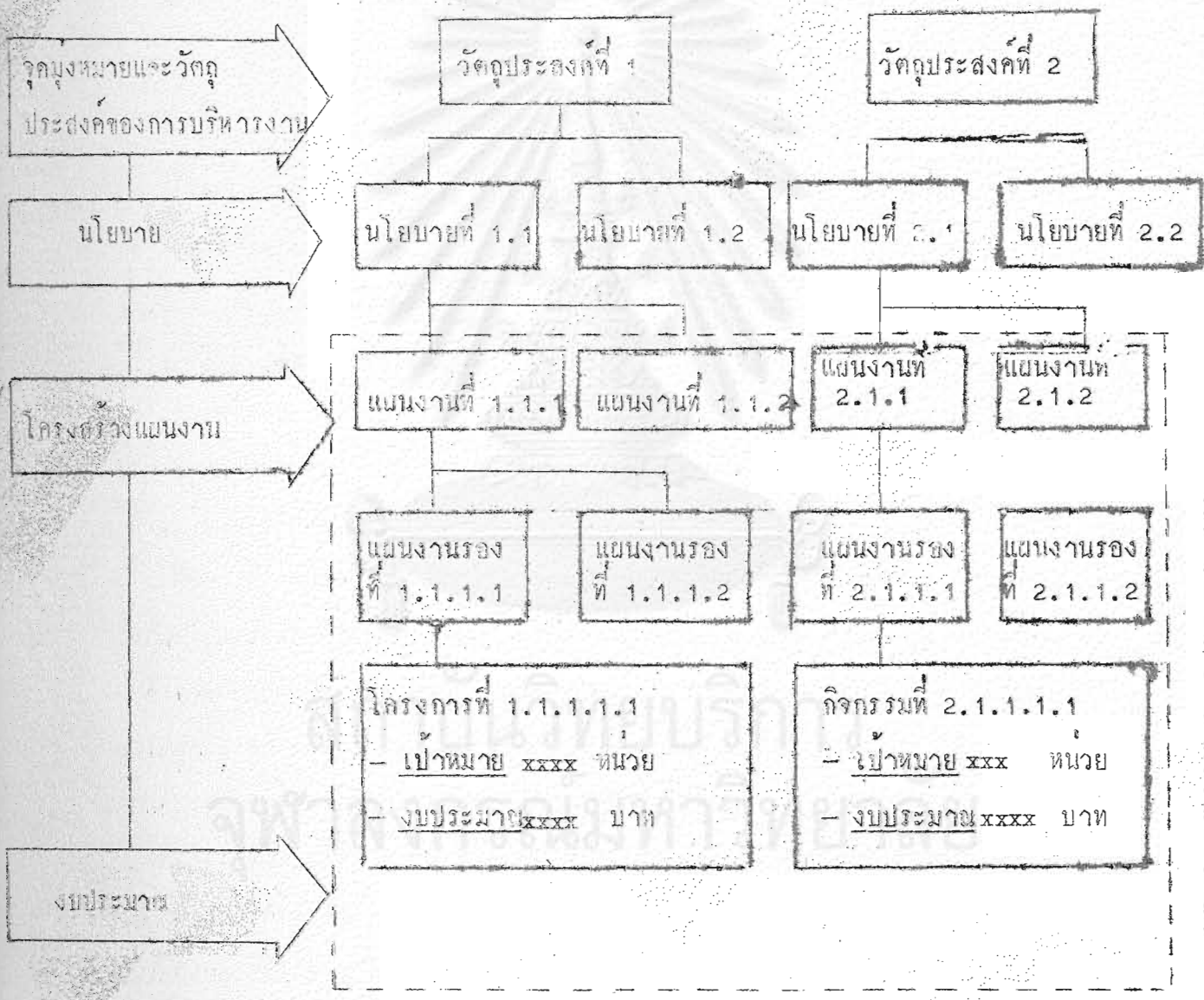
แผนงาน (plan) หรือโครงสร้างแผนงาน (program structure) หมายถึง กลุ่มของแผนงานที่มีระบบวัตถุประสงค์เชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกันทั้งในแนวตั้งและแนวนอน โครงสร้างแผนงานโดยทั่วไปประกอบด้วยแผนงานหลักแผนงานรองและหน่วยกิจกรรม (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 1.1 ประกอบ) ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็นส่วน ๆ ดังนี้

1. กลุ่มแผนงานหลัก (program categories) เป็นกลุ่มแผนงานในระดับวัตถุประสงค์หลัก หรือเป็นแผนงานของหน่วยงานระดับสูง (เทียบได้กับหน่วยงานระดับ กระทรวง/กรมของไทย) แผนงานหลักแต่ละแผนงานจะประกอบด้วยแผนงานในระดับรองลงไปจำนวนหนึ่ง

2. กลุ่มแผนงานรอง (program subcategories) เป็นกลุ่มแผนงานในระดับวัตถุประสงค์รอง หรือเป็นแผนงานของหน่วยงานในสายงานระดับรองลงมาจากหน่วยงานระดับสูง (เทียบได้กับหน่วยงานระดับ กรม/กองของไทย) กลุ่มแผนงานรองนี้อาจแบ่งออกเป็นกลุ่มแผนงานย่อย ๆ หลายระดับลดหลั่นกันลงมาตามระดับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แผนงานรองในระดับล่างสุดจะประกอบด้วยหน่วยกิจกรรมจำนวนหนึ่ง

แผนภูมิที่ 1.1

โครงสร้างแผนงาน



3. หน่วยกิจกรรม (program elements/activities) เป็นองค์ประกอบระดับล่างสุดของแผนงานรอง หน่วยกิจกรรมมี 2 ประเภท คือ (1) กิจกรรมประเภทโครงการ (project) ซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่มีระยะเวลาการเริ่มต้นและการสิ้นสุดที่แน่นอน และ (2) กิจกรรมประเภทงานหรืองานประจำ (works or routines) ซึ่งเป็นกิจกรรมในกระบวนการบริหารงานประจำของหน่วยงานไม่มีระยะเวลาการเริ่มต้นและการสิ้นสุดที่แน่นอน

ในโครงสร้างแผนงานหนึ่ง ๆ จะมีความสัมพันธ์เชิงระบบดำรงอยู่ ความสัมพันธ์เชิงระบบในที่นี้หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานระดับต่าง ๆ ตลอดจนถึงเป้าหมายและจำนวนเงินงบประมาณสำหรับจัดทำกิจกรรมทั้งหลายทั้งปวงในระดับล่างสุด ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะมีลักษณะขึ้นต่อซึ่งกันและกัน กล่าวคือวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานระดับสูงจะเป็นปัจจัยกำหนดวัตถุประสงค์และระดับเป้าหมายของระดับรองลงไปตามลำดับ สำหรับในระดับหน่วยกิจกรรมซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานของโครงสร้างแผนงานนั้นจะแสดงเป้าหมายและจำนวนเงินงบประมาณของโครงการหรือกิจกรรมย่อยต่าง ๆ ไว้ จำนวนเงินงบประมาณและเป้าหมายของหน่วยกิจกรรมดังกล่าวนี้จะต้องมีปริมาณที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานรองที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไป ในทำนองเดียวกันการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานรองจะเป็นปัจจัยกำหนดระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานในระดับสูงขึ้นไปตามลำดับ และการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานด้านต่าง ๆ จะเป็นปัจจัยกำหนดระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานด้านต่าง ๆ จะเป็นปัจจัยกำหนดระดับการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงสร้างแผนงานทั้งระบบร่วมกัน โดยนัยดังกล่าวนี้วัตถุประสงค์รวมของโครงสร้างแผนงานทั้งหมดจึงมีความสัมพันธ์กับจำนวนเงินงบประมาณสำหรับจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างแยกกันไม่ออก (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 1.2 ประกอบ)

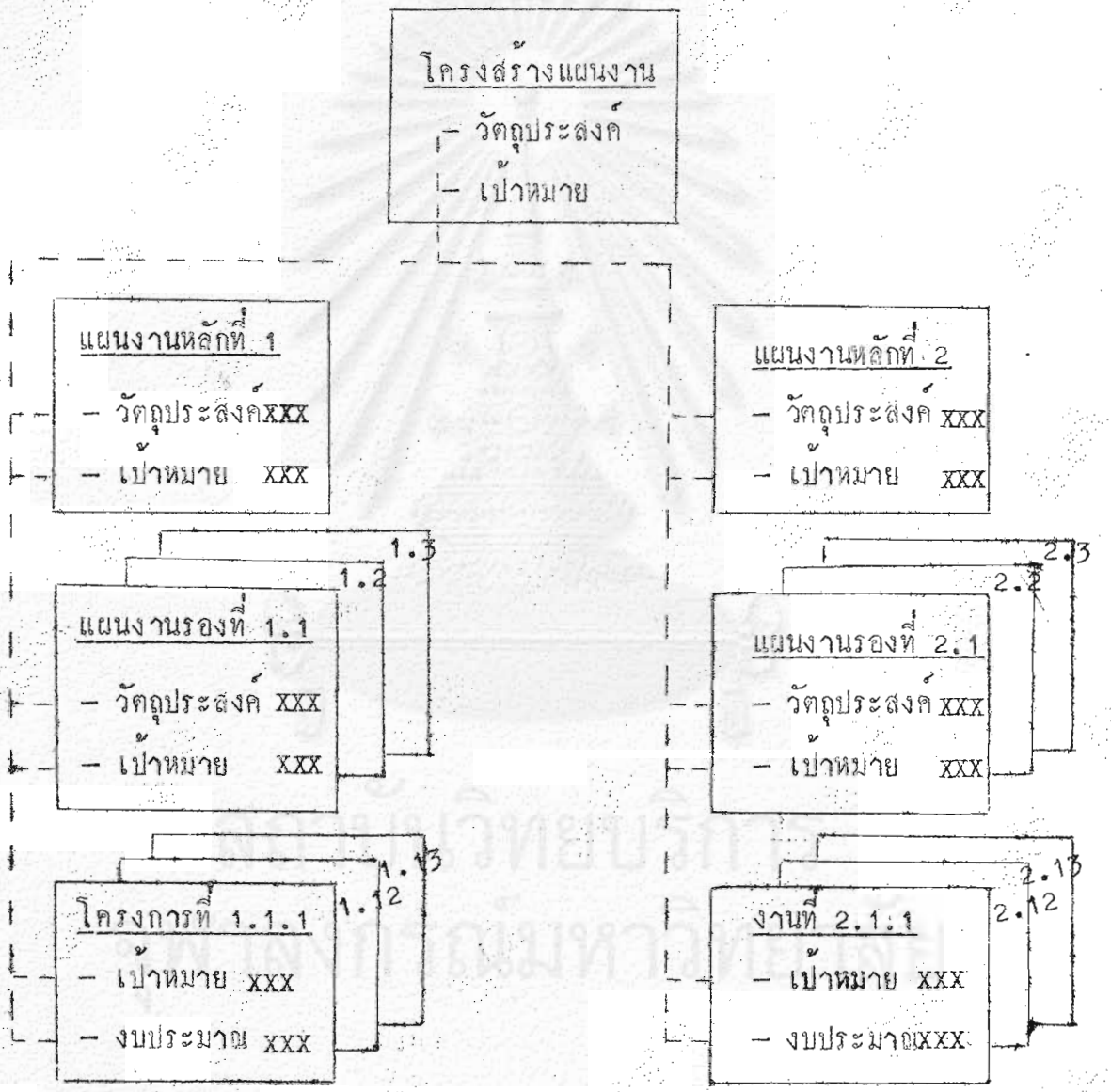
จากลักษณะความสัมพันธ์เชิงระบบในโครงสร้างแผนงานที่กล่าวถึงข้างต้นนี้เองที่ทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานจำเป็นต้องกระทำอย่างเป็นระบบด้วย กล่าวคือการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานควรจะต้องเริ่มต้นด้วยการพิจารณาให้ความเห็นชอบในวัตถุประสงค์และแนวนโยบายการบริหารงานขององค์การโดยส่วนรวม เนื่องจากแนวนโยบายขององค์การจะได้รับการพัฒนาให้เป็นโครงสร้างแผนงานเพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน ดังนั้นในขั้นตอนแรกนี้จึงต้องพิจารณาเห็นชอบโครงสร้างแผนงานในภาพรวมไปพร้อม ๆ กับการพิจารณาเห็นชอบวัตถุประสงค์และแนวนโยบายขององค์การด้วย เมื่อพิจารณาเห็นชอบในขั้นตอนแรกแล้วจึงจะพิจารณารายละเอียดของโครงสร้างแผนงานในลำดับต่อมา ในขั้นตอนหลังนี้จะแยกแผนงานชุดต่าง ๆ ออกมาพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง ในการพิจารณาแผนงานแต่ละชุดจะต้องพิจารณาความถูกต้องพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานหลัก แผนงานรอง หน่วยกิจกรรมและจำนวนเงินงบประมาณตามลำดับ เมื่อได้พิจารณารายละเอียดของโครงสร้างแผนงานทุก ๆ ด้านแล้ว อาจมีการพิจารณาความสอดคล้องระหว่างโครงสร้างแผนงานในภาพรวมกับรายละเอียดจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมดก่อนที่จะมีมติให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยนัยดังกล่าวนี้ โครงสร้างแผนงานจึงเป็นหน่วยวิเคราะห์หลักของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 1.3 ประกอบ)

1.4.4 ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าสถาบันรัฐสภาจะได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นสถาบันหลักสถาบันหนึ่งในระบบการเมืองของไทยมาเป็นเวลานานเกินกว่าครึ่งศตวรรษ แต่ปรากฏว่ามีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของสถาบันรัฐสภาในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่มากนัก ในที่นี้จะได้นำเสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสถาบันรัฐสภาของไทยที่สำคัญ ๆ โดยสังเขปดังนี้

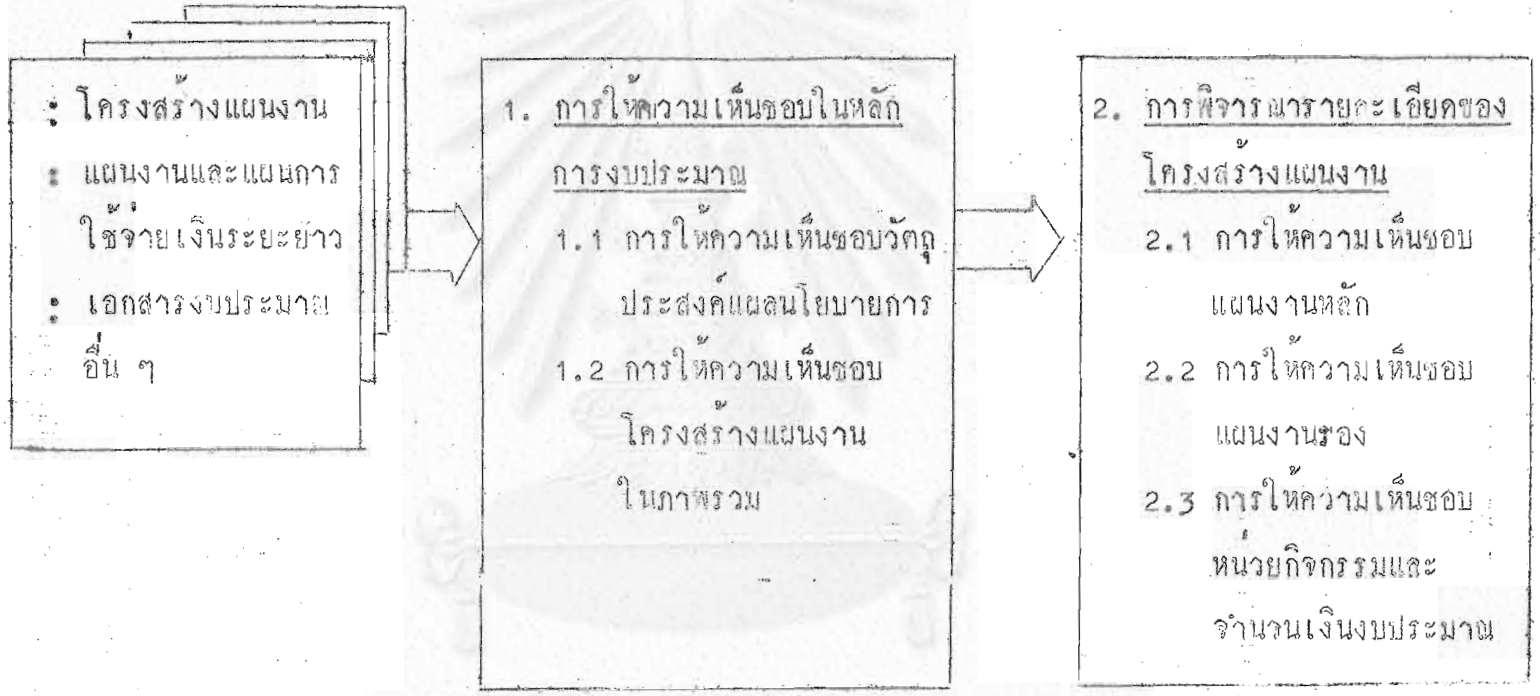
แผนภูมิ 1.2

ความสัมพันธ์เชิงระบบภายในโครงสร้างแผนงาน



แผนภูมิที่ 1.3

กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงาน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ผลงานวิจัยของชัยอนันต์ สมุทวนิช เรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย (กรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512)" งานวิจัยเรื่องนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติของไทยมิได้มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายสาธารณะหรือเป็นตัวการนำการเปลี่ยนแปลงในสังคมแต่อย่างใด สถาบันรัฐสภาไม่สามารถถ่วงดุลหรือตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างจริงจัง นอกจากนั้นการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่มุ่งประเด็นไปที่พฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นด้านหลักและมักไม่ค่อยมีผลต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากนัก[10]

2. ผลงานวิจัยของจำนง สายโสภา เรื่อง "บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ" ซึ่งทำการศึกษากรณีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2514 มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้[11]

2.1 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีถูกจำกัดไว้โดยระเบียบกฎหมาย ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้รัฐสภาไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ได้ดังที่คาดหวังกันตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย สิ่งเดียวที่รัฐสภาอาจกระทำได้ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ก็คือ การตรวจสอบแก้ไขข้อผิดพลาดเล็ก ๆ น้อย ๆ อันเนื่องมาจากความบกพร่องในการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐบาล นอกเหนือไปจากนี้แล้วก็เป็นเพียงการเล่นละครไปตามบทพอเป็นพิธีเท่านั้นเอง

---

[10] ชัยอนันต์ สมุทวนิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (กรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512) "รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ (เอกสารเย็บเล่ม).

[11] จำนง สายโสภา, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ เอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2516).

2.2 วิธีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณของกรรมาธิการฯ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปยังคงเน้นเรื่องความถูกต้องในรายการใช้จ่ายย่อย ๆ เป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นก็เป็นการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดไปควบคุมดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก สาเหตุที่กรรมาธิการฯ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่มุ่งพิจารณาในประเด็นย่อยดังกล่าวข้างต้นสืบเนื่องมาจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่จำกัดอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการ และ ส.ส. ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ดังได้กล่าวไว้แล้วนั่นเอง[12]

2.3 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งอาศัยโอกาสการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ประจำปีเพื่อสร้างบารมีหรือเพิ่มคะแนนนิยมหรือหาประโยชน์ส่วนตน เช่น มีการดึงหรือตัดงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ ไปจัดทำโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาจังหวัดหรือภาคของตนเอง มีผู้ให้ความเห็นในเรื่องนี้จำนวนไม่น้อยว่า ส.ส. ส่วนใหญ่ปรารถนาที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมาธิการฯ งบประมาณทั้งนี้เพราะนอกจากจะเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและได้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวางแล้ว ยังทำให้ ส.ส. มีอิทธิพลเหนือหน่วยราชการและข้าราชการหลายหน่วยงานและช่วยเสริมสร้างคะแนนนิยมให้แก่ตนเองได้มากอีกด้วย[13]

3. ผลงานวิจัยของสุจิต บุญบงการ เรื่อง "บทบาทของสภานิติบัญญัติฯ (2526) ในงานวิจัยเรื่องนี้ได้มีการเปรียบเทียบลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งและรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง จึงสรุปได้ว่ารัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่มีบทบาทในการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างกว้างขวางมากกว่ารัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเงินงบประมาณที่รัฐสภาสมัยต่าง ๆ ตัดทอนลงไป

---

[12] จำนง สายโสภา, เพิ่งอ้าง, หน้า 108-114.

[13] จำนง สายโสภา, เพิ่งอ้าง, หน้า 115-116-121.

ในขั้นการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ปรากฏว่าไม่มีความแตกต่างกันมากนักระหว่างรัฐสภาสมัยเลือกตั้งและรัฐสภาสมัยแต่งตั้ง นอกจากนั้นผลงานวิจัยฉบับนี้ยังชี้ให้เห็นว่ารัฐสภาไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งต่างก็มีจุดอ่อนในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ คล้ายกัน กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาจะขาดข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายฯ ที่รัฐบาลเสนอเพื่อพิจารณาอนุมัติ ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการผู้ชี้แจงงบประมาณมีข้อมูลต่าง ๆ อยู่อย่างพร้อมมูล และยากที่ฝ่ายรัฐสภาจะตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลดังกล่าวได้ จึงมักต้องยอมจำนนต่อคำชี้แจงของหน่วยราชการต่าง ๆ ในที่สุดข้อด้อยของฝ่ายรัฐสภาในเรื่องการขาดข้อมูลและประสพการณ์ในการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปีดังกล่าวส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากลักษณะการตั้งกรรมาธิการฯ เพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไทยที่กำหนดให้เป็นกรรมาธิการวิสามัญ การเป็นกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวนี้ทำให้สถาบันรัฐสภาขาดโอกาสที่จะสั่งสมความรู้ความชำนาญและข้อมูลข่าวสารด้านการคลังการงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่หน่วยราชการต่าง ๆ มีหน่วยงานฝ่ายวางแผนและสั่งสมผู้มีความรู้ความชำนาญและข้อมูลด้านการคลังการงบประมาณไว้โดยพร้อมเพรียง

ข้อสรุปที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของผลงานวิจัยดังกล่าวก็คือรัฐสภาสมัยที่มาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่มักให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการจัดสรรงบประมาณบางเรื่อง เช่น ด้านการเกษตร ด้านความมั่นคงของชาติ เฉพาะอย่างยิ่งงบราชการลับเป็นที่น่าสังเกตว่าสมาชิกรัฐสภาสมัยที่มาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่มักเสนอขอตัดทอนงบราชการลับและตั้งข้อสังเกตว่ามีการรั่วไหลในการใช้จ่ายงบราชการลับอย่างกว้างขวางเพราะไม่สามารถตรวจสอบหรือควบคุมได้ อย่างไรก็ตาม การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องดังกล่าวมักไม่มีผลใด ๆ ต่อการตัดทอนงบราชการลับ ถ้าหากจะมีการปรับปรุงวงเงินงบประมาณด้านนี้ให้น้อยลงก็มักจะเป็นความประสงค์ของรัฐบาลเองมิได้เกิดจากแรงผลักดันของรัฐสภาแต่อย่างใด[14]

---

[14] สุจิต บุญบงการ, <u>บทบาทของสภานิติบัญญัติ</u>, (กรุงเทพมหานคร, เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526).

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อนึ่ง ผลการวิจัยต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้นเป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาในช่วงก่อนปี 2525 ซึ่งยังมิได้มีการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้จัดทำงบประมาณแต่อย่างใด หลังจากปี 2525 รัฐบาลได้เริ่มนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินในระดับที่เข้มข้นมากขึ้นเป็นลำดับ แต่ก็ยังมิได้มีการวิจัยประเมินผลการนำระบบงบประมาณดังกล่าวอย่างจริงจังและครบวงจร จึงยังไม่มีข้อมูลในส่วนนี้ให้ศึกษาได้ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามได้มีนักวิชาการบางท่านทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับลักษณะกระบวนการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานไปประยุกต์ใช้ในต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งในระดับรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา วิลดาฟสกี้ (Aron Wildarsky) เป็นผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี.เอส. ของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาได้แสดงทัศนะไว้ในหนังสือ The Political of the Budgetary Process และในข้อเขียนอื่น ๆ ของเขาว่าในช่วงที่มีการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือที่เรียกว่าระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี.เอส. ไปใช้ในระดับรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกานั้น ลักษณะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสถาบันรัฐสภาอเมริกัน โดยทั่วไปแล้วมิได้เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างไปจากกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในช่วงก่อนการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานไปใช้มากนัก สมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมาธิการงบประมาณด้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังคงมุ่งพิจารณารายละเอียดลึกย่อยของคำของบประมาณมากกว่าการดูความถูกต้องสมเหตุสมผลของแผนงานหลัก ๆ ตามแนวคิดของระบบงบประมาณแบบแผนงาน วิธีการชี้แจงคำของบประมาณต่อข้าราชการจากหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ ยังคงเป็นแบบเดิม

นั่นคือ การพยายามปกป้องมิให้หน่วยงานของตนถูกตัดงบประมาณหรือหากเป็นไปได้ก็จะพยายามเพิ่มหรือขยายหน่วยงานและงบประมาณให้มากขึ้นโดยมิได้คำนึงถึงเรื่องความจำเป็นและความสมเหตุสมผลของแผนงาน หรือความคุ้มค่าของเงินงบประมาณตามหลักการงบประมาณแบบแผนงานมากนัก นอกจากนั้นวิลดาฟสกี้ยังได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดทำคำของบประมาณของหน่วยราชการในช่วงที่มีการใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานมิได้ยึดหลักและวิธีการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานอย่างจริงจังแต่อย่างใด การเสนอแผนงานรวมทั้งการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการต่าง ๆ มิได้ยึดหลักความมีเหตุมีผล ความคุ้มค่าหรือหลักผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง หากยึดถือประโยชน์ของหน่วยงานและความคิดเห็นของข้าราชการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นหลัก นอกจากนั้นแม้การกำหนดราคาวัสดุและปัจจัยการผลิตการบริหารต่าง ๆ ก็ยังไม่น่าเชื่อถือในความถูกต้องตรงไปตรงมาได้มากนัก ดังนั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาจึงยังคงจำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดของคำของบประมาณ และการตัดทอนงบประมาณในรายการใช้จ่ายบางประเภทในแผนงานต่าง ๆ แทนการตัดงบประมาณของแผนงานออกไปทั้งแผนงานจึงยังคงมีความ "สมเหตุสมผล" ในทางปฏิบัติอยู่เช่นเดิม

ประเด็นสำคัญประการสุดท้ายที่วิลดาฟสกี้ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ก็คือ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาอเมริกันไม่อาจยึดหลักความสมเหตุสมผลในทางเศรษฐศาสตร์เพียงด้านเดียวดังเช่นที่เน้นกันมากในระบบงบประมาณแบบแผนงาน หากจะต้องยึดหลักความสมเหตุสมผลทางการเมือง (political rationality) ไปพร้อม ๆ กันด้วย ความสมเหตุสมผลในทางการเมืองในที่นี้ก็คือการพิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยการต่อรอง การประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองเพื่อให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้รับจัดสรรผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยทั่วหน้ากัน[15]

---

[15] Arron Wildarsky, The Politics of The Budgetary Process, อ้างแล้ว.

1.2.5 กรอบการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรว่ามีความสอดคล้องกับลักษณะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือไม่และเพราะเหตุใด ดังนั้นจึงกำหนดให้กรอบการวิจัยประกอบด้วยตัวแปร 2 กลุ่มคือ

(1) กลุ่มตัวแปรตามหรือตัวแปรถูกอธิบาย ในที่นี้ได้แก่ ตัวแปรที่แสดงถึงลักษณะกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร

(2) กลุ่มตัวแปรอิสระหรือตัวแปรอธิบาย ในที่นี้ได้แก่ ตัวแปรที่คาดว่าน่าจะมีผลกระทบหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร (โปรดพิจารณากรอบการวิจัยในแผนภูมิที่ 1.4)

ในลำดับต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงตัวแปรทั้งสองกลุ่มในรายละเอียดตามลำดับ

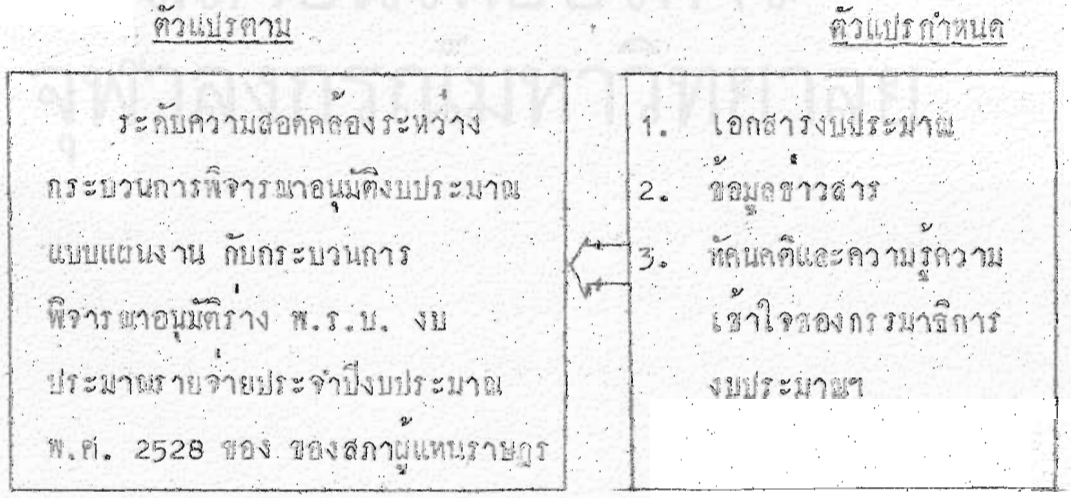
ก. ตัวแปรเกี่ยวกับลักษณะกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร

ในข้อเขียนข้างต้นได้กล่าวถึงกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานไว้โดยละเอียด อย่างไรก็ตามองค์การที่นำระบบงบประมาณแบบแผนงานไปประยุกต์ใช้อาจมีกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในรายละเอียดแตกต่างกันออกไปตามลักษณะการบริหารงานของแต่ละองค์การ เช่นเดียวกับกรณีการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของไทย ก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะ

กระบวนการทางการเมืองของไทย กล่าวเฉพาะในกรณีศึกษานี้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันที่มีบทบาทอย่างสำคัญที่สุดในการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ดังนั้นกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ซึ่งจัดทำในระบบแผนงานจึงต้องสอดคล้องกับกระบวนการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรไทย แต่ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานด้วยเช่นเดียวกัน โดยคำนึงถึงเงื่อนไขข้างต้นนี้ผู้วิจัยจึงได้กำหนดแบบจำลองลักษณะกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎรที่ควรจะเป็นในระบบงบประมาณแบบแผนงานดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 1.5 ในแบบจำลองนี้แสดงถึงลำดับขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ซึ่งจะใช้เป็นเครื่องชี้วัดในการวิจัยครั้งนี้ว่ากระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎรมีความสอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานในแบบจำลองหรือไม่มากน้อยเพียงใด การวัดความสอดคล้องในที่นี้จะใช้วิธีเปรียบเทียบระหว่างกิจกรรมในแบบจำลองกับระดับการมีกิจกรรมในกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นจริงว่ามีการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้นตามลำดับขั้นตอนในแบบจำลองหรือไม่และมากน้อยเพียงใด

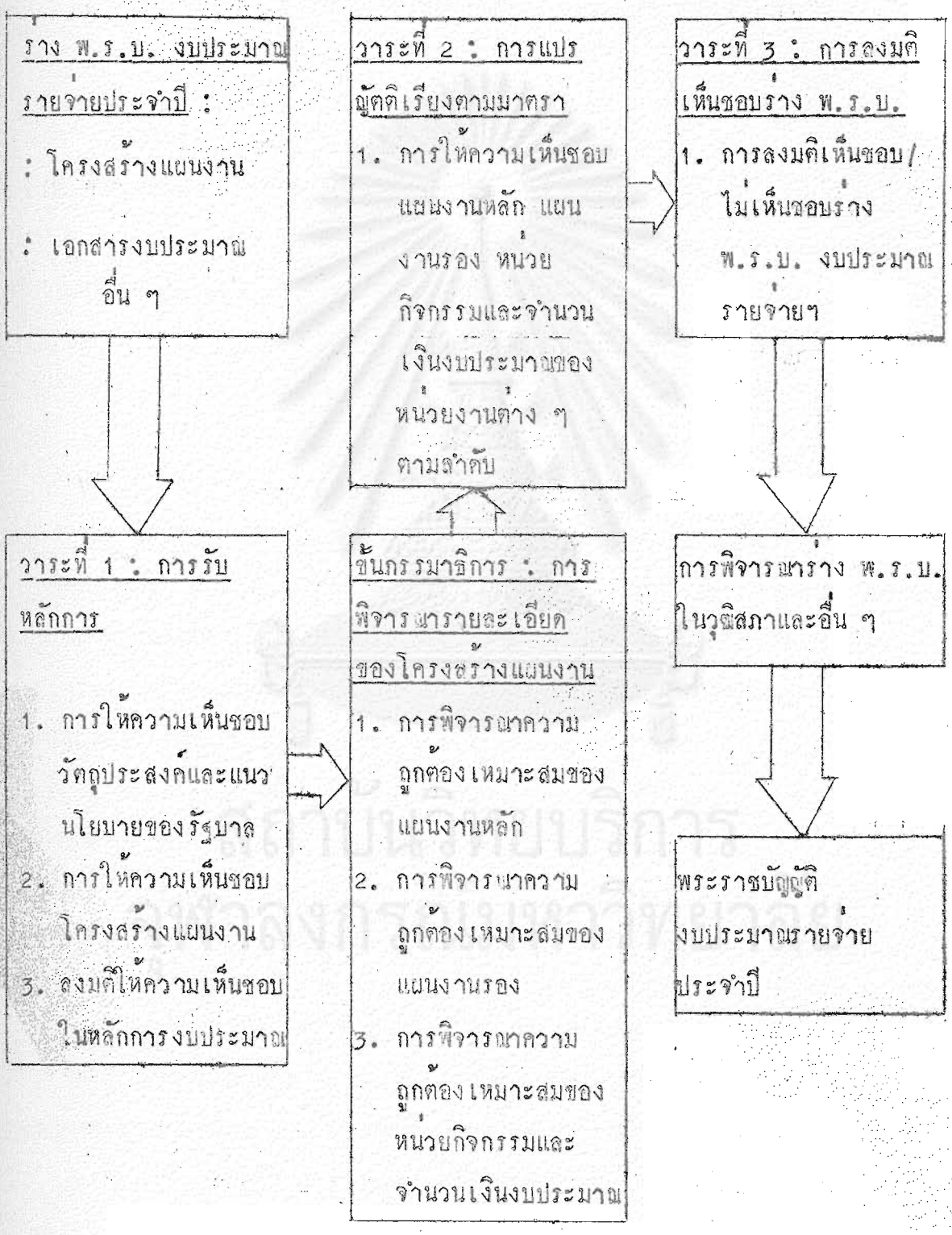
แผนภูมิที่ 1.4

กรอบการวิจัย



แผนภูมิที่ 1.5

แบบจำลองกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของรัฐสภาไทยตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน



สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับแบบจำลองและวิธีการวัดความสอดคล้องระหว่างกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานในแบบจำลองกับกระบวนการฯ ที่เกิดขึ้นจริงในสภาผู้แทนราษฎรไทยนั้นจะได้นำเสนอในบทวิเคราะห์ของงานวิจัยชิ้นนี้ต่อไป

ข. ตัวแปรหรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อลักษณะกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร จากการพิจารณาผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวถึงข้างต้นอาจสรุปได้ว่ามีตัวแปรกลุ่มหนึ่งที่น่าจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรไทย เฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาอนุมัติงบประมาณฯ ในระบบแผนงาน ตัวแปรกลุ่มนี้ได้แก่

(1) เอกสารงบประมาณ การเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลเพื่อขออนุมัติต่อรัฐสภานั้นจะต้องเสนอร่าง พ.ร.บ. พร้อมกับเอกสารงบประมาณตามความในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เอกสารงบประมาณดังกล่าวนี้จะแสดงข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการคลัง การงบประมาณ และรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณการรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน หน่วยงาน สาขาเศรษฐกิจ ฯลฯ เป็นต้น โดยหลักการแล้วรูปและลักษณะข้อมูลที่แสดงไว้ในเอกสารงบประมาณอาจมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามระบบงบประมาณที่ใช้และระเบียบกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวเฉพาะระบบงบประมาณแบบแผนงานแล้ว จะมีการนำเสนอคำของบประมาณในรูปของโครงสร้างแผนงานที่ถูกต้องตามหลักการงบประมาณแบบแผนงานไว้ในเอกสารงบประมาณประกอบกับข้อมูลอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีตามระเบียบกฎหมาย

ความถูกต้องสมบูรณ์และความเพียงพอของข้อมูลที่แสดงไว้ในเอกสารงบประมาณน่าจะมีผลต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพราะหากเอกสารงบประมาณนำเสนอข้อมูลได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับหลักการงบประมาณแบบแผนงานแล้วจะทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาร่าง

พ.ร.บ. ให้เป็นไปตามหลักการงบประมาณฯ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ในทางตรงกันข้าม หากข้อมูลในเอกสารงบประมาณไม่ถูกต้อง ขาดความน่าเชื่อถือ หรือเสนอในรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณที่ใช้ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นที่ วิลดาฟสกี้ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาที่กล่าวไว้ข้างต้น

การศึกษาเอกสารงบประมาณในการวิจัยครั้งนี้จะเป็นการพิจารณาว่าเอกสารงบประมาณที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อประกอบการเสนอขออนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ได้เสนอข้อมูลในรูปแบบที่ถูกต้องและสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงานสำหรับการพิจารณาอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ นอกจากนั้นจะพิจารณาว่าการเสนอข้อมูลในเอกสารงบประมาณปี พ.ศ. 2528 ได้มีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยมีอยู่ในเอกสารงบประมาณปีก่อน ๆ หรือไม่ (ในที่นี้จะทำการเปรียบเทียบกับเอกสารงบประมาณฯ ปี 2520 ซึ่งยังมิได้มีการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้) ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำการวิเคราะห์ว่าข้อมูลต่าง ๆ ที่แสดงไว้ในเอกสารงบประมาณฯ ปี 2528 นั้น มีความถูกต้องและเพียงพอสำหรับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานหรือไม่ และลักษณะเอกสารงบประมาณดังกล่าวมีผลกระทบต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนมากน้อยเพียงใด

(2) <u>ข้อมูลข่าวสาร</u> ผลการตัดสินใจใด ๆ ย่อมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับข้อมูลข่าวสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ เช่นเดียวกับการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาอนุมัติงบประมาณแต่ละระบบจะต้องใช้ข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไป ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานนั้นจะต้องใช้ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวม โดยกระบวนการที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์อย่างแท้จริง นอกจากนั้นจะต้องมีการจัดระบบข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้สามารถพิจารณาหาความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยสะดวก

หากปราศจากข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอและมีระบบที่สมบูรณ์แล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะ... คาดหวังให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานเป็นไปอย่างถูกต้องสอดคล้องกับหลักการงบประมาณดังกล่าวได้

ในการวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาว่ากรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ข้อมูลลักษณะใดในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ และได้รับข้อมูลดังกล่าวมาจากแหล่งใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อจะได้ทำการวิเคราะห์ว่า ข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 มีความถูกต้องและเพียงพอสำหรับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือไม่ และลักษณะข้อมูลดังกล่าวมีผลกระทบต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 หรือไม่อย่างไร

(3) <u>ทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร</u> เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ากรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ประจำปีของสภาฯ ตลอดมา ปัจจัยหนึ่งที่คิดว่าน่าจะมีผลอย่างสำคัญต่อการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในชั้นกรรมาธิการฯ ก็คือ ทัศนคติของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับการเสนอของบประมาณแบบแผนงาน เฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน สิ่งเหล่านี้ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน

ในการวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาว่าคณะกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมีทัศนคติต่อการเสนอของบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ อย่างไร และมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณงานอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะทำการวิเคราะห์ว่าลักษณะทัศนคติและความเข้าใจของกรรมาธิการฯ ในเรื่องดังกล่าวมีผลกระทบต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ ปี 2528 หรือไม่ อย่างไร

1.5 ข้อมูล

1.5.1 การเก็บข้อมูล : การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการหาข้อมูล 4 ลักษณะร่วมกันคือ

(1) การสังเกตุการณ์ ผู้วิจัยได้เข้าไปสังเกตการณ์การประชุมพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1, 2 และ 3 โดยตลอด นอกจากนั้นได้เข้าไปสังเกตุการณ์การประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรด้วย การเข้าไปสังเกตการณ์การประชุมต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยได้เห็นรูปแบบ ทิศทางและบรรยากาศการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถกำหนดแนวทางการวิจัยได้เหมาะสมกับสถานการณ์มากยิ่งขึ้น

(2) การเก็บข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลส่วนใหญ่ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์เป็นข้อมูลจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ซึ่งผู้วิจัยได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากเจ้าหน้าที่ห้องสมุดรัฐสภา และเจ้าหน้าที่กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาหลายท่าน

(3) การเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติและข้อเท็จจริงบางประการจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2528 โดยใช้แบบสอบถามจำนวน 51 ชุด ส่งไปยังกรรมาธิการฯ ทุกท่าน ในจำนวนนี้ได้มีผู้ส่งแบบสอบถามคืนจำนวน 21 ราย หรือประมาณร้อยละ 41 ของจำนวนกรรมาธิการฯ ทั้งคณะ (โปรดพิจารณาแบบสอบถามในภาคผนวกของรายงานการวิจัย)

(4) <u>การสัมภาษณ์</u> ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์กรรมาธิการฯ บางท่านที่เห็นว่ามีบทบาทอย่างสำคัญในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร การนี้ผู้วิจัยได้รับความร่วมมือด้วยดีจากกรรมาธิการฯ หลายท่าน อาทิ นายสุธี สิงห์เสน่ห์ นายอำนวยศสุข นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ นายเสน่ห์ นาคสุวรรณ นายปัญจะ เกสรทอง นายสุวิทย์ คุณกิตติ ฯลฯ เป็นต้น

1.5.2 <u>การวิเคราะห์ข้อมูล</u>

ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจและรวบรวมครั้งนี้เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการจำแนกแจกแจงลักษณะกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ประจำปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นก็เป็นข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการมีอยู่ของตัวแปรอธิบายต่าง ๆ ข้อมูลทั้งหมดจึงจัดอยู่ในระดับการจำแนกแจกแจงทั้งสิ้น ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพิสูจน์ประเด็นการวิจัยที่ว่าการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ประจำปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรมีความสอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือไม่ และมากน้อยเพียงใดนั้น เป็นการวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบระหว่างการมีกิจกรรมในแบบจำลองที่กำหนดไว้กับกิจกรรมที่เกิดขึ้นจริงในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร สำหรับการวิเคราะห์ในประเด็นที่ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่น่าจะมีผลกระทบต่อลักษณะการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการวิเคราะห์เชิงตรรก กล่าวคือเป็นการอธิบายปรากฏการณ์ (ในที่นี้คือการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร) โดยอาศัยเหตุผลและความน่าจะเป็นจากการพิจารณาปัจจัยสภาวะแวดล้อมจำนวนหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับปรากฏการณ์ดังกล่าว การวิเคราะห์ในประเด็นหลังนี้แม้จะอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นพื้นฐานแต่ก็อาศัยการตีความแบบอัตวิสัยอยู่มากเช่นเดียวกัน กล่าวโดยสรุปแล้วการวิเคราะห์ทั้งสองประเด็นข้างต้นมีลักษณะโน้มเอียงไปในเชิงคุณภาพมากกว่าการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นการวิจัยที่กำหนดไว้นั่นเอง

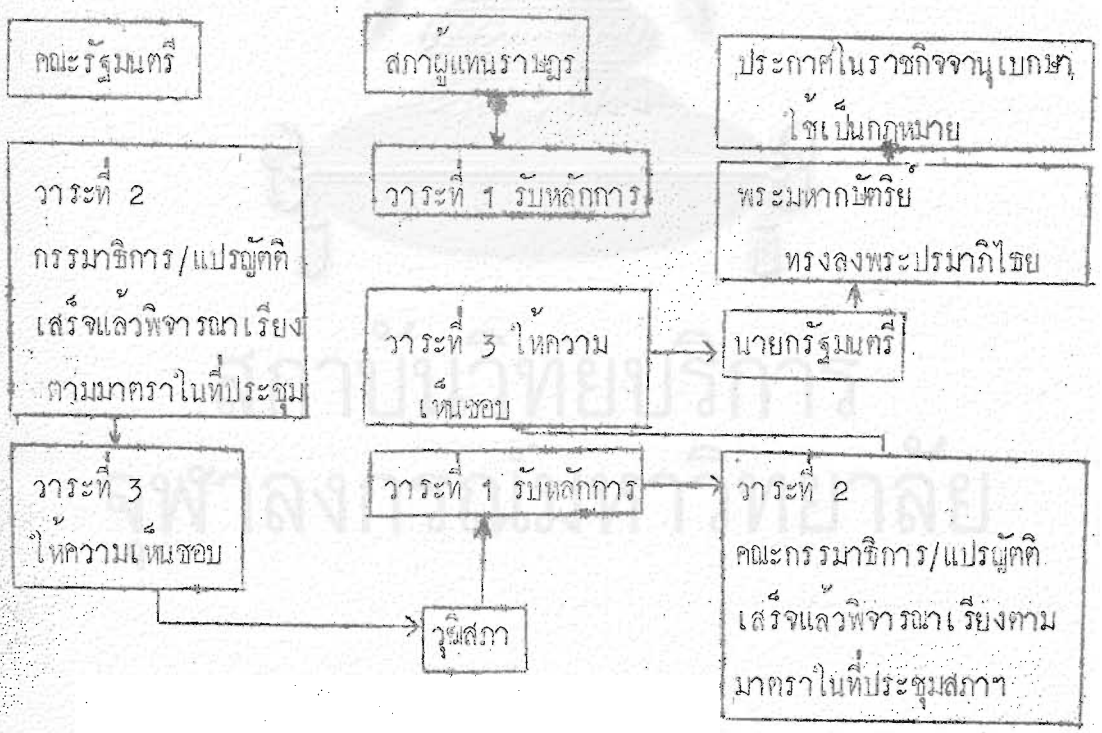
บทที่ 2

กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ของรัฐสภา

ข้อเขียนในบทนี้จะได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ของรัฐสภาไทยโดยสังเขป กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. รายจ่ายประจำปีโดยทั่วไปประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน (1) การเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ (2) การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฯ ในสภาผู้แทนราษฎร (3) การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ในวุฒิสภา และ (4) การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้ (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 2.1 ประกอบ)

แผนภูมิที่ 2.1

กระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไทย



2.1 การเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นวงเงินและแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่ตั้งไว้สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละปีงบประมาณ (เริ่มต้น 1 ตุลาคม และสิ้นสุด 30 กันยายน ของปีถัดไป) มาตรา 134 ของธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติไว้ว่า "การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้ไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนเงินงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปพลางก่อนก็ได้ แต่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายออกใช้ใน พ.ร.บ. โอนงบประมาณรายจ่าย หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป"

การเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอเป็นพระราชบัญญัติ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รวบรวมโครงการต่าง ๆ พร้อมทั้งวงเงินสำหรับโครงการที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เสนอขอมาและจัดทำเป็นร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งทั้งในทางการเมืองและการบริหาร เนื่องจากการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวของรัฐสภามีผลต่อการอยู่ในอำนาจและการพ้นจากอำนาจของคณะรัฐบาล ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอร่าง พ.ร.บ. จึงต้องจัดเตรียมร่าง พ.ร.บ.ด้วยความรอบคอบระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ นั้นกฎหมายได้กำหนดให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักให้เป็นผู้ดำเนินการในนามของคณะรัฐมนตรี[1] ทั้งนี้โดยความร่วมมือและประสาน

---

1 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 6.

งานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

กล่าวเฉพาะการเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 นั้น คณะรัฐมนตรีได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. เสร็จเรียบร้อยและเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2527 โดยได้เสนอเอกสารประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2522 อันประกอบด้วย

1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

2) รายรับรายจ่ายระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

3) คำอธิบายเกี่ยวกับงบประมาณการรายรับ

4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง (แสดงในรูปของโครงสร้างแผนงาน)

5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.2 <u>การพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในสภาผู้แทนราษฎร</u>

ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นั้น ได้กำหนดไว้มี 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ โดยสภาผู้แทนราษฎรและขั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. โดยวุฒิสภาตามลำดับ

ในขั้นการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎรนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนฯ ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ.ฯ มาถึงสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาผู้แทนได้ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. แล้ว และให้เสนอร่าง พ.ร.บ. นั้น ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

สำหรับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภาผู้แทนฯ ได้มีการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2527 โดยได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 1 (ขั้นรับหลักการ) ในวันดังกล่าว และได้มีการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 2 (ขั้นการแปรญัตติเป็นรายมาตรา) และวาระที่ 3 (ขั้นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ) ในวันที่ 30 สิงหาคม 2529 ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. ของสภาผู้แทนฯ ในวาระต่าง ๆ โดยสังเขปตามลำดับดังนี้

<u>วาระที่ 1 : ขั้นการรับหลักการ</u>

ในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ในวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2527 นั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายอุทัย พิมพ์ใจชน) ได้เปิดประชุมเมื่อเวลา 09.00 น. หลังจากได้ชี้แจงถึงจุดมุ่งหมายของการประชุมแล้วประธานได้เชิญนายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) แถลงนโยบายและสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ซึ่งมีใจความสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) <u>หลักการและเหตุผลของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ปี 2528</u>

งบประมาณรายจ่ายที่ได้เสนอขอตั้งในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 213,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณรายจ่ายปี 2527 เป็นเงิน 21,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10.9 ในการจัดทำงบประมาณครั้งนี้รัฐบาลยังคงยึดหลักที่จะดำเนินนโยบายด้านการคลังในแนวทางที่จะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ไว้ 3 ประการ คือ 1. การประมาณการรายได้จะต้องตั้งอยู่บนฐานของความสามารถในการจัดเก็บที่แท้จริง 2. การตั้งงบประมาณรายจ่าย จะต้องเป็นไปโดยประหยัดและครอบคลุมภาระผูกพันของรัฐบาลไว้อย่างครบถ้วน รวมทั้งต้องจัดสรรให้แก่โครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายตามความจำเป็นและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด และ 3. ขนาดของการขาดดุลงบประมาณ จะต้องอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม

การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 มีอัตราสูงขึ้นได้เพียงร้อยละ 10.9 ก็เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศยังอยู่ในระยะที่เริ่มฟื้นตัว การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไม่อาจเพิ่มสูงขึ้นมากนัก หากเพิ่มวงเงินงบประมาณให้สูงขึ้นกว่าจำนวนที่จะเสนอจะทำให้การขาดดุลงบประมาณมีจำนวนสูงเกินสมควร และต้องมีการกู้เงินมาชดเชยการขาดดุลในจำนวนที่สูงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น แม้รัฐบาลจะมีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะขยายปรับปรุงงานด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล แต่ก็จำเป็นต้องระมัดระวังการใช้จ่ายเงินให้อยู่ภายในขอบเขตอันเหมาะสมด้วย

(2) <u>สภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไป</u>

ภาวะเศรษฐกิจของประเทศต้องประสบกับภาวะชะงักงันเนื่องมาจากความตกต่ำของเศรษฐกิจโลกและวิกฤติการณ์น้ำมันเมื่อประมาณ 4 ถึง 5 ปี แต่การฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจในครั้งนี้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอและในทิศทางที่ถูกต้อง ผลผลิตรวมในประเทศของปี 2526 ได้ขยับตัวสูงขึ้นจากอัตราการขยายตัวร้อยละ 4.1 ในปีก่อนเป็นร้อยละ 5.8 ผลผลิตที่ได้ขยายตัวขึ้นนี้เกิดขึ้นในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร สำหรับในช่วงแรกของปี 2527 นี้ ผลผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาอุตสาหกรรม จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2528 จะอยู่ในเกณฑ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6

045482

ในด้านราคานั้น ถือได้ว่าความเคลื่อนไหวของราคาอยู่ในเกณฑ์ที่มีเสถียรภาพต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2525 เพราะต้นทุนการผลิตไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

ในด้านการค้าระหว่างประเทศนั้น ขณะนี้การส่งออกซึ่งชะงักในปี 2526 ได้กลับฟื้นตัวขึ้นทั้งด้านปริมาณและราคา ส่วนการนำเข้าก็เริ่มชะลอตัวลง ประกอบกับการผลิตก๊าซและน้ำมันภายในประเทศสามารถทดแทนการนำเข้าได้ในส่วนสัดที่มากขึ้น จึงคาดว่าปัญหาการขาดดุลการค้าในปี 2527 นี้ จะคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

เพื่อลดจำนวนการขาดดุลการค้าให้น้อยลงไปอีก รัฐบาลจำเป็นจะต้องดำเนินมาตรการที่เข้มงวดทางด้านการนำเข้าต่อไป และในขณะเดียวกันก็จะต้องหาทางขจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการส่งออกพร้อมทั้งทำการสร้างเสริมและแสวงหาตลาดต่างประเทศเพิ่มขึ้น เป็นที่คาดหมายว่าในปี 2528 ปัญหาการขาดดุลการค้าคงจะผ่อนคลายและจะอยู่ในสภาวะที่ดีกว่าในปีปัจจุบัน

(3) <u>ฐานะและนโยบายการเงิน</u>

ฐานะและนโยบายการเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2526 ปริมาณเงินหมุนเวียนตามความหมายกว้างมีทั้งสิ้นประมาณ 415,200 ล้านบาท หรือเป็นอัตราเพิ่มจากปีก่อนร้อยละ 25.2 สำหรับในช่วงปี 2527 คาดว่าปริมาณเงินจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่สูงกว่าปี 2526 เนื่องจากได้มีการกำกับการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชนให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมกับสภาวการณ์ ส่วนปีงบประมาณ 2528 การดำเนินนโยบายด้านการคลัง ดังได้กล่าวมาแล้วจะมีผลให้การขยายตัวของสินเชื่อภาครัฐบาลในระหว่างปีงบประมาณ 2528 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 8.4 เทียบกับร้อยละ 17.5 ในปีงบประมาณ 2527 เมื่อรวมกับการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชนที่จะดูแลให้เป็นไปโดยเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ก็จะทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในปีงบประมาณ 2528 เพิ่มขึ้นในอัตราที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ โดยไม่เป็นแรงผลักดันต่อระดับราคาสินค้าภายในประเทศให้สูงขึ้นกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

(4) สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ซึ่งได้เสนอขอตั้งไว้จำนวน 213,000 ล้านบาท ได้จัดสรรเพื่อการดำเนินงานด้านต่าง ๆ โดยจำแนกตามลักษณะงานได้ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ 35,029.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.4 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

2. ด้านการศึกษา 40,290.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 18.9 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

3. ด้านสาธารณสุขและสาธารณูปการ 23,451.2 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.0 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

4. ด้านการป้องกันประเทศ 41,421.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.5 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

5. ด้านการรักษาความสงบภายใน 11,006.2 ล้านบาท หรือร้อยละ 5.2 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

6. ด้านการบริหารทั่วไป 5,978.5 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.8 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

7. ด้านการชำระหนี้เงินกู้ 44,400.0 ล้านบาท หรือร้อยละ 20.8 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

8. ด้านอื่น 11,422.3 ล้านบาท หรือร้อยละ 5.4 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

ส่วนในด้านรายรับนั้น ในปีงบประมาณ 2528 รัฐบาลคาดว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้เป็นจำนวน 178,000 ล้านบาท สูงกว่าที่คาดว่าจะเก็บได้ในปีงบประมาณ 2527 ร้อยละ 11.3 รายได้จำนวนดังกล่าวประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร 159,463 ล้านบาท หรือร้อยละ 89.6 ของรายได้ทั้งสิ้น รายได้จาก รายสิ่งของและบริการ จำนวน 5,103 ล้านบาท หรือ

ร้อยละ 2.9 ของรายได้ทั้งสิ้น รายได้จากรัฐพาณิชย์จำนวน 7,106 ล้านบาท หรือร้อยละ 4 ของรายได้ทั้งสิ้น และรายได้อื่น ๆ ที่จัดเก็บโดยส่วนราชการต่าง ๆ จำนวน 6,328 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.6 ของรายได้ทั้งสิ้น สำหรับการชดเชยการขาดดุลงบประมาณจำนวน 35,000 ล้านบาท จะมาจากการกู้เงินในประเทศ

(5) วัตถุประสงค์และนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาล

ก. ด้านเศรษฐกิจ

โดยที่นโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลและความแนวทัศนาเศรษฐกิจของประเทศได้กำหนดแนวทางและเป้าหมายที่สำคัญไว้ คือ การพัฒนาชนบทยากจนตามพื้นที่เป้าหมายการสร้างงานในชนบท การเร่งรัดผลผลิตทางการเกษตร การพัฒนาปรับปรุงระบบการคมนาคมและขนส่ง เร่งรัดการผลิตอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ การมีแผนการที่ใช้แรงงานที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจการเงิน และทรัพยากรด้านพลังงานของประเทศ และการค้นคิดการพัฒนาเทคโนโลยี่เพื่อช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและการใช้ทรัพยากร ดังนั้นในปีงบประมาณ 2528 รัฐบาลจึงยังคงให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ อยู่ต่อไปเช่นเดิม โดยได้ตั้งงบประมาณไว้ 35,029.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.4 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2527 ร้อยละ 3 ซึ่งมีแผนการใช้จ่ายที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. การพัฒนาชนบทยากจนได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินการตามโครงการพัฒนาชนบทยากจนจำนวน 1,502 ล้านบาท โครงการสร้างงานในชนบทและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริจำนวน 2,450 ล้านบาท รวมเป็นงบประมาณเกี่ยวกับการพัฒนาชนบททั้งสิ้น 3,952 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณปัจจุบัน 152 ล้านบาท

2. การพัฒนาแหล่งน้ำ ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเร่งรัดและส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ คือจะก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่ต่อเนื่อง 8 โครงการ โครงการชลประทานขนาดกลางต่อเนื่อง 48

โครงการ และโครงการใหม่ 15 โครงการ โครงการก่อสร้างเหมืองฝายและอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กใช้เวลาก่อสร้างไม่เกิน 1 ปี จำนวน 612 โครงการ และจัดตั้งสูบน้ำด้วยไฟฟ้าใหม่ 25 สถานี หากดำเนินการแล้วเสร็จทุกโครงการจะอำนวยประโยชน์ในการเพาะปลูกในเนื้อที่ประมาณ 9.4 ล้านไร่ รวมทั้งจะเป็นประโยชน์เกี่ยวกับการอุปโภคและบริโภคด้วย

3. การจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกิน โดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดิน และในรูปแบบอื่น ๆ เนื้อที่ประมาณ 1,366,500 ไร่ ราษฎรจะได้รับประมาณจำนวน 84,250 ครอบครัว

4. การคมนาคมขนส่ง ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการเร่งรัดพัฒนา การคมนาคมขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ โดยจะก่อสร้างและบูรณะทางหลวงและทางชนบทใหม่จำนวน 8,710 กิโลเมตร บำรุงรักษาทางหลวง และทางชนบทที่มีอยู่เดิมจำนวน 55,700 กิโลเมตร ลาดยางถนนย่านชุมชนในชนบทประมาณ 400 หมู่บ้าน ระยะทาง 580 กิโลเมตร ปรับปรุงร่องน้ำ ทางเดินเรือชายฝั่งทะเล และร่องน้ำอื่น ๆ 23 แห่ง พัฒนาท่าเรือลำน้ำ 2 แห่ง ท่าเรือชายฝั่งทะเล 4 แห่ง และการเร่งรัดให้มีการศึกษา และการออกแบบขั้นต้นของท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ แห่งที่ 2 ให้แล้วเสร็จภายในปี 2528 นอกจากนี้ยังได้จัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้จ่ายในการเร่งรัดการเพิ่มผล เพิ่มข้าว พืชเศรษฐกิจอื่น ปศุสัตว์ ประมง การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน การสหกรณ์ การเกษตร และการพัฒนาเกี่ยวกับพาณิชย์และการท่องเที่ยว รวมทั้งการพลังงานอีกเป็นจำนวนมาก

ข. ด้านการศึกษา

รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญของการศึกษาของชาติตามนโยบายที่ได้เสนอไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 จึงได้เสนอตั้งงบประมาณสำหรับด้านนี้ไว้อย่างเต็มกำลังความสามารถของงบประมาณที่มีอยู่เพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดการและปรับปรุงการศึกษาเพื่อพัฒนาประชาชนในชาติทั้งในและนอกระบบโรงเรียนให้มีความสำคัญและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ โดยจะส่งเสริมการจัดการศึกษาทุกระดับ เร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหาร ระบบ

การเรียนการสอน เพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการศึกษา การให้โอกาสแก่ผู้ยากจนได้รับการศึกษามากยิ่งขึ้น ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรและการนำวิทยาการ ทางด้านเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องและเหมาะสม กับความต้องการของตลาดแรงงานและสนับสนุนกิจกรรมทั้งในและนอกหลักสูตรของนิสิต นักศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมเป็นต้น งบประมาณรายจ่ายปี 2528 ที่ตั้งไว้เป็นจำนวน 40,290.๕ ล้านบาท มีเป้าหมายและแผนดำเนินงานที่สำคัญ คือ

1. จะจัดให้การศึกษาระดับประถมศึกษาแก่เด็กนักเรียนประมาณ 7,130,000 คน ใน 31,590 โรงเรียน โดยจะรับนักเรียนเข้าใหม่ประมาณ 1,200,000 คน

2. จะให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาแก่เด็กนักเรียนประมาณ 1,940,000 คน โดยจะรับนักเรียนเพิ่มขึ้นประมาณ 182,900 คน จะเพิ่มห้องเรียนอีกประมาณ 4,820 ห้อง และปรับปรุงโรงเรียนมัธยมในชนบทเพื่อเป็นการพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพทัดเทียมกับโรงเรียนมัธยมในเมืองจำนวน 120 โรง

3. จะให้การศึกษาวิชาชีพระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพและประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงแก่นักเรียนได้ประมาณ 359,700 คน จะจัดตั้งโรงเรียนใหม่ 4 โรง และเพิ่มปริมาณการผลิตกำลังคนในสาขาวิชาที่ขาดแคลนและจำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

4. จะให้การศึกษาระดับอุดมศึกษาแก่นิสิต นักศึกษาทั้งในสถาบันอุดมศึกษาระบบปิดและเปิดประมาณ 1,322,000 คน รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพการเรียนการสอนให้สูงขึ้นด้วย

5. จะให้การศึกษาในระบบการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาอื่นให้ทั่วถึงและกว้างขวางยิ่งขึ้นจะให้บริการแก่ประชาชนได้ประมาณ 1,100,000 คน

ค. ด้านการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายใน

รัฐบาลถือว่าการป้องกันเอกราชและอธิปไตยของประเทศเป็นภาระหน้าที่

ที่มีความสำคัญยิ่งโดยเฉพาะในยามที่สถานการณ์ภายในประเทศข้างเคียงยังมีศึกสงครามอยู่ ดังที่ประจักษ์กันอยู่ในขณะนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวให้พร้อมที่จะเผชิญกับภัยคุกคามที่อาจจะมีขึ้นได้ทุกขณะและทุกรูปแบบโดยจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการนี้ไว้เป็นจำนวน 41,421.6 ล้านบาท สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการพัฒนาและเสริมสร้างกำลังรบ ขยายและพัฒนากำลังพล ตลอดจนการเสริมสร้างและพัฒนาอาวุธยุทโธปกรณ์ รวมทั้งจะจัดตั้งหน่วยใหม่ตามความจำเป็นเพื่อรับสถานการณ์อันอาจจะเกิดจากการกระทำของฝ่ายตรงข้าม ทั้งนอกประเทศและในประเทศจะให้มีการฝึกและศึกษาในวิทยาการใหม่ ๆ ที่ทันสมัย เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังจะปรับปรุงกิจการด้านสวัสดิการและบำรุงขวัญของทหารให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นด้วย

ส่วนด้านการรักษาความสงบภายใน ซึ่งได้ตั้งงบประมาณไว้ 11,006.2 ล้านบาท ส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเพิ่มกำลังพล จัดหาอาวุธ ยานพาหนะ เครื่องมือสื่อสาร เรือตรวจการ อากาศยาน ก่อสร้างบ้านพักข้าราชการของกรมตำรวจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่าง ๆ ที่ยังมีอยู่มากให้ลดลงให้จงได้ นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนงบประมาณเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการพิจารณาอรรถคดีของศาล เพื่ออำนวยความยุติธรรม คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้มีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย นอกจากการจัดสรรงบประมาณในด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในแล้ว รัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณให้แก่ด้านการสาธารณสุข สาธารณูปการ และการบริหารทั่วไปและด้านอื่น ๆ ให้เพิ่มขึ้นตามความจำเป็นในการขยายงาน ตลอดจนการชำระหนี้ให้เป็นไปตามภาระผูกพันที่จะต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยอีกด้วย[2]

---

[2] ศูนย์เอราวเลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2527 สมัยสามัญ เมื่อวันพุธที่ 20 มิถุนายน 2527 ณ ห้องประชุมรัฐสภา หน้า 2-17.

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายและสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ปี 2528 จบแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ชี้แจงถึงแนวทางในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในวาระที่ 1 ว่าประธานฯ มีความประสงค์ที่จะให้ ส.ส. ได้มีโอกาสอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันโดยทั่วถึงทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน เฉพาะอย่างยิ่ง ส.ส. พรรคฝ่ายค้านควรจะได้มีโอกาสอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจึงกำหนดให้มีการอภิปรายสลับกันระหว่าง ส.ส. พรรคฝ่ายค้านและ ส.ส. พรรครัฐบาลในสัดส่วน 3 คน ต่อ 1 คน โดยให้ ส.ส. แต่ละคนมีเวลาอภิปรายประมาณละ 10 นาที จากนั้นประธานฯ ได้ขอเชิญหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน (พลตรีประมาณ อดิเรกสาร) เป็นผู้อภิปรายลำดับแรก หลังจากนั้นก็มี ส.ส. ท่านอื่น ๆ อภิปรายแสดงความคิดเห็นในลำดับต่อมา

ประเด็นและเนื้อหาการอภิปรายของ ส.ส. ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญ ๆ ดังนี้

1. การขาดประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงบประมาณของรัฐบาล ในประเด็นนี้มีผู้อภิปรายมากที่สุดถึง 16 คน

2. การขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการตั้งเป้าหมายการจัดเก็บภาษีไว้สูงเกินความสามารถในการจัดเก็บที่เป็นจริง มีผู้อภิปรายในประเด็นนี้มากเป็นลำดับรองลงมา จำนวน 14 คน

3. ความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นเหตุให้สภาพเศรษฐกิจทั่วไปซบเซา ประชาชนอยู่ในสภาวะลำบากยากจน มีผู้อภิปรายในประเด็นนี้จำนวน 12 คน

4. รัฐบาลขาดความรับผิดชอบในเรื่องการก่อหนี้สาธารณะทำให้ประเทศมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีผู้อภิปรายในประเด็นนี้จำนวน 12 คน

นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้ว ก็มี ส.ส. จำนวนไม่น้อยที่อภิปรายถึงประเด็นอื่น ๆ อีกหลายประเด็นเช่น เรื่องนโยบายการพัฒนาการเกษตรของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาล้มเหลว (มีผู้อภิปราย 11 คน) เรื่องจำนวนเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี 28 ต่ำเกินไปไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ (มีผู้อภิปราย 7 คน) เรื่องนโยบายการจำกัดสินเชื่อ 18% ล้มเหลวและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง (มีผู้อภิปรายจำนวน 6 คน) เรื่องการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษามีจำนวนน้อยเกินไปและไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของสังคม (มีผู้อภิปรายจำนวน 5 คน) เรื่องนโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาล้มเหลว (มีผู้อภิปราย จำนวน 4 คน นโยบายการส่งออกล้มเหลว (มีผู้อภิปราย 4 คน) เรื่องโครงสร้างงบประมาณในภาพรวมไม่สอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร (มีผู้อภิปราย 4 คน) เรื่องการจัดทำงบประมาณในระบบแผนงานไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงานที่รัฐบาลแถลง (มีผู้อภิปราย 4 คน) ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนั้นก็เป็นการอภิปรายโจมตีตัวบุคคลและการชี้แจงแย้งชอกล่าวหาระหว่าง ส.ส. ด้วยกันเองและระหว่าง ส.ส. กับรัฐมนตรีบางท่าน (โปรดพิจารณาประเด็นการอภิปรายที่กล่าวถึงข้างต้นในตารางที่ 2.1)

หลังจากที่ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเป็นเวลา 12 ชั่วโมง 40 นาที มีจำนวน ส.ส.อภิปรายทั้งสิ้น 51 คนแล้ว ก็ได้มีผู้เสนอขอปิดการอภิปราย (นายยิ่งพันธุ์ มะลิสาร) และได้มีการลงมติรับหรือไม่รับหลักการของร่าง พ.ร.บ.ผลการลงมติในวาระที่ 1 นี้ ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ปี 2528 ด้วยคะแนนเสียง 177 ต่อ 83

หลังจากการลงมติรับหลักการแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ขอให้ที่ประชุมเสนอรายชื่อผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ในการนี้รัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้เสนอชื่อบุคคลที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งเป็นคณะกรรมาธิการฯ จำนวน 52 คน ดังมีรายนามต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๑

ประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณา

ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ฯ ปี ๒๕๓๙ วาระที่ ๑

ที่	ชื่อ – สกุล	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36
		ตรวจ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ	ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
1	พลตรีประมาณ อดิเรกสาร		✓			✓		✓	✓	✓																										
2	นายอนันต์ ฉายแสง			✓	✓	✓							✓																					✓		
3	นายแคล้ว นรปติ					✓	✓						✓				✓																			
4	นายอนุวัฒน์ วัฒนสงคิริ		✓			✓	✓	✓						✓			✓																			
5	นายปัญจะ เกษรทอง		✓			✓	✓	✓			✓									✓															
6	นายสุรี ภูวพันธ์		✓			✓	✓	✓							✓				✓																
7	นายประเสือง วิจารย์ปรีชา						✓			✓																										
8	นายโกศล ไกรฤกษ์																																			
9	นายยงยุทธ ยุติธรรม																																			
10	จสต.หรรษธรรม บัญญาที																																			
11	นายชัย ชิดชอบ			✓	✓	✓		✓			✓					✓																			
12	นายชุมพล ศิลปอาชา							✓																									✓			
13	นายปองพล อดิเรกสาร		✓				✓	✓							✓																					
14	นายเฉลิม เบญจพวัฒ						✓		✓									✓																		
15	นายไพฑูรย์ เครือแก้ว		✓	✓		✓													✓		✓		✓												
16	นายยงยศ ตุลาระกูล		✓		✓	✓			✓													✓	✓												

1
2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35
17 นายสมัคร ตุนศรเวช
18 ร.ต.ท.พรงธรรม ปัญญาคี
19 นายชูเกียรติ ศิลปลาภา
20 นายสมัคร ตุนศรเวช
21 ร.ท.เชาวรัน สัตติสัตติรี
22 นายปิยะนัฐ วัธราภรณ์
23 นายอาคม เอ่งฉ้วน
24 นายสุพิน ใจจิต
25 ร.ต.อ.เฉลิม ชมภูคำรุง
26 นายสุประดิษ สุรประพจน์
27 นายปิยะนัฐ วัธราภรณ์
28 นายกร ทัพทะรังสี
29 นายเสริมศักดิ์ กาญจน
30 นายประจวบ ไชยสาสน์
31 พล.ต.ท.ชิน ทงมุ่งวรรณ
32 นายชิระ มงคลรังษี
33 นายธรรศักดิ์ ศรีชวาลย์
34 นางบุหงา อุดมศักดิ์
35 นวบประทีป ศรีทาเวช
36 นายสำเนียง ศิริวาสน์ศิลป์
37 นายสมบา เมตตาริการมณ์
38 นายมนตรี ด่านไพบูลย์
39 นายสีหนาท อุชชา
40 นายสกุล ศรีพรหม
41 นายชุงศักดิ์ อุดมทิพย์
42 นายพรงค์ วงศ์วรรณ
43 นายสำราญ เจตนาศิลป์
44 นายเปรม มาลาทุล
45 นายเวียง วรเชษฐ์
46 นายเชาวลิต สุขชวัลย์
47 นายเกษม บุตรอุบล

43/2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
48 นายไชยณ เพชรอุ่าง							✓																	✓							✓	✓		
49 นายชวน หลีกภัย																																		
50 นายอานันท์ ปันยารชุน																																		
รวม		13	6	4	14	13	16	8	4	9	1	6	3	2	2	4	2	3	3	7	4	2	1	5	3	1	1	1	1	-	2	-	-	1

นายชิ่งชัยร์ มะลิการ ระเบียบสถิติราชการ

นายประจัญ ภล้ำนพคุณ รองเลขาธิการสถิติราชการ

องค์ประกอบสถิติราชการ 155 : 184

องค์ประกอบสถิติการคลัง 177 : 83

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. กรรมาธิการฯ ฝ่ายรัฐบาล มีจำนวน 13 คนคือ 1. นายสมหมาย ฮุน-ตระกูล 2. นายโกศล ไกรฤกษ์ 3. นายสมัคร สุนทรเวช 4. นายสุธี สิงห์เสน่ห์ 5. นายอำนวย ยศสุข 6. นายสัมพันธ์ ทองสมัคร 7. นายวงศ์ พลนิกร 8. พลอากาศเอกพะเนียง อานะรัฒน์ 9. นายพนัส สิมะเสถียร 10. นายเสนาะ อุนากูล 11. นายทวี หนุนภักดี 12. นายบดี จุฑามานนท์ 13. นายเสน่ห์ นาคสู่สุข

2. กรรมาธิการฯ ที่เสนอโดยพรรคชาติไทย มีจำนวน 13 คน คือ 1. นายชาญชัย ปทุมารักษ์ 2. จ่าสิบเอกทรงธรรม ปัญญาดี 3. นายธีรวิทย์ คุณหรัพย์ 4. นายบรรหาร ศิลปอาชา 5. นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา 6. นายปัญจะ เกสรทอง 7. นายผดุงศักดิ์ อุดรพิมพ์ 8. พันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์ 9. ดอกเตอร์ยุพา อุดมศักดิ์ 10. นายสกุล ศรีพรหม 11. นายสวัสดิ์ วงศ์กวี 12. พลตำรวจโทสืบ พงษ์สุวรรณ 13. ดอกเตอร์อนุวรรณ วัฒนพงศ์ศิริ

3. กรรมาธิการฯ ที่เสนอโดยพรรคกิจสังคม มีจำนวน 12 คน คือ 1. พันตำรวจโทบุญเลิศ เลิศปรีชา ส.ส.จังหวัดนครนายก 2. ดอกเตอร์เกษม ศิริสัมพันธ์ ส.ส.กทม. 3. ดอกเตอร์สุบิน ปิ่นขยัน ส.ส.จังหวัดเชียงใหม่ 4. นายมนตรี พงษ์พานิช ส.ส.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 5. นายพินิจ จันทรสุรินทร์ ส.ส.จังหวัดลำปาง 6. นายโอภาส พลศิลป ส.ส.จังหวัดลพบุรี 7. นายประยูทธ์ ศิริพานิชย์ ส.ส.จังหวัดมหาสารคาม 8. นายประสพ บุษราคัม ส.ส.จังหวัดอุดรธานี 9. นายสุวิทย์ คุณกิตติ ส.ส.จังหวัดขอนแก่น 10. นายนนทชัย โควสุรัจน์ ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี 11. นายจองชัย เที่ยงธรรม ส.ส.จังหวัดสุพรรณบุรี 12. นายพูนสวัสดิ์ มูลศาสตรสาหร ส.ส.จังหวัดสุรินทร์

4. กรรมาธิการฯ ที่เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ มีจำนวน 7 คน คือ 1. พันโทสนั่น ขจรประศาสน์ 2. คุณหวงเพชร ศรีทอง 3. คุณวัชรินทร์ เกาะนันดี 4. คุณวิเชียร คันฉอง 5. คุณมนูชาติ บุญสุวรรณ 6. คุณมาโนชญ์ วิชัยกุล 7. คุณไกรสร ตันติพงศ์

5. กรรมาธิการฯ ที่เสนอโดยพรรคประชากรไทย มีจำนวน 4 คน คือ 1. นายชัยสิทธิ์ ภูวกิรมย์ขวัญ ส.ส.กรุงเทพมหานคร 2. นายวโรทัย ภิญญูสาสน์ ส.ส.จังหวัดจันทบุรี 3. นายเกรียง จินวาลา ส.ส.กรุงเทพมหานคร และ 4. นายสราวุธ นิยมทรัพย์ ส.ส.นครปฐม

6. กรรมาธิการฯ ที่เสนอชื่อโดยพรรคชาติประชาธิปไตย มีจำนวน 2 คนคือ 1. นายปิยะ อังกินันทน์ และ 2. นายวิเชียร สอนน้อย

7. กรรมาธิการฯ ที่เสนอโดยพรรคก้าวหน้า พรรคสังคมประชาธิปไตย และพรรคประชาเสรี มีจำนวน 1 คน คือ 1. นายสุธี ภูวมันตุ์

ประธานได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในวาระที่ 2 ภายใน 30 วัน นับจากวันที่กำลังประชุมฯ ในวาระที่ 1 ซึ่งหมายความว่าคณะกรรมาธิการฯ จะต้องพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ให้เสร็จเรียบร้อยและเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนในวาระที่ 2 ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จากนั้นประธานฯ ได้กล่าวปิดประชุม เวลา 21.40 น.

การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณในขั้นกรรมาธิการฯ

หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 แล้ว คณะกรรมาธิการฯ ได้เริ่มประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ในระหว่างวันที่ 22 มิถุนายน จนถึงวันที่ 22 สิงหาคม 2528 รวมเวลาการพิจารณาทั้งสิ้น 40 วัน ในการประชุมครั้งแรก ๆ นั้น ได้มีการเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นประธาน รองประธานและอื่น ๆ ด้วย ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมได้มติเลือกนายสมหมาย ฮุนตระกูล เป็นประธานคณะกรรมาธิการฯ คนที่หนึ่ง และเลือกนายสุธี สิงห์เสน่ห์ เป็นรองประธานคนที่ 1 นายพนัส สิมะเสถียร เป็นรองประธานคนที่สอง นายบดี จุฬานนท์ เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ นายเสน่ห์ นาคสู่สุข เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ พันตำรวจโทบุญเลิศ เลิศปรีชา และพันโทสมัน ชจรประศาสน์ เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการ

ลักษณะการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณของกรรมาธิการฯ นั้น เป็นการพิจารณาตามมาตรา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณรายกระทรวง หบวงกรม โดยเริ่มจากงบกลาง งบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมาธิการเห็นว่ามีความสำคัญและจำเป็นต้องพิจารณาก่อน ในการประชุมพิจารณางบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ นั้น จะมีการพิจารณาเป็นรายกรม (เนื่องจากกรมเป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักในระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย) เมื่อคณะกรรมาธิการฯ พิจารณาถึงงบประมาณของกรมใดก็จะขอให้อธิบดีและเจ้าหน้าที่ของกรมนั้น ๆ ไปชี้แจงข้อมูลต่อคณะกรรมาธิการฯ เพื่อประกอบการพิจารณา ในการชี้แจงงบประมาณของเจ้าหน้าที่จากกรมและส่วนราชการต่าง ๆ นี้นับว่ามีความสำคัญต่อการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการฯ อย่างมาก ในขั้นตอนนี้คณะกรรมาธิการฯ จะซักถามข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏและไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณเพื่อสืบหาและตรวจสอบข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาในการตอบข้อซักถามของเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ นั้น นอกจากจะเป็นการชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลและเรื่องราวต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการสงสัยแล้ว ในบางกรณีเจ้าหน้าที่อาจสามารถเจรจาต่อรองกับคณะกรรมาธิการฯ เพื่อให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปในลักษณะที่ให้ประโยชน์กับการปฏิบัติงานของหน่วยราชการนั้น ๆ ได้มากขึ้นอีกด้วย การเจรจาต่อรองระหว่างคณะกรรมาธิการกับหน่วยราชการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นับเป็นเรื่องน่าสนใจมากทั้งนี้เพราะมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ อยู่ไม่น้อยเลย

ผลการพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการฯ ส่วนใหญ่มักจะปรากฏออกมาในรูปของการตัดงบประมาณหรือการยืนยันตัวเลขงบประมาณที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ในบางกรณีมีการเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณให้แก่บางกิจกรรมของส่วนราชการ (เช่นการเพิ่มยอดวงเงินงบประมาณในงบกลางสำหรับเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจำนวน 502,814,890 บาท และสำหรับค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบทจำนวน 810,000,000 บาท และเพิ่มวงเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังสำหรับงานจัดการเงินกู้ (แผนงานชำระหนี้เงินกู้ 300,000,000 บาท) นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการฯ และกรรมาธิการรายบุคคลอาจเสนอความเห็นและตั้งข้อสังเกตุประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการด้วย จากการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ปี 2528 นี้ คณะกรรมาธิการฯ ได้

มีข้อสังเกตประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ไว้ 9 ประการดังนี้[3]

1. การดำเนินงานเกี่ยวกับโครงการเงินกู้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

1.1 การกู้เงินจากต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลควรพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความจำเป็น ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการเงินกู้ ตลอดจนแหล่งเงินกู้ เงื่อนไขสัญญา และผลประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการนั้นต้องคุ้มค่ากับการลงทุน รวมทั้งกรณี ค่าใช้จ่ายในการสำรวจออกแบบ การควบคุมการก่อสร้าง และการจ้างบริษัทที่ปรึกษาของแต่ละโครงการควรพิจารณาดำเนินการเฉพาะเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

1.2 ในการบริหารโครงการเงินกู้ รัฐบาลควรกำชับให้มีการวางแผนดำเนินงานให้รัดกุม และกำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของโครงการเป็นระยะ ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ หากพบว่ามีโครงการใดมีปัญหาในทางปฏิบัติ เกิดความล่าช้าเสียหาย รัฐบาลควรรีบพิจารณาแก้ไขหรือทบทวนโครงการดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไป หรือยกเลิกโครงการเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ ตลอดจนควรกำหนดมาตรการลงโทษหัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้รับผิดชอบโครงการที่เกิดความล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลสมควร เป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาประเทศตามโครงการเงินกู้นั้น ๆ รวมทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผูกพันเงินกู้ที่มิได้ใช้เงินกู้ตามเงื่อนไขในสัญญาด้วย

1.3 สำหรับรายละเอียดโครงการเงินกู้ รัฐบาลควรกำชับไม่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ กำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายเงินกู้ในลักษณะรายจ่ายประจำประเภทค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ตลอดจนครุภัณฑ์สำนักงานและครุภัณฑ์อื่น ๆ ที่สามารถใช้จ่ายจากเงินงบประมาณได้

---

[3] กองบรรณาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 และรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ รัฐสภา เล่ม 1 หน้า 81-83.

2. การออกแบบก่อสร้างของส่วนราชการ

ปรากฏว่าในการตั้งงบประมาณรายจ่ายค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างมีหลายส่วนราชการได้ดำเนินการออกแบบรายการก่อสร้างโดยกำหนดเนื้อที่ใช้สอยเกินไปกว่าที่ได้กำหนดไว้ในโครงการหรือที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ ซึ่งทำให้เกิดเป็นภาระแก่งบประมาณและเป็นปัญหาในการจัดสรรงบประมาณในปีต่อ ๆ ไป รัฐบาลควรกำชับให้ทุกส่วนราชการยึดหลักการที่ได้กำหนดไว้ในโครงการตลอดจนราคากลางและมาตรฐานค่าก่อสร้างที่สำนักงบประมาณได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

3. การประกวดราคาการก่อสร้างของส่วนราชการ

ปรากฏว่าการประกวดราคาการก่อสร้างของส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่เป็นไปอย่างเสรีและเสมอภาคเท่าที่ควร รัฐบาลควรปรับปรุงวิธีการหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกวดราคาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความเสมอภาคเป็นหลักในการพิจารณา มิใช่กำหนดเงื่อนไขให้เอื้ออำนวยแก่บริษัทเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาไว้กับส่วนราชการ หากบริษัทใดมีความสามารถก็ควรเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันได้อย่างเสรี

4. การดำเนินการเกี่ยวกับการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า

ปรากฏว่าการดำเนินงานก่อสร้างระบบสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ซึ่งเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกร การให้เงินอุดหนุนค่ากระแสไฟฟ้าซึ่งให้ราษฎรออกค่าใช้จ่ายสมทบด้วยนั้น รัฐบาลควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และควรมีนโยบายขอลดอัตราค่ากระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคลงตามสมควร

5. การประสานงานด้านสาธารณูปโภคในเขตกรุงเทพมหานคร

ปรากฏว่าการดำเนินงานด้านสาธารณูปโภคในเขตกรุงเทพมหานคร เช่น การก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ประปา ไฟฟ้า และโทรศัพท์ ไม่มีการประสานงานกัน รัฐบาลควรแก้ไขโดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทำการก่อสร้างสาธารณูปโภคดังกล่าวในคราวเดียวกัน เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณและขจัดปัญหาการจราจรติดขัดไปด้วย

6. เงินอุดหนุนของส่วนราชการต่าง ๆ

ปรากฏว่าปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลต้องงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นการอุดหนุนแก่สมาคมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น ในกรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัย ฯลฯ รัฐบาลควรกำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนที่แน่ชัดเพื่อมิให้มีการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเพื่อการนี้ และไม่เป็นภาระแก่งบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป

7. งานจัดการศึกษานักเรียนไทยในต่างประเทศ

ปรากฏว่างานจัดการศึกษานักเรียนไทยในต่างประเทศของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในปีหนึ่ง ๆ เป็นภาระแก่งบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ควรที่รัฐบาลจะโอนงานนี้ให้อยู่ในความดูแลของสถานทูตในประเทศนั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ

8. การฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่น

ปรากฏว่ามีหลายส่วนราชการที่ดำเนินการฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่น ซึ่งเป็นการอบรมกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันในวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน รัฐบาลควรกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านั้นได้พิจารณาประสานงานกัน และดำเนินการจัดการฝึกอบรมในหลักสูตรเดียวกันเพื่อขจัดความซ้ำซ้อน ซึ่งจะเป็นการประหยัดเวลาในการฝึกอบรม และประหยัดงบประมาณด้วย

9. การเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม

ปรากฏว่าปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบริหารงานของนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม โดยไม่มีการกำหนดแผนล่วงหน้าว่าจะเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเอง ให้อยู่ในความดูแลของจังหวัดได้ในปีใด สำหรับสหกรณ์นิคมก็การกำหนดว่า จะให้เป็นสหกรณ์การเกษตรได้ในปีใด เพื่อให้นิคมต่าง ๆ เหล่านั้นช่วยตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งทางราชการอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลควรรีบดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้โดยด่วน[4]

---

[4] กองกรรมาธิการ สำนักงานบรรณาธิการรัฐสภา, ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2528 และรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐสภา เล่มที่ 1, หน้า 81-83

เมื่อคณะกรรมาธิการฯ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ เสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะเสนอผลการพิจารณาต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ต่อไปตามลำดับ

การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในวาระที่ 2

รัฐบาลได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภาขึ้นในวันที่ 30 สิงหาคม 2527 ในการประชุมฯ ครั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ในวาระที่ 2 และ 3 ตามลำดับ

ก่อนถึงวาระการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 นั้น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเห็นชอบร่างกฎหมายอื่น ๆ ตามระเบียบวาระการประชุมจำนวน 2 ฉบับ จากนั้นได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้เสนอญัตติขอให้เปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมโดยให้นำเรื่องด่วนก็อร่าง พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาพิจารณาก่อนที่จะถึงวาระการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในวาระที่ 2 และ 3 ตามระเบียบวาระการประชุมเดิม ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่ามีผู้เสนอขอเปลี่ยนแปลงวาระการประชุมในลักษณะดังกล่าวนี้อีกหลายท่านจากหลายพรรคการเมือง จึงขอให้ที่ประชุมในพิจารณาในเรื่องนี้ ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ได้มี ส.ส. อภิปรายแสดงความคิดเห็น 17 คน และมีรัฐมนตรีชี้แจงตอบข้อซักถามจำนวน 2 คน ประเด็นการอภิปรายโดยสรุปก็คือ ส.ส.ที่ต้องการขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมเกรงว่าหากสภาผู้แทนฯ พิจารณา พ.ร.บ.งบประมาณฯ เสร็จแล้ว รัฐบาลอาจประกาศปิดสมัยประชุมวิสามัญและจะมีผลทำให้ไม่สามารถนำร่าง พ.ร.บ. กรุงเทพมหานครซึ่งผ่านการพิจารณาของกรรมาธิการไปแล้วเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนฯ ในวาระที่ 2 และ 3 ในสมัยประชุมนี้ได้ อันจะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวด้วยล่าช้าไปโดยไม่จำเป็น ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ปรารถนาที่จะให้สภาผู้แทนฯ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ก่อนแล้วจึงจะพิจารณาร่างกฎหมายกรุงเทพมหานครและร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่ยังค้างอยู่อีกหลายฉบับ ดังนั้นถ้าหาก ส.ส. ที่เสนอขอแปรญัตติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ไว้จะช่วยกันถอนญัตติลงไปบ้างให้เหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็นและมีความสำคัญจริง ๆ ก็จะช่วยให้การ

พิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ เสร็จเรียบร้อยรวดเร็วยิ่งขึ้น และจะได้มีเวลาพิจารณาร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่ค้างอยู่ต่อไป ทั้งนี้รัฐบาลให้สัญญาที่จะไม่ปิดสมัยประชุมวิสามัญครั้งนี้จนกว่าสภาผู้แทนฯ จะได้พิจารณากฎหมายที่ค้างอยู่ดังกล่าวให้เสร็จเรียบร้อย

ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ตกลงร่วมกันที่จะพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ไปตามระเบียบวาระการประชุมที่มีอยู่เดิม อย่างไรก็ตามผลจากการหารือร่วมกันในประเด็นดังกล่าวทำให้ ส.ส. จำนวนมากได้ถอนคำขอแปรญัตติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในวาระที่ 2 ไปเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยลงโดยเร็วตามความปรารถนาของรัฐบาล อนึ่งการที่รัฐบาลขอให้ ส.ส. ถอนคำขอแปรญัตติดังกล่าวได้นั้นอย่างน่าพอใจก็เพราะว่าคำขอแปรญัตติส่วนใหญ่ (อาจมีสัดส่วนถึงร้อยละ 75 ของคำขอแปรญัตติทั้งหมด) เป็นคำขอแปรญัตติของ ส.ส. ที่สังกัดพรรครัฐบาลทั้งสิ้น

หลังจากการหารือเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมได้ข้อยุติแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ขอให้ประธานคณะกรรมาธิการฯ แถลงผลการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ต่อที่ประชุม ในการนี้ประธานคณะกรรมาธิการฯ (นายสมหมาย ฮุนตระกูล) ได้กล่าวรายงานผลการพิจารณาของกรรมาธิการฯ ซึ่งสรุปได้ว่าคณะกรรมาธิการฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดวิธีไว้สำหรับส่วนราชการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ มี 4 ประการ คือ 1. ปรับลดยอดวัสดุน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นของทุกส่วนราชการร้อยละ 4 ยกเว้นกระทรวงกลาโหมและกรมตำรวจ 2. ปรับลดยอดค่าใช้สอยและค่าตอบแทนบางรายการ ได้แก่ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าพาหนะ ค่าจ้างเหมาบริการและค่าอาหารทำการนอกเวลาให้ลดลงเหลือเท่าที่จำเป็นจริง ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่ายรายการต่าง ๆ เหล่านี้ลงบ้าง 3. ปรับลดราคามาตรฐานครุภัณฑ์บางรายการ โดยเฉพาะครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่งสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ถ้าในงานหรือโครงการใดมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายรายการครุภัณฑ์ ยานพาหนะ และขนส่งไว้เป็นจำนวนสูงเกิน 10 คัน ให้พิจารณาปรับลดลงร้อยละ 30 ยกเว้นกระทรวงกลาโหม ตำรวจ ทางหลวง กรมตำรวจ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงยุติธรรม นอกนั้นยังตัดลดรายการ

กรุภัณฑ์อื่น ๆ ที่คณะกรรมาธิการเห็นว่าน่าจะชะลอการจัดหาไว้ได้ หรือตั้งไว้เกินมาตรฐาน

4. ให้ปรับลดราคามาตรฐานค่าก่อสร้างบางรายการลง และตัดลดงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้สูงกว่าราคามาตรฐานที่กำหนดเสียใหม่ นอกจากนั้นให้ปรับลดค่าก่อสร้าง ในกรณีที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายผูกพันต่อเนื่องมาจากปีงบประมาณ 2527 ซึ่งเมื่อทราบผลการประกวดราคาแล้วจะมีผลทำให้ตัดลดงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ลง หรือเลื่อนไปจ่ายในปีงบประมาณ 2529 ได้ โดยให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายตามที่ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องใช้จ่ายจริงตามสัญญา หรือตามประมาณการที่ปรับปรุงใหม่เท่านั้น ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวนี้ มีผลให้ตัดลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ได้เป็นจำนวน 1,612,814,890 บาท และคณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นว่าควรนำงบประมาณที่ตัดได้เป็นจำนวน 1,612,814,890 บาท ไปเพิ่มในรายการต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ คือ

1. มาตรา 4 งบกลางเพิ่มจำนวน 1,312,814,890 บาท ได้แก่ (9) เป็นเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น 102,814,890 บาท (11) ค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท และโครงการพัฒนาในจังหวัด 810 ล้านบาท

2. มาตรา 7 กระทรวงการคลังเพิ่มจำนวน 300 ล้านบาทในรายการ ก. สำนักงานปลัดกระทรวง ข. แผนงานชำระหนี้เงินกู้ 1. การจัดการเงินกู้รายจ่ายอื่น รายการชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ในประเทศจำนวนเงิน 300 ล้านบาท

ผลการพิจารณางบประมาณรายจ่ายคงตั้งยอดไว้เป็นจำนวนเท่าเดิมคือ 213,000 ล้านบาท ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2528 ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการไว้แล้ว การพิจารณาของกรรมาธิการที่ได้ตัดงบประมาณรายจ่ายลงบางรายการ และเพิ่มงบประมาณรายจ่ายบางรายการแล้ว ยังได้เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายบางรายการให้ถูกต้องและเหมาะสมด้วย ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีสมาชิกผู้มีเกียรติเสนอขอแปรญัตติจำนวนทั้งสิ้น 131 ท่าน มีท่านสมาชิกผู้ขอแปรญัตติส่งบัญชีแปรญัตติไว้

73 ท่าน ปรากฏตามรายละเอียดในรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญจำนวน 2 เล่มที่ได้เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2[5]

จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ขอให้เลขาธิการรัฐสภา (ร้อยตรีปกิธาน เดิศฤทธิ์) อ่านร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 เรียงตามมาตราและได้ชี้แจงให้ที่ประชุมทราบว่าเมื่อเลขาธิการฯ อ่านถึงมาตราใดที่ ส.ส. ได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ก็ขอให้อภิปรายในมาตรานั้น ๆ จากนั้นประธานจะขอมติที่ประชุมว่าจะเห็นควรตัดงบประมาณหรือจะยืนยันตามข้อเสนอของกรรมาธิการ ถ้าหากที่ประชุมมีมติให้ตัดงบประมาณก็จะพิจารณาต่อไปว่าจะตัดงบประมาณตามคำแปรญัตติของ ส.ส. ท่านใด อย่างไร ต่อไปตามลำดับ

ในขั้นการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ เรียงตามมาตรานี้ ปรากฏว่ามีมาตราที่ ส.ส. อภิปรายแปรญัตติมากที่สุดก็คือ มาตราที่ 9 (งบประมาณฯ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) มีผู้อภิปรายทั้งสิ้น 20 คน มาตราที่มีผู้อภิปรายมากในลำดับรองลงมาคือมาตราที่ 5 มีผู้อภิปรายทั้งสิ้น 15 คน ในขณะเดียวกันก็มีหลายมาตราที่มีผู้ถอนคำแปรญัตติและไม่มีการอภิปรายใด ๆ ทั้งสิ้น (โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นการอภิปราย และจำนวนผู้อภิปรายในแต่ละมาตราในตารางที่ 3.6 ของบทที่ 3)

หลังจากที่ ส.ส. ผู้ขอแปรญัตติได้อภิปรายในแต่ละมาตราไปแล้ว ประธานฯ ได้ขอให้ที่ประชุมลงมติว่าจะให้ตัดงบประมาณฯ หรือจะให้ยืนยันตามร่าง พ.ร.บ. ที่กรรมาธิการเสนอก็ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติยืนยันตามร่างฯ ที่กรรมาธิการเสนอในทุกมาตราโดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งสิ้น

---

[5] ศูนย์เชาวเลข, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2527 สมัยวิสามัญ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2527 ณ ห้องประชุมรัฐสภา, หน้า 35-36.

การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในวาระที่ 3

เมื่อที่ประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 2 เสร็จเรียบร้อยแล้ว ประธานได้ดำเนินการประชุมพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อเนื่องกันไป ในขั้นนี้ ประธานได้ถามมติที่ประชุมว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ปี 2528 ที่ได้พิจารณามาแล้วข้างต้น ปรากฏว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวในวาระที่ 3 ด้วยคะแนนเสียง 183 ต่อ 48 คะแนน ประธานจึงสรุปผลการพิจารณาว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528

หลังจากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการฯ ที่เสนอแนบท้ายร่าง พ.ร.บ.ฯ เพื่อขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าได้มีผู้ขออภิปรายเพื่อขอแก้ไขข้อความในข้อสังเกตฯ ข้อที่ 6 หลังจากที่ประชุมได้มีมติให้เพิ่มข้อความให้ชัดเจนยิ่งขึ้นแล้วก็ได้มีมติเห็นชอบในข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ จึงเป็นอันสิ้นสุดการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร

2.3 การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ในวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงวุฒิสภา หากพ้นกำหนดนี้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการต่อไปเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ถ้าวุฒิสภายับยั้งหรือไม่เห็นชอบด้วย และส่งกลับสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

สำหรับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 นั้น วุฒิสภาได้ดำเนินการพิจารณาไปตามขั้นตอนตามปกติอันเกี่ยวกับกรณีของสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวแล้ว

ข้างต้น กล่าวคือในวาระที่ 1 มีการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหรือไม่รับหลักการของร่าง พ.ร.บ. ซึ่งปรากฏว่าวุฒิสภามีมติรับหลักการ ในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. เป็นรายมาตราและมีการลงมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.ขั้นสุดท้ายในวาระที่ 3 ตามลำดับ เนื่องจากวุฒิสภามีเวลาพิจารณาร่าง พ.ร.บ. น้อย (มีกำหนด 15 วัน) ดังนั้น จึงไม่สามารถพิจารณารายละเอียดของร่าง พ.ร.บ. ได้มากนัก และผลการพิจารณาของวุฒิสภาในกรณีของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 นี้ จึงเป็นการยืนยันตามร่างฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเห็นชอบแล้วโดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งสิ้น

2.4 การประกาศใช้เป็นกฎหมาย

หลังจากได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีได้นำร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา เป็นอันสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 โดยสังเขป

2.5 สรุป

จากลักษณะกระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ที่เสนอไว้ข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า ขั้นตอนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่สำคัญที่สุดในกระบวนการดังกล่าวก็คือ ขั้นตอนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร และเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ งบประมาณ ซึ่งกล่าวได้ว่ามีผลอย่างสำคัญยิ่งต่อการพิจารณาอนุมัติร่างพ.ร.บฯ เหนือขั้นตอนอื่นใดทั้งหมด ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯของสภาผู้แทนราษฎร โดยได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการพิจารณาฯ ในขั้นกรรมาธิการ ซึ่งจะได้เสนอผลการวิเคราะห์ประเด็นการวิจัยดังกล่าวในบทที่ 3 ต่อไป

บทที่ 3
การวิเคราะห์ในส่วนที่ 1

ความสอดคล้องระหว่างการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ประจำปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงาน

ข้อเขียนในบทที่ 2 ที่ผ่านมาได้นำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณระหว่างประจำปีงบประมาณ 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรไว้พอสมควร ในข้อเขียนส่วนนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ประเด็นการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ในประเด็นแรกที่ว่าการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรมีความสอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานหรือไม่และมากน้อยเพียงใด ในลำดับต่อไปจะได้เสนอแบบจำลองการวิเคราะห์และผลการวิเคราะห์ตามลำดับ

3.1 แบบจำลองการวิเคราะห์

ลักษณะแบบจำลองการวิเคราะห์ในประเด็นแรกนี้เป็นการเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานที่คิดว่าน่าจะเป็นในบริบทของกระบวนการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรไทยดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 3.1 ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของลักษณะกิจกรรมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณพร้อมทั้งแนวทางการวิเคราะห์เปรียบเทียบในการวิจัยครั้งนี้ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 3.1

แบบจำลองการวิเคราะห์

	กิจกรรมในขั้นตอนที่ 1 การให้ความเห็นชอบในหลักการงบประมาณ	กิจกรรมในขั้นตอนที่ 2 การพิจารณารายละเอียดในโครงสร้างแผนงาน	กิจกรรมในขั้นตอนที่ 3 การให้ความเห็นชอบแผน แผนงานและงบประมาณในภาพรวม
กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงาน	1. การให้ความเห็นชอบในวัตถุประสงค์และแนวนโยบายของรัฐบาล 2. การให้ความเห็นชอบโครงสร้างแผนงาน	1. การพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของแผนงานหลัก 2. การพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของแผนงานรอง 3. การพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของหน่วยกิจกรรมและจำนวนเงินงบประมาณ	1. การให้ความเห็นชอบโครงสร้างแผนงานและรายละเอียดในจำนวนเงินงบประมาณในขั้นสุดท้าย
กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร	1. <u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ในวาระที่ 1</u> – พิจารณาลักษณะภารกิจจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1	1. <u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ในชั้นกรรมาธิการ</u> พิจารณาจาก – หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการ – การตั้งประเด็นการซักถาม ข้อสังเกตและการเสนอความเห็นในที่ประชุมกรรมาธิการ – ลักษณะการตัดงบประมาณของกรรมาธิการ 2. <u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 2</u> – พิจารณาลักษณะภารกิจจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2	<u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 3</u> – พิจารณาจากลักษณะการลงมติเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 3

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขั้นตอนที่ 1 การให้ความเห็นชอบในหลักการงบประมาณ ในขั้นตอนแรกนี้สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาความถูกต้อง เหมาะสมของวัตถุประสงค์และนโยบายหลัก ๆ ของรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการพิจารณาว่ารัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาอะไรหรือมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดสิ่งใดขึ้นในระบบเศรษฐกิจสังคมและมีแนวทางการดำเนินงาน (แนวนโยบายของรัฐ) อย่างไร นอกจากนั้นจะต้องพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย และแนวนโยบายดังกล่าวมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่และที่คาดว่าน่าจะเป็นต่อไปมากน้อยเพียงใด และมีโอกาสที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายที่ว่านั้นได้มากน้อยเพียงใด จากนั้นจึงลงมติให้ความเห็นชอบหลักการงบประมาณในที่สุด กล่าวโดยสรุปแล้วการพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. การให้ความเห็นชอบในวัตถุประสงค์และแนวนโยบายของรัฐบาล

2. การให้ความเห็นชอบในโครงสร้างแผนงาน

3. การลงมติให้ความเห็นชอบในหลักการงบประมาณ

ในการวิจัยครั้งนี้จะทำการวิเคราะห์ว่าการให้ความเห็นชอบในหลักการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร มีลักษณะสอดคล้องกับกระบวนการที่กล่าวถึงข้างต้นหรือไม่ โดยจะพิจารณาจากลักษณะการอภิปราย และการลงมติรับหลักการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นการรับหลักการร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 2 : การพิจารณารายละเอียดโครงสร้างแผนงาน ในขั้นตอนนี้จะประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญ ๆ 2 ประการคือ

1) การพิจารณาเห็นชอบแผนงานหลัก ประกอบด้วย (1) การพิจารณาความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์และแนวนโยบายงบประมาณในภาพรวมกับวัตถุประสงค์

และเป้าหมายของแผนงานหลักแต่ละด้าน (2) พิจารณาความจำเป็นเร่งด่วนของแผนงานหลักแต่ละด้าน (3) พิจารณาความเพียงพอและความเหมาะสมของระดับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานหลักในแต่ละกลุ่มหรือสาขาที่จะสนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมของแผนงานในกลุ่มหรือสาขานั้น ๆ (4) พิจารณาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของแผนงานหลักในแต่ละด้าน

(2) การพิจารณาเห็นชอบแผนงานรองระดับต่าง ๆ มีหลักการพิจารณาคล้ายกับกรณีของแผนงานหลักข้างต้น กล่าวคือ จะต้องพิจารณาความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานหลักและแผนงานรองในทุกระดับ การพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ความเพียงพอ และความเหมาะสมในระดับเป้าหมายของแผนงานรองที่จะผลักดันให้แผนงานในระดับสูงขึ้นไปตามลำดับ สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และการพิจารณาความเป็นไปได้ของแผนงานรองแต่ละระดับ

(3) การพิจารณาเห็นชอบกิจกรรมและจำนวนเงินงบประมาณ ในลำดับสุดท้ายของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานจะเป็นการพิจารณาความสอดคล้องและความเพียงพอของระดับเป้าหมายของกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ในฐานะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะผลักดันให้แผนงานรองและแผนงานหลักสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิผล

นอกจากนั้น การพิจารณาเห็นชอบในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ จะต้องครอบคลุมถึงการพิจารณาความเหมาะสมของจำนวนเงินงบประมาณที่จะต้องใช้ในการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ด้วย การพิจารณาความเหมาะสมของจำนวนเงินงบประมาณในแต่ละกิจกรรมดังกล่าวนี้อาจจะต้องพิจารณาถึงรายละเอียดการขอตั้งงบประมาณในการจัดซื้อจัดหาวัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรการบริหารต่าง ๆ ด้วยหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่สถาบันรัฐสภาเห็นว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารได้มีการตรวจสอบความถูกต้องของรายการจัดซื้อจัดหาปัจจัยการบริหารมาอย่างดีแล้วก็อาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดของวงเงินงบประมาณแต่ละโครงการหรือกิจกรรมแต่อย่างใด แต่ถ้าหากสถาบันรัฐสภาไม่ไว้วางใจในความถูกต้อง

หรือความบริสุทธิ์ใจของฝ่ายบริหารในการจัดทำคำของบประมาณในรายละเอียดปลีกย่อยก็อาจมีการพิจารณาถึงรายละเอียดของประมาณการรายจ่ายในแต่ละรายการเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติในระบบงบประมาณแบบแสดงรายการก็ได้ตามแต่กรณี

สำหรับการวิเคราะห์สภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในขั้นตอนที่สองตามหลักการที่กล่าวถึงนี้หรือไม่นั้น จะพิจารณาจากกิจกรรมของสภาฯ 2 ประการคือ

(1) <u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในชั้นกรรมาธิการฯ</u> ในส่วนนี้จะพิจารณาจาก

- แนวทางและหลักเกณฑ์การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ของกรรมาธิการฯ
- การตั้งประเด็นการซักถาม ข้อสังเกต และการเสนอบทความเห็นในที่ประชุมกรรมาธิการฯ
- ลักษณะการตัดงบประมาณของกรรมาธิการฯ

(2) <u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 2</u> ในส่วนนี้จะพิจารณาจากลักษณะการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2

<u>ขั้นตอนที่ 3 : การให้ความเห็นชอบแผน แผนงาน และงบประมาณในภาพรวม</u> ภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรในขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานก็คือการให้ความเห็นชอบโครงสร้างแผนงานและรายละเอียดในจำนวนเงินงบประมาณกิจกรรมที่สำคัญในขั้นนี้ก็คือการจัดทำรูปผลการพิจารณาในขั้นตอนที่ 1 และ 2 ในรูปของโครงสร้างแผนงาน สรุปผลดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างแผนงานในภาพรวมและจำนวนงบประมาณที่จัดสรรให้แก่แผนงานและกิจกรรมแต่ละด้าน การพิจารณาอนุมัติในขั้นสุดท้ายนี้เป็นการให้ความเห็นชอบผลสรุปสุดท้ายที่จัดทำขึ้นนั่นเอง ฉะนั้นขั้นตอนนี้จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงในรายละเอียดของคำของบประมาณและไม่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขส่วนประกอบปลีกย่อยใด ๆ

ประเด็นการพิจารณาจึงอยู่ที่การตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบผลการพิจารณาทั้งหมดที่ได้กระทำมาแล้วหรือไม่เท่านั้น

ในการวิจัยครั้งนี้ จะทำการวิเคราะห์พฤติกรรมการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรโดยการพิจารณาจากการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 3 ว่าสอดคล้องกับหลักการที่กล่าวถึงข้างต้นหรือไม่อย่างไร

3.2 ผลการวิเคราะห์

ในลำดับต่อไปจะได้ทำการวิเคราะห์พฤติกรรมการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรว่าสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส.หรือไม่ ทั้งนี้จะได้เสนอผลการวิเคราะห์ตามลำดับขั้นตอนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่ได้กำหนดไว้ในแบบจำลองการวิเคราะห์ข้างต้นดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : การให้ความเห็นชอบในหลักการงบประมาณ

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 เริ่มต้นโดยนายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายและสาระสำคัญบางประการของงบประมาณปี 2528 จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านและพรรครัฐบาลอภิปรายแสดงความคิดในประเด็นต่าง ๆ ที่แต่ละบุคคลใช้ความสนใจก่อนที่จะลงมติรับหรือไม่รับหลักการของร่าง พ.ร.บ. ในขั้นตอนสุดท้ายของการให้ความเห็นชอบในหลักการงบประมาณการวิเคราะห์ลักษณะการพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี 2528 ว่ามีความสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงานตามแบบจำลองที่กล่าวถึงข้างต้นหรือไม่ในที่นี้จึงน่าจะต้องพิจารณาลักษณะการอภิปรายของ ส.ส. ในวาระที่ 1 เป็นสำคัญ

จากการสำรวจข้อมูลในบันทึกรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2527 สมัยสามัญ เมื่อวันพุธที่ 20 มิถุนายน 2527 ปรากฏว่าการอภิปรายของส.ส.ส่วนใหญ่มุ่งไปที่ประเด็นสำคัญ ๆ 3 ประการด้วยกันคือ (โปรดพิจารณาตารางที่ 2.1 ประกอบ)

1. ประเด็นเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ประเด็นดังกล่าวนี้มีผู้อภิปรายจำนวนมากที่สุดถึง 21 คน หรือเท่ากับ 41% ของจำนวนผู้อภิปรายในวาระที่ 1 ทั้งสิ้น 51 คน เนื้อหาของคำอภิปรายส่วนใหญ่เป็นการกล่าววิพากษ์วิจารณ์ผลการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินการคลังของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา (ปี 2529 และก่อนหน้านั้น) ว่าประสพความล้มเหลว รัฐบาลดำเนินการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มมากขึ้นโดยมิได้สำนึกถึงความรับผิดชอบเท่าที่ควร การบริหารโครงการเงินกู้และการบริหารหนี้สาธารณะโดยทั่วไปขาดประสิทธิภาพ การขาดดุลงบประมาณเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งสูงกว่าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ยิ่งไปกว่านั้น ส.ส.หลายท่านอ้างข้อสังเกตไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับที่เคยเป็นมาในปีก่อน ๆ และจะส่งผลทำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณจนต้องนำเงินคงคลังออกมาชดเชยในช่วงปลายปีงบประมาณอีกเช่นเคย นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้ว ส.ส.หลายท่านได้อภิปรายในลักษณะประเมินสภาวะทางเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่โดยทั่วไปในขณะนั้นและในปีงบประมาณ 2528 ที่จะมาถึงว่าระบบเศรษฐกิจที่ซบเซาและมีการว่างงานในอัตราสูงจะยังคงเป็นอยู่ต่อไปในปี 2528 ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไม่มีวัตถุประสงค์และนโยบายที่เด่นชัดและเพียงพอที่จะบรรเทาสภาวะทางเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้นได้

2. ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ มี ส.ส.อภิปรายในประเด็นนี้จำนวน 16 คน หรือเท่ากับ 31% ของจำนวนส.ส.ทั้งหมดที่อภิปรายในวาระที่ 1 เนื้อหาของคำอภิปรายในเรื่องนี้ส่วนใหญ่เป็นการกล่าววิพากษ์วิจารณ์การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของรัฐบาลและหน่วยราชการต่าง ๆ ในปีที่ผ่านมาว่ามีการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างไม่ประหยัดและมีการคอรัปชั่นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เงินงบราชการลับ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการไม่ควบคุมตรวจสอบให้ทั่วถึง และเชื่อว่าการบริหารงบประมาณในปี 2528 จะยังคงเป็นอยู่ในสภาพเดิมต่อไป ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไม่มีวัตถุประสงค์และนโยบายที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นแต่อย่างใด

3. ประเด็นเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศ มีส.ส.จำนวนไม่น้อยที่อภิปรายเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลในหลายเรื่องด้วยกัน นโยบายที่มีการกล่าวถึงกันมากมี 7 เรื่องด้วยกันคือ

(1) นโยบายด้านการพัฒนาการเกษตร มีผู้อภิปรายในเรื่องนี้จำนวน 16 คน หรือคิดเป็น 31% ของผู้อภิปรายในวาระที่ 1 ทั้งหมด เนื้อหาของการอภิปรายมี 3 ประเด็นหลัก ๆ คือ ประเด็นแรกเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ผลการดำเนินนโยบายการพัฒนาด้านการเกษตรในปีที่ผ่าน ๆ มาว่าไม่สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรได้ ในประเด็นที่สองเป็นการตั้งข้อสังเกตว่าจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรสำหรับการพัฒนาด้านการเกษตรในปี 2528 มีจำนวนน้อยเกินไปไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านการเกษตรที่มีอยู่ได้ ในประเด็นที่สามเป็นการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของหน่วยราชการที่รับผิดชอบในด้านการเกษตรว่ามิได้ใช้ความพยายามในการดำเนินการช่วยเหลือราษฎรเท่าที่ควร ผลการดำเนินงานจึงขาดประสิทธิภาพล่าช้าเพราะขาดการตรวจสอบควบคุมจากหน่วยงานในส่วนกลางและเชื่อว่าจะยังคงเป็นเช่นนี้อยู่ต่อไปในปีงบประมาณ 2528

(2) นโยบายด้านการส่งเสริมการลงทุน มีผู้อภิปรายถึงเรื่องนี้จำนวน 15 คน หรือประมาณ 29% ของจำนวนผู้อภิปรายในวาระที่ 1 ทั้งหมด เนื้อหาของการอภิปรายส่วนใหญ่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลที่ผ่านมาประสพความล้มเหลว ไม่สามารถเพิ่มจำนวนการจ้างงานและการส่งออกแบบที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ได้ สภาพการณ์ดังกล่าวจะยังคงมีอยู่ต่อไปในปีงบประมาณ 2528 ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไม่มีนโยบายใด ๆ ที่จะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้

(3) นโยบายการป้องกันประเทศและการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ มีผู้อภิปรายในเรื่องนี้จำนวน 6 คน หรือประมาณ 11% ของจำนวนผู้อภิปรายในวาระที่ 1 ทั้งหมด เนื้อหาของการอภิปรายทั้งหมดเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณด้านการป้องกันประเทศไว้มากเกินไปจนทำให้มีเงินงบประมาณหรือไว้สำหรับการพัฒนาประเทศน้อยมากทั้ง ๆ ที่นโยบายในเรื่องหลังนี้มีความสำคัญเร่งด่วนมากกว่า ผู้อภิปรายจึงเสนอให้รัฐบาลลดจำนวนเงินงบประมาณด้านการป้องกันประเทศลงและนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ในกิจการด้านการพัฒนาแทน

(4) นโยบายด้านการพัฒนาการศึกษา มีผู้อภิปรายเรื่องนี้จำนวน 5 คน (9.8% ของผู้อภิปรายในวาระที่ 1 ทั้งหมด) ผู้อภิปรายส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐบาลจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาในปี 2528 น้อยเกินไป นอกจากนั้น ส.ส.บางท่านตั้งข้อสังเกตว่าการจัดการศึกษาในขณะนั้นนอกจากจะไม่เพียงพอในทุกระดับแล้วยังดำเนินการไม่สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนของสังคมอีกด้วย เฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาในระดับก่อนวัยเรียนยังไม่กระจายไปสู่ชนบทมากเท่าที่ควร ในขณะที่งบประมาณในระดับอุดมศึกษามีจำนวนมากเกินไป

(5) นโยบายการพัฒนาชนบท มี ส.ส.อภิปรายในประเด็นนี้จำนวน 4 คน เนื้อหาของการอภิปรายส่วนใหญ่เป็นการท้วงติงการดำเนินนโยบาย

ด้านการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาว่าไม่ประสพความสำเร็จ นอกจากนั้นมีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงการพัฒนาชนบทบางโครงการ เช่น โครงการ กสช. โครงการพัฒนาพื้นที่ยากจน ฯลฯ เป็นต้น ว่ามีการรั่วไหลสูง มีการทำงานซ้ำซ้อนมาก และมีการชี้นำหรือควบคุมโดยข้าราชการมากเกินไปจนทำให้ผลการพัฒนามิได้สนองตอบความต้องการของประชาชนในชนบทเท่าที่ควร และเชื่อว่าสภาพการณ์ดังกล่าวจะยังคงเป็นอยู่ต่อไปในปีงบประมาณ 2528 ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมิได้เปลี่ยนแปลงแนวนโยบายด้านนี้แต่อย่างใด

(6) <u>เอกสารงบประมาณ</u> ในประเด็นนี้มีผู้อภิปรายจำนวน 4 คน เช่นกัน การอภิปรายส่วนใหญ่เป็นการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานที่รัฐบาลอ้างว่าเป็นระบบงบประมาณแบบใหม่ว่า เอกสารงบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อเสนอของบประมาณในปี 2528 นี้ ไม่สอดคล้องกับหลักการงบประมาณแบบแผนงาน ทั้งนี้เพราะไม่ได้แสดงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานต่าง ๆ ไว้ให้เห็นชัดเจนเพียงพอที่จะอนุมัติงบประมาณได้ นอกจากนั้นรายละเอียดเกี่ยวกับรายการใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เคยเสนอไว้ในเอกสารงบประมาณในปีที่ผ่าน ๆ มาก็มิได้เสนอไว้ยิ่งทำให้เอกสารงบประมาณ ปี 2528 มีความคลุมเครือมากขึ้นและยากที่จะพิจารณาอนุมัติได้

<u>สรุปผลการวิเคราะห์ในขั้นตอนที่ 1</u>

หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 มีลักษณะและทิศทางใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานในขั้นตอนที่ 1 ที่แสดงไว้ในแบบจำลองข้างต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของวัตถุประสงค์และนโยบายหลักของรัฐบาล เฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านเสรษฐกิจการคลังและนโยบายด้านการพัฒนาประเทศ ในส่วนของโครงสร้าง

แผนนั้นก็มีการอภิปรายกันบ้างพอสมควร โดยมีการอภิปรายในส่วนที่เกี่ยวกับแผนงานด้านการป้องกันประเทศ การศึกษา การพัฒนาชนบท การพัฒนาการเกษตรและการส่งเสริมการลงทุน คำอภิปรายเรื่องกังกล่าวส่วนใหญ่มุ่งไปที่การบริหารงานเฉพาะด้านมากกว่าที่จะพิจารณาโครงสร้างแผนงานในระดับมหภาพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงลำดับขั้นตอนและเนื้อหาของคำอภิปรายในวาระที่ 1 โดยรายละเอียดแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่าการพิจารณาอนุมัติต่าง พรบ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรในขั้นนี้ยังไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนที่กำหนดไว้ในแบบจำลองหลายประการ กล่าวคือ

1. <u>การขาดระบบและขั้นตอนการพิจารณา</u> การพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานที่แสดงไว้ในแบบจำลองนั้นยึดหลักการพิจารณา ในแต่ละประเด็นที่แน่นอน ทั้งนี้เพราะระบบงบประมาณแบบแผนงานเน้นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกกระบวนการงบประมาณเป็นหลักการพื้นฐาน การพิจารณาเชิงระบบในขั้นตอนแรกนี้จะเริ่มด้วยการประเมินวัตถุประสงค์ของการบริหารงาน จากนั้นจึงพิจารณาถึงความเร่งด่วนความเหมาะสมความเพียงพอและความเป็นไปได้ของแนวนโยบายและโครงสร้างแผนงานที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นตามลำดับกังได้กล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามข้อมูลที่แสดงไว้ในข้างต้นนั้นชี้ให้เห็นว่าการอภิปรายของ ส.ส. ในวาระที่ 1 มิได้มีระบบและขั้นตอนการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ที่แน่นอน เนื่องจากการอภิปรายในขั้นนี้เปิดโอกาสให้ ส.ส. แต่ละคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่ตนสนใจอย่างอิสระ ประเด็นการอภิปรายจึงกระจายออกไปโดยไม่มีความต่อเนื่องหรือเชื่อมโยงกันเป็นระบบ นอกจากนั้น ยังมีการอภิปรายซ้ำหลายครั้งในบางประเด็น ในขณะที่ไม่มีการอภิปรายเลยในประเด็นสำคัญหลายประเด็น การอภิปรายในลักษณะดังกล่าวนี้จะไม่ช่วยให้ที่ประชุมสภาฯ สามารถประเมินความถูกต้องเหมาะสมของวัตถุประสงค์การบริหารราชการแผ่นดินหรือประเมินความสอดคล้องและความเป็นไปได้ของแนวนโยบายและโครงสร้างแผนงานของรัฐบาล

อย่างเป็นระบบได้อย่างแน่นอน จึงอาจสรุปได้ว่าลักษณะการอภิปรายของส.ส. ในวาระที่ 7 นี้ ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

2. การยึดถือเสียงข้างมากเหนือหลักเกณฑ์หรือเหตุผลอื่นใด ตามแนวความคิดของระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี. เอส.นั้น การจะให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติหลักการงบประมาณจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์ความถูกต้องสมเหตุสมผลในด้านต่าง ๆ ของคำของบประมาณดังที่ได้กล่าวไว้ในแบบจำลองข้างต้น อย่างไรก็ตามโดยข้อเท็จจริงในขั้นการลงมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรนั้นดูเหมือนว่าคำอภิปรายของส.ส.ในวาระที่ 1 แทบจะไม่มีผลต่อการลงมติรับหรือไม่รับหลักการร่าง พ.ร.บ.แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะการลงมติรับหรือไม่รับหลักการร่าง พ.ร.บ.ฯ ขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองทางการเมืองของรัฐบาลเป็นสำคัญ หากพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลมี ส.ส. ในสังกัดจำนวนมากและมีเอกภาพในการออกเสียงในที่ประชุมให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้แล้วก็สามารถมั่นใจได้ว่าร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปีจะต้องผ่านการรับหลักการอย่างแน่นอน ทั้งนี้แม้ว่าการอภิปรายของส.ส.ในวาระที่ 1 จะได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามระบบและขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานดังที่ได้เสนอไว้ในข้อแรก และแม้ว่าคำอภิปรายของ ส.ส.ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องสมเหตุสมผลและได้ชี้ให้เห็นถึงการขาดความมีเหตุมีผลของหลักการงบประมาณได้ชัดเจนลึกเพียงใดก็อาจไม่ทำให้ผลของการลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 เปลี่ยนแปลงไปจากมติที่พรรคการเมืองตกลงกันไว้ก่อนการประชุมได้แต่อย่างใด ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้อาจชวนให้คิดว่าการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ของบรรดา ส.ส.ในสภาฯ เป็นเพียง "การเล่นละคร" ไปตามบทที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและระเบียบว่าด้วยการประชุมปรึกษาหารือของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มิได้มีผลต่อการพิจารณาเห็นชอบหลักการของร่าง พ.ร.บ. ให้เป็นไปอย่างถูกต้องสมเหตุสมผลตามหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานตามที่กำหนดไว้ในแบบจำลองแต่อย่างใด

ขั้นตอนที่ 2 : การพิจารณาโครงสร้างแผนงานในรายละเอียด

2.1 ขั้นการพิจารณาของกรรมาธิการ

การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ในขั้นกรรมาธิการฯ นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากการพิจารณาในขั้นตอนนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของร่างอย่างมาก นอกจากนั้นผลการพิจารณาของกรรมาธิการฯ ที่นำเสนอต่อที่ประชุมสภาฯ ในวาระที่ 2 มักจะได้รับการยอมรับจากที่ประชุมสภาฯ โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ จนเป็นที่กล่าวถึงกันอยู่เสมอว่าหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แท้จริงก็คือที่ประชุมกรรมาธิการงบประมาณนั่นเอง มิใช่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

การวิเคราะห์กระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ของกรรมาธิการฯว่ามีความสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส.ที่แสดงไว้ในแบบจำลองหรือไม่นั้น ผู้เขียนใคร่ขอจำแนกประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น 3 เรื่องคือ (1) การกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณางบประมาณ (2) การตั้งประเด็นการซักถาม ข้อสังเกต และการเสนอความเห็นในที่ประชุมกรรมาธิการ และ (3) ลักษณะการตัดงบประมาณของกรรมาธิการซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับต่อไป

กรรมาธิการฯ ในที่นี้ หมายถึง คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2528.

2.1.1 การกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์เบื้องต้น

กรรมาธิการฯ ได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการพิจารณางบประมาณ ปี 2528 ในการประชุมครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2527 ไว้ดังนี้

1) ในการพิจารณางบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ที่ประชุมเห็นชอบที่จะดำเนินการพิจารณางบประมาณของส่วนราชการที่มีความสำคัญ และมีปัญหามาพิจารณาก่อนเหมือนที่เคยปฏิบัติในปีที่แล้ว โดยจัดลำดับดังนี้

(1) งบกลาง

(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) กระทรวงคมนาคม

(4) กระทรวงมหาดไทย

(5) กระทรวงศึกษาธิการ

(6) กระทรวงกลาโหมและงบประมาณของ กอ.รมน.

ส่วนงบประมาณของกระทรวงอื่น ๆ ที่ประชุมจะได้พิจารณาจัดลำดับในโอกาสต่อไป

สำหรับงบประมาณในด้านเงินกู้ (หนี้สาธารณะ) จำนวนทั้งหมดที่กระทรวงการคลังได้ผูกพันค้ำประกันไว้ ตลอดจนหนี้ของรัฐวิสาหกิจนั้น ที่ประชุมเห็นชอบที่จะให้นำมาพิจารณาเมื่อถึงคราวพิจารณาแผนงานชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลัง

2) ในการรับฟังคำชี้แจงเพื่อให้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ประชุมเห็นควรให้ดำเนินการดังนี้

(1) หัวหน้าส่วนราชการชี้แจงสรุปผลงานปีที่แล้ว และสรุปโครงการงานที่สำคัญ ๆ ในปี 2528

(2) เลขานุการคณะกรรมาธิการอ่านงบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการ

(3) หลังจากนั้นให้คณะกรรมาธิการได้ซักถามรายละเอียดจากสำนักงบประมาณและส่วนราชการนั้นโดยตรง

ทั้งนี้ได้มอบหมายให้สำนักงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการประสานงานกับส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อมาชี้แจงต่อที่ประชุม

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ นั้น กรรมาธิการมิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามจากการสำรวจข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามปรากฏว่า กรรมาธิการฯ ที่ตอบแบบสอบถามจำนวน 21 ท่าน จากจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด 52 ท่านยึดถือหลักเกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญ ๆ เรียงตามลำดับดังนี้ (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 3.1)

1. เหตุผลและความจำเป็นของ"งาน" (แผนงานย่อย โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ)
2. การประหยัดเงินงบประมาณหรือการใช้เงินงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
3. ผลการปฏิบัติงานในช่วงปีที่ผ่านมา
4. ความถูกต้องเหมาะสมของงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุของหน่วยงานหรือโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ
5. ความถูกต้องเหมาะสมของงบประมาณในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างของหน่วยงาน หรือโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ
6. ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในวิธีการดำเนินงานโครงการและกิจกรรมที่สำคัญ ๆ
7. หลักเกณฑ์อื่น ๆ เช่น การไม่ผูกพันงบประมาณในปีต่อไป ฯลฯ เป็นต้น

จากลักษณะแนวทางและหลักเกณฑ์การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ของกรรมาธิการที่เสนอข้างต้น อาจสรุปประเด็นที่สำคัญได้ 2 ประการคือ

1) กรรมาธิการฯ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 โดยแยกเป็นรายมาตราหรือรายกระทรวงทบวงกรมซึ่งสอดคล้องกับลักษณะ

ตารางที่ 3.1

ความเห็นของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา

ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528

ลำดับที่	หลักเกณฑ์	การจัดลำดับความสำคัญ		
		มาก	ปานกลาง	น้อย/ไม่สำคัญ
1	เหตุผลและความจำเป็นของงาน	18	3	–
2	การประหยัดเงินงบประมาณหรือการใช้เงินงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด	18	3	–
3	ผลการปฏิบัติงานในช่วงปีที่ผ่านมา	16	5	–
4	ความถูกต้องเหมาะสมของงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุ	15	4	2
5	ความถูกต้องเหมาะสมของงบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	12	7	3
6	ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในวิธีการดำเนินงานโครงการหรือกิจกรรมที่สำคัญ ๆ	11	6	4
7	หลักเกณฑ์อื่น ๆ	4	7	10

โครงสร้างแผนงานที่จัดแบ่งแผนงานออกเป็นรายกระทรวง–กรม และจัดแบ่งแผนงานของแต่ละกรมออกเป็นแผนงานย่อยโดยสอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานระดับกอง–แผนกของแต่ละกรม

2) จากลักษณะหลักเกณฑ์การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ข้างต้นน่าจะสรุปได้ว่าการพิจารณาโครงสร้างแผนงานของกรรมาธิการฯ มิได้ให้ความสำคัญกับความถูกต้องเหมาะสมในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานหลัก และความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานระดับต่าง ๆ ตลอดจนถึงระดับงานหรือโครงการในระดับล่างสุดแต่อย่างใด แต่ให้ความสำคัญกับเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนของงานหรือโครงการในระดับล่าง การประหยัดเงินงบประมาณและความเป็นไปได้ของงานจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ในรายละเอียดเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาลักษณะการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ทั้งสองประการข้างต้นนี้แล้วก็น่าจะสรุปได้ว่า แม้ว่าแนวทางการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของกรรมาธิการจะสอดคล้องกับลักษณะโครงสร้างแผนงานก็ตาม แต่การไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องความถูกต้องเหมาะสมและความสอดคล้องระหว่างแผนงานระดับต่าง ๆ นั้นนับเป็นจุดอ่อนที่สำคัญยิ่งของกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานในกรณีศึกษานี้

2.1.2 <u>การตั้งประเด็นการซักถาม ข้อสังเกต และการเสนอความเห็นในที่ประชุมกรรมาธิการ</u>

ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่น่าจะชี้ลักษณะกระบวนการพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการก็คือลักษณะการตั้งคำถามของกรรมาธิการฯ ในที่ประชุมกรรมาธิการฯ เพื่อให้ข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่มาชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับคำของบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ ได้ชี้แจงหรือตอบข้อซักถามเพื่อประกอบการพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการฯ นอกจากการตั้งข้อซักถามแล้ว กรรมาธิการฯ อาจตั้งข้อสังเกตหรือแสดงความคิดเห็นในเชิงเสนอแนะเกี่ยวกับการ

อนุมัติจัดสรรงบประมาณหรือการบริหารงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการเช่นเดียวกัน ในที่นี้จะได้ทำการวิเคราะห์ว่าลักษณะการตั้งข้อซักถาม การตั้งข้อสังเกตและการเสนอความเห็นในที่ประชุมของกรรมาธิการฯ มีความสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส. มากน้อยเพียงใด

1) การตั้งคำถามและข้อสังเกต : 8 คำถามของกรรมาธิการ

กรรมาธิการฯ ใช้วิธีการตั้งคำถามและการตั้งข้อสังเกตเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการค้นหาข้อเท็จจริงและข้อสรุปในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ กรรมาธิการฯ ที่มีประสพการณ์มักตั้งคำถามได้ตรงประเด็นและสามารถนำไปสู่ข้อสรุปของการพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว ในที่นี้จะใคร่ขอเสนอแนวคำถามหลัก ๆ ของกรรมาธิการฯ เพื่อพิจารณาวิเคราะห์ 8 ประเด็น คือ

(1) ขอตัด 20%

บ่อยครั้งที่กรรมาธิการฯ มิได้ตั้งคำถามถึงเหตุผลหรือความจำเป็นในการจัดทำกิจกรรมของหน่วยงานโดยตรง แต่มักเริ่มต้นด้วยการตั้งข้อสังเกตุว่างบประมาณของหน่วยงานหรือโครงการหรืองานในยอดรวมสูงเกินความจำเป็นและเสนอให้ตัดงบประมาณลง 10% หรือ 20% ตามแต่กรณี การตั้งข้อสังเกตุในลักษณะข้างต้นนี้มิได้หมายความว่ากรรมาธิการฯ ต้องการตัดงบประมาณของหน่วยงานหรือแผนงาน/โครงการลงตามที่เสนอข้างต้นเสมอไป หากแต่มีเจตนาที่จะกระตุ้นให้ข้าราชการผู้ชี้แจงงบประมาณได้แสดงเหตุผลและความจำเป็นรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ เพื่อยืนยันว่างบประมาณที่ขอตั้งไว้นั้นมีความจำเป็นและสมเหตุสมผลอย่างไร

เทคนิคการซักถามแบบนี้มีมาช้านานและยังคงใช้กันแพร่หลายในหมู่กรรมาธิการฯ ที่มีประสพการณ์ ข้าราชการผู้ชี้แจงงบประมาณจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่าการเสนอขอตัด 20% หรือ 10% โดยไม่กล่าวถึงหลักการเหตุผลของงาน

นี้เป็นวิธีการตัดงบประมาณที่ขาดเหตุผล ทำให้ไม่อยากชี้แจงเหตุผลหรือข้อมูลใด ๆ ต่อไปอีกเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องน่วยการที่จะพูดกวยเหตุผล เมื่อกรรมาธิการฯ เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้ชี้แจงรายละเอียดก็สรุปว่าหน่วยงานตั้งงบประมาณไว้สูงเข้าทำนองที่ว่า"ขอเผื่อตัด" ตามที่ตั้งข้อสังเกตุไว้จริง จึงไม่สามารถชี้แจงหลักการและเหตุผลของงานได้ จึงมักตัดงบประมาณ 10% หรือ 20% ตามที่เสนอในที่สุด[1]

ในบางครั้งกรรมาธิการฯ เสนอขอตัด 10% หรือ 20% ของยอดรวมงบประมาณของหน่วยงานหรือโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งหลังจากฟังคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ผู้ชี้แจงงบประมาณ เนื่องจากเห็นว่างานหรือโครงการของหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ประสพผลสำเร็จในปีที่ผ่านมา และหน่วยงานมิได้ปรับปรุงแก้ไขหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่าการดำเนินงานในปีต่อไปจะดีขึ้นกว่าในปีที่ผ่าน ๆ มา การเสนอขอตัดงบประมาณในยอดรวมลงบางส่วนดังกล่าวนี้มีเจตนาที่จะแสดงให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเห็นว่ากรรมาธิการฯ ในนามของสภาผู้แทนฯ ทั้งหมดไม่พอใจผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น และต้องการให้หน่วยงานเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานโดยเร็ว มิฉะนั้นจะมิได้รับจัดสรรงบประมาณที่เสนอขอมา ดังเช่นกรณีการขอตัดงบประมาณของส่วนราชการแห่งหนึ่งที่ใครจะเสนอไว้เป็นตัวอย่างดังนี้

กรรมาธิการฯ : "ท่านประธานที่เคารพ ความจริงงานเรื่องเกษตรตำบลเป็นงานที่ดีนะครับ ไม่ใช่ผมไม่สนับสนุน แต่ว่าเท่าที่เรามองดูแล้วไม่คุ้มค่า

---

[1]ประมวลจากคำให้สัมภาษณ์ของกรรมาธิการฯ หลายท่าน เช่น นายเสน่ห์ นาคสู่สุข นายสุธี สิงห์เสน่ห์ นายปัญจะ เกสรทอง ฯลฯ เป็นต้น.

แล้วค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก แล้วก็ค่าพาหนะ 80 ล้านบาท ขอตัดเถอะครับ อย่างที่ท่านกรรมาธิการ (ชื่อกรรมาธิการฯ) พูด ผมเห็นด้วยว่ามันฟุ่มเฟือยเกินไป ผมอยากจะตัดถึง 50 เปอร์เซนต์ ด้วยซ้ำ แต่ว่าท่านตัด 10 เปอร์เซนต์ ก็เอา ผมไปดูงานไม่ใช่ไม่ดูงาน แล้วพวกเราก็ตั้งใจเรื่องนี้มาก สิ่งเหล่านี้เกี่ยวนี้ปรากฏว่าข้าวก็มีพิษ ต้องหุงแบบเช็ดน้ำ แล้วนี้เราจะไปขายให้เขาต่างประเทศอย่างไร ในเมื่อเราแก้ไขสิ่งเหล่านี้ไม่ได้ โดยเฉพาะค่าเบี้ยเลี้ยง ผมขอตัด 10 เปอร์เซนต์ก่อนครับ"

กรรมาธิการฯ : "ผมอยากจะขอเรียนถามเป็นความรู้ เห็นท่านอธิบดี ท่านบอกว่าเกี่ยวนี้บ้านพักเกษตรตำบลไม่สร้างแล้ว ผมก็ดีใจ ผมก็ไม่เห็นมีในงบประมาณ แต่ก็ตอนสร้างบ้านพักเกษตรกร สร้างด้วยโครงการเงินกู้ใช่ไหมครับ อยากทราบไว้เป็นความรู้ครับ"

เจ้าหน้าที่ : "ใช่ครับ"

กรรมาธิการฯ : "เท่านั้นแหละครับ จะได้จำไว้ ที่นี้ผมเรียนอย่างนี้เรื่องของกรมส่งเสริมท่านทำอะไรใคร ๆ เห็นด้วยทั้งนั้น เพราะบ้านเมืองยังเป็นเมืองเกษตรจะเอาอะไรก็อยากจะให้ แต่ทุกคนเป็นห่วงในเรื่องประสิทธิภาพห่วงจนไม่รู้จะพูดอย่างไร แล้วพูดไปแล้วไม่รู้จะจับตรงไหน เพราะฉะนั้นเอาอย่างที่ท่านกรรมาธิการ (ชื่อกรรมาธิการฯ) ว่าครับสัก 10 เปอร์เซนต์ เพื่อแสดงความรู้สึกของกรรมาธิการทั้งหมด ว่ามีความเป็นห่วงใยในประสิทธิภาพของกรมนี้ และพร้อมที่จะสนับสนุนเอาเพียง 10 เปอร์เซนต์ ไม่กระเทือนหรอกครับ 60 ล้านบาท เอาเพียง 10 เปอร์เซนต์ มันก็ 8 ล้านบาทเท่านั้นเองครับ"[2]

---

[2]ศูนย์เชาวเลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2527.

(2) ต้นทุนสูงเกิน...ได้ไม่คุ้มเสีย

การตั้งคำถามของกรรมาธิการฯ ในบางครั้งมีลักษณะเป็นการหาข้อมูลระดับลึกเพื่อทำการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของงานหรือโครงการ เฉพาะกรณีกรรมาธิการฯ ที่ซักถามในลักษณะนี้มักอาศัยความรู้เชิงเทคนิค และข้อมูลจากประสพการณ์ของตน สำหรับเนื้อหาของคำถามนั้นนอกจากจะมีลักษณะเป็นเชิงเทคนิคและอาจเจาะลึกในแต่ละหมวดรายจ่ายแล้ว กรรมาธิการฯ ยังอาจสอบถามถึงผลได้ทางตรงและผลกระทบทางอ้อมของงานหรือโครงการนั้น ๆ ด้วย หลังจากได้ฟังคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ฯ แล้วกรรมาธิการจะทำการประเมินผลได้ผลเสีย หรือความคุ้มค่าของโครงการ หากเห็นว่างานหรือโครงการนั้นได้ไม่คุ้มเสียก็อาจตั้งข้อสังเกตเพื่อให้ยกเลิกงานหรือโครงการนั้นเสีย หรือหากเห็นว่าหมวดรายจ่ายใดตั้งงบประมาณไว้สูงเกินความจำเป็นก็อาจเสนอให้มีการตรวจสอบราคาเพิ่มเติม หรืออาจเสนอให้ตัดงบประมาณในหมวดนั้น ๆ ลงมาตามความเหมาะสม การตั้งกำถามในรายละเอียดดังกล่าวนี้จึงมีผลต่อการตัดทอนงบประมาณในหมวดรายจ่ายบางหมวด เฉพาะอย่างยิ่งในหมวดค่าตอบแทนค่าใช้สอยและค่าวัสดุ และหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ดังตัวอย่างกรณีที่ใคร่จะนำมาเสนอดังต่อไปนี้

กรณีตัวอย่างที่ 1.1 งานผลิตและขยายพันธุ์ข้าวโพด

กรรมาธิการฯ : "ท่านประธานครับ พอดีผมจะเรียนถามท่านจะขอผักคือหมวดรายจ่ายอื่น ผมเองขอเรียนถามสำนักงบประมาณเลยครับคือในราคาที่วางเอาไว้นี่ (1) (2) (3) นี่ก็มีราคาต่างกัน แต่ใน (4) จนถึง (10) มีราคา 30,000 ต่อตันนะครับ แล้วก็ (11) (12) ราคาก็ต่างไป ผมขอเรียนถามว่ามีหลักการในการที่วางราคาอย่างไร อย่างฝ่ายตกไปตันละ 60,000 ข้าวโพดตกตันละ 30,000 ข้าวฟ่างตันละ 30,000 ไล่เป็นเถา พอถึงมันสำปะหลังไร่ละ 8,000 อ้อยไร่ละ 15,000 ผมขอถามว่า มีหลักการอย่างไร"

เจ้าหน้าที่ : "ท่านกรรมาธิการฯ ค่าใช้จ่ายในการผลิตต่อตันละแยกออกมาเป็นค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และวัสดุ พอในรายการเหล่านี้เสร็จแล้วก็กลับมาเป็นรวงข้าวพันธุ์คัดอย่างสมมุติ 50 ตัน เงิน 1,150,000 โดยปกติเราจะมีค่าใช้จ่ายในการผลิตต่อตันไว้แล้ว แยกเป็นค่าจ้างชั่วคราว ค่าวัสดุ รวมแล้วก็แต่ละรายการจะมีค่าใช้จ่ายในการผลิต มีค่าจ้างชั่วคราว ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ซึ่งเราทำรายละเอียดไว้ ซึ่งในอัตรานี้เราผ่านการพิจารณาให้มาทุกปีแหละครับ"

กรรมาธิการฯ : "ท่านประธานครับ ผมกำลังจะถามคำถามเดียวกัน ผมรู้สึกว่าตันหนึ่งเป็นหมื่น ผมรู้สึกว่าจะแพงไป จะเป็นอะไรก็แล้วแต่ ตันหนึ่งเป็นหมื่นอย่างทำซีเลกชั่น (1) ตันละเป็นหมื่น ผมอยากจะซักมากอย่างกรรมาธิการฯ ซัก กระผมทำอยู่ในไลน์ กระผมรู้ว่ามันแพง ทำซีเลกชั่นตันหนึ่งตั้ง 22,500 บาท นี่ชาวนาขายปลูกธรรมดาแล้วทำซีเลกชั่นตัดรวงข้าวมาแล้วก็มาทำพันธุ์แล้วเอาไปปลูกใหม่ไม่น่าจะถึงขนาดนั้น อันนี้ฝากสำนักงบประมาณไว้นะครับ อย่าไปคิดว่าค่าใช้จ่ายชั่วคราวอะไร ผมคิดว่าคนละประเด็นแล้วประเด็นที่ 2 อยากจะเรียนถามว่าพันธุ์ข้าวที่ได้มาทั้งหมดเราแยกหรือว่าเราขาย เพราะลงทุนไปสูง แล้วขายจะขายอย่างไรถึงจะได้ทุนคืนเยอะ"

ประธาน "ท่านอธิบดีช่วยชี้แจงนิดครับ"

เจ้าหน้าที่ "ท่านประธานและท่านกรรมาธิการที่เคารพ สำหรับเราผลิตเมล็ดพันธุ์หลัก เราขายให้แก่กรมส่งเสริมการเกษตรฝ่ายหนึ่งอีกฝ่ายหนึ่งที่เราขาย เราขายให้ภาคเอกชนเช่นแปซิฟิกซีดหรือที่อื่น ๆ เฉพาะพืชที่เขาต้องการเท่านั้น แต่ส่วนใหญ่เน้นไปขายทางกรมส่งเสริมการเกษตร ตามที่มีข้อผูกพัน เพราะว่าแต่ละปีมีการตกลงกันระหว่างกรมส่งเสริมการเกษตรกับกรมวิชาการว่าปีนี้ กรมส่งเสริมการเกษตรต้องการเท่าไร เมื่อต้องการเท่านั้นเท่านี้แล้วเราก็ตั้งเป้าหมายว่า ถ้าจะผลิตให้ได้ตามจำนวนดังกล่าวนั้นจะต้องทำเท่าไร กระผมขอกราบเรียนดังนั้น"

กรรมาธิการฯ "ท่านประธาน ผมติดพันขายให้ประชาชนตกตันละประมาณเท่าไร แล้วขายให้บริษัทเอกชนตันละเท่าไร"

เจ้าหน้าที่ "ราคาแต่ละปีจะมีการตกลงกันนะครับ แล้วก็เป็นราคาซึ่งขายให้ภาคเอกชนเป็นการขายเท่ากับราคากรมส่งเสริมการเกษตร แต่จำนวนน้อยมาก เราถือหลักว่าจะต้องให้กรมส่งเสริมการเกษตรก่อน เราตกลงแต่ละปีว่าควรจะเป็นเท่าไร"

กรรมาธิการฯ "ที่ขายมาแล้วประมาณเท่าไรต่อตัน"

เจ้าหน้าที่ "5,500 บาท"

กรรมาธิการฯ "5,500 ขาดทุน 4 เท่า 5 เท่า ถ้าอย่างนี้ผมไปตั้งบริษัทขายพันธุ์ข้าวก็ดีซิครับ แล้วข้าวโพดละครับ เท่าไรครับ"

เจ้าหน้าที่ "ระหว่างที่ทางเจ้าหน้าที่กำลังหาราคาที่แน่นอน ผมขอกราบเรียนดังนี้ แต่ละปีมีการตกลงราคา แล้วกรมส่งเสริมการเกษตรบอกว่าอย่าตั้งราคาไว้สูง เพราะว่าขายทางราชการ เพราะฉะนั้นการผลิตออกมาถ้าบอกว่าผลิตกำไร ก็คงไม่ใช่อยู่ในแนวนโยบายราชการคือผลิตขาดทุน แต่ให้กรมส่งเสริมการเกษตรไปขยาย พอขยายพันธุ์มากขึ้น เขาก็ขายให้แก่เกษตรกรนั่นอีกชั้นหนึ่งครับ เพราะฉะนั้นราคาเราอาจจะตั้งสูงก็ได้เพื่อให้คุ้มทุน กรมส่งเสริมการเกษตรก็จะต้องไปตั้งงบประมาณเพื่อมาซื้อพันธุ์ดังกล่าวนี้ไปแจกอีก ผมว่ากระเป๋าไหนก็แล้วแต่ก็เข้างบประมาณทั้งนั้น พูดฉะนี้กำไรคงจะไม่มีทางกำไร ก็คือขาดทุนแค่ให้กรมส่งเสริมการเกษตรไป"

กรรมาธิการฯ "ผมยอมแพ้ เพราะว่า ต้นข้าวโพดตันละ 30,000 บาท ขายอย่างไรก็ไม่มีทางได้กำไร แล้วผมคิดว่าเรื่องนี้จะไปผลิตวิธีนี้เห็นจะต้องเปลี่ยนเพราะวิธีการแบบนี้ผมว่าไม่อย่างนั้นเกษตรกรไม่ต้องหาพันธุ์เอง คอยซื้อ

แต่ของถูก ๆ แล้ว เราไปนั่งผลิตให้ แล้วลงไม่ไหว อย่างข้าวโพด 3 ล้านบาท ต่อ 100 ตัน ตันละ 30,000 บาท แล้วขายได้ตันละเท่าไร ขายได้ตันละ 5,000 – 6,000 บาท ขาดทุนตั้ง 20,000 กว่า แล้วกรมส่งเสริมเอาไปผลิตเพื่อจะขยายพันธ์อีกก็ต้องเอาเงินงบประมาณไปลงอีก"

กรรมาธิการฯ "ผมขอสนับสนุน (ชื่อกรรมาธิการฯ) เรื่องข้าวโพด เมื่อกี้นี้ผมได้กราบเรียนไปแล้วว่า พันธุ์ข้าวโพดเหลือเฟือจน ว่าเราขายกันกิโลละ 3 บาท ตันละ 300 กว่าบาท ทีนี้ตันละ 30,000 บาท ผมว่ามากไปแล้วก็คิดว่าพันธุ์ข้าวโพด แม้แต่บริษัทโภคภัณฑ์ก็มีของญี่ปุ่นก็มี ของเกษตรก็มีอยู่แล้ว ผมไม่เห็นด้วยมาตั้ง 3 ล้านกว่า ผมคิดว่าไม่น่าจะตั้งขึ้นมานะครับ ผมว่ามากเกินไปด้วยครับ"[3]

กรณีตัวอย่างที่ 2 : โครงการข้าวไร่ที่สูงในเขตชนบทพื้นที่ยากจน

...เลขานุการ : " ข. แผนงานส่งเสริมกสิกรรม 1. โครงการข้าวไร่ที่สูงในเขตชนบทพื้นที่ยากจน 5,311,600 บาท เป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำ 400,700 ค่าจ้างชั่วคราว 600,900 บาท ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ 1,958,000 บาท รายจ่ายอื่น 2,352,000 บาท"

กรรมาธิการฯ : "ท่านประธานครับ ผมขอเรียนถามทางกรมวิชาการเกษตรนี่นะครับ เนื่องจากปีหน้าโครงการพื้นที่ยากจนนี่จะเลิกไหมครับ เพราะว่าเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพูดกับผมว่า ยืนยันว่าเลิกแน่นอน แล้วอัตรานี้ เฉพาะอัตราในโครงการนี้มี 12 อัตราในงานนี้ และยังมีโครงการต่อไปอีก เรื่องโครงการข้าวนาน้ำฝนในเขตพื้นที่ยากจนอีก 54 อัตรา

---

[3]ศูนย์เชาวเลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2527.

เป็นข้าราชการและก็รวมแล้วประมาณ 66อัตรา จะเอาข้าราชการไปไหนในปีหน้านี้ หลังจากโครงการเสร็จแล้วจะเอาไปไหน จะเอาไปทำอะไร

เจ้าหน้าที่ "กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ และท่านสมาชิกผู้มีเกียรติ สำหรับโครงการนี้ตั้งขึ้นนี้ เขาเอาข้าราชการจากสถานีทดลองไปดำเนินการอย่าง เป็นต้นข้าวไร่ที่สูงก็เจ้าหน้าที่ดำเนินการอยู่ เวลานี้ก็ที่สถานีข้าวสำเมือง แล้วส่วนข้าวในเขตนาน้ำฝนนั้น ๆ ก็มาจากสถานีอื่น ๆ ที่กระจัดกระจายทั่วประเทศครับ สำหรับของกรมวิชาการเกษตร"

กรรมาธิการฯ "ท่านประธานที่เคารพ ข้าวไร่ที่สูง ผมยังข้องใจว่าข้าวไร่ที่สูง การทำที่สูงเราจะทำกันบนดอย บนเขา หรือจะทำที่เนิน แล้วการทำที่สูงจะใช้หยอดหรือปักดำ ผมก็ยังสงสัยครับว่าได้ผลมากน้อยแค่ไหนอย่างไร แล้วการทำที่สูงนี้ผมเห็นอย่างประเทศไต้หวันก็ดี ญี่ปุ่นก็ดีรู้สึกเขาจะนำน้ำไปข้างบนแล้วปล่อยลงมา แต่ละขั้น ๆ ถ้าเป็นที่หินเขาก็กั้นแล้วเอาหาบขึ้นไปเรียงที่นี้ข้าวไร่ที่สูง ผมไม่ทราบว่าทางเกษตรจะดำเนินการอย่างไร ขอทราบการกระทำครับ"

เจ้าหน้าที่ "ขอกราบขอบพระคุณ ท่านประธานที่เคารพและท่านกรรมาธิการที่เคารพ ผมขอกราบเรียนว่า ที่สูงก็คือ 700 เมตร เหนือระดับน้ำทะเล และวิธีการต่าง ๆ ก็คงใช้แบบหยอดก็แล้วแต่ว่ามีน้ำหรือไม่ บางแห่งจะเป็นไต้หวันก็ดี หรือระบบเนปาลก็ดีถ้ามีน้ำก็ใช้ปักดำ ถ้าไม่มีน้ำในแหล่งนั้นของเราก็ใช้เจาะแบบชาวบ้าน เป็นหลุม ๆ แล้วก็ออกครับ ขณะนี้ก็ออกมาหลายพันธุ์เช่นพันธุ์น้ำรู เป็นพันธุ์ของทางชาวไทยภูเขานะครับ มอนโดซ่านี้ก็พันธ์หนึ่ง แล้วก็เจ้าอ่อที่เราเริ่มขยายพันธุ์ออกไป ผลผลิตดี ชาวบ้านชอบ ผมขอเรียนว่าขณะนี้เรากำลังขยายพันธุ์ดังกล่าวนี้ครับผม

กรรมาธิการฯ "การผลิตนั้นผมขอทราบว่าได้ผลมากน้อยแค่ไหนเพื่อช่วยเหลือคนยากจน การผลิตที่สูงนี้ สมมุติว่าประมาณไร่หนึ่งจะได้ผลมากน้อยแค่ไหน"

เจ้าหน้าที่ "ประมาณ 30 ถัง ครับผม"

กรรมาธิการฯ "ถ้าตอบว่า 30 ถังนี่ ปีที่แล้วให้ไปกี่ตันครับ"

เจ้าหน้าที่ "103 ตัน"

กรรมาธิการฯ "103 ตัน คูณด้วย 30 แล้วปีนี้ยังให้อีกตั้ง 100 ตัน"

เจ้าหน้าที่ "ผมขอกราบเรียนดังนี้ พันธุ์ที่ว่านี่ เรากำลังเริ่มขยายพันธุ์จากข้างล่าง ก็อหลังจากเพาะพันธุ์ดีแล้วก็ขยายพันธุ์จากข้างล่างขึ้นไปสู่ที่สูง โครงการนี้ผมเรียนว่า โครงการผนวกกัน 2 อัน ความมั่นคงกับโครงการพระราชทานดำริน่ะครับ เน้นมากทีเดียว ที่จะให้เกษตรกรมีข้าวพอบริโภค และเงื่อนไขทางกรมจะผลิตให้พอที่จะร่วมกับกรมส่งเสริมเกษตรครับผม"

กรรมาธิการฯ "ท่านประธานครับ ผมสงสัยเรื่องเอาพันธุ์ข้าวขึ้นไปนี่ปีที่แล้ว 130 ตัน ปีนี้อีก 120 ตัน ถ้าเอาไปปลูกมหาศาลครับ เพราะฉะนั้นข้าวที่ขึ้นไปบอกว่าได้ 30 ถังต่อไร่โดยเฉลี่ย ท่านอธิบดีสุกเองนะครับ ข้าวนี่เอาไปไหน ไม่ได้มีข่าวการทำพันธุ์ คือเราจะต้องทำพันธุ์แจกเขาเรื่อยไปหรืออย่างไร"

เจ้าหน้าที่ "ข้าวนี้เขาบริโภคแล้ว ส่วนหนึ่งเขาก็เก็บไว้ทำพันธุ์ครับ เพราะว่าโครงการนี้เป็นโครงการเกษตรยากจนอย่างว่าครับ แล้วที่ประเด็นหนึ่งที่ผมขอกราบเรียนว่าทางด้านกรมเองก็พยายามจะหาพันธุ์อื่น ๆ ไปเสริมพันธุ์ซึ่งนิยมขณะนี้ คือพยายามหาหลายพันธุ์ที่เกษตรนิยมชมชอบ"

กรรมาธิการฯ "ผมสงสัย เพราะว่าอยู่สูง 700 เมตร เหนือระดับน้ำทะเลประชากรมีมากมายหรือครับ ปีหนึ่งให้ร้อยกว่าตัน มันเอยู่ตรงนี้ ผมตั้งข้อสังเกตุไว้ ไม่ต้องตอบครับ"

กรรมาธิการฯ "ท่านประธานที่เคารพครับ ผมอยากจะตั้งข้อสังเกตว่าทำไมเราจะต้องส่งเสริมการปลูกข้าวยนที่สูง ที่ภูเขาทำอย่างนั้น เมื่อกี้นี้ผมได้รับฟังแล้วว่า ทางกรมวิชาการเกษตรได้ส่งเสริมการปลูกแอปเปิ้ล ที่เชียงใหม่

ก็ให้ซื้อข้าวจากที่เราผลิตที่ราบต่ำไปถึง แล้วก็แลกกับผลไม้ที่เขาปลูกไม่ได้ ทำไมจะต้องตามขึ้นไปให้ปลูกข้าวบนที่สูง ผลผลิตมันก็ต่ำเพราะว่าการที่เราไปส่งอย่างนั้นน่าจะไม่ถูกต้องครับ ผมขอตั้งข้อสังเกตไว้ ที่ไหนปลูกอะไรได้ก็ควรจะปลูก ถ้าปลูกมากมันขึ้นยากก็ไม่ควรจะไปปลูก ปลูกอย่างอื่นที่ขึ้นง่าย ผมว่าเป็นเรื่องซึ่งทำงานชี้ช้างจับตักแตนสูญเงินเปล่า ผมขอตั้งข้อสังเกต"[4]

(3) ซื้ออะไร ทำอย่างไร ราคาเท่าไร

กรรมาธิการฯ นอกจากจะให้ความสนใจกับหลักการและเหตุผลของการจัดทำกิจกรรมแล้ว ยังให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างและรายการใช้จ่ายในหมวดต่าง ๆ อีกด้วย เฉพาะอย่างยิ่งกรรมาธิการจะให้ความสนใจเป็นพิเศษกับหมวดรายจ่าย 2 หมวดคือ หมวดค่าตอบแทนค่าใช้สอยและค่าวัสดุ และหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กรรมาธิการฯ จำนวนไม่น้อยตั้งคำถามในเรื่องดังกล่าวนี้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการพิจารณาโครงการหนึ่งของกรมส่งเสริมการเกษตรดังต่อไปนี้

"...กรรมาธิการฯ : "ขอเรียนถามต่อนะครับ ค่าวัสดุในข้อ 3.3.1 กับ 3.3.3. ค่าวัสดุการเกษตรสำหรับแปลงส่งเสริมกับค่าป้ายแปลงส่งเสริม ซึ่งน่าจะอยู่ในหมวดเดียวกันได้ ผมคิดว่าจะตั้งงบประมาณซ้ำซ้อนกัน แล้วก็ข้อ 3.3.6. ค่าวัสดุยานพาหนะและขนส่ง แล้วก็บอกว่าวัสดุสำนักงานและวัสดุอื่น ๆ คำว่าอื่น ๆ นี้ก็ต้องคลุมไปได้อยู่แล้วนะครับ แล้วก็ข้อ 3.3.2 ค่าวัสดุในการส่งเสริมการจัดทำปุ๋ยหมัก หลายวัสดุเหลือเกินครับ"

---

[4]ศูนย์เชาว์เลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2527.

เจ้าหน้าที่ : "ผมขออนุญาตชี้แจงนะครับ สำหรับรายการค่าวัสดุอันแรกคือ 3.3.1 เป็นค่าวัสดุที่เราใช้ในแปลงส่งเสริมของโครงการต่าง ๆ คือเราไม่ได้มีโครงการเดียวนะครับ เรามีหลายโครงการ ซึ่งแต่ละโครงการนั้นแปลงส่งเสริมนี้เป็นแปลงตัวอย่าง เป็นแปลงที่ทางกรมส่งเสริมการเกษตรให้เป็นตัวอย่างแก่เกษตรกร สำหรับสอนเกษตรกรในแต่ละแปลงนั้นเขาก็แบ่งโครงการออกไปเป็นเรื่อง ๆ นะครับ สำหรับ 3.3.1 ในแปลงส่งเสริมนั้นมีอยู่ 6 รายการ สำหรับค่าวัสดุเป็นค่าพันธุ์ข้าวเป็นค่าเมล็ดพันธุ์พืช ค่าฮอร์โมนในนาข้าว ค่าปุ๋ยในโครงการส่งเสริมการใช้ปุ๋ย บนเน้นหนักสำหรับ 4 พืช เป็นค่าเชื้อไรโซเบียมในพืชตระกูลถั่ว แล้วก็เป็นค่าพันธุ์ปอเทืองสำหรับโครงการที่ส่งเสริมการปรับปรุงดิน โดยใช้ปุ๋ยพืชสดครับ สำหรับ 3.3.1 นะครับ"

กรรมาธิการฯ "ท่านประธานครับ ค่าป้ายแปลงส่งเสริม 304,000 บาทอันนี้กี่ป้ายครับ"

เจ้าหน้าที่ "เราคิดทั้งหมดเพียง 50 เปอร์เซนต์ ของจำนวนแปลงนะครับ สำหรับจำนวนป้ายทั้งหมดนั้นมีอยู่ 7 โครงการด้วยกัน"

กรรมาธิการฯ "ท่านบอกว่า 50 เปอร์เซนต์ ของจำนวนแปลงมีทั้งหมดเท่าไร"

เจ้าหน้าที่ "8,728 ป้ายครับ"

กรรมาธิการฯ "50 เปอร์เซนต์ 4,364 ป้าย"

เจ้าหน้าที่ "เราคิดป้ายละ 200 บาท"

กรรมาธิการฯ "ใช้ป้ายไม้หรือป้ายพลาสติกหรือสังกะสี"

เจ้าหน้าที่ "ตัวป้ายเราใช้สังกะสีขนาด 60 คูณ 90 แล้วก็ตีกรอบด้วยไม้ อันนี้เป็นป้ายที่เราใช้อยู่ทั่ว ๆ ไป"

กรรมาธิการฯ "สังกะสีแผ่นละไม่กี่สตางค์นี่ครับ ทำไมถึง 200 บาท"

เจ้าหน้าที่ : "ปกติเราคำนวณว่าป้ายเล็กนี่นะครับ สังกะสี 1 แผ่น เราตัดได้ 2 แผ่น ทำป้ายได้ 2 ป้าย"

กรรมาธิการฯ :"ผมขอเรียนถามเรื่องการจัดทำปุ๋ยหมัก เห็นบอกว่าในปี 2528 จะทำ 5,400 จุก หมายความว่าจุดละ 2 กองใช่ไหมครับ"

เจ้าหน้าที่ : "ใช่ครับ"

กรรมาธิการฯ : "แล้วทำไมถึง 2,200,000 บาท เมื่อกี้บอกว่ากองละ 100 นี่ครับ"

เจ้าหน้าที่ : "เป็นค่าวัสดุในการจัดทำปุ๋ยหมักตามโครงการจำนวน 5,000 กอง กองละ 200 บาท ก็เป็นเงิน 1,000,000 บาท เป็นค่าการเร่งในการทำปุ๋ยหมัก 2,000 กอง กองละ 100 บาท"

กรรมาธิการฯ : "สารเร่งนี้มี 12 ใช่ไหมครับ"

เจ้าหน้าที่ : "สารเร่งมีอยู่ 2 แบบ มี 12 อันหนึ่ง แล้วอีกอันหนึ่งก็อะโกรแมช"

กรรมาธิการฯ : "ปี 12 เดี๋ยวนี้ขายชุดละเท่าไร"

เจ้าหน้าที่ : "ประมาณ 100 บาท"

กรรมาธิการฯ : "คือปี 12 มีโครงการเพื่อความมั่นคงจากจังหวัดเลย ขอมาที่กรมพัฒนาที่ดินตั้งมาชุดละ 400 บาท เสร็จแล้วก็มีการติดต่อถามกันมา เขาบอกกรมพัฒนาที่ดินบอกว่า ราคามันแค่ชุดละ 100 บาท แล้วถามว่าเราซื้อได้ที่ไหน ก็ซื้อได้ที่ร้านที่เขาทำขาย ถามไปที่ร้านเขาบอกว่าชุดละ 75 บาทเท่านั้น แล้วคนซื้อได้อีก 10 เปอร์เซนต์ เพราะฉะนั้นอันนี้ถ้าชุดละ 100 บาท มันแพงไปแน่นอน"

เจ้าหน้าที่ : ผมขอเรียนชี้แจงว่าคงจะขึ้นอยู่กับขนาดกองนะครับ อย่างกองที่เราทำอยู่นี่เราใช้ 2 × 4 × 1 ถ้าสูตรนี้นะครับ"

กรรมาธิการฯ :"ก็เราใช้ชุดเดียวก็ต้อง 35 บาท ไม่ใช่ 100 บาท"

เจ้าหน้าที่ : "เป็นค่าวัสดุกองละ 200 บาท ค่าวัสดุที่ผมเรียนเมื่อกี้นี้ก็คือค่าปุ๋ยเคมี ที่จะใส่ผสมลงไปกับค่าปุ๋ยคอกบ้าง ส่วนกองที่ใช้สารเร่งนั้น 2,000 กอง กองละ 100 บาท เป็นค่าสารเร่งนะครับกองละ 100 บาท อีกส่วนหนึ่งเป็นบ่อแก๊ส"

กรรมาธิการฯ : "คือ ในงบค่าวัสดุ 3.3.2 ค่าวัสดุในการส่งเสริมการจัดทำปุ๋ยหมัก 2,200,000 บาท เท่าที่ชี้แจงมานี่ทำอย่างไรก็ไม่ถึง 2,200,000 บาท ทีนี้พอมาบอกว่า 5,000 กอง กองละ 200 ก็ 1,000,000"

เจ้าหน้าที่ : "เมื่อกี้ผมยังไม่ได้ชี้แจงถึง 3.3.2 มันมีอยู่ 3 รายการนะครับ ค่าสุดท้ายคือค่าวัสดุในการจัดทำบ่อแก๊สชีวภาค 400 บ่อ ทั้งหมดเป็นเงิน 1,000,000 บาท เมื่อกี้ผมเรียนตกไป 1 ข้อนะครับ ข้อบ่อแก๊สชีวภาคไม่ได้เรียน"

กรรมาธิการฯ : "กี่บ่อครับ"

เจ้าหน้าที่ : "400 ครับ"

กรรมาธิการฯ : "บ่อละเท่าไร"

เจ้าหน้าที่ :"มันมี 2 แบบ 3,500 บาท 200 บ่อ และอีกบ่อหนึ่งแบบ 1,500 บาท 200 บ่อ"

ประธาน : "พอไปได้นะครับ"

กรรมาธิการฯ : "พอไปได้ แต่ยังติดเรื่องปี 12 ชุดละ 75 บาท กับ 100 บาท"

ประธาน : "เราจะให้เป็นจุดที่จะบอกให้ไประมัดระวังใช่ไหมครับ"

กรรมาธิการฯ : "ก็ได้ครับ คือถ้าไม่ระมัดระวังก็ซื้อ 100 บาทแน่นอนครับ"

ประธาน : "เราบอกกรรมาธิการ สต.ง. ไปก็ได้ว่ามีทางประหยัดได้นะครับ"[5]

(4) ที่ทำได้แล้วได้ผลแค่ไหน

กรรมาธิการฯ มักตั้งคำถามในเชิงประเมินผลการดำเนินกิจกรรมบ่อยครั้ง ทั้งนี้เนื่องจากในเอกสารงบประมาณมิได้แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลของงานหรือโครงการต่าง ๆ ไว้แต่อย่างใด คำถามของกรรมาธิการฯ ในเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญต่อการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานอยู่มาก ทั้งนี้เพราะหากปรากฏว่าการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาไม่บรรลุเป้าหมายและหน่วยงานยังคงเสนอของบประมาณต่อไปอีกโดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นแล้ว กรรมาธิการฯ อาจต้องพิจารณาตัดทอนงบประมาณของหน่วยงานลงได้ ดังกรณีตัวอย่างการพิจารณางบประมาณของงานจัดทำแปลงส่งเสริมการทำปุ๋ยหมักของกรมส่งเสริมการเกษตรดังต่อไปนี้

กรรมาธิการฯ : "ลองประเมินผลไหมครับว่าเราส่งเสริมให้ทำอย่างนี้แล้วเกษตรกรสามารถที่จะรับไปทำนี่นะครับ"

เจ้าหน้าที่ : "เราได้เคยมีการประเมินผลแล้วได้เคยมีการสำรวจการสำรวจของเรานี้เราถือหลักว่าขั้นแรกคือเขารู้จักแค่ไหน เราเคยทำสำรวจเมื่อปี 2521 ถึงปี 2524 ในปี 2521 นั้น เราได้ทราบว่าเกษตรกรมีความรู้ในเรื่องนี้ประมาณ 49 เปอร์เซนต์ จากตัวอย่างที่เราสำรวจนะครับแล้วก็มาในปี

---

[5]ศูนย์เชาวเลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาฯ ,รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2527.

2524 เราพบว่าแกมีความรู้ประมาณ 85 เปอร์เซนต์ อันนี้คือความรู้ที่แกทราบนะครับ ว่าปุ๋ยหนักเป็นอย่างไร แต่การที่แกจะปฏิบัติตามหรือไม่นั้นอันนี้ก็คงจะเป็นอีกเรื่องหนึ่งครับ

กรรมาธิการฯ : "คือประเด็นตรงนี้นะครับ ผมไก้ไปแล้วก็เห็นในแปลงพืชของเกษตรกรนะครับ ลักษณะของการเจริญเติบโตนี่มันไร่สม่ำเสมอกัน ถ้าหากเกษตรกรทำปุ๋ยได้ถึง 80 เปอร์เซนต์ มีความรู้นะครับ แล้วทำอย่างไรจะจูงใจให้เขาทำแล้วไปใช้เหมือนอย่างหน้านี้ ข้าวโพดไม่สม่ำเสมอ บางแห่งเราจะเห็นว่าต้นมักเล็ก ๆ ในแปลงเดียวกันมันไม่เท่ากัน อันนี้ผมว่ากงลักษณะงานปรับปรุงดินมันคงขาดปุ๋ย ผมเข้าใจเอาเองนะครับ ไม่ทราบว่าจะถูกต้องหรือไม่ ผมเห็นว่ามันมีแผนงานปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ที่ดินก็น่าจะให้เกษตรกร ได้มีพืชของเขาขึ้นมาโดยสม่ำเสมอ ในลักษณะที่จะได้ผลผลิตที่สูงขึ้น แต่ว่าจากการที่เราจะใช้งบประมาณไปทำอย่างนี้ เขามีความรู้แล้วเขาไม่ได้เอาไปใช้นี่ก็เหมือนกับมีความรู้อยู่ในตำรา"[6]

(5) งานซ้ำซ้อน

ส่วนราชการจำนวนไม่น้อยที่เสนอของบประมาณจัดทำกิจกรรมประเภทเดียวกัน เมื่อกรรมาธิการฯ พิจารณาเอกสารงบประมาณก็มักแยกไม่ออกว่ากิจกรรมที่หลายหน่วยงานจัดทำกันอยู่นั้นแตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไร

---

[6]ศูนย์เชาวเลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2528 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2527.

เนื่องจากในเอกสารงบประมาณมิได้แสดงรายละเอียดในเรื่องเป้าหมายและวิธีการทำงานไว้ให้เด่นชัด กรรมาธิการจึงมักขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ชี้แจงงบประมาณเสนอรายละเอียดเพิ่มเติม จากการซักถามของกรรมาธิการฯ มักพบอยู่เสมอว่ามีส่วนราชการจำนวนไม่น้อยที่จัดทำกิจกรรมซ้ำซ้อนกัน แม้เจ้าหน้าที่ฯ จะชี้แจงว่ากิจกรรมที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบมีลักษณะแตกต่างจากของหน่วยงานอื่น ๆ แต่คำชี้แจงดังกล่าวมักไม่แสดงให้เห็นความแตกต่างอย่างเด่นชัด ทั้งนี้เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วงานหรือโครงการดังกล่าวซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ นั่นเอง ดังเช่นกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

"...กรรมาธิการฯ" ท่านประธานที่เคารพครับ แผนงานนี้มันตรงกันกับกรมพัฒนาที่ดิน ผมสงสัยว่าทำไมงานมันซ้ำซ้อนกันครับ แผนงานปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน เพราะว่าหน้าที่นี้คือหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน แล้วทำไมมันมาอยู่ในนี้ครับ แล้วท่านประธานช่วยบอกให้ทางฝ่ายท่านอธิบดีกรุณาช่วยตอบด้วย แล้วงานนี้ถ้ามันเป็นงานของกรมพัฒนาที่ดินแท้ ๆ แล้ว เราก็ควรจะให้เขาไปเพราะเขาเป็นคนทำแล้วก็ไม่มีใครรู้ดีกว่าเขาครับ"

เจ้าหน้าที่ : "ผมขอกราบเรียนถึงงานของกรมพัฒนาที่ดินนะครับ เพราะเรื่องนี้เราได้มีการประชุมตกลงแบ่งงานกันทำ อย่างกรมพัฒนาที่ดินนั้นเป็นงานกระทำที่ทางโครงการเฉพาะกิจซึ่งจะปฏิบัติงานตามจุดเป้าหมายในเขตพื้นที่ของโครงการ ไม่ได้ครอบคลุมทั้งประเทศ เช่นการจัดทำกองปุ๋ยหมัก ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินจะดำเนินการเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบทยากจน 38 จังหวัด แต่จะไม่จัดทำทุกตำบลหรือหมู่บ้าน แล้วก็ไม่ได้ดำเนินการให้คำแนะนำในการจัดทำทุกขั้นตอนนะครับ อันนี้เป็นหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินเขาจะทำงานเฉพาะกิจนั้น ๆ ใหญ่ ๆ นะครับ แต่ส่วนของกรมส่งเสริมการเกษตรนั้น เราดำเนินการในด้านการส่งเสริมครอบคลุมพื้นที่ในทุกตำบลหรือว่าหมู่บ้าน พร้อมทั้งให้ความรู้หรือแนะนำในการจัดทำทุกขั้นตอนจนแล้วเสร็จจนถึงขั้นนำไปใช้ พร้อมทั้งสามารถกระจายความรู้ไปสู่เกษตรกรข้างเคียง ทำให้หมู่บ้านข้างเคียงนั้นสามารถที่จะนำเอา

ความรู้ไปใช้ดำเนินการของตนเองได้ครับ อันนี้เป็นหน้าที่ซึ่งเราแบ่งฉันแล้วครับ"[4]

(6) วัตถุประสงค์ขัดแย้งกัน

นอกจากเรื่องงานซ้ำซ้อนกันแล้ว กรรมาธิการยังพิจารณาถึงเรื่องความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของงานหรือโครงการของหน่วยราชการต่าง ๆ อีกด้วย หากกรรมาธิการฯ เห็นว่างานหรือโครงการของหน่วยงานหนึ่งขัดแย้งกับของหน่วยงานอื่นแล้วกรรมาธิการฯ จะสอบถามต่อไปถึงเรื่องการประสานงานและการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ในกรณีที่เห็นว่าข้อขัดแย้งดังกล่าวอาจเกิดขึ้นและหน่วยงานมิได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ล่วงหน้า หรือมีมาตรการแก้ไขที่ไม่ดีพอ กรรมาธิการฯ อาจตั้งข้อสังเกตหรือเสนอให้หน่วยงานหามาตรการที่น่าเชื่อถือได้โดยว่าจะมีประสิทธิผลในทางปฏิบัติจริง ๆ ต่อไป ดังตัวอย่างที่ใคร่จะนำเสนอต่อไปนี้...

กรรมาธิการฯ : "ท่านประธานครับ ก็มีข้อสังเกต ขอตั้งข้อสังเกตอันหนึ่งนะครับ เรื่องการส่งเสริมการปลูกข้าวไร่ในที่สูงอะไรอย่างที่ว่า มันจะเป็นการสวนทางกันเรื่องป่าไม้ ถ้าหากว่าเราปลูกข้าวบนที่สูงก็ต้องตัดไม้ทำลายป่าออกมาเป็นนา แต่ถ้าหากว่าส่งเสริมการปลูกต้นผลไม้มันก็คือปลูกต้นไม้ มันก็ยังเป็นป่าอย่างเดิม เพราะฉะนั้นโครงการนี้มันก็เป็นเรื่องสวนทางกับเรื่องที่เราจะให้มีป่าไม้ เป็นการทำลายป่าอย่างยิ่ง ผมยังตั้งข้อสังเกตอีกว่ามันเป็นนโยบายซึ่งสวนทางกับเรื่องป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร อย่างที่ว่า

---

[7]ศูนย์เชาว์เลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2527.

ท่านประธานครับ ท่านอธิบดีบอกว่าเขาชอบกิจข้าวที่เขาปลูกด้วยมือของเขาเอง ชอบกินข้าวซ้อมมือ ผมก็บอกว่าลองให้เขากิจข้าวขาว ข้าวหอมมะลิ ดูซิครับ เขาต้องชอบกว่าที่เขาปลูกเองแน่ ๆ อันนี้ก็เป็นเรื่องนโยบายที่ผมขอตั้งข้อสังเกตไว้ว่ามันสวนทางกัน อยู่ในกระทรวงเดียวกันแต่ว่าต่างกรมเท่านั้น ต่างคนต่างทำ ไม่ประสานกันน่ะครับ และอีกอันหนึ่ง พื้นที่ยากจนอย่างที่ว่าเอาอะไรเป็นเครื่องวัด เอาอะไรมาวัดว่าที่ตรงนั้นยากจน ที่ตรงนั้นมั่งมี เรารู้ว่า 80 เปอร์เซนต์ของประชากรไทยมันยากจนทั้งนั้น อันนี้ผมตั้งข้อสังเกตอีกครับ"[8]

(7) ทำไมไม่ปล่อยให้เอกชนทำ

การพิจารณาเรื่องกิจกรรมซ้ำซ้อนในบางครั้งมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะประเด็นการซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเองเท่านั้น หากยังรวมถึงการทำกิจกรรมแข่งกันระหว่างหน่วยงานในภาครัฐบาลกับหน่วยงานของภาคเอกชนด้วยเช่นกัน ในกรณีที่กรรมาธิการฯ เห็นว่า กิจกรรมของหน่วยงานมีลักษณะซ้ำซ้อนหรือแข่งขันกับภาคเอกชน กรรมาธิการฯ ก็จะถามถึงเหตุผลและความจำเป็นของกิจกรรมดังกล่าว รวมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินกิจกรรมโดยเปรียบเทียบกับการดำเนินงานในภาคเอกชน หากกรรมาธิการฯ พบว่าการดำเนินกิจกรรมใดขาดหลักการและเหตุผลเพียงพอหรือมีประสิทธิภาพประสิทธิผลต่ำกว่าการดำเนินงานในภาคเอกชนแล้ว กรรมาธิการฯ ก็มักเสนอความเห็นหรือตั้งข้อสังเกตให้ลมเลิกกิจกรรมดังกล่าว หรืออาจตัดงบ

---

[8]ศูนย์เชาว์เลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2527.

งบประมาณของกิจกรรมลงเพื่อแสดงให้เห็นว่ากรรมาธิการฯ ไม่ให้การสนับสนุนหรือไม่เห็นชอบกิจกรรมดังกล่าว อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรรมาธิการาส่วนใหญ่นิยมตัดงบประมาณของกิจกรรมลงไปบางส่วน แทนที่จะใช้วิธีการตัดงบประมาณทั้งหมดหรือให้ล้มเลิกกิจกรรมไปเลย กรรมาธิการฯ ที่เสนอให้ล้มเลิกกิจกรรมหรือตัดงบประมาณทั้งกิจกรรมจึงเป็นกรรมาธิการฯ เสียงข้างน้อยและมักขอสงวนความเห็นไว้อภิปรายในวาระที่ 2 ซึ่งไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินงบประมาณของกิจกรรมฯ แต่อย่างใด

กรณีตัวอย่างที่ใคร่จะเสนอเพื่อพิจารณาในที่นี้คือ งานผลิตและขยายพันธุ์ข้าวโพดซึ่งอยู่ในแผนงานผลิตและขยายพันธุ์พืชของกรมวิชาการแพทย์ กรรมาธิการฯ จำนวนหนึ่งมีความเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ต้นทุนสูงและต้องนำไปขายในราคาต่ำ ในขณะที่เกษตรกรและเอกชนก็มีพันธุ์ของตนเองอยู่แล้วอย่างเหลือเฟือ รัฐบาลจึงไม่น่าจะต้องทุ่มเงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ (โปรดพิจารณารายละเอียดของคำอภิปรายในหน้าที่ผ่าน ๆ มาแล้ว)

(8) <u>ทำไมไม่ทำที่จังหวัดนั้น อำเภอนี้</u>

กรรมาธิการฯ บางท่านตั้งข้อสังเกตว่าการจัดทำกิจกรรมของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจบางหน่วยงานมิได้ดำเนินการในทุกพื้นที่ หากแต่มีการเลือกดำเนินการในบางพื้นที่ กรรมาธิการฯจึงมักถามถึงหลักการและเหตุผลในการเลือกพื้นที่ดำเนินการ เช่น ถามว่าเพราะเหตุใดจึงจัดทำโครงการ หรือจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติงานในภาคหรือจังหวัดหรืออำเภอหนึ่ง ทำไมไม่เลือกดำเนินการในอีกท้องที่หนึ่ง (เฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่จังหวัดที่กรรมาธิการฯ ผู้ตั้งคำถามเป็น ส.ส.อยู่ในขณะนั้น) ซึ่งน่าจะมีความเหมาะสมและมีความจำเป็นเร่งด่วนไม่น้อยไปกว่าพื้นที่อื่น ๆ ที่ดำเนินการไปแล้ว ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น

สรุปผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการตั้งประเด็นคำถามฯ ของกรรมาธิการ

จากการพิจารณาลักษณะการตั้งคำถามและการตั้งข้อสังเกตของกรรมาธิการดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่าการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของกรรมาธิการฯ ได้ให้ความสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการและเหตุผลความจำเป็นของการจัดทำกิจกรรม เรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุดและเรื่องวิธีการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเป็นประการสำคัญ ซึ่งลักษณะการตั้งคำถามดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการดังกล่าวแล้วข้างต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า กรรมาธิการฯ มิได้ให้ความสนใจในประเด็นเกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสมและความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานหลัก และแผนงานรองในระดับต่าง ๆ มากนัก จะเห็นได้ว่าคำถามของกรรมาธิการฯ จะมุ่งไปที่หน่วยกิจกรรมระดับล่างสุด เนื่องจากในระดับหน่วยกิจกรรมนี้มีตัวเลขจำนวนเงินงบประมาณและเป้าหมายของงานแสดงไว้ชัดเจนมากที่สุด ในขณะเดียวกันกรรมาธิการฯ มิได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและวงเงินงบประมาณของหน่วยกิจกรรมระดับล่างกับการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนงานในระดับสูงขึ้นไปแต่อย่างใด การละเลยไม่ให้ความสำคัญในประเด็นเหล่านี้นับว่าเป็นจุดอ่อนที่มีนัยสำคัญต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน

2) การเสนอความเห็นของกรรมาธิการฯ

การวิเคราะห์ความเห็นของกรรมาธิการฯ ในที่นี้จะเป็นการพิจารณาลักษณะประเด็นความเห็นที่กรรมาธิการเสนอให้หน่วยงานรับไปดำเนินการ รวมทั้งประเด็นความเห็นที่กรรมาธิการฯ บางท่านขอสงวนไว้อภิปรายในวาระที่ 2 ว่ามีประเด็นอะไรบ้างและสอดคล้องกับประเด็นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานที่กล่าวไว้ในแบบจำลองหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

การเสนอความเห็นในที่ประชุมกรรมาธิการฯ นั้นมี 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรกเป็น "ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการฯ" หรือความเห็นที่คณะกรรมาธิการฯ ได้ลงมติเห็นชอบร่วมกัน ความเห็นดังกล่าวนี้จะเสนอแนบท้ายร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ เพื่อขอความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 และ 3 ตามลำดับพร้อมกับการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ สำหรับความเห็นของคณะกรรมาธิการฯ ดังกล่าวนี้ได้เสนอรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 2 ข้างต้น จึงไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงรายละเอียดซ้ำในที่นี้อีก

สำหรับการเสนอความเห็นในลักษณะที่สองนั้น เป็นการเสนอข้อสังเกตหรือความเห็น และ/หรือการขอสงวนความเห็นของกรรมาธิการฯ เป็นรายบุคคล ความเห็นของกรรมาธิการฯ ทั้งสองประเภทนี้แม้จะมิได้มีผลบังคับในเชิงกฎหมายให้หน่วยราชการต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดดังเช่นข้อความในพระราชบัญญัติฯก็ตาม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักจะถือเป็นข้อผูกพันที่จะต้องรับไปพิจารณาดำเนินการหลังจากได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณไปแล้ว

จากลักษณะข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการที่กล่าวถึงข้างต้นนั้นปรากฏว่าข้อสังเกตทั้ง 9 ข้อล้วนแต่เป็นเรื่องการบริหารงบประมาณในรายละเอียดทั้งสิ้น ไม่มีข้อสังเกตใดที่กล่าวถึงเรื่องหลักการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือความถูกต้องเหมาะสมของแผนงานใด ๆ เลยแม้แต่น้อย สำหรับข้อสังเกตและความเห็นของกรรมาธิการฯเป็นรายบุคคลนั้นได้แสดงข้อมูลไว้ในตารางที่ 3.2 และ 3.3 จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าข้อสังเกตและความเห็นเกือบทั้งหมดหรือประมาณร้อยละ 96 เป็นข้อสังเกตและความเห็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการยกเลิก/เปลี่ยนแปลง วิธีการดำเนินงานโครงการหรือกิจกรรมและการเปลี่ยนแปลงรายการในหมวดรายจ่ายต่าง ๆ มีข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิก/เปลี่ยนแปลงแผนงานเพียง 6 รายการ หรือประมาณร้อยละ 4 ของข้อเสนอของกรรมาธิการ

ทั้งหมด ในส่วนของประเด็นการขอสงวนความเห็นของกรรมาธิการฯ ปรากฏว่ามีการสงวนความเห็นไว้ทั้งหมด 46 รายการ ในจำนวนนี้ เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและรายการใช้จ่ายในรายละเอียดจำนวน 45 รายการหรือประมาณร้อยละ 98 ของประเด็นที่ขอสงวนไว้ทั้งหมด คงมีรายการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการปรับปรุง/ยกเลิกแผนงานเพียง 1 รายการเท่านั้น

จากการพิจารณาประเด็นการตั้งข้อสังเกตและการเสนอความเห็นของกรรมาธิการฯ ทั้งคณะและกรรมาธิการฯ รายบุคคลที่กล่าวข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่ากรรมาธิการฯให้ความสำคัญกับประเด็นการดำเนินกิจกรรมและรายการใช้จ่ายในรายละเอียดอย่างมาก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะทำการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยราชการเป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมายและประหยัดเป็นประการสำคัญ ในขณะเดียวกันกรรมาธิการฯมิได้ให้ความสนใจกับเรื่องความถูกต้องเหมาะสมและความสอดคล้องระหว่างแผนงานหลักแผนงานรองและโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในแนวนี้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือกรรมาธิการฯ มิได้พิจารณาระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ในแผนงานแต่ละแผน หากมุ่งพิจารณารายละเอียดของกิจกรรมระดับล่างสุดเพียงด้านเดียว ลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส.อย่างแน่นอน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.2

การเสนอความเห็น และการขอสงวนความเห็นของกรรมาธิการ

: จำแนกตามหน่วยงานและประเภทร่างกฎหมาย

ลำดับที่	2 หน่วยงานกระทรวง	3. เสนอความเห็น											4 ขอสงวนความเห็น								
		3.1 ให้แก้ไข/เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์/เป้าหมายของแผนงาน	3.2 ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงาน/โครงการ/กิจกรรม	3.3 ให้หมวดเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายบางหมวด							3.4 ให้ปรับปรุงวิธีการเสนอแผนประมาณ	3.5 ให้ปรับปรุงการบริหารงบประมาณ	4.1 ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์/เป้าหมายของแผนงาน	4.2 ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม	4.3 ให้หมวด/เปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายในบางหมวด							4.4 อื่น ๆ
				๑ หมวดที่	๒ หมวดที่	๓ หมวดที่	๔ หมวดที่	๕ หมวดที่	๖ หมวดที่	๗ หมวดที่					๑ หมวดที่	๒ หมวดที่	๓ หมวดที่	๔ หมวดที่	๕ หมวดที่	๖ หมวดที่	๗ หมวดที่	
1	งบกลาง	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		25	1	3	5	-	14			6			4	1	1	3	-	3	1	4	1
3	กระทรวงคมนาคม		3	-	-	-	-	2	-	-	2	1	-	1	-	-	-	-	2	-	-	-
4	กระทรวงมหาดไทย		13	-	-	1	-	1	-	-	1	-	-	2	1	-	1	-	6	-	2	
5	กระทรวงศึกษาธิการ	2	4	-	-	-	-	2	-	1	-	-	-	-	1							
6	กระทรวงกลาโหม		2							1											1	
7	กระทรวงการคลัง	2	6				1			1					2					2	1	
8	กระทรวงพาณิชย์	1	1					1						2								
9	กระทรวงอุตสาหกรรม		5					2	1				1							1	1	
10	กระทรวงสาธารณสุข		5	1				2	1													
11	กระทรวงวิทยาศาสตร์		4							1												
12	ทบวงมหาวิทยาลัย	1	1			1		1				2		2								
13	สำนักนายกรัฐมนตรี		8		1	1		1														
14	กระทรวงยุติธรรม		2					1														
15	กระทรวงต่างประเทศ		1																			
16	ราชบัณฑิตยสถาน																					
17	สำนักพระราชวัง																					
18	สำนักราชเลขาธิการ																					
19	สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา																					
20	รัฐวิสาหกิจ																					
21	เงินหมวดเวียน																					
22	เงินทุนสำรองจ่าย เงินคงคลัง																					
	รวม	6	50	1	4	9	1	28	2	4	7	3	1	10	5	1	4	-	11	4	9	1

หมายเหตุ * หมายเลขหมวดรายจ่าย : หมวดที่ ๑ = เงินเดือนและค่าจ้างประจำ
หมวดที่ ๒ = ค่าจ้างชั่วคราว
หมวดที่ ๓ = ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ
หมวดที่ ๔ = ค่าสาธารณูปโภค
หมวดที่ ๕ = ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
หมวดที่ ๖ = เงินอุดหนุน
หมวดที่ ๗ = รายจ่ายอื่น ๆ

ที่มาของข้อมูล ประมวลจากสรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๘ . ศูนย์บริการเอกสาร, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตารางที่ 3.3

สรุปประเด็นความเห็นของกรรมาธิการฯบางท่านที่เสนอผ่านที่ประชุมกรรมาธิการฯ ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	
1	สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ให้การดำเนินงานของศูนย์เกษตรกรเคลื่อนที่ไม่ต้องผ่านการจัดทำแบบ พน.1,2 และ พน. 3 เพื่อให้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้สะดวกรวดเร็ว
2	กรมชลประทาน	– ให้กรมชลประทานรับผิดชอบงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเพียงหน่วยงานเดียว ทั้งนี้เพื่อลดความซ้ำซ้อน – ให้ดูแลเรื่องเงื่อนไขโครงการเงินกู้ต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจ้างที่ปรึกษามิให้เสียเปรียบแก่เจ้าของเงินกู้มากเกินไป
3	กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	–ให้ควบคุมเรื่องการใช้รถราชการมิให้ผิดวัตถุประสงค์ หรือมีการนำรถไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
4	กรมประมง	- ให้เจ้าหน้าที่ดูแลงานด้านการส่งเสริมการประมง - การจัดซื้อที่ดินโดยตกลงราคากันไว้ก่อน และราคาที่ตกลงไว้นั้นสูงเกินไป ไม่เป็นการสมควร - ให้จัดซื้อรถใหม่ที่ใช้แก๊สแทนรถใช้น้ำมันเชื้อเพลิง - ให้ขยายงานกำจัดวัชพืชไปในทุกพื้นที่ - ให้ส่งเสริมการประมงริมทาง
5	กรมปศุสัตว์	- โครงการเพื่อความมั่นคง โครงการพระราชดำริ ควรตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงาน หน่วยใดหน่วยหนึ่ง ให้สามารถตรวจสอบได้ง่าย การเปลี่ยนชื่อโครงการเสียใหม่เพื่อความเหมาะสม - โครงการทุ่งกุลาร้องไห้ ให้ทำเป็นแผนสมบูรณ์แบบครอบคลุมงานของทั้ง 14 หน่วยงาน - มีการตั้งงบประมาณเป็น "เชื้อ" ไว้ปีแรกขอตั้งไว้น้อย แต่ผูกพันงบประมาณปีต่อไปจำนวนมาก ดังนี้ไม่เป็นการสมควร
6	กรมวิชาการเกษตร	- ควรผลิตท่อนพันธุ์มันสัมปะหลังให้เหมาะสมกับพื้นที่เพาะปลูก
7	กรมส่งเสริมการเกษตร	- ให้ปรับปรุงระเบียบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้ทันเวลา - ให้หามาตราการทางกฎหมายป้องกันการใช้สารเคมีปราบศัตรูพืชมิให้เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค - ให้กำหนดพื้นที่เพาะปลูกพืชต่าง ๆ

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
8	กรมส่งเสริมสหกรณ์	- งานสหกรณ์ล้มเหลวเพราะสหกรณ์มิได้เกิดจากความต้องการของประชาชน ควรเลิกควบคุมสหกรณ์และให้ประชาชนเขาทำกันเองจะดีกว่า ทั้งจะช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดินได้ด้วย
9	กรมป่าไม้	- ควรให้ประชาชนปลูกยางพาราได้ในบางพื้นที่ - กรมฯ ควรปลูกป่าเฉพาะในพื้นที่ดินน้ำลำธารเท่านั้น ส่วนพื้นที่อื่นควรให้เอกชนจัดทำแทน - ควรประสานกับกรมชลประทานในเรื่องการสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตป่าสงวนแห่งชาติ - งานจัดซื้อจักรยานยนต์ให้แก่ข้าราชการกรมฯ ควรทำเป็นกองทุนหมุนเวียนเพื่อประหยัดเงินงบประมาณ
	<u>กระทรวงคมนาคม</u>	
10	กรมการขนส่งทางบก	- การตรวจสภาพรถยนต์เพื่อต่อทะเบียนรถยนต์ประจำปีควรให้หน่วยงานเอกชนทำการตรวจสภาพรถยนต์เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
11	กรมเจ้าท่า	- การบริหารโครงการเงินกู้ควรทำโดยมีแผนและให้มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
	<u>กระทรวงมหาดไทย</u>	
12	กรุงเทพมหานคร	- ควรให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานครอย่างใกล้ชิด
13	กรมการปกครอง	- ควรยุบเลิกโครงการพัฒนาเมืองหลัก - ควรยุบเลิกงานอาสารักษาดินแดน
14	กรมโยธาธิการ	- ให้เปลี่ยนแปลงขนาดของบ่อน้ำบาดาล ϕ 12" เป็น ϕ 4" หรือ ϕ 6" แทน - ควรใช้วิศวกรของทางราชการในงานสำรวจออกแบบสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ แทนวิศวกรต่างประเทศ
15	กรมแรงงาน	- ควรหามาตรการป้องกันมิให้มีสำนักจัดหางานผิดกฎหมายดำเนินการหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ
16	กรมอัยการ	- ควรจัดให้มีธุรการช่วยเหลือให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ประชาชนทั่วประเทศดำเนินการ
17	สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย	- ควรดำเนินการแก้ปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครโดยเร่งด่วน
18	กรมราชทัณฑ์	- ควรประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการเพิ่มยอดขายสินค้าราชทัณฑ์และให้นำเงินที่ขายได้มอบเป็นทุนแก่ผู้ต้องขังไปประกอบอาชีพหลังจากพ้นโทษไปแล้ว

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
		- ให้ปรับปรุงคุณภาพอาหารในเรือนจำให้ดีขึ้น - ให้ดูแลและให้การรักษาผู้ต้องขังที่วิกลจริตให้ทั่วถึง - ให้ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลโดยลดเวลาการอยู่เวรยามทั้งในและนอกเวลาการปฏิบัติงานปกติลง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่
	กระทรวงศึกษาธิการ	
19	กรมการฝึกหัดครู	- ควรทำการผลิตบุคคลากรในสาขาวิชาชีพอื่น ๆ แทนครู เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
20	กรมสามัญศึกษา	- ควรจัดตั้งและปรับปรุงโรงเรียนในส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึง
21	กรมอาชีวศึกษา	- ควรมีแผนงานเพิ่มการจัดการศึกษาด้านวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและสังคม
22	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	- ควรสร้างบ้านพักครูเป็นเรือนแถวแทนการสร้างเป็นหลังเดี่ยว - ควรจัดผลิตแบบเรียนให้พอเพียงและรวดเร็วทันเวลา

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
	<u>กระทรวงการคลัง</u>	
23	สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	- ควรทบทวนและประเมินผลโครงการเงินกู้ต่าง ๆ ว่าได้ผลคุ้มค่าหรือไม่ การขอกู้เงินในครั้งต่อไปต้องศึกษาความคุ้มค่าของโครงการให้รอบคอบและต้องมีแผนแน่นอน - ค่าใช้จ่ายในการเจรจาธุรกิจและการประชุมนานาชาติได้ตั้งไว้ในหลายหน่วยงาน ควรดูแลให้มีการใช้จ่ายอย่างประหยัด และให้ทำการประเมินสัมฤทธิผลของงานต่าง ๆ ด้วย
24	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	- ควรหามาตรการเจรจาต่อรองในการกู้เงินจากต่างประเทศให้เหมาะสม เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการควบคุมการก่อสร้างและการจ้างที่ปรึกษาโครงการ ควรสามารถลดค่าใช้จ่ายลงได้มากกว่านี้
	กรมศุลกากร	- ควรปรับปรุงงานป้องกันปราบปรามการลักลอบชนของหนีภาษี เฉพาะอย่างยิ่งควรจับกุมผู้ค้าสินค้าหนีภาษี และให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องนี้ด้วยความเป็นธรรมโดยเคร่งครัด
	กรมสรรพสามิต	- ควรกำชับเจ้าหน้าที่ให้ทำการตรวจค้นจับกุมราษฎรด้วยความเป็นธรรม ระมัดระวังและปราศจากความรุนแรง เพื่อมิให้กระทบกระเทือนจิตใจแก่ราษฎรโดยทั่วไป

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
		- ให้โอนค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และยานพาหนะในหมวดค่าใช้สอยไปตั้งจ่ายเป็นค่าฝึกอบรมบุคคลากรของกรมฯ เพื่อปรับปรุงบุคคลากรให้มีคุณภาพมากขึ้น - ควรนำรายได้จากภาษีสุรายาสูบและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ส่วนหนึ่งไปบำรุงการศึกษาของท้องถิ่น
25	กรมสรรพากร	- ควรกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีโดยคำนึงถึงรายได้จริงของประชาชน - ควรเร่งรัดผู้ค้างชำระภาษีให้ได้ผลจริงจังมากขึ้น - ให้กำชับและควบคุมเจ้าหน้าที่สรรพากรให้ปฏิบัติงานด้วยความถูกต้องเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น
	<u>กระทรวงพาณิชย์</u>	
26	สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์	- ควรปรับปรุงเรื่องการประกาศเผยแพร่ราคาสินค้าเกษตรให้ตรงกับความเป็นจริง - ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับตลาดสินค้าเกษตรทำการสำรวจสภาวะตลาดสินค้าและแจ้งให้เกษตรกรผู้ผลิตทราบตลอดเวลา เพื่อให้เกษตรกรทำการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมธิการฯ
	<u>กระทรวงอุตสาหกรรม</u>	
27	สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	- การอนุญาตให้ตั้งโรงงานในส่วนภูมิภาคควรให้เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางได้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในเรื่องมลภาวะและอื่น ๆ
28	กรมทรัพยากรธรณี	- ควรกำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในด้านการป้องกันปราบปรามการลักลอบนำแร่ออกนอกประเทศให้ดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ - ให้ควบคุมติดตามและประเมินผลงานด้านซ่อมเครื่องสูบน้ำบ่อบาดาลอย่างจริงจัง
29	กรมโรงงานอุตสาหกรรม	- ให้ควบคุมตรวจสอบการป้องกันแก้ไขปัญหามลภาวะอันเนื่องมาจากโรงงานปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำลำคลองทำให้ประชาชนเดือนร้อนเสียหาย
30	สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	- ควรควบคุมตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้ทั่วถึงเพื่อมิให้ประชาชนได้รับความเดือนร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้ผลิตภัณฑ์ฯ คุณภาพต่ำ

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
	<u>กระทรวงสาธารณสุข</u>	
31	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	- ให้ทบทวนหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนแก่สมาคมและมูลนิธิต่าง ๆ เพื่อให้การใช้งบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด - ให้ทบทวนหลักเกณฑ์การให้การสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยที่จะได้รับการยกเว้นค่ารักษาพยาบาลเพื่อให้บริการดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ราษฎรผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและจริงจัง - ควรขยายงานด้านสาธารณสุขเคลื่อนที่ให้มากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่ห่างไกลและการคมนาคมไม่สะดวก
32	กรมการแพทย์	- ควรจัดตั้งโรงพยาบาลส่งฆ์ขึ้นในส่วนภูมิภาค
33	กรมควบคุมโรคติดต่อ	- ควรตรวจสอบเรื่องอันตรายจากการใช้ ดี.ดี.ที.ฉีดตามอาคารบ้านเรือนราษฎรเพื่อป้องกันโรคไข้มาลาเรีย
34	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	- ควรตรวจสอบและจับกุมแหล่งผลิตอาหารและยาที่เป็นอันตราย - ควรเผยแพร่โฆษณาอาหารและยาที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคอย่างจริงจัง

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
	<u>กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน</u>	
35	สำนักงานปลัดกระทรวงฯ	- ควรรวบรวมรายงานการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาพลังงานไว้ในแหล่งเดียวกัน
36	สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	- ควรสนับสนุนงานวิจัยเรื่องการทำฝนหลวงโดยวิธีพ่นสารเคมีจากพื้นสู่อากาศ เพราะหากได้ผลจริง ๆ แล้วจะช่วยลดงบประมาณการทำฝนหลวงลงได้มาก
37	สำนักงานปรมาณูแห่งชาติ	- ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนสมทบในโครงการสูบน้ำด้วยพลังไฟฟ้าเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ทางราชการในระยะยาว - ควรประสานงานกับการไฟฟ้าฯ เพื่อลดค่ากระแสไฟฟ้าในโครงการสูบน้ำด้วยพลังไฟฟ้า - ควรขยายงานโครงการสูบน้ำฯ ให้ทั่วถึงเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป
	<u>ทบวงมหาวิทยาลัย</u>	
38	สำนักงานปลัดกระทรวง	- ควรมีแผนงานจัดตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นเพื่อกระจายการศึกษาออกไปสู่ส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอแนะของกรรมาธิการฯ
39	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	- ให้ประสานงานกับกรมศุลกากรเพื่อวางหลักเกณฑ์ยกเว้นค่าภาษีนำเข้าอุ กรณ์การศึกษาทางวิทยาศาสตร์ - การจัดตั้งคณะแพทย์ขึ้นในส่วนกลางควรกำหนดหลักเกณฑ์มิให้บุคคลากรที่สอนแพทย์ในส่วนภูมิภาคย้ายเข้าส่วนกลางเพื่อป้องกันการขาดแคลนบุคคลากรในส่วนภูมิภาค
	<u>สำนักนายกรัฐมนตรี</u>	
40	สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	- งานด้านการส่งเสริมวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของชาติปัจจุบัน จัดทำกันอยู่ในหลายหน่วยงาน ควรรวมกันไว้ในหน่วยงานเดียวกัน - ควรขยายงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้ทั่วถึงและให้ดำเนินงานอย่างจริงจัง
41	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	- ควรมอบหมายงานด้านการดูแลนักเรียนไทยในต่างประเทศให้สถานทูตดูแลแทนเพื่อประหยัดเงินงบประมาณ
42	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	- ควรดำเนินการช่วยเหลือราษฎรที่ร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องหนี้สินและที่ดินทำกินอย่างจริงจัง

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
43	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	- ควรส่งเสริมการลงทุนเพื่อการส่งออกที่ใช้กรรมวิธีแปรสภาพสินค้าเกษตร ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงความต้องการของตลาดระหว่างประเทศด้วย
44	กรมประชาสัมพันธ์	- ควรขยายบริการส่งกระจายเสียงให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และควรปรับปรุงให้มีคุณภาพดีได้มาตรฐานด้วย
	<u>กระทรวงยุติธรรม</u>	
45	สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม	- ควรจัดให้มีทนายสำหรับช่วยเหลือผู้มีฐานะยากจนที่มีคดีขึ้นสู่ศาลให้เพียงพอ ทั้งนี้เพื่อธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม
46	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	- ควรเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จัดทำบัญชีและงบดุลการเงินให้เสร็จเรียบร้อย มิให้ล่าช้าดังที่เคยเป็นมา

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ลำดับที่	หน่วยงาน	ความเห็นและข้อเสนอของกรรมาธิการฯ
47	กระทรวงต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงต่างประเทศ	- การส่งข้าราชการไปประจำในต่างประเทศ เช่น ผู้ช่วยทูตทหาร ผู้ช่วยและผู้ดูแลนักเรียนไทยฯ นั้น ควรมีที่ทำงานอยู่ในสถานทูตทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อประหยัดเงินงบประมาณและจะช่วยให้การประสานงานระหว่างฝ่ายงานต่าง ๆ เป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วอีกประการหนึ่งด้วย

2.1.3 การตัดงบประมาณของกรรมาธิการ

ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ นั้น ๆ กำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจตัดทอนงบประมาณที่ระบุไว้ในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ลงได้ตามที่เห็นสมควร ตารางที่ 3.4 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการตัดงบประมาณของกรรมาธิการในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ในปี พ.ศ. 2528 จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารายการตัดงบประมาณของ

ที่มาของข้อมูล : ประมวลจากสรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายฯ ปี 2528 ศูนย์เชาวเลข, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

กรรมาธิการเกือบทั้งหมดหรือร้อยละ 99.9 เป็นการตัดงบประมาณในรายการใช้จ่ายหมวดต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายในหมวดที่ 3 (ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และวัสดุ) และหมวดที่ 5 (ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง) ซึ่งมีรายการตัดงบประมาณถึงร้อยละ 56 และ 37 ตามลำดับ, มีการตัดงบประมาณโครงการออกไปทั้งโครงการจำนวน 2 รายการ ในขณะที่มิได้มีการตัดงบประมาณของแผนงานใดออกไปทั้งแผนงานแต่อย่างใด

ลักษณะการตัดงบประมาณของกรรมาธิการที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่ากรรมาธิการ มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับรายการใช้จ่ายในรายละเอียดของหมวดรายจ่ายบางหมวด เฉพาะอย่างยิ่ง (หมวดที่ 3 และ 5) มากเป็นพิเศษ ในขณะเดียวกันก็มิได้ให้ความสำคัญกับเรื่องความถูกต้องเหมาะสมหรือความสอดคล้องระหว่างนโยบายและโครงสร้างแผนงาน-แผนงาน-วานแอโครงการต่าง ๆ มากนัก หรืออาจกล่าวได้ว่ากรรมาธิการอาจมิได้พิจารณาในประเด็นนี้เลยก็เป็นได้ จึงทำให้ไม่มีการตัดแผนงานใดออกไปและมีการตัดโครงการออกไปเพียง 2 รายการเท่านั้น ในขณะที่มีการตัดงบประมาณในรายการใช้จ่ายรายละเอียดอย่างมากมาย ดังที่ปรากฏในตารางที่ 3.4

สรุปผลการวิเคราะห์ลักษณะการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณของกรรมาธิการ

ผลการวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นลักษณะและทิศทางการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของกรรมาธิการได้อย่างชัดเจนว่ากรรมาธิการมุ่งพิจารณารายละเอียดในรายการใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมาก จะเห็นได้ว่าการตั้งประเด็นการซักถาม การตั้งข้อสังเกต การเสนอความเห็น และการตัดงบประมาณของกรรมาธิการส่วนใหญ่มุ่งไปที่ประเด็นรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานและรายการใช้จ่ายในรายละเอียดเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณางบประมาณที่กรรมาธิการกำหนดหรือคาดหวังไว้ที่จะควบคุมให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ตารางที่ 3.4

ลักษณะการตั้งหมวดของกรรมาธิการ จำแนกตามหน่วยงาน

ลำดับที่	หน่วยงาน - กระทรวง	ตำแหน่งแถวงาน	ตำแหน่งโครงการ/งาน	ตำแหน่งในหมวดรายจ่ายทางงบประมาณ							จำนวนรายการที่ถูกตัด	จำนวนเงินงบประมาณที่ถูกตัด (ล้านบาท)
				๑ หมวดเงินเดือน	๒ หมวดค่าจ้างชั่วคราว	๓ หมวดค่าตอบแทน	๔ หมวดค่าใช้สอย	๕ หมวดค่าวัสดุ	๖ หมวดค่าครุภัณฑ์	๗ หมวดเงินอุดหนุน		
1	สำนักงบกลาง	-	2	-	-	-	1	-	-	-	2	7.0
2	สำนักนายกรัฐมนตรี	-	-	-	1	46	-	18	-	1	66	11.0
3	กระทรวงการคลัง	-	-	-	1	16	1	6	-	2	26	11.4
4	กระทรวงต่างประเทศ	-	-	-	-	2	-	4	-	-	6	4.4
5	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	-	-	1	9	188	1	88	3	3	293	265.0
6	กระทรวงกลาโหม	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	46.
7	กระทรวงคมนาคม	-	-	-	-	43	-	48	-	8	98	556.3
8	กระทรวงพาณิชย์	-	-	-	1	48	-	2	-	1	52	4.0
9	กระทรวงมหาดไทย	-	-	-	9	167	-	95	16	-	285	349.0
10	กระทรวงยุติธรรม	-	-	-	-	8	-	5	-	-	13	25.3
11	กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	-	-	1	6	35	-	61	-	3	104	28.7
12	กระทรวงศึกษาธิการ	-	-	-	2	143	-	151	1	6	303	146.1
13	กระทรวงสาธารณสุข	-	-	-	1	87	-	49	-	-	137	57.3
14	กระทรวงอุตสาหกรรม	-	-	-	10	56	-	4	2	2	74	7.7
15	ทบวงมหาวิทยาลัย	-	-	1	3	178	-	135	-	-	317	86.3
16	ราชบัณฑิตยสถาน	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	2.0
17	สำนักพระราชวัง	-	-	-	-	1	-	3	-	1	5	2.0
18	สำนักราชเลขาธิการ	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	.02
19	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	-	-	-	-	2	-	2	-	-	4	.1
20	สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา	-	-	-	-	1	-	3	-	-	4	.6
21	รัฐวิสาหกิจ	-	-	-	-	10	-	7	17	2	36	1.0
	รวม	-	2	3	43	1030	2	679	39	35	1833	1607.3
	ร้อยละ	0.00	0.1	0.1	2.3	56	0.1	370	2.1	1.9	100.	

ที่มาของข้อมูล : ประมวลจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 และรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ รัฐสภา (สมัยที่ 1 และ 2 ของกรรมาธิการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2527

ของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างประหยัดมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น อย่างไรก็ตาม การมุ่งพิจารณาแต่เรื่องรายละเอียดโดยละเลย หรือไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องหลักการเกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสม ความสอดคล้องและความมีเหตุผลของโครงสร้างแผนงาน-แผนงาน-งานและโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและขั้นตอนที่สมควรนั้นย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานอย่างแน่นอน

2.2 การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ในวาระที่ 2

ในบทที่ 2 ข้างต้นได้เสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ในปี พ.ศ.2528 ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 ไว้พอสมควรแล้ว ในข้อเขียนส่วนนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ว่าการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ในวาระที่ 2 มีความสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้จะได้พิจารณาจากลักษณะของคำขอแปรญัตติและประเด็นการอภิปรายในวาระที่ 2 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

ตารางที่ 3.5 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการขอแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่เป็นและมิได้เป็นกรรมาธิการการงบประมาณ ข้อมูลจากตารางดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าประเด็นการขอแปรญัตติส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอตัดงบประมาณของแผนงานและโครงการลงเป็นบางส่วน ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 62 ของรายการขอแปรญัตติทั้งหมด นอกจากนั้นเป็นรายการขอตัดงบประมาณของงานและโครงการบางเรื่องออกไปทั้งโครงการจำนวน 44 รายการ (ร้อยละ 6.3) รายการขอตัดงบประมาณแผนงานออกไปทั้งแผนงานจำนวน 19 รายการ (ร้อยละ 2.7) และรายการขอตัดงบประมาณในหมวดรายจ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ จำนวน 198 รายการ (ร้อยละ 28.2) เมื่อพิจารณาถึงประเด็นการอภิปรายของ ส.ส.ในวาระที่ 2 ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 3.6 ประกอบกันแล้วจะเห็นว่าการขอตัดงบประมาณของแผนงาน งานและโครงการลงบางส่วนนั้นเป็นการขอตัดงบประมาณยอดรวมของแผนงาน งาน

ตารางที่ 3.5

ร่างขอแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณปี 2528 วาระที่ 2

ลำดับที่	กระทรวง	รายการของคำของบประมาณ											จำนวนครั้งที่ขอแปรญัตติ
		ของตั้งงบฯ แผนงาน		ของตั้งงบฯ โครงการ		ของตั้งงบฯ หมวดรายจ่าย							
		ทั้งหมด	บางส่วน	ทั้งหมด	บางส่วน	ม.1	ม.2	ม.3	ม.4	ม.5	ม.6	ม.7	
1	ขอแปรญัตติรวมทุกกระทรวงฯ				1				6	1	1	7	
2	งบกลาง				4	1					2	21	
3	สำนักนายกรัฐมนตรี	5	28	13	10	4	1	2	8		5	46	
4	กระทรวงกลาโหม	1	16	3	6							18	
5	กระทรวงการคลัง	6	16	9	6	2			9	7	1	48	
6	กระทรวงการต่างประเทศ		4							1		9	
7	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1	73	9	35	3	1	4	28		9	58	
8	กระทรวงคมนาคม	1	37	1	7			3	16			41	
9	กระทรวงอาชีธ์		9	1	4				4		2	19	
10	กระทรวงมหาดไทย	2	78	6	14	4			28	10	2	51	
11	กระทรวงยุติธรรม		1						2			5	
12	กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนฯ	1	2		3		1		5			9	
13	กระทรวงศึกษาธิการ		36		5	1		1	11	2	2	29	
14	กระทรวงสาธารณสุข				5		1	1	5	3		10	
15	กระทรวงอุตสาหกรรม	1	10	1	5			2	3	1	2	23	
16	ทบวงมหาวิทยาลัย	1	12					1	9		1	17	
17	ราชบัณฑิตยสถาน		1									4	
18	สำนักพระราชวัง												
19	สำนักราชเลขาธิการ												
20	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน		1	1								3	
21	สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา		1									4	
22	รัฐวิสาหกิจ		2	1	2							3	
23	เงินทุนหมุนเวียน												
24	เงินทุนสำรองจ่าย												
25	รายจ่ายยกไว้จ่ายในคราวต่อไป												
	รวม 705 รายการ	19	327	44	105	15	4	14	129	25	26	-	
	ร้อยละ	2.7	46.5	6.3	14.9	2.06	0.56	1.96	18.16	3.6	3.7		

ที่มาของข้อมูล ประมวลจาก ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 และรายงาน

ของคณะกรรมาธิการวิสามัญ รัฐสภา เล่มที่ 1-2 ของกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2527

ตารางที่ 3.6

การออกเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณาวาระที่ 2

ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ ฯ ปี 2528

วาระ 2

ลำดับที่	มาตรา	จำนวนครั้งการออกเสียงในประเด็นต่าง ๆ											จำนวนผู้ออกเสียง
		ตัดงบประมาณ ฯ ลดลง/เพิ่มขึ้น	ตัดงบประมาณ ฯ ลดลง/เพิ่มขึ้นและแก้ไขเพิ่มเติมข้อความ	แก้ไขเพิ่มเติมข้อความ	ของรัฐบาลเดิม	ของกรรมาธิการวิสามัญ						อื่น ๆ ทั้งของสภาฯ เกต/กรรมาธิการวิสามัญ และ ของรัฐบาล	
						ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2	ครั้งที่ 3	ครั้งที่ 4	ครั้งที่ 5	ครั้งที่ 6		
1	มาตรา 3	-	-	2	2	-	1	1	4	-	-	6	13
2	มาตรา 4	-	1	-	2	3	-	-	-	-	-	1	6
3	มาตรา 5 สำนักนายกรัฐมนตรี	3	9	-	2	-	-	-	-	-	-	5	15
4	มาตรา 6 กระทรวงกลาโหม	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2	7
5	มาตรา 7 กระทรวงการคลัง	1	1	4	-	2	1	-	-	-	-	5	10
6	มาตรา 8 กระทรวงต่างประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	มาตรา 9 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	14	12	7	-	1	3	1	2	-	-	8	20
8	มาตรา 10 กระทรวงคมนาคม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	มาตรา 11 กระทรวงพาณิชย์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	มาตรา 12 กระทรวงมหาดไทย	6	4	5	-	2	2	-	-	-	-	7	14
11	มาตรา 13 กระทรวงยุติธรรม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	มาตรา 14 กระทรวงวิทยาศาสตร์	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
13	มาตรา 15 กระทรวงศึกษาธิการ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	มาตรา 16 กระทรวงสาธารณสุข	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	มาตรา 17 กระทรวงอุตสาหกรรม	-	5	-	-	-	-	1	-	-	-	1	4
16	มาตรา 18 ทบวงมหาวิทยาลัย	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
17	มาตรา 19-29 ไม่มีผู้ออกเสียง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	รวม 149 มาตรา	29	34	17	6	8	7	3	6	-	-	35	93

ที่มาของข้อมูล รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2527 (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ 10 ตุลาคม 2527 : ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2527

และโครงการลงไปจำนวนหนึ่ง เช่น ขอตัดฯ 10% หรือ 20 ล้านบาท ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น โดยมิได้ระบุว่าจะตัดรายการใช้จ่ายใดไว้อย่างเจาะจงแน่ชัด ส.ส. ผู้อภิปรายขอแปรญัตติในประเด็นดังกล่าวส่วนใหญ่มักจะอ้างเหตุผลการตัดงบประมาณแผนงาน งานหรือโครงการเหล่านั้นว่าตนไม่เห็นกับหลักการของแผนงานฯ ดังกล่าวหรืออ้างว่าการดำเนินงานตามแผนงาน งานหรือโครงการเหล่านั้นในช่วงที่ผ่านมาไม่ได้ผลหรือขาดประสิทธิภาพและไม่ควรดำเนินการควรเสนอขอตัดงบประมาณของแผนงานฯ ลงไปเป็นการแสดงถึงอำนาจหน้าที่ของ ส.ส.ที่จะต้องควบคุมให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานตามแผนฯ ให้บังเกิดประสิทธิผล มิฉะนั้นหน่วยงานจะมิได้รับงบประมาณดำเนินการเรื่องดังกล่าวต่อไป

สำหรับการขอตัดงบประมาณในหมวดรายจ่ายต่าง ๆ นั้น ส.ส. ผู้อภิปรายส่วนใหญ่มักให้เหตุผลการขอแปรญัตติว่าตนยังไม่พอใจกับผลการพิจารณาตัดงบประมาณของกรรมาธิการฯ และมีความเห็นว่าน่าจะตัดงบประมาณบางรายการลงไปได้อีก ทั้งนี้เพื่อเป็น การประหยัดงบประมาณของรัฐนั่นเอง

แม้ว่าการอภิปรายขอแปรญัตติของ ส.ส.ในการประชุมฯ วาระที่ 2 จะมิได้มีผลเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ที่กรรมาธิการฯ เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลยแม้แต่น้อยก็ตาม แต่จากการพิจารณาลักษณะของคำขอแปรญัตติและคำอภิปรายของ ส.ส.ในวาระที่ 2 นี้ ทำให้เห็นประเด็นการวิเคราะห์เพื่อพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ที่แตกต่างไปจากลักษณะการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการบางประการ กล่าวคือข้อเท็จจริงในตารางที่ 3.5 และ 3.6 ข้างต้นชี้ให้เห็นว่ามี ส.ส.จำนวนไม่น้อยที่ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการฯ (แม้แต่ส.ส.ผู้เป็นกรรมาธิการหลายท่านที่ไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ทั้งหมดและได้สงวนคำขอแปรญัตติในอภิปรายในวาระที่ 2 ด้วย) ยิ่งไปกว่านั้น จะเห็นได้ว่าคำขอแปรญัตติส่วนใหญ่มิใช่เป็นเรื่องรายละเอียดในรายการใช้จ่ายเงินงบประมาณหากแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักการ เหตุผลเกี่ยวกับความถูกต้อง

เหมาะสมของแผนงาน งานและโครงการต่าง ๆ ที่เสนอขอเงินงบประมาณซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้มิได้พิจารณากันมากนักในชั้นกรรมาธิการฯ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคำขอแปรญัตติดังกล่าวนี้เป็นทิศทางการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ที่น่าจะสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานแต่เป็นที่น่าเสียดายว่าคำขอแปรญัตติและคำอภิปรายเหล่านี้มิได้มีผลใด ๆ ต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

<u>ขั้นตอนที่ 3 : การให้ความเห็นชอบโครงสร้างแผนงานและรายละเอียดจำนวนเงินงบประมาณในขั้นสุดท้าย</u>

จากข้อมูลที่เสนอไว้ในบทที่ 2 ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 3 มีลักษณะต่อเนื่องกับขั้นตอนที่ 2 อย่างแยกกันไม่ออก กล่าวคือ เมื่อ ส.ส. ผู้ขอแปรญัตติได้อภิปรายจนครบทุกมาตราแล้ว ประธานในที่ประชุมก็ดำเนินการประชุมในวาระที่ 3 ติดต่อกันไปทันที โดยประธานได้ขอให้ที่ประชุมลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเสียงข้างมากเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.และข้อสังเกตเพิ่มเติมของกรรมาธิการตามลำดับ เป็นอันสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ในวาระที่ 3 จึงเป็นเพียงการลงมติให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.โดยมิได้มีการสรุปผลการพิจารณาในขั้นตอนที่ผ่านมาแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในกรณีของการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรไทยนั้นอาจไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำเอกสารสรุปผลการพิจารณาในวาระที่ 1 และ 2 ขึ้นไปเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาในวาระที่ 3 ก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการจัดทำเอกสารสรุปผลการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ของคณะกรรมาธิการฯ เสนอต่อที่ประชุมในวาระที่ 2 แล้ว และโดยประเพณีปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรมักจะเห็นชอบตามสรุปผลการพิจารณาของกรรมาธิการฯ โดยไม่มีแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ (แม้จะมีการแก้ไขบ้างใน

บางครั้งก็เป็นเพียงรายละเอียดเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น) ดังนั้นเอกสารสรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ที่เสนอต่อที่ประชุมในวาระที่ 2 จึงสามารถถือเป็นเอกสารสรุปผลที่จะเสนอต่อที่ประชุมในวาระที่ 3 ได้โดยอัตโนมัติในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรไทย

นอกจากนั้น หากพิจารณาความต่อเนื่องระหว่างวาระที่ 2 กับวาระที่ 3 ที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว อาจเป็นที่คาดหวังได้ว่าลักษณะการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในขั้นตอนที่ 2 ได้ช่วยให้ ส.ส.เห็นภาพรวมของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ทั้งในระดับโครงสร้างแผนงานและลักษณะการจัดสรรเงินงบประมาณในรายละเอียดได้ชัดเจนเพียงพอที่จะพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวได้เป็นอย่างดีแล้ว ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าโดยหลักการแล้วกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ในวาระที่ 3 นี้ ไม่น่าจะขัดแย้งกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ความคาดหวังที่กล่าวข้างต้นนี้มิได้เป็นจริงทั้งหมดในกรณีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ในขั้นตอนที่ 2 ทั้งในขั้นกรรมาธิการและในขั้นการแปรญัตติเรียงตามมาตราในวาระที่ 2 มิได้มีการพิจารณากันอย่างเป็นระบบ และมิได้พิจารณาอย่างรอบด้านในระดับโครงสร้างแผนงาน หากแต่เน้นการพิจารณาในระดับกิจกรรมและจำนวนเงินงบประมาณเป็นสำคัญดังได้กล่าวข้างต้น ฉะนั้น จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่า ส.ส.ส่วนใหญ่จะสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ในโครงสร้างแผนงานได้ชัดเจนเพียงพอที่จะพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ได้อย่างมีเหตุมีผลสมตามหลักการงบประมาณแบบแผนงานที่กล่าวไว้ข้างต้นแต่อย่างใด

บทที่ 4

การวิเคราะห์ในส่วนที่ 2

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อลักษณะการพิจารณาอนุมัติ ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร

การวิเคราะห์ในบทที่ 3 ได้ชี้ให้เห็นว่าการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2528 ของสภาผู้แทนราษฎรมิได้สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานมากนัก สำหรับการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยการพิจารณาถึงปัจจัยที่น่าจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ปัจจัยที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ในที่นี้ประกอบด้วย (1) เอกสารงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างแผนงาน (2) ทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแผนงานและอื่น ๆ และ (3) ลักษณะข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมาธิการใช้ประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ซึ่งจะได้นำมาพิจารณาวิเคราะห์ตามลำดับต่อไปนี้

4.1 เอกสารงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างแผนงาน

> "...ท่านประธานที่เคารพ กระผมได้ติดตามการจัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลมาหลายครั้งหลายหนก็ยังว่าการทำจัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลนั้นเป็นในรูปเดิมทั้ง ๆ ที่สำนักงบประมาณเคยยืนยันไว้กับกระผมว่าการจัดงบประมาณนั้นจัดแบบโปรแกรมเมื่อกี้นี้ขอประทานโทษ จัดแบบโครงการ แบบแผนงาน ถ้าเป็นอย่างนั้นจริงแล้วนี้กระผมอยากจะกราบเรียนว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแม้เราจะมีเงินน้อยก็

สามารถจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนาได้ก่อนหลัง แต่การจัดงบประมาณที่ปรากฏในรูปเล่ม อันนี้กระผมขอประทานกราบเรียนยืนยันต่อท่านประธานว่า เป็นการจัดงบประมาณในก้อนของงานแต่ละก้อน ๆ มาบวกกัน ไม่ใช่จัดแบบแผนงานตามที่สำนักงบประมาณคุยไว้..."[1]

กรรมาธิการฯ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านได้อภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอของบประมาณในระบบงบประมาณแบบใหม่ที่เรียกกันว่าระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือระบบ พี.พี.บี.เอส. โดยให้ความเห็นว่าเอกสารงบประมาณที่จัดทำขึ้นมิได้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณแบบแผนงานแต่อย่างใด อีกทั้งยังเห็นว่าเอกสารงบประมาณที่จัดทำขึ้นมีลักษณะคลุมเครือขาดความชัดเจนยิ่งกว่าเอกสารงบประมาณที่เคยจัดทำกันตามแบบเก่า (ก่อนปี 2525) ทำให้ ส.ส.และกรรมาธิการฯ พิจารณางบประมาณได้ยากยิ่งกว่าแต่ก่อนดังตัวอย่างคำอภิปรายที่นำมาแสดงไว้ข้างต้น ในที่นี้จะได้ทำการวิเคราะห์ว่าเอกสารงบประมาณที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.2528 นั้น ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส หรือไม่ และมีรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้จะทำการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณของปีงบประมาณ 2528 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างแผนงาน

---

[1] คำอภิปรายของนายผดุงศักดิ์ อุดรพิมพ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั้งหัดมหาสารคาม ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2527 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2527.

ในการวิเคราะห์ครั้งนี้จะใช้วิธีเปรียบเทียบลักษณะเอกสารงบประมาณของปี 2520 กับปี 2528 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างแผนงาน เพื่อศึกษาว่าเอกสารงบประมาณของปี 2528 ซึ่งใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานมีความแตกต่างกับเอกสารงบประมาณปี 2520 ซึ่งใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการหรือไม่ นอกจากนั้นจะพิจารณาว่าการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเอกสารงบประมาณของปี 2528 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างแผนงานมีความสอดคล้องกับหลักการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานหรือไม่มากน้อยเพียงใด และเอื้ออำนวยให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนได้มากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 4.1 แสดงการเปรียบเทียบรายละเอียดที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ.2520 และ 2528 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างแผนงานและรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ และกรมชลประทานตามลำดับ) ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวอย่างประกอบการวิเคราะห์ จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างระหว่างเอกสารงบประมาณของปี 2520 และ 2528 ในหลายประการคือ

1. <u>ลักษณะโครงสร้างเอกสารงบประมาณ</u> เอกสารงบประมาณปี 2520 และปี 2528 มีการจัดรูปแบบเค้าโครงคำของบประมาณคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ มีการจัดลำดับคำของบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ เรียงตามมาตราในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี ในส่วนราชการแต่ละกระทรวงก็มีการจัดแบ่งออกเป็นงบประมาณของแต่ละกรมแยกออกจากกัน เช่น ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการจัดแบ่งออกเป็นงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ เป็นต้น ในแต่ละกรมก็จัดแบ่งออกเป็นแผนงานและกิจกรรมต่าง ๆ ในรายละเอียดตามลำดับ กล่าวโดยสรุปแล้วลักษณะโครงสร้างของคำของบประมาณในปี 2520 และปี 2528 ไม่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ จะแตกต่างกันบ้างก็แต่ในเชิงปริมาณ กล่าวคือ แผนงาน งาน โครงการ และกิจกรรม ในคำของบประมาณปี 2528

ตารางที่ 4.1

เปรียบเทียบรายละเอียดในเอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ 2520และ2528

เอกสารงบประมาณปี 2520	เอกสารงบประมาณปี 2528
1. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	
ก. แผนงานบริหารทั่วไป	ก. แผนงานบริหารด้านการเกษตร 127,412,800 บาท
1. งานบริหารทั่วไป	1. งานบริหารทั่วไป ปี 2527 31,786,800 บาท
วัตถุประสงค์	1.1 วัตถุประสงค์ ปี 2528 31,282,000 บาท
- เพื่อให้การบริหารงานทั่วไปของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	- เพื่อให้การบริหารงานและโครงการต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินไปโดยสอดคล้องและบรรลุเป้าหมาย - เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางด้านการเกษตรให้แก่เกษตรกรรมและผู้สนใจทั่วไป - เพื่อให้งานสหกรณ์เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ
งานที่จะทำในปี 2520	1.2 งานที่ทำในปี 2528
- ดำเนินงานด้านธุรการปกติ และปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น - จัดดำเนินงานพระราชพิธีพืชมงคลจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ - ดำเนินงานประสานงานสำนักงานวิจัยเกษตรภาคต่าง ๆ ทุกภาค	- อำนวยการบริหาร ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด - ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ทางการเกษตรทางวิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และหนังสือเกษตร - กำหนดนโยบาย วางแผนปฏิบัติงาน ตรวจสอบ ติดตามเกี่ยวกับการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารงบประมาณปี 2520		เอกสารงบประมาณปี2528	
		- จดทะเบียนการจัดตั้งสหกรณ์ เปลี่ยนสภาพกลุ่มเกษตรกร เป็นสหกรณ์	
		- พิจารณาปรับปรุง ติดตาม ประเมินผลแผนพัฒนางานสหกรณ์ ให้เหมาะสม	
รายละเอียดรายจ่าย รวม	10,254,100 บาท	รายละเอียดรายจ่าย	
1. เงินเดือน	3,518,000 บาท	- เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	17,733,400 บาท
อัตราเดิม 98 อัตรา	3,516,920 บาท	- ค่าจ้างชั่วคราว	403,100 บาท
เงิน พ.ส.ร.	1,080 บาท		
2. ค่าจ้างประจำ	1,794,500 บาท	- ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ	8,975,300 บาท
อัตราเดิม 107 อัตรา	1,660,970 บาท	- ค่าสาธารณูปโภค	2,505,700 บาท
เงินเพิ่มค่าจ้างประจำ	126,900 บาท	- ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	764,500 บาท
เงิน พ.ส.ร.	6,540 บาท	- เงินอุดหนุน	-
3. ค่าจ้างชั่วคราว	366,000 บาท	- รายจ่ายอื่น	900,000 บาท
ส่วนใหญ่เป็นค่าจ้างคนงานชั่วคราว		รวม	3131,282,000 บาท

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารงบประมาณปี 2520		เอกสารงบประมาณปี 2528
4. ค่าตอบแทน	201,500 บาท	
4.1 ค่าเช่าบ้าน	17,500 บาท	
4.2 ค่าล่วงเวลา	98,000 บาท	
4.3 นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่าเบี้ยประชุม		
5. ค่าใช้สอย	1,700,000 บาท	
5.1 ค่าไฟฟ้า	720,000 บาท	
5.2 ค่าบำรุงและซ่อมแซมทรัพย์สิน	345,000 บาท	
5.3 ค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยง	251,500 บาท	
5.4 ค่าน้ำประปา	123,500 บาท	
5.5 นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ		
6. ค่าวัสดุ	969,000 บาท	
6.1 ค่าวัสดุสำนักงานและเครื่องเขียน	420,000 บาท	
6.2 ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าน้ำมันหล่อลื่น	390,000 บาท	
6.3 ค่าวัสดุยานพาหนะและขนส่ง	117,000 บาท	
6.4 นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่าวัสดุทำความสะอาด และวัสดุไฟฟ้า		
7. ค่าครุภัณฑ์	205,100 บาท	
สำนักงานผู้ตรวจราชการ		
(1) เครื่องพิมพ์ดีดภาษาไทยขนาดแคร่ยาวไม่ต่ำกว่า 18" 1 เครื่อง	8,000 บาท	
สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี		
(1) ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 4 ลิ้นชัก 2 ตู้	1,800 บาท	
(2) ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 2 บาน 2 ตู้	1,800 บาท	

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสาร ปี 2520		เอกสาร ปี 2528
กองกลาง		
(1) ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 4 ลิ้นชัก 2 ตู้	1,800 บาท	
(2) ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 2 บาน 1 ตู้	900 บาท	
กองการเจ้าหน้าที่		
(1) เครื่องปรุกระดาษไขแบบตั้งความเร็วได้ 1 ระยะ 1 เครื่อง	26,000 บาท	
(2) ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 4 ลิ้นชัก 1 ตู้	900 บาท	
กองประสานงานสำนักงานเกษตรภาค		
(1) เครื่องพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษขนาดแกรยาวไม่ต่ำกว่า 13" 1 เครื่อง	8,000 บาท	
(2) เครื่องคำนวณเลขคูเลขทำการไม่น้อยกว่า 10 หลักมี 1 เมมโมรี่ 1 เครื่อง	4,800 บาท	
(3) ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 4 ลิ้นชัก 2 ตู้	1,800 บาท	
(4) โต๊ะข้าราชการระดับ 3-6 1 ชุด	1,300 บาท	
(5) โต๊ะข้าราชการระดับ 1-2 2 ชุด	1,500 บาท	
(6) โต๊ะพิมพ์ดีด 1 ชุด	750 บาท	

ตารางที่ 4.1

เอกสาร ปี 2520		เอกสาร ปี 2528
กองคลัง		
(1) เครื่องคำนวณเลขจุเลขทำการไม่น้อยกว่า 10 หลัก มี 1 เมมโมรี่ 5 เครื่อง	24,000 บาท	
(2) ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 4 ลิ้นชัก 2 ตู้	1,800 บาท	
(3) รถเข็น 1 คัน	500 บาท	
(4) โต๊ะทำงานสำหรับข้าราชการระดับ 3-6 2ชุด	2,600 บาท	
(5) รถยนต์นั่งขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 1,300 ซี.ซี. 1 คัน	115,000 บาท	
(6) ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 4 ลิ้นชัก 2 ตู้	1,800 บาท	
8.ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	1,000,000 บาท	
8.1 สิ่งก่อสร้าง		
(1) เปลี่ยนและปรับปรุงหลังคากระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1,000,000 บาท	
9.รายจ่ายอื่น	500,000	
(1) ค่าใช้จ่ายในพระราชพิธีพืชมงคลจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ	300,000 บาท	
(2) ค่าใช้จ่ายในการจัดงานวันเกษตร	200,000 บาท	

ตารางที่ 4.1

เอกสารฯปี 2520	เอกสารฯปี2528
8. จัดงานรูปที่ดิน วัตถุประสงค์ - เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยให้สามารถปลูกพืชได้ปีละ 2-3 และเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำเป็นบริเวณเนื้อที่ 1.4 ล้านไร่ โดยการจัดรูปที่ดินและพัฒนาการเกษตรชลประทาน งานที่จะทำในปี 2520 - ซ่อมแซมและปรับปรุงระบบชลประทาน ตลอดจนถนนคันคลอง - ทำการอบรมและแนะนำเกษตรกรในวิธีการเกษตรและสหกรณ์แผนใหม่ - ปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติและพื้นที่ซึ่งไม่สามารถใช้ในการกสิกรรมได้ - เพื่อเลี้ยงปลาและเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำ - สำรวจภาพถ่ายทางอากาศ 130,000 ไร่ - สำรวจแปลงกรรมสิทธิ์ 100,000 ไร่ - สำรวจวางแนวแบ่งแปลงและออกโฉนด 45,000 ไร่ - งานออกแบบก่อสร้างงานจัดรูปแปลงนา 95,000 ไร่ - สำรวจภาวะเศรษฐกิจที่ดินในเขตโครงการฯ - สำรวจสมรรถนะที่ดิน 100,000 ไร่ - ก่อสร้างเพื่อจัดระดับแปลงนา 45,000 ไร่ - ประกาศใช้ การคืนทุน (Cost Recovevy) ในเขตโครงการที่ได้สร้างเสร็จแล้ว	ค. แผนงานปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน 44,461,800 บาท 1. จัดงานรูปที่ดิน ปี 2527 19,684,800 บาท ปี 2528 24,461,800 บาท 1.1 วัตถุประสงค์ - เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตในฤดูฝน ฤดูแล้ง เพื่อเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร โดยจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นมูลฐาน สำหรับทำเกษตรแผนใหม่ให้ถึงระดับไร่นาของเกษตรกร ได้แก่ คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ อาคารชลประทาน สำหรับเปลี่ยนแปลงการเพาะปลูกให้เหมาะสม เพื่อใช้ที่ดินทำการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถใช้เครื่องจักรกลทุ่นแรงได้สะดวก 1.2 งานที่ทำ ปี 2527 ปี 2528 - สำรวจแปลงกรรมสิทธิ์ 12,007 ไร่ 20,000 ไร่ - วางแนวแบบแปลงเพื่อก่อสร้าง 6,000 ไร่ 20,000 ไร่ - แบบพัฒนาสมบูรณ์แบบ - สำรวจวัดเตรียมการเพื่อออกโฉนด 6,000 ไร่ 20,000 ไร่ - ออกโฉนดที่ดิน 6,000 ไร่ 20,000 ไร่ - คัดแกภาพถ่ายทางอากาศ 12,000 ไร่ 20,000 ไร่ - สำรวจภูมิประเทศ 12,000 ไร่ 20,000 ไร่ - ออกแบบ 6,000 ไร่ 20,000 ไร่ - งานควบคุมก่อสร้าง 6,000 ไร่ 20,000 ไร่ - ออกประกาศเขตสำรวจและพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน 187,280 ไร่ 202,000 ไร่

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520		เอกสารปี 2528	
รายละเอียดรายจ่าย รวม 86,881,700 บาท		1. รายละเอียดรายจ่าย	
1. เงินเดือน	1,448,200 บาท	1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	11,240,000 บาท
อัตราเดิม 54 อัตรา	1,448,200 บาท		
2. ค่าจ้างประจำ	1,526,400 บาท	2. ค่าจ้างชั่วคราว	656,400 บาท
อัตราเดิม 89 อัตรา	1,436,520 บาท	3. ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	4,786,100 บาท
อัตราใหม่ 1 อัตรา (9เดือน)	6,750 บาท	4. ค่าสาธารณูปโภค	350,000 บาท
เงินเพิ่มค่าจ้างประจำ	83,100 บาท	5. ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	1,249,300 บาท
รายละเอียดอัตราใหม่		6. เงินอุดหนุน	-
ค่าจ้าง 75 บาท 1 อัตรา		7. รายจ่ายอื่น	6,180,000 บาท
3. ค่าจ้างชั่วคราว	1,065,100 บาท		
สวนใหญ่เป็นค่าจ้างชั่วคราวรายเดือนและรายวัน			
4. ค่าตอบแทน	55,100 บาท		
4.1 ค่าล่วงเวลา	22,700 บาท		
4.2 นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการ			
5. ค่าใช้สอย	1,059,900 บาท		
5.1 ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่ายานพาหนะและค่าเช่าที่พัก	875,900 บาท		
5.2 ค่าซ่อมแซมยานพาหนะ ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์	150,000 บาท		
5.3 ค่าประกาศหนังสือพิมพ์	20,000 บาท		
5.4 นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่าพิมพ์แบบบัญชี รายงานและเอกสาร			

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี2520	เอกสารฯ ปี 2528
6. ค่าวัสดุ 869,900 บาท	
6.1 ค่าวัสดุยานพาหนะและเครื่องจักรกล 304,000 บาท	
6.2 ค่า น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น 235,775 บาท	
6.3 ค่าวัสดุสำนักงาน 205,000 บาท	
6.4 นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่าวัสดุก่อสร้างและค่าพิมพ์รายงาน	
7. ค่าครุภัณฑ์ 1,687,100 บาท	
(1) โต๊ะข้าราชการระดับ 3-6 20 ชุด 26,000 บาท	
(2) โต๊ะข้าราชการระดับ 1-2 15 ชุด 11,250 บาท	
(3) โต๊ะเขียนแบบพร้อมม้านั่ง 2 ชุด 4,000 บาท	
(4) โต๊ะเหล็กพร้อมเก้าอี้ชนิดพับได้ 10 ชุด 6,000 บาท	
(5) โต๊ะพิมพ์ดีด 1 ชุด 750 บาท	
(6) โต๊ะวางเครื่องบวกเลข 2 ชุด 700 บาท	
(7) ตู้เก็บเอกสาร 2 บาน 4 ตู้ 3,600 บาท	
(8) ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 4 ลิ้นชัก 6 ตู้ 5,400 บาท	
(9) ตู้เก็บแบบชนิด 9 ลิ้นชัก 1 ตู้ 3,000 บาท	
(10) ตู้ไม้เก็บภาพถ่ายทางอากาศ 3 ตู้ 9,000 บาท	
(11) เครื่องอัดสำเนาแบบใช้ไฟฟ้า 1 ชุด 22,000 บาท	

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520		เอกสารฯ ปี 2528
(12) เครื่องคำนวณเลขไม่น้อยกว่า 10 หลัก มี 1 เมมโมรี 3 เครื่อง	14,400 บาท	
(13) เครื่องบวกเลขแบบมือโยก ไม่น้อยกว่า 11 หลัก 10 เครื่อง	30,000 บาท	
(14) เครื่องคำนวณเลขไม่น้อยกว่า 16 หลัก มี 2 เมมโมรี่ 3 เครื่อง	42,000 บาท	
(15) เครื่องพิมพ์ดีดภาษาไทยชนิดกระเป๋าหิ้ว 3 เครื่อง	10,500 บาท	
(16) เครื่องพิมพ์แบบ 1 เครื่อง	36,000 บาท	
(17) เครื่องเขียนแผนที่เป็นชุด 20 ชุด	10,000 บาท	
(18) ผ้าใบผืนเล็กขนาด 3 + 3 ม. 10 ผืน	6,000 บาท	
(19) โคมไฟฟ้าติดโต๊ะเขียนแบบมีโครงยก 4 เครื่อง	1,600 บาท	
(20) ประแจน็อค	30,000 บาท	
(21) ประแจน็อคใช้งานหนักพร้อมกล่องโลหะ	10,000 บาท	
(22) เครื่องชาร์จแบตเตอรี่แบบชนิดชาร์จได้ ครั้งละ 20 หม้อ 1 เครื่อง	9,000 บาท	
(23) เครื่องตัดเหล็กขนาด $1\frac{1}{2}$ "ใช้ไฟฟ้า	12,000 บาท	

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520		เอกสารฯ ปี 2528
ฯลฯ		
8. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	78,520,000 บาท	
8.1 สิ่งก่อสร้าง	78,520,000 บาท	
(1) งานสำรวจภูมิประเทศ 120,000 ไร่	1,920,000 บาท	
(2) งานสำรวจแปลงกรรมสิทธิ์ 100,000 ไร่	1,200,000 บาท	
ฯลฯ		
9. รายจ่ายอื่น	650,000 บาท	
(1) งานรูปถ่ายทางอากาศวางหมุดแผนที่และทำแผนที่ ประเทศไทย 130,000 ไร่	650,000 บาท	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520	เอกสารฯ ปี 2528
2. กรมชลประทาน	
งบประมาณรายจ่าย 3,467,561,300 บาท	งบประมาณรายจ่าย ปี 2527 8,828,352,500 บาท
	(925,205,799) บาท
	ปี 2528 9,882,513,900 บาท
	(1,178,989,580)บาท
ก. แผนงานบริการชลประทานทั่วไป 1,076,157,600 บาท	ก. แผนงานบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำ 2,454,452,700 บาท
ฯลฯ	เพื่อการเกษตร
ข. แผนงานจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา 627,272,000 บาท	ข.แผนงานแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร 6,670,544,700 บาท
1. งานจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา 232,208,000 บาท	ค.แผนงานวางผังเมืองและบริการพื้นฐาน 157,516,500 บาท
2. งานขุดคลองลอกคลอง 81,050,000 บาท	
3. งานกำจัดวัชพืช 1,650,000 บาท	
4. งานก่อสร้างคันและคูน้ำ 21,000,000 บาท	
5. งานปรับปรุงระบบการส่งน้ำเพื่อ 91,996,000 บาท	
เพิ่มผลผลิต	
6. งานประตูน้ำเพื่อการคมนาคม 2,839,000 บาท	
7. โครงการพัฒนาการเกษตรชลประทาน	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 114,308,000 บาท	
8. โครงการพัฒนาการเกษตรชลประทาน	
หนองหวาย 36,650,000 บาท	
9. งานระบายน้ำ 35,460,000 บาท	
10. งานปรับปรุงอ่างเก็บน้ำ 10,111,000 บาท	
ฯลฯ	

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520	เอกสารฯ ปี 2528
ข. แผนงานจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา 1. งานจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา วัตถุประสงค์ - เพื่อให้การเพิ่มผลผลิตการเกษตรในเขตโครงการชลประทานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยการส่งน้ำในเนื้อที่ 14,910,900 ไร่ งานที่จะทำในปี 2520 - ดำเนินการควบคุมการส่งน้ำ ระบายน้ำ เก็บกักรักษาน้ำ ป้องกันอุทกภัย บำรุงรักษา ซ่อมแซม ก่อสร้างเพิ่มเติม และปรับปรุงอาคารเดิม ในเขตโครงการชลประทานทั้งหมด ช่วยเหลือการเพาะปลูก จำนวนเนื้อที่ 14,910,900 ไร่	แผนงานแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แผนงานของจัดสรรน้ำ บำรุงรักษาและปรับปรุงระบบชลประทาน งานจัดสรรน้ำ ปี 2527 103,967,300 บาท ปี 2528 113,607,500 บาท วัตถุประสงค์ - เพื่อควบคุมการส่งน้ำ ระบายน้ำ เก็บรักษาน้ำในเขตโครงการชลประทานต่าง ๆ ที่สร้างเสร็จแล้ว ให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากระบบชลประทานอย่างเหมาะสมและประหยัด - เพื่อควบคุมการบำรุงรักษาถนนบนคันคลองชลประทาน และคันกันน้ำให้อยู่ในสภาพมั่นคงแข็งแรง - เพื่อประสานงานกับจังหวัดในการจัดหาแหล่งน้ำ ให้คำแนะนำในการบำรุงรักษาและการจัดทำกิจกรรมต่อเนื่องในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก งานที่ทำ ปี 2527 ปี 2528 - บริหารงานของโครงการชลประทานต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวม 124 โครงการ โดยปฏิบัติการส่งน้ำต่อพื้นที่เพาะปลูก เพาะปลูก 18,000,000 ไร่ 19,400,000 ไร่ - บริหารงานประตูน้ำ 55 ประตูน้ำ 55 ประตูน้ำ เพื่อคมนาคม

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520	เอกสารฯ ปี 2528
	ปี 2527 ปี 2528
	- บริหารงานบำรุงรักษาทางลำเลียงใหญ่และ
	ทำลำเลียงย่อย 4,627.80กม. 4,543,.80 กม.
	- บริหารงานชลประทานจังหวัด 57 จังหวัด 57 จังหวัด
รายละเอียดรายจ่าย รวม 232,208,000 บาท	รายละเอียดรายจ่าย
1. ค่าตอบแทน 7,254,000 บาท	- เงินเดือนและค่าจ้างประจำ -
1.1 ค่าล่วงเวลา 3,709,500 บาท	- ค่าจ้างชั่วคราว -
1.2 นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่า 3,544,500 บาท	- ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ 74,691,000 บาท
นายตรวจนา	- ค่าสาธารณูปโภค 32,988,000 บาท
2. ค่าใช้สอย 13,429,000 บาท	- ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง 5,928,500 บาท
2.1 ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ 3,244,300 บาท	- เงินอุดหนุน -
และค่าที่พัก	- รายจ่ายอื่น -
2.2 ค่ากระแสไฟฟ้าแสงสว่าง 3,270,000 บาท	รวม 113,607,500 บาท
2.3 ค่ากระแสไฟฟ้าเครื่องสูบน้ำ 6,779,000 บาท	
2.4 นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่าจ้าง 135,700 บาท	
ซ่อมยานพาหนะ ครุภัณฑ์	

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520		เอกสารฯ ปี 2528
3. ค่าวัสดุ	22,555,000 บาท	
3.1 ค่าเครื่องเขียนแบบพิมพ์และวัสดุในสำนักงาน	5,313,000 บาท	
3.2 ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นและอะไหล่	11,840,000 บาท	
3.3 ค่าวัสดุบำรุงรักษาเครื่องกว้านบานระบาย	3,205,000 บาท	
3.4 นอกนั้นส่วนใหญ่เป็นค่าวัสดุระบบไฟฟ้าการสื่อสารและบำรุงรักษา	2,197,000 บาท	
4. ค่าครุภัณฑ์	3,879,000 บาท	
โครงการแม่แฝก		
(1) เครื่องวัดน้ำฝนแบบอัตโนมัติ 1 เครื่อง	12,000 บาท	
(2) ถังน้ำขนาด 400แกลลอน เบอร์ 16	2,600 บาท	
ฯลฯ		

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520	เอกสารฯ ปี 2528
	งานบำรุงรักษา ปี 2527 563,895,000 บาท ปี 2528 593,043,500 บาท วัตถุประสงค์ - เพื่อให้เขื่อน อ่างเก็บน้ำ เหมือง ฝายและระบบชลประทานในเขตโครงการชลประทานมีสภาพมั่นคงปลอดภัย สามารถควบคุมปริมาณน้ำสำหรับการส่งน้ำ การระบายน้ำแก่พื้นที่เพาะปลูกประมาณ 19,400,000 ไร่ รวมทั้งการเก็บรักษาเพื่อการอุปโภค บริโภค ให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างเหมาะสมและเพียงพอตามระยะเวลาที่ต้องการ - เพื่อให้ถนนบนคันคลองในเขตชลประทานและคันกั้นน้ำอยู่ในสภาพดี สามารถใช้งานได้ทุกฤดูกาล รวมทั้งการป้องกันน้ำเค็มไม่ให้ไหลเข้าไปทำอันตรายต่อพืชสวนของราษฎร - เพื่อให้คลองต่าง ๆ ทั้งในเขตและนอกเขตชลประทานไม่ตื้นเขิน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งน้ำ การระบายน้ำและการคมนาคมทางน้ำ งานที่ทำ ปี 2527 ปี 2528 - บำรุงรักษาระบบชลประทาน ได้แก่เขื่อน อ่างเก็บน้ำ เหมืองฝายและระบบชลประทาน ต่าง ๆ และซ่อมแซมความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัย 2,624 โครงการ 3,124 โครงการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520	เอกสารฯ ปี 2528
	ปี 2527 ปี 2528
	– บำรุงรักษามาทางชลประทาน ได้แก่ ทางลำเลียงใหญ่ และทางลำเลียงย่อย 4,627.80 กม. 4,543.80 กม.
	– ป้องกันน้ำเค็ม โดยการก่อสร้างทำนบชั่วคราวและกึ่งถาวรเพื่อป้องกันน้ำเค็มแก่พื้นที่ที่ได้รับอิทธิพลจากน้ำทะเล เป็นการป้องกันความเสียหายแก่พื้นที่เพาะปลูกสวนผลไม้ของราษฎรในแถบภาคกลางและภาคตะวันออก
	– ขุดลอกคลองชลประทาน คลองคมนาคม และคลองธรรมชาติ 20,080,000 ม. 21,880,000 ม.^{3}
	– กำจัดวัชพืชในเขตทางน้ำชลประทานและเขตติดต่อทางน้ำชลประทาน 11,000 ไร่ 11,000 ไร่
	รายละเอียดรายจ่าย
	– เงินเดือนและค่าจ้างประจำ –
	– ค่าจ้างชั่วคราว –
	– ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ –
	– ค่าสาธารณูปโภค –
	– ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 586,048,500 บาท
	– เงินอุดหนุน –
	– รายจ่ายอื่น ๆ 7,000,000 บาท
	รวม 586,048,500 บาท

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520	เอกสารฯ ปี 2528

งานปรับปรุงระบบชลประทาน ปี 2527 632,751,400 บาท

ปี 2528 672,546,600 บาท

วัตถุประสงค์

- เพื่อปรับปรุงระบบชลประทาน เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ เหมืองฝายและระบบชลประทานของโครงการชลประทานต่าง ๆ ที่ก่อสร้างมาเป็นเวลานาน ให้มีความมั่นคงแข็งแรงและมีประสิทธิภาพในการส่งน้ำ ระบายน้ำและเก็บกักน้ำเพิ่มขึ้นทำให้พื้นที่เพาะปลูกบริเวณที่ปรับปรุงแล้วได้รับน้ำเพียงพอและเหมาะสมกับระยะเวลาที่พืชต้องการสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะทำการปรับปรุงระบบส่งน้ำระบบระบายน้ำ อ่างเก็บน้ำประมาณ 44 แห่ง
- เพื่อให้การคมนาคมทางบกและการขนส่งผลผลิตการเกษตรในเขตโครงการชลประทานเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วและเหมาะสมตามหลักเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับทางหลวง รวมทั้งให้มีเส้นทางสำหรับตรวจสอบการส่งน้ำและการบำรุงรักษาระบบชลประทาน
- เพื่อให้มีระบบชลประทานเพิ่มเติมเหมาะสมแก่การส่งน้ำ การระบายน้ำ และตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น

งานที่ทำ	ปี 2527	ปี 2528
ปรับปรุงระบบส่งน้ำ		
- ก่อสร้างคลองส่งน้ำ	26 สาย 108 กม.	21 สาย 64.069 กม.
- ก่อสร้างอาคารระบายน้ำและประตูน้ำ	259 แห่ง	- 334 แห่ง -
- ลาดคอนกรีตคลองส่งน้ำ	17 สาย 63 กม.	29 สาย 81.223 กม.

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520	เอกสารฯ ปี 2528			
		ปี 2527	ปี 2528	
ปรับปรุงระบบระบายน้ำ				
– กอสรางคันกั้นน้ำและอาคารประกอบ	8 สาย	60 กม.	16 สาย	120.45 กม.
– ขุดคลองระบายน้ำและอาคารประกอบ	4 สาย	17.40 กม.	3 สาย	7.02 กม.
– กอสรางประตูระบายและทางระบายน้ำ	–	–	15 แหง	–
– กอสรางฝายดิน	10 แหง	–	1 แหง	–
	ปี 2527		ปี 2528	
– ปรับปรุงขยายคันคลองส่งน้ำ	–		5 สาย	59.506 กม.
– กอสรางเขื่อนปองกันตลิ่ง	4 แหง	–	–	– กม.
– ปรับปรุงคูน้ำและลาดคอนกรีตท้ายท่อส่งน้ำเขานา	4 แหง	–	88 แหง	–
– ติดตั้งเครื่องกวานบานระบาย	–	–	69 แหง	–
– กอสรางสะพานคอนกรีต กอสราง และปรับปรุงทางชลประทาน	29 แหง	–	21 แหง	–
– ทางลำเลียงใหญ่	5 สาย	36 กม.	2 สาย	19.0 กม.
– ทางลำเลียงยอย	20 สาย	180 กม.	26 สาย	216 กม.
– ลาดยาง	11 สาย	94 กม.	10 สาย	85 กม.
ปรับปรุงอางเก็บน้ำ	5 อาง	–	19 อาง	–
ปรับปรุงอาคารชลประทาน อื่น ๆ	2 แหง	–	10 แหง	–

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เอกสารฯ ปี 2520	เอกสารฯ ปี 2528		
	รายละเอียดรายจ่าย		
	- เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	บาท
	- ค่าจ้างชั่วคราว	-	บาท
	- ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ	4,800,000	บาท
	- ค่าสาธารณูปโภค	566,000	บาท
	- ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	663,180,600	บาท
	- เงินอุดหนุน	-	บาท
	- รายจ่ายอื่น	4,000,000	บาท
	รวม	672,546,600	บาท

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ของบางหน่วยงานอาจมีจำนวนมากกว่าปี 2520 เนื่องจากหน่วยราชการนั้นขยายงานในหน้าที่ความรับผิดชอบออกไปเท่านั้น

2. <u>การระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย</u> คำของบประมาณปี 2520 และปี 2528 ระบุวัตถุประสงค์ของแผนงานแต่ละด้านในลักษณะคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ เป็นการระบุวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น "เพื่อให้การบริหารงานและโครงการต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินไปโดยสอดคล้องและบรรลุเป้าหมาย" หรือ "เพื่อให้การบริหารงานทั่วไปของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล" ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น ในบางแผนงานก็ระบุวัตถุประสงค์ไว้ค่อนข้างชัดเจน เช่น แผนงานจัดรูปที่ดินของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปีงบประมาณ 2520 ระบุไว้ว่า "เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยให้สามารถปลูกพืชผลได้ปีละ 2-3 ครั้ง และเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำเป็นบริเวณเนื้อที่ 1.4 ล้านไร่ โดยการจัดรูปที่ดินและพัฒนาการเกษตรชลประทาน" เป็นต้น

ในส่วนของงาน โครงการและกิจกรรมนั้นมีการระบุเป้าหมายไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของงานบริหารทั่วไปมักกำหนดเป้าหมายไว้กว้าง ๆ แต่ถ้าเป็นโครงการหรือกิจกรรมด้านการพัฒนาบางโครงการก็ระบุเป้าหมายไว้ค่อนข้างชัดเจนแต่บางโครงการก็ไม่ชัดเจนนัก เช่น ในแผนงานบริหารทั่วไป ปี 2520 ของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ ระบุเป้าหมายของงานไว้ว่า "ดำเนินงานด้านธุรการปกติและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น... ฯลฯ" หรือในแผนงานจัดรูปที่ดินของหน่วยงานเดียวกันกำหนดเป้าหมายของงานในปี 2520 ไว้ว่า "...สำรวจภาพถ่ายทางอากาศ 130,000 ไร่ สำรวจแปลงกรรมสิทธิ์ 100,000 ไร่ ...ฯลฯ" ดังนี้เป็นต้น หรือในแผนงานบริหารงานทั่วไปของปี 2528 กำหนดไว้ว่า "อำนวยการบริการติดตามและประเมินผลการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด...ฯลฯ" และกำหนดเป้าหมายของงานจัดรูปที่ดินในปีงบประมาณ 2528 ไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า "สำรวจแปลงกรรมสิทธิ์ 20,000 ไร่ วางแนวแบ่งแปลงเพื่อการก่อสร้างแบบพัฒนา 20,000 ไร่ ...ฯลฯ" เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ลักษณะการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงาน โครงการและกิจกรรมในเอกสารงบประมาณปี 2520 และ 2528 ไม่มีความแตกต่างกันในกรณีของหน่วยงานที่นำมาเสนอเป็นตัวอย่างข้างต้น กล่าวคือ มีการระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในระดับต่าง ๆ ไว้ไม่ค่อยชัดเจนนัก เฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์และเป้าหมายในระดับแผนงาน และเป้าหมายของงานบริหารทั่วไป แม้ว่าจะได้ระบุเป้าหมายของโครงการพัฒนาไว้ชัดเจนในบางส่วนแต่ก็ไม่คงเส้นคงวาในทุกกรณี

3. <u>รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินงบประมาณฯ</u> เอกสารคำของบประมาณ ปี 2528 มีลักษณะแตกต่างจากของปี 2520 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอตัวเลขงบประมาณสำหรับแผนงานโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ กล่าวคือ ในเอกสารงบประมาณปี 2520 นั้น เสนอรายละเอียดค่าใช้จ่าย ทั้งในยอดรวมของรายจ่ายสำหรับงานแต่ละด้านและแยกรายจ่ายดังกล่าวออกเป็นหมวดรายจ่ายต่าง ๆ นอกจากนั้นในแต่ละหมวดรายจ่ายก็จำแนกออกเป็นรายการย่อย ๆ ตามระบบงบประมาณแบบแสดงรายการโดยละเอียด สำหรับเอกสารงบประมาณปี 2528 นั้น เสนอตัวเลขงบประมาณโดยละเอียดเท่ากับของปี 2520 กล่าวคือมีการเสนอตัวเลขงบประมาณโดยละเอียดเท่ากับของปี 2520 กล่าวคือมีการเสนอตัวเลขวงเงินงบประมาณรวมในแต่ละแผนงาน งาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ และจำแนกงบประมาณของแต่ละแผนงาน งาน โครงการและกิจกรรมออกตามหมวดรายจ่ายเช่นเดียวกับของปี 2520 แต่ไม่มีการจำแนกหมวดรายจ่ายออกเป็นรายการย่อย ๆ แต่อย่างใด

4. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และจำนวนเงินงบประมาณ</u> เอกสารงบประมาณทั้งของปี 2520 และ 2528 มิได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงาน โครงการกับจำนวน

เงินงบประมาณที่จะต้องใช้ในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ไว้แต่อย่างใด กล่าวเฉพาะในกรณีของเอกสารงบประมาณปี 2528 ซึ่งใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานนั้น จากข้อมูลในตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า มิได้มีการปรับปรุงเอกสารงบประมาณในส่วนนี้ให้มีความเด่นชัดมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นอยู่ในปี 2520 ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะปรับปรุงให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน

สรุปผลการวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างแผนงาน

จากการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น อาจสรุปผลการวิเคราะห์ได้ 2 ประการคือ

1. เอกสารงบประมาณ ปี 2528 มิได้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณแบบแผนงานดังที่ ส.ส.และกรรมาธิการหลายท่านตั้งข้อสังเกตไว้จริง ทั้งนี้เนื่องจากเอกสารงบประมาณที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณต่อรัฐบาลได้แสดงวัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจนเพียงพอ อีกทั้งมิได้แสดงให้เห็นถึงระบบความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ เป้าหมายและวงเงินงบประมาณของแผนงาน คน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจนแต่อย่างใด ความไม่ชัดเจนดังกล่าวนี้นับว่ามีผลอย่างสำคัญให้เกิดปัญหาในขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นที่กรรมาธิการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายและแสดงความคิดไว้ในที่ต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

2. จากการเปรียบเทียบเอกสารงบประมาณของปี 2520 และ 2528 ในตารางที่ 4.1 ข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเอกสารงบประมาณของปี 2528 ให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณที่นำมาใช้ใหม่มากนัก จะเห็นได้ว่าเอกสารงบประมาณของปี 2528 ยังมีโครงสร้างและรายละเอียดต่าง ๆ คล้ายกับของปี 2520 อยู่เกือบทั้งหมด นอกจากนั้นยังได้ตัดข้อมูลเกี่ยวกับ

รายการใช้จ่ายในรายละเอียดของแต่ละหมวดรายจ่ายลงไปอีกด้วย การตัดรายละเอียดดังกล่าวออกไปนี้อาจอธิบายได้ว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน อย่างไรก็ตาม การตัดรายละเอียดดังกล่าวออกไปโดยไม่มีการปรับปรุงส่วนอื่น ๆ เฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำเอกสารงบประมาณในรูปของโครงสร้างแผนงานที่ถูกต้องตามหลักการของระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส. แล้วก็ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการ "ปรับปรุง" ที่ถูกต้องแต่อย่างใด ข้อสรุปดังกล่าวนี้จึงเป็นการยืนยันว่าคำอภิปรายและข้อสังเกตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับความไม่ถูกต้องสมบูรณ์ของเอกสารงบประมาณข้างต้นนั้นเป็นจริงทุกประการ

4.2 ทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการงบประมาณ

เนื่องจากคณะกรรมาธิการผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการพิจารณาอนุมัติรายจ่าย พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรไทย ดังนั้นปัจจัยเกี่ยวกับทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการงบประมาณจึงจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะพิจารณาถึงปัจจัย 2 ประการคือ (1) ทัศนคติของกรรมาธิการเกี่ยวกับการขอตั้งงบประมาณและการบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ และ (2) ความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส. ทั้งนี้จะพิจารณาว่าปัจจัยทั้งสองประการมีลักษณะอย่างไรและน่าจะมีผลต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 หรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะได้พิจารณาปัจจัยทั้งสองประการตามลำดับดังนี้

4.2.1 ทัศนคติของกรรมาธิการเกี่ยวกับการขอตั้งงบประมาณและการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ

ตารางที่ 4.2 ทัศนคติของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับการขอตั้งงบประมาณและการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ

ประเด็น	ความเห็น		
	[illegible]	[illegible]	[illegible]
1. หน่วยราชการส่วนใหญ่ขอตั้งงบประมาณสูงเกินความจำเป็น	17	4	-
2. หน่วยราชการมีแนวโน้มที่จะขยายหน่วยงานออกไปเรื่อย ๆ	16	3	2
3. หน่วยราชการที่มีผลการปฏิบัติงานดีมักจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกรรมาธิการฯ	15	6	-
4. กรรมาธิการฯ มักเสนอขอตัดงบประมาณของหน่วยราชการที่มีผลการปฏิบัติงานไม่เป็นที่น่าพอใจ	16	3	2

ตารางที่ 4.2 แสดงถึงทัศนคติของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับการขอตั้งงบประมาณและการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ กรรมาธิการฯ ที่ตอบคำถามส่วนใหญ่ (ประมาณ 80%) มีความเห็นว่าหน่วยราชการส่วนใหญ่มักตั้งงบประมาณ

ไว้สูงเกินความจำเป็นและมีแนวโน้มที่จะขยายหน่วยงานของตนเองออกไปเรื่อย ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด การที่กรรมาธิการฯ ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นในลักษณะนี้ย่อมมีผลต่อการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ของกรรมาธิการไม่น้อย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าลักษณะการตัดงบประมาณของกรรมาธิการฯ เกือบทั้งหมดเป็นการตัดงบประมาณในหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อที่ว่าส่วนราชการตั้งประมาณการรายจ่ายไว้สูงเกินความจำเป็นในบางหมวด เช่น หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ และหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น มิได้มีการตัดงบประมาณของแผนงานหรืองานด้านหนึ่งด้านใดลงไปทั้งแผนงานหรือทั้งงานนั้น เนื่องมาจากการไม่เห็นด้วยในหลักการหรือความไม่ถูกต้องเหมาะสมของแผนงานหรืองานใด ๆ แต่อย่างใด

การที่คณะกรรมาธิการฯ มีทัศนคติต่อหน่วยราชการในลักษณะเช่นว่านี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากข้อเท็จจริงที่กรรมาธิการฯ ได้พบเห็นจากการปฏิบัติงานของหน่วยราชการในทุกระดับ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเท็จจริงที่กรรมาธิการฯ พบเห็นในระหว่างการพิจารณางบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่าส่วนราชการจำนวนไม่น้อยตั้งประมาณการรายจ่ายในหมวดรายจ่ายบางหมวดไว้สูงเกินปกติจริง แม้ว่าสำนักงบประมาณจะได้ทำการตรวจสอบรายการต่าง ๆ มาชั้นหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องให้กรรมาธิการฯ พบเห็นได้เสมอ ข้อบกพร่องดังกล่าวนี้เป็นมูลเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้กรรมาธิการฯ ไม่สามารถไว้วางใจในความถูกต้องของรายละเอียดในประมาณการ ที่ส่วนราชการเสนอขอมา จึงจำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ อยู่ต่อไป แม้ว่าจะต้องเสียเวลามากและไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานมากนักก็ตาม

4.2.2 ความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ตารางที่ 4.3 ความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ลำดับที่	ประเด็นคำถาม	ความเห็น		
		เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่ทราบไม่ตอบ
1	การเสนอขออนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส.นั้น รัฐบาลจะต้องจัดทำคำของบประมาณในรูปของโครงสร้างแผนงาน	14	2	5
2	คุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของโครงสร้างแผนงานคือการแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงาน งาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ อย่างชัดเจน พร้อมทั้งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านี้กับจำนวนเงินงบประมาณของกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย	3	3	16
3	การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานนั้น จะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและขั้นตอน โดยเริ่มจากการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของวัตถุประสงค์และนโยบายการบริหารงานในระดับมหภาคก่อน แล้วจึงพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมและความเป็นไปได้ของแผนงาน งาน โครงการ กิจกรรม และจำนวนเงินงบประมาณ ตามลำดับ	2	1	18
4	การพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบแผนงานจะต้องเน้นเรื่องการควบคุมให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้จ่ายเงินอย่างประหยัดเป็นอันดับแรก	15	2	4
5	หลักและวิธีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรมีความสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส. หรือไม่	1	1	19

ตารางที่ 4.3 แสดงถึงระดับความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับหลักการสำคัญ ๆ ของระบบงบประมาณแบบแผนงาน จากตารางดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ากรรมาธิการฯ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยรู้จักหรือเข้าใจระบบงบประมาณแบบแผนงานมากนัก โดยกรรมาธิการฯ เหล่านั้นเข้าใจว่าระบบงบประมาณแบบแผนงานเป็นเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างประหยัดและถูกต้องมากที่สุด นอกจากนั้นกรรมาธิการฯ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเข้าใจหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงานนัก เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจของกรรมาธิการงบประมาณ

การที่กรรมาธิการฯ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบใหม่นี้น่าจะมีผลอย่างสำคัญต่อการพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการฯ ทั้งนี้จะเห็นได้จากลักษณะการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ปี 2528 ของกรรมาธิการฯ ที่เสนอไปแล้วข้างต้นว่ากรรมาธิการฯ ยังคงใช้วิธีการพิจารณางบประมาณแบบแสดงรายการซึ่งกรรมาธิการส่วนหนึ่งเคยใช้ปฏิบัติมาแต่เดิม ทั้งนี้เนื่องจากกรรมาธิการฯ เหล่านี้เคยชินกับวิธีการแบบเดิมประการหนึ่งและการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแบบใหม่อีกประการหนึ่งนั่นเอง

4.3 แหล่งข้อมูลและลักษณะข้อมูลข่าวสาร

ตารางที่ 4.4 แสดงถึงแหล่งที่มาของข้อมูลและลักษณะข้อมูลข่าวสารที่กรรมาธิการฯ ใช้ประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ปี 2528 จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากรรมาธิการส่วนใหญ่เฉพาะอย่างยิ่งกรรมาธิการที่เป็น ส.ส. อาศัยข้อมูลจากการออกเยี่ยมเยียนประชาชนในจังหวัดที่ตนเป็นผู้แทนข้อมูลที่ได้มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลการจัดทำกิจกรรมของส่วนราชการต่าง ๆ ความรู้สึกของประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำกิจกรรมของทางราชการ และข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชนซึ่งมักจะมีผู้มาร้องเรียน ร้องทุกข์ต่อ ส.ส.อยู่เสมอ

ตารางที่ 4.4 แหล่งข้อมูลที่กรรมาธิการฯ ใช้ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี พ.ศ. 2528

ลำดับที่	แหล่งข้อมูล	ลักษณะข้อมูล	ระดับการใช้ประโยชน์		
			มาก	ปานกลาง	น้อย-ไม่มี
1	ข้อมูลข่าวสารจากการออกเยี่ยมเยียนประชาชน ประชาชนมาร้องทุกข์ ร้องเรียน ฯลฯ	1. ผลการจัดทำกิจกรรมของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด 2. ความรู้สึกของประชาชน (พอใจ/ไม่พอใจ) ต่อบริการสาธารณะที่ส่วนราชการจัดทำ 3. ปัญหาและความต้องการของประชาชนที่เสนอให้ส่วนราชการจัดทำในพื้นที่ต่าง ๆ ของจังหวัด	16	4	1
2	ประสบการณ์จากการศึกษา การประกอบอาชีพ และการเป็นกรรมาธิการฯ ในปีที่ผ่าน ๆ มา	1. ลักษณะวิธีการ/ค่าใช้จ่ายในการจัดทำกิจกรรมบางประเภท 2. ระเบียบกฎหมาย ลักษณะการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ 3. วิธีการบริหารงบประมาณที่ส่วนราชการปฏิบัติกันในลักษณะพลิกแพลงไปจากระเบียบกฎเกณฑ์	14	5	2

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ลำดับที่	แหล่งข้อมูล	อภิปรายข้อมูล	ระดับการใช้ประโยชน์		
			มาก	ปานกลาง	น้อย-ไม่มี
3	ข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชน	1. สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมโดยทั่วไป 2. ปัญหาเฉพาะเรื่องที่	11	6	4
4	ข้อมูลจากการชี้แจงของเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการเจ้าของเรื่อง	1. ลักษณะ วิธีการ และผลการดำเนินกิจกรรมในปีที่ผ่านมา 2. รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง ฯลฯ 3. ข้อมูลอื่น ๆ ตามที่กรรมาธิการฯซักถาม	9	8	4
5	ข้อมูลจากการติดตามประเมินผลของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง หรือหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สถาบันการศึกษา ฯลฯ เป็นต้น	ผลการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล	3	6	12

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ลำดับที่	แหล่งข้อมูล	อภิปรายข้อมูล	ระดับการใช้ประโยชน์		
			มาก	ปานกลาง	น้อย-ไม่มี
6	ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ เช่น ผลงานวิจัยของนักวิชาการต่าง ๆ	ผลการวิจัยประเมินผลแผนงานหรือโฆษณาต่าง ๆ ของรัฐบาล	3	4	14
7	กฎหมาย นโยบาย มติ ครม.ที่เกี่ยวข้อง	ระเบียบกฎหมาย มติ ครม.	2	4	15
8	เอกสารงบประมาณที่เสนอต่อที่ประชุม	เหตุผล/ความเป็นไปได้/ผลการดำเนินกิจกรรม ฯลฯ	2	2	17
9	สถิติแสดงราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณหรือส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำขึ้นเป็นคู่มือสำหรับจัดเตรียมงบประมาณ	ค่าใช้จ่าย/ต้นทุนต่อหน่วยของวัสดุครุภัณฑ์ หรือหน่วยกิจกรรมต่าง ๆ ตามแต่กรณี	–	1	20
10	อื่น ๆ		–	1	20

แหล่งข้อมูลสำคัญลำดับรองลงมาได้แก่ข้อมูลที่กรรมาธิการฯ ได้จากประสบการณ์การศึกษาและอาชีพของตนเอง ข้อมูลประเภทนี้มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายและกระบวนการจัดทำกิจกรรมบางเรื่อง สำหรับกรรมาธิการฯ ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการหรือกรรมาธิการฯ มากคนอาจมีข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องระเบียบกฎหมายและลักษณะการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

ทำให้สามารถมองเห็นปัญหาความซ้ำซ้อนของงานหรือกิจกรรมที่หน่วยราชการต่าง ๆ จัดทำได้ชัดเจน ลึกทั้งสามารถมองเห็นการขอตั้งงบประมาณที่ซ้ำซ้อนกันในระหว่างหมวดรายจ่ายและวิธีการพลิกแพลงยักย้ายถ่ายเทงบประมาณในขั้นการบริหารงบประมาณอีกด้วย

แหล่งข้อมูลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือแหล่งข้อมูลจากสื่อมวลชน กรรมาธิการฯ จำนวนไม่น้อยอาศัยข้อมูลจากสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์อื่น ๆ ประกอบการพิจารณางบประมาณ อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลนี้มักเป็นข้อมูลในระดับกว้างหรือระดับนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นจึงนำมาประกอบการพิจารณางบประมาณได้ในระดับกว้างเสียมากกว่า

ข้อมูลจากการชี้แจงเจ้าหน้าที่จากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากสำนักงบประมาณนับเป็นแหล่งข้อมูลอีกแหล่งหนึ่งที่กรรมาธิการฯ ใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณ ข้อมูลจากแหล่งนี้มีลักษณะหลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคำถามของกรรมาธิการฯ อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะวิธีการดำเนินกิจกรรม ผลการดำเนินงานในช่วงปีที่ผ่านมา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทั้งนี้กรรมาธิการฯ มักจะตั้งคำถามในเรื่องเหล่านี้กันมาก

อย่างไรก็ตาม กรรมาธิการฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าข้อมูลจากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการมีความน่าเชื่อถือมากน้อยต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับตำแหน่งของผู้ชี้แจง ความสามารถเฉพาะตัวในการชี้แจง และความรู้ข้อมูลและความพร้อมของผู้ชี้แจงด้วย (โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 4.5)

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่ากรรมาธิการฯ ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดไม่ได้ใช้ข้อมูลจากการติดตามประเมินผล หรือการวิจัยประเมินผลแผนงาน งานหรือโครงการซึ่งจัดทำโดยส่วนราชการเจ้าของเรื่อง หรือสถาบันการศึกษา หรือนักวิชาการมากนัก

ตารางที่ 4.5 ทัศนคติของกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ผู้ชี้แจงงบประมาณ

ความน่าเชื่อถือในการตอบข้อซักถามของหน่วยราชการ ชี้นอยู่กับ	ความเห็น		
	มาก	ปานกลาง	น้อย-ไม่มี
1. ตำแหน่งของผู้ชี้แจง ผู้มีตำแหน่งบริหารระดับสูงมีความน่าเชื่อถือมากกว่าตำแหน่งระดับรองลงมา	12	6	3
2. ความสามารถเฉพาะตัวและความชำนาญในการชี้แจง ผู้ชี้แจงสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี	11	9	1
3. ข้อมูลและความรอบรู้ในหน้าที่หรืองานที่รับผิดชอบ ผู้ชี้แจงที่ให้ข้อมูลละเอียดถูกต้องมีความน่าเชื่อถือมากกว่าผู้ที่ไม่คอยทราบข้อมูล	15	2	4

กรรมาธิการส่วนใหญ่ตอบว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนั้นปรากฏว่ากรรมาธิการฯ ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลในเอกสารงบประมาณมากนักเช่นกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเอกสารงบประมาณมีข้อมูลแสดงไว้ไม่ละเอียดเท่าที่ควร

สรุปผลการวิเคราะห์แหล่งและลักษณะข้อมูลข่าวสาร

จากลักษณะข้อมูลที่กรรมาธิการฯ ใช้ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี 2528 ข้างต้นนั้น อาจสรุปได้เป็น 4 ประเด็น คือ

1. ข้อมูลส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดทำกิจกรรมและผลการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

2. ความถูกต้องและความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูล ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้เป็นกรรมาธิการฯ และตัวข้าราชการผู้ชี้แจงงบประมาณค่อนข้างสูง

3. มีการใช้ข้อมูลที่ได้จากการจัดหา รวบรวมและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบน้อยมาก

4. เอกสารงบประมาณไม่สามารถเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญของกรรมาธิการฯ ได้

ลักษณะข้อมูลกล่าวถึงนี้เป็นปัจจัยที่จะช่วยอธิบายลักษณะการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของกรรมาธิการฯ ได้อย่างมีนัยสำคัญว่ากรรมาธิการฯ มีแนวโน้มที่จะมุ่งประเด็นการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นส่วนหลัก ทั้งนี้เพราะกรรมาธิการฯ มีข้อมูลและศักยภาพในการพิจารณาประเด็นนี้มากกว่าเรื่องอื่น ๆ นอกจากนั้นลักษณะข้อมูลดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่ากรรมาธิการฯ ยังไม่มีข้อมูลและไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของระบบโครงสร้างแผนงานซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานที่เสนอไว้ในแบบจำลองข้างต้น ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่กรรมาธิการฯ มิได้พิจารณาประเด็นความถูกต้องเหมาะสมของระบบโครงสร้างแผนงาน หากแต่มุ่งพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานและรายการใช้จ่ายในหมวดต่าง ๆ เป็นสำคัญดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

บทที่ 5

บทสรุป

5.1 สรุปผลการวิเคราะห์ส่วนที่ 1

การวิเคราะห์ในส่วนที่ 1 เป็นการพิจารณาความสอดคล้องระหว่างการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรกับลักษณะกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานหรือระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี.เอส. ตารางที่ 5.1 แสดงถึงสรุปผลการวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ที่เสนอรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 3 ซึ่งอาจสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1) การพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานหรือระบบ พี.พี.บี.เอส. ผลการวิเคราะห์ที่สรุปไว้ในตารางที่ 5.1 แสดงให้เห็นว่าระดับความสอดคล้องระหว่างการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.ฯ ของสภาผู้แทนราษฎรกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานมีเพียงร้อยละ 36.11 กล่าวอีกนัยหนึ่งระดับความไม่สอดคล้องระหว่างกระบวนการทั้งสองมีอยู่ถึงร้อยละ 63.89 ซึ่งนับว่ามีสัดส่วนสูงมาก

2) กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรที่นับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานส่วนข้างมากนั้น ได้แก่ การพิจารณาให้ความเห็นชอบในวัตถุประสงค์และแนวนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ในวาระที่ 1 การวิเคราะห์ความถูกต้องเหมาะสมของเป้าหมายและจำนวนเงินงบประมาณสำหรับจัดทำโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ในขั้นการพิจารณาของกรรมาธิการและการขอเสนอแปรญัตติและการอภิปรายขอแปรญัตติเป็นรายมาตราของ ส.ส. ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ในวาระที่สอง

ตารางที่ 5.1

สรุปผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528
ของสภาผู้แทนราษฎรกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน

ลำดับขั้นตอน	กิจกรรมในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน	กิจกรรมการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร	ระดับความสอดคล้อง			
			มาก 3 คะแนน	ปานกลาง 2 คะแนน	น้อย 1 คะแนน	ไม่มี 0 คะแนน
1	<u>การให้ความเห็นชอบในหลักการงบประมาณ</u>	<u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ในวาระที่ 1</u>				
	1.1 การให้ความเห็นชอบในวัตถุประสงค์และแนวนโยบายของรัฐ	1.1 มีการอภิปรายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาลมากพอสมควร	✓			
	1.2 การให้ความเห็นชอบโครงสร้างแผนงาน	1.2 ไม่มีการอภิปรายเรื่องความถูกต้องเหมาะสมของโครงสร้างแผนงานในภาพรวม แต่มีการอภิปรายเรื่องแผนงานและกิจกรรมในรายละเอียดมากพอสมควร			✓	
	1.3 การลงมติให้ความเห็นชอบในหลักการงบประมาณ	1.3 ขาดระบบและขั้นตอนการพิจารณาที่แน่นอน เนื่องจากการอภิปรายเป็นไปตามความสนใจของ ส.ส. แต่ละคน				✓
		1.4 การลงมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ.มิได้ขึ้นอยู่กับผลของการอภิปรายในวาระที่ 1 หากขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองทางการเมืองระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านในสภาฯ				✓

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ลำดับขั้นตอน	กิจกรรมในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน	กิจกรรมการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร	ระดับความสอดคล้อง			
			มาก 3 คะแนน	ปานกลาง 2 คะแนน	น้อย 1 คะแนน	ไม่มี 0 คะแนน
2	<u>การพิจารณารายละเอียดในโครงสร้างแผนงาน</u>	<u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ในขั้นกรรมาธิการ</u>				
	2.1 การพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของแผนงานหลัก	2.1 จากการวิเคราะห์แนวทางและหลักเกณฑ์การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ของกรรมาธิการ การวิเคราะห์ลักษณะการตั้งคำถาม ข้อสังเกต และความเห็นของกรรมาธิการ รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะการตัดงบประมาณของกรรมาธิการ ปรากฏว่า กรรมาธิการมิได้พิจารณาเรื่องความถูกต้องเหมาะสมของแผนงานหลักแต่อย่างใด				✓
	2.2 การพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของแผนงานรอง	2.2 จากการวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น ปรากฏว่า กรรมาธิการมีการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมและความสอดคล้องระหว่างแผนงานหลักและแผนงานรองน้อยมาก			✓	
	2.3 การพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของงานโครงการ กิจกรรมและวงเงินงบประมาณ	2.3 จากการวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นพบว่า กรรมาธิการได้พิจารณาเรื่องความเหมาะสมระหว่างเป้าหมายและจำนวนเงินงบประมาณของโครงการและกิจกรรมทาง ๆ อย่างมาก	✓			

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ลำดับขั้นตอน	กิจกรรมในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน	กิจกรรมการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร	ระดับความสอดคล้อง			
			มาก 3 คะแนน	ปานกลาง 2 คะแนน	น้อย 1 คะแนน	ไม่มี 0 คะแนน
		การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในวาระที่ 2				
		2.4 จากการวิเคราะห์ประเด็นการขอแปรญัตติและการอภิปรายของ ส.ส. ทั้งที่เป็นและมิได้เป็นกรรมาธิการ ปรากฏว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความถูกต้องเหมาะสมของแผนงานหลัก แผนงานรอง งาน และโครงการต่าง ๆ เป็นสัดส่วนมากที่สุด และมีประเด็นรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในหมวดต่าง ๆ เป็นอันดับรองลงมา	✓			
		2.5 ผลการลงมติในวาระที่ 2 มิได้ขึ้นอยู่กับเหตุผลของคำอภิปรายขอแปรญัตติ หากขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองทางการเมืองฯ				✓

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ลำดับขั้นตอน	กิจกรรมในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน	กิจกรรมการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร	ระดับความสอดคล้อง			
			มาก 3 คะแนน	ปานกลาง 2 คะแนน	น้อย 1 คะแนน	ไม่มี 0 คะแนน
3	<u>การให้ความเห็นชอบแผนงานและงบประมาณในภาพรวม</u> 3.1 การพิจารณาสรุปผลในภาพรวมและลงมติให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย	<u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ในวาระที่ 3</u> 3.1 ส.ส.มิได้เห็นภาพรวมของร่าง พ.ร.บ.อย่างเป็นระบบมากนัก เนื่องจากมีข้อบกพร่องของการพิจารณาในวาระที่ 2 อยู่มาก 3.2 การลงมติเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบร่าง พ.ร.บ.มิได้ขึ้นอยู่กับการพิจารณาภาพรวมของ พ.ร.บ.หากขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองทางการเมืองฯ		✓		✓
		รวม	3	1	2	5

หมายเหตุ :- 1. กำหนดให้คะแนนระดับความสอดคล้องฯ ทั้งหมด = 36 คะแนน (มีประเด็นย่อยทั้งหมด 12 ประเด็น กำหนดให้แต่ละประเด็นมีคะแนนระดับความสอดคล้องฯ เต็ม 3 คะแนน)

2. จากตารางที่ 5.1 มีคะแนนระดับความสอดคล้อง = 13 คะแนน หรือ ร้อยละ 36.11 ของคะแนนความสอดคล้องฯ ทั้งสิ้น 36 คะแนน

3) สำหรับกระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎรที่นับว่ายังไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานนั้น ได้แก่ การพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของโครงสร้างแผนงานซึ่งยังขาดระบบและขั้นตอนการพิจารณาที่ถูกต้องตามหลักการของระบบงบประมาณแบบแผนงานอยู่มาก ในชั้นการวิเคราะห์ความถูกต้องเหมาะสมของแผนงาน งาน (แผนงานรอง) โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ยังขาดการพิจารณาความสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างแผน–งาน–โครงการและกิจกรรม–จำนวนเงินงบประมาณ นอกจากนั้นในการลงมติให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ในวาระต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร (ยังมิได้คำนึงถึงเรื่องความถูกต้องเหมาะสมในหลักการและรายละเอียดของร่าง พ.ร.บ.มากนัก ทั้งนี้เนื่องจาก ส.ส. จะต้องยึดถือเรื่องความมีเหตุมีผลในทางการเมืองเป็นประการสำคัญ ความมีเหตุมีผลในทางการเมืองในที่นี้ก็คือการถือว่าการลงมติใด ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรเป็นการแสดงถึงอำนาจการต่อรองระหว่างพรรครัฐบาลซึ่งจะต้องลงมติสนับสนุนร่าง พ.ร.บ. เป็นหลักกับพรรคฝ่ายค้านซึ่งอาจจะสามารถลงมติไม่เห็นชอบหลักการหรือรายละเอียดในร่าง พ.ร.บ.ฯ ได้ตามแต่จะเห็นสมควร เนื่องจากโดยปกติแล้วพรรครัฐบาลจะต้องมีเสียงข้างมากในสภาฯ ซึ่งจะต้องลงมติให้ความเห็นของร่าง พ.ร.บ.ตามหลักแห่งการต่อรอง ดังนั้นเมื่อมีการลงมติใด ๆ มติเสียงข้างมากในสภาฯ จึงออกมาทางด้านสนับสนุนหรือยืนยันตามร่าง พ.ร.บ.หรือร่างที่กรรมาธิการเสนอต่อที่ประชุมในวาระที่ 2 ซึ่งยึดหลักการตามร่างฯ เดิมทั้งหมดค่อนข้างแน่นอนตายตัว มติที่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามหลักการและเหตุผลของการอภิปรายและการพิจารณาในสภาฯ ก็คือ คะแนนเสียงของ ส.ส.พรรคฝ่ายค้านซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเสียงข้างน้อยในสภาฯ ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่ผลการลงมติในวาระที่ 1,2 และ 3 จึงมีลักษณะยืนยันตามร่าง พ.ร.บ.ที่รัฐบาลและกรรมาธิการเสนอทั้งหมดดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

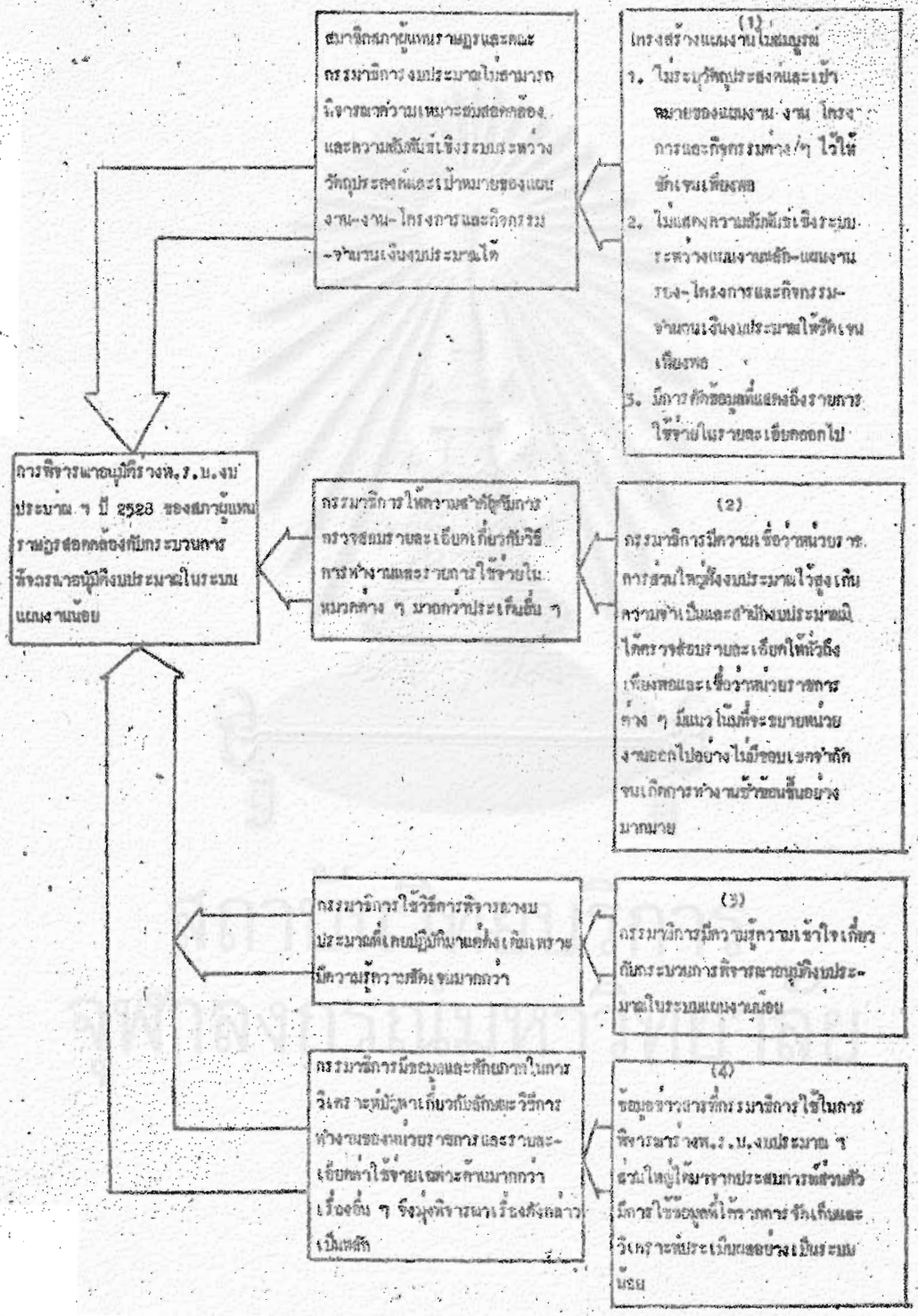
5.2 สรุปผลการวิเคราะห์ในส่วนที่ 2

การวิเคราะห์ในส่วนที่ 2 เป็นการพิจารณาว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่น่าจะมีผลทำให้การพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎรไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานตามที่ได้สรุปไว้แล้วข้างต้น ข้อสรุปของการวิเคราะห์ในส่วนหลังนี้ได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 5.1 จากแผนภูมิดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่นำมาทำการศึกษาวิเคราะห์ทั้งสามประการล้วนมีผลทำให้การพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎรไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานด้วยกันทั้งสิ้น เฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะโครงสร้างแผนงานที่ไม่สมบูรณ์นั้นนับว่ามีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเกิดปัญหาในขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาฯ ได้อย่างมาก สำหรับปัจจัยอื่น ๆ ที่เหลือนั้นนับว่าเป็นตัวแปรที่อธิบายลักษณะและทิศทางการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. ของสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดี

นอกจากนั้น ผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าลักษณะการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรไทยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นอยู่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา เมื่อเปรียบเทียบผลการวิจัยครั้งนี้กับการวิจัยของชัยอนันต์ สมุทวนิช ในปี 2512 การวิจัยของ สุจิต บุญบงการ ในปี 2526 ตามลำดับแล้ว จะพบว่าลักษณะและปัญหาของกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีอยู่ในลักษณะเดิม กล่าวคือ สภาฯ ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างจริงจัง (ยืนยันผลการวิจัยของชัยอนันต์ สมุทวนิช ปี 2512) การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณในขั้นกรรมาธิการฯ และในวาระอื่น ๆ ยังเน้นความสำคัญในประเด็นการตรวจสอบข้อผิดพลาดในรายการใช้จ่ายเล็ก ๆ น้อย ๆ มากกว่าการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหลักการหรือแผนงานสำคัญของงบประมาณ (ยืนยันผลงานวิจัยของจำนง สายโสภา ปี 2514) และสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีจุดอ่อนในเรื่องการขาดข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นพื้นฐานสำหรับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ อยู่อย่างมากเช่นเดิม (ยืนยันผลการวิจัยของ สุจิต บุญบงการ ปี 2526)

แผนภูมิที่ 5.1

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อศักยภาพการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ๆ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎร



ข้อค้นพบที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าลักษณะและปัญหาการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือระบบ พี.พี.บี. เอส. มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเมื่อสามทศวรรษที่ผ่านมา (ยืนยันผลการศึกษาของวิลดาพสกี้, 1964) กล่าวคือ วิธีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสถาบันรัฐสภายังคงเป็นแบบเดิมทั้ง ๆ ระบบงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ยังไม่มีการนำวิธีการวิเคราะห์งบประมาณในเชิงระบบหรือในเชิงเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแต่อย่างใด นอกจากนั้นผลการวิจัยครั้งนี้ยังยืนยันผลการศึกษาของวิลดาพสกี้ในประเด็นที่ว่าการลงมติในความเห็นชอบใด ๆ ในขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสถาบันรัฐสภา (ในกรณีนี้ศึกษาเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร) ยังถือความสมเหตุสมผลในทางการเมืองเหนือความมีเหตุผลหรือหลักเกณฑ์อันใดซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการงบประมาณแบบแผนงานมากนัก

จากการพิจารณาข้อค้นพบดังกล่าวนี้อาจตีความได้ว่าการนำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่บรรลุผลสำเร็จที่น่าพอใจเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสถาบันรัฐสภายังมีจุดบกพร่องอยู่หลายประการที่จะต้องเร่งปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้ "ความหวังใหม่ของการปฏิรูประบบการคลังการงบประมาณของไทยในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6" เป็นจริงขึ้นมาได้

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยครั้งนี้พบว่ามีปัจจัยอย่างน้อยที่สุด 3 ประการที่มีผลทำให้การพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน คือ ความไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างแผนงาน ทัศนคติบางประการ

ของกรรมาธิการรวมทั้งความรู้ความเข้าใจของกรรมาธิการเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน และข้อมูลข่าวสารที่กรรมาธิการใช้ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ จากข้อเท็จจริงข้างต้นนี้ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรไว้ 4 ประการคือ

1) การปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน

วัตถุประสงค์ของการปรับปรุงโครงสร้างแผนงานก็เพื่อให้โครงสร้างแผนงานสามารถเป็นเครื่องมือสื่อสารที่มีคุณภาพในการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลซึ่งเป็นผู้เสนอขออนุมัติงบประมาณกับสถาบันรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ประเด็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรก็คือโครงสร้างแผนงานที่รัฐบาลจัดทำขึ้นยังขาดข้อมูลที่จำเป็นพื้นฐานสำหรับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในหลายประการ เฉพาะอย่างยิ่งข้อบกพร่องในเรื่องความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานหลัก แผนงานรอง (งาน) ต่าง ๆ รวมทั้งความสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างองค์ประกอบระดับต่าง ๆ ภายในโครงสร้างแผนงาน ทำให้โครงสร้างแผนงานไม่สามารถเป็นเครื่องมือสื่อสารที่ดีสำหรับการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณได้ตามความคาดหมาย การปรับปรุงโครงสร้างให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับหลักการของระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส. จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นรีบด่วน

จากการศึกษาลักษณะโครงสร้างแผนงานที่รัฐบาล (โดยสำนักงบประมาณ) จัดทำขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2528 นั้น มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่าความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานหลัก แผนงานรอง รวมทั้งการขาดดัชนีแสดงความสัมพันธ์ในเชิงระบบระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงาน–โครงการและจำนวนเงิน

งบประมาณซึ่งเป็นองค์ประกอบระดับล่างสุดที่เป็นอยู่นั้น ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการจัดทำโครงสร้างแผนงานที่ต้องการให้โครงสร้างแผนงานมีความสอดคล้องกับโครงสร้างการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นด้านหลัก โดยมิได้คำนึงถึงเรื่องหลักการจัดทำโครงสร้างแผนงานที่ถูกต้องเท่าที่ควร จะเห็นได้ว่าการจัดแบ่งชุดของแผนงานหลักและการจัดลำดับความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานหลัก–แผนงานรอง–งาน–โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ในโครงสร้างแผนงานที่เป็นอยู่นั้นเป็นการจัดแบ่งโดยอิงลักษณะการจัดแบ่งหน่วยงานของกระทรวงทบวงกรมตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 216 และ 218 และอิงลักษณะการจัดแบ่งหน่วยงานภายในกรมกองต่าง ๆ เป็นสำคัญ การจัดโครงสร้างแผนงานในลักษณะนี้จะให้ประโยชน์ในเชิงการบริหารงบประมาณรวมทั้งการตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเป็นการแบ่งกิจกรรมและจำนวนเงินงบประมาณโดยยึดถือหน่วยปฏิบัติงานเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างแผนงานในลักษณะดังกล่าวอาจไม่ช่วยให้เห็นภาพความสัมพันธ์ในเชิงระบบระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงาน–กิจกรรมได้เลย เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการบริหารราชการแผ่นดินไทย ทั้งนี้เนื่องจากการจัดระบบและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายหลัก 2 ฉบับที่กล่าวถึงข้างต้นนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างกระทรวงและกรมกองต่าง ๆ ความคลุมเครือในเรื่องดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาการทำงานซ้อนระหว่างหน่วยงานระดับกรมกองทั้งภายในกระทรวงเดียวกันและระหว่างกระทรวงต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการขยายงานอย่างไม่มีขอบเขตของส่วนราชการหลายระดับ ดังนั้นโครงสร้างแผนงานที่จัดทำขึ้นโดยอิงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้จึงขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานระดับต่าง ๆ (เพราะหน่วยงานระดับกรมส่วนใหญ่ขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานที่เด่นชัดแน่นอน) ขาดความสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างแผนงาน–งาน–โครงการและจำนวนเงินงบประมาณ (ทั้งนี้เพราะการขยายตัวของหน่วยราชการมิได้เป็นระบบและยึดการบรรลุวัตถุประสงค์ของงานเป็นหลัก) และประการสำคัญที่สุดก็คือ

ในโครงสร้างแผนงานดังกล่าวนี้มีกิจกรรมที่ซ้ำซ้อนกันจำนวนมากที่บรรจุอยู่ในแผนงานที่แตกต่างกันดังที่ทราบกันโดยทั่วไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ การปรับปรุงโครงสร้างแผนงานให้ได้ผลสมตามความคาดหมายจึงมิใช่เพียงการขอให้หน่วยงานระดับกรม-กอง ซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานต่าง ๆ กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานของตนเองให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น หากแต่จะต้องยกเลิกกรอบความคิดที่ใช้ในการจัดทำโครงสร้างแผนงานที่ใช้อยู่เดิมทั้งหมด และจะต้องจัดทำโครงสร้างแผนงานขึ้นใหม่โดยยึดหลักการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารงานที่แท้จริง แทนที่จะใช้หลักความสอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และถ้าหากรัฐบาลยังมีความประสงค์ที่จะจัดโครงสร้างแผนงานโดยยึดโครงสร้างการจัดองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินดังเช่นปัจจุบันแล้ว รัฐบาลจะต้องเร่งทำการปฏิรูประบบราชการเสียใหม่เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการบริหารงานของหน่วยราชการและปัญหาการซ้อนงานในระดับต่าง ๆ โดยเร็ว มิฉะนั้นแล้วจะไม่สามารถจัดทำโครงสร้างแผนงานที่ดีขึ้นได้

2) <u>การปรับปรุงกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎร</u>

กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณอาจจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมของระบบงบประมาณที่นำมาใช้ในแต่ละยุคสมัย จากการวิเคราะห์ในส่วนแรกได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานเท่าที่ควร จึงควรปรับปรุงกระบวนการส่วนนี้ให้สอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็นต่อไป

ประเด็นปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องระหว่างกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับกระบวนการที่ควรจะเป็นนั้น

มีอยู่ทั้งในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 ของการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.ฯ ดังนั้น จึงน่าจะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) <u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ในวาระที่ 1</u> ควรจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือระเบียบวาระการประชุมในรายละเอียดให้มีลำดับขั้นตอนการอภิปรายในวาระที่ 1 ให้สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงาน โดยกำหนดให้มีการอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินผลความถูกต้องเหมาะสมของวัตถุประสงค์และแนวนโยบายการบริหารงานหลัก ๆ ของรัฐบาลเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงเป็นการอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินความสอดคล้องและความเหมาะสมระหว่างวัตถุประสงค์–แนวนโยบาย–โครงสร้างแผนงาน–ของรัฐบาล จึงจะให้มีการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในหลักการของร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวในขั้นตอนสุดท้ายของวาระที่ 1

(2) <u>การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ</u> ควรจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และลำดับขั้นตอนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณของกรรมาธิการให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณแบบแผนงานโดยให้เริ่มจากการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมและความจำเป็นเร่งด่วนของแผนงานด้านต่าง ๆ จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ความถูกต้องเหมาะสมในรายละเอียดของแผนงานที่มีความสำคัญจำเป็นเร่งด่วนตามลำดับความสำคัญในการพิจารณารายละเอียดของแผนงานแต่ละด้านควรกำหนดให้มีการพิจารณาด้วยว่า แผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการ/กิจกรรมและจำนวนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้นั้นมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันมากน้อยเพียงใดและควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไร ในการพิจารณาตัดทอนงบประมาณนั้นควรกำหนดแนวทางให้มีการพิจารณาถึงประเด็นความสำคัญจำเป็นเร่งด่วนของแผนงานหลัก–แผนงานรองเป็นลำดับแรก โดยนัยนี้แผนงานใดมีความสำคัญจำเป็นเร่งด่วนน้อยก็อาจพิจารณาตัดออกไปได้ทันทีในขั้นการพิจารณาความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานต่าง ๆ ในรอบแรก จากนั้นในขั้นการพิจารณารายละเอียดของแผนงานต่าง ๆ หากปรากฏว่าแผนงานใดมีโครงการหรือกิจกรรมมากเกินความจำเป็นก็อาจพิจารณา

ตัดโครงการหรือกิจกรรมที่มีความจำเป็นเร่งด่วนน้อยออกไปได้ และเมื่อพิจารณาพบว่าในโครงการหรือกิจกรรมได้มีการตั้งงบประมาณไว้สูงเกินความจำเป็น เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวิธีการดำเนินงานฯ แล้วก็อาจพิจารณาตัดงบประมาณในรายละเอียดลงได้ตามความเหมาะสม (ดังเช่นที่กรรมาธิการส่วนใหญ่นิยมปฏิบัติกันในปัจจุบัน)

นอกจากนั้น ควรกำหนดให้กรรมาธิการมีอำนาจเสนอขอเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณให้แก่แผนงาน งาน หรือโครงการ/กิจกรรม บางเรื่องได้ตามที่เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ควรมีการกำหนดขอบเขตจำนวนเงินงบประมาณที่อาจเสนอให้เพิ่มขึ้นไว้ด้วย เช่น อาจกำหนดให้ยอดวงเงินเพิ่มทั้งหมดจะต้องไม่เกินยอดวงเงินที่กรรมาธิการเสนอขอตัดงบประมาณลงไป ทั้งนี้เพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อวงเงินงบประมาณในยอดรวมทั้งหมด

อนึ่ง ผู้วิจัยมีความเห็นเป็นการส่วนตัวว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ควรมีสถานภาพเป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมาธิการฯ ดังกล่าวมีลักษณะต่อเนื่องและสามารถพัฒนาความรู้ความชำนาญในด้านการคลังการงบประมาณได้อย่างแท้จริง นอกนั้นจักโครงสร้างของคณะกรรมาธิการดังกล่าวควรมีอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้หลายคณะเพื่อรับผิดชอบการพิจารณาแผนงานเฉพาะด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การให้มีคณะกรรมาธิการเพียงชุดเดียวดังเช่นที่เป็นอยู่ย่อมไม่สามารถพิจารณาราละเอียดของโครงสร้างแผนงานให้ครอบคลุมครบถ้วนทุกแง่ทุกมุมได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน

(3) <u>การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ในวาระที่ 2 และ 3</u> การพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 โดยทั่วไปมีความถูกต้องเหมาะสมดีแล้ว หากสรุปผลการพิจารณาของกรรมาธิการฯ ที่เสนอต่อที่ประชุมในวาระที่ 2 มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้แล้วก็จะช่วยให้การพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 มีความเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการไปโดยอัตโนมัติในที่สุด

3) การพัฒนาบุคลากร

จากผลการวิจัยครั้งนี้พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบแผนงานหรือแบบ พี.พี.บี.เอส.อยู่มาก ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงน่าที่จะจัดให้มีบริการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไป เฉพาะอย่างยิ่งความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบแผนงานโดยเร่งด่วน

4) การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่ากรรมาธิการฯ ส่วนใหญ่ยังขาดข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ อยู่มาก (ผู้วิจัยมีความเชื่อว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปก็คงอยู่ในสภาพเช่นเดียวกับผู้ที่เป็นกรรมาธิการฯ) เฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการ/กิจกรรมในรอบปีงบประมาณรวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการบริหาร การควบคุมตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินงบประมาณในแผนงานหรือหน่วยปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ ในการนี้สถาบันรัฐสภาน่าจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ ของตนเอง และควรมีการเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบการบริหารงานคลังของสำนักตรวจเงินแผ่นดินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปทราบตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อบริการข่าวสารอันเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไป

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

1. กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 และรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ รัฐสภา เล่มที่ 2 และเล่มที่ 22, 2527.

2. จรัส สุวรรณมาลา, ทฤษฎีการงบประมาณแบบแผนงานและระบบงบประมาณแบบ พี.พี.บี., เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 22 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศ.ร.ธ.) 2529.

3. จำนง สายโสภา, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ, เอกสารการศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516

4. ชัยอนันต์ สมุทวนิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ; กรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512" รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ (เอกสารเย็บเล่ม).

5. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.

6. ศูนย์เชาวเลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2527 สมัยสามัญ เมื่อวันพุธที่ 20 มิถุนายน 2527 ณ ห้องประชุมรัฐสภา

7. ศูนย์เชาวเลข สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2527 สมัยวิสามัญ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2527 ณ ห้องประชุมรัฐสภา

8. ศูนย์เอกสาร สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2527.

9. สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, กรุงเทพมหานคร, เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

เอกสารภาษาอังกฤษ

1. Havens Harry S., "Looking Back at PPBS. : Image V.S. Substance" in Robert T. Golimbiewski and Jack Rabin (ed.) Public Budgeting and Pinance, Behavioral, Theoretical and Technical Perspective New York & Basel, Marcel Dekker, Inc. 1988.

2. Henry Nicholas, Public Administration and Public Affairs, New Jersy, Princeton Hall Inc. Englewood Cliffs. 1975.

3. Novick David "Origin and History of Program Budgeting" Rand Corperation, Paper, October, 1966.

4. Schultze Charles L., The Politics and Economics of Public Spending, The Brookings Institution, 1969.

5. Shick Allen, "The Road to PPB.: The Stage : of Budget Reform" Public Administration Review, December, 1966 sohk 243-258.

6. Wildavsky Aron Bernard, The Politics of The Budgetary Process, Boston, Little Brown, 1964.