

สรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop)
เรื่อง “บทบาทและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน”
ภายใต้โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาระบบการติดตามการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
และเตรียมการจัดตั้งสำนักงบประมาณแห่งรัฐสภา

โดย Prof. Joachim Wehner

ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบงบประมาณจาก London School of Economics

วันพุธที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๒.๑๕ นาฬิกา

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. ภาพรวม

การสัมมนาในครั้งนี้ผู้จัด คือ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ติดตามมติของสภา และตรวจรายงานการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยได้รับการสนับสนุนจากสหภาพรัฐสภา (Inter Parliamentary Union – IPU) ในการส่งผู้เชี่ยวชาญด้านระบบงบประมาณ และเป็นผู้ร่วมเขียนคู่มือสหภาพรัฐสภาว่าด้วยรัฐสภา งบประมาณ และความเสมอภาคทางเพศ คือ Prof. Joachim Wehner จาก London School of Economics มาพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณฯ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง พร้อมกับบรรยายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้เข้าร่วมการสัมมนา ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณฯ สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๒. วัตถุประสงค์ของการสัมมนาฯ

การสัมมนาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ เพื่อนำมาปรับปรุง เสริมสร้างขีดความสามารถ และความเข้มแข็งด้านการติดตามงบประมาณให้แก่สถาบันรัฐสภาไทย และเพื่อวางระบบและวิธีทำงานของคณะกรรมการติดตามงบประมาณของรัฐสภา รวมทั้งเพื่อวางพื้นฐานจัดตั้งสำนักติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภา (Parliament Budget Office)

๓. สรุปผลการสัมมนา

การสัมมนาแบ่งออกเป็น ๓ ช่วง ได้แก่ การบรรยาย การอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการสรุป ซึ่งสาระสำคัญของการสัมมนามี ดังนี้

๓.๑ ช่วงการบรรยาย

ในปัจจุบันการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาถือเป็นมาตรฐานทางรัฐธรรมนูญที่จำเป็นในระบอบประชาธิปไตย และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ในเรื่องนี้มี ความแตกต่างกัน ในแต่ละประเทศ รวมทั้งมีปัจจัยหลายประการที่เกี่ยวข้อง และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการควบคุม การบริหารงบประมาณแผ่นดิน

- ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภามีดังนี้
อำนาจในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Amendment power)

ในหลายประเทศ ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดงบประมาณ และเสนอให้รัฐสภานุมัติ และรัฐสภามีอำนาจแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในหลายระดับ ซึ่งพบว่าในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน อาทิ รัฐสภาไอร์แลนด์มีอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณได้เท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขใด ๆ รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจในการตัดงบประมาณบางส่วน สหรัฐอเมริกามีอำนาจในการควบคุมงบประมาณเต็มที่

การใช้งบประมาณย้อนหลัง (Reversionary budgets)

กรณีที่รัฐสภาอาจไม่อนุมัติงบประมาณในช่วงต้นปีงบประมาณ หรือแสดงให้เห็นว่า จะไม่ยินยอมอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมา ฝ่ายบริหารในหลายประเทศมีการดำเนินการตาม บทบัญญัติที่แตกต่างกัน อาทิ ฝ่ายบริหารในฝรั่งเศสยังคงนำงบประมาณที่ไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไป ปฏิบัติได้ ส่วนฝ่ายบริหารในเยอรมันจะนำแผนงบประมาณของปีก่อนมาใช้ ฝ่ายบริหารในอเมริกาจะหยุด ดำเนินงาน เพราะไม่ได้รับอนุมัติให้ใช้งบประมาณ

การโอนเงินงบประมาณระหว่างรายการ (Virement)

ในหลายประเทศมีกฎหมายควบคุมการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในลักษณะการจัดสรรใหม่ หรือการโอนงบ ซึ่งมีความชัดเจนและดำเนินการอย่างเป็นทางการ อาทิ ในแอฟริกาได้กำหนด ให้เปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ ๘ โดยใช้วิธีการลงคะแนนเสียง ในนิวซีแลนด์กำหนด ร้อยละ ๕ โดยพิจารณาจากผลลัพธ์ของโครงการ

การปฏิเสธการใช้งบประมาณ (Impoundment)

รูปแบบของการปฏิเสธการใช้งบประมาณทั้งหมดหรือบางส่วน โดยฝ่ายบริหารมี ๒ รูปแบบ คือ การขอเลื่อนหรือพักโครงการ หรือการใช้จ่ายไว้ และการบอกเลิกหรือยกเลิกโครงการ หรือการใช้จ่ายโดยสิ้นเชิง

อำนาจตามกฎหมาย (Decree of Power)

ฝ่ายบริหารมีอำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียวในการเพิ่มวงเงินการใช้จ่ายงบประมาณ นอกเหนือจากที่อนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งกำหนดการใช้จ่ายเงินสำรองและการใช้จ่ายเงินในสถานะฉุกเฉิน

เวลาในการพิจารณาทบทวนของฝ่ายนิติบัญญัติ (Time for Legislative Scrutiny)

เนื่องจากงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน รัฐสภาต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบ ซึ่งองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ระบุว่า แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practice) ในการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาควรมีระยะเวลาอย่างน้อยที่สุด ๓ เดือนล่วงหน้าก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป ในสหรัฐอเมริกา ใช้เวลา ๘ เดือน ฟินแลนด์ใช้เวลา ๔ เดือน สหราชอาณาจักรใช้เวลาไม่กี่สัปดาห์ก่อนเริ่มปีงบประมาณ

คณะกรรมการการงบประมาณของรัฐสภา (Legislative Committees)

คณะกรรมการเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญของรัฐสภาที่แสดงให้เห็นประสิทธิภาพ และความรู้ความชำนาญในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งโครงสร้างของ คณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณมีหลายรูปแบบ อาทิ คณะกรรมการงบประมาณ หรือ คณะอนุกรรมการงบประมาณ (เยอรมัน) คณะกรรมการแยกตามรายสาขางบประมาณ (นิวซีแลนด์) คณะกรรมการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (สหราชอาณาจักร แคนาดา และอินเดีย)

การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาต้องการขีดความสามารถระดับสถาบันในการตรวจสอบ โดยแต่ละประเทศมีรูปแบบการตรวจสอบงบประมาณที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดบทบาทของรัฐสภา คือ ความเป็นสถาบันและอิทธิพลทางการเมือง ทั้งนี้ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติมีผลดีในการก่อให้เกิดความโปร่งใส ลดการทุจริต อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีความเสี่ยงทางด้านระเบียบวินัยทางการเงินและการคลัง ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ เพื่อลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิ การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเพิ่มวงเงินค่าใช้จ่ายโดยรวมได้

กล่าวโดยสรุป ผู้บรรยายเน้นว่าปัจจัยสำคัญที่เป็นความท้าทายต่อรัฐสภาในปัจจุบันคือการที่รัฐสภาจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถด้านกลไก ด้านงบประมาณ และการติดตามการบริหารงบประมาณ และเครื่องมือในการวิเคราะห์ ตรวจสอบและติดตามระบบงบประมาณทั้งหมด เพื่อสร้างความมั่นใจว่างบประมาณแผ่นดินจะถูกนำไปใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน รวมทั้งรัฐสภาควรสร้างคุณภาพด้านระบบการตรวจสอบให้สอดคล้องฝ่ายบริหาร การตระหนักในภาระความรับผิดชอบต่อการควบคุมใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และการทำงานของรัฐบาล

๓.๒ ช่วงการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

สิ่งที่ควรคำนึงในการจัดตั้งสำนักติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภาในบริบทโลกปัจจุบัน

- ควรกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่กับหน่วยงานที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว เช่น ธนาคาร มหาวิทยาลัย เป็นต้น องค์กรควรมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง และปราศจากอคติ

- ควรสร้างความตระหนักและการยอมรับว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรเสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันและมีประสิทธิภาพในกระบวนการด้านงบประมาณ เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใส ชรรรมมาภิบาล ความเป็นประชาธิปไตยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

- ควรส่งเสริมขีดความสามารถของกลไกในการทำหน้าที่ของรัฐสภาให้สอดคล้องกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้ระบบการถ่วงดุลการตรวจสอบด้านงบประมาณดำเนินการได้อย่างถูกต้องและสัมฤทธิ์ผลของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

- ในการจัดตั้งสำนักติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภาจะพบว่า รูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมในประเทศใดอาจไม่ใช่รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศอื่น ดังนั้น ควรจัดลำดับความสำคัญของกระบวนการที่จะต้องปฏิรูปว่าจะดำเนินการสิ่งใดก่อนและหลัง อะไรคือการเปลี่ยนแปลงที่สามารถดำเนินการได้ง่ายก่อนในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อลดอุปสรรคในกระบวนการจัดตั้งให้สามารถดำเนินลุล่วงไปได้ด้วยดี

ความท้าทาย และปัญหาของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และแบบมุ่งเน้นผลผลิต

- ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จะมีปัญหาด้านการกำหนดตัวชี้วัดที่ดี ซึ่งการนำระบบงบประมาณแบบนี้มาใช้ควรมีการเตรียมความพร้อมที่ดี และตระหนักว่าการปฏิบัติตามกฎระเบียบเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งไม่ควรมุ่งเน้นแต่ผลสัมฤทธิ์เพียงอย่างเดียว

- ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นระบบที่นำมาเสริมประสิทธิภาพของระบบเดิม คือ ระบบที่มุ่งเน้นผลผลิตไม่ใช่เป็นระบบที่นำมาแทนที่ระบบเดิม โดยการนำระบบงบประมาณแบบนี้มาใช้ ควรคำนึงถึงปัจจัยนำเข้าที่ดี วัฒนธรรมในการบริหารจัดการ การบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพ

๓.๓ ช่วงสรุปการอภิปราย

ทิศทางและแนวโน้มการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาในบริบทโลกปัจจุบัน

ในปัจจุบัน นานาชาติและองค์การระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก สหประชาชาติ กระทบวงพัฒนาระหว่างประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งของรัฐสภาในการทบทวน ติดตาม และตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน โดยได้จัดให้มีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างกัน

การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบการจัดทำงบประมาณของรัฐสภา

การดำเนินงานของรัฐสภาในการทบทวน ติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐสภา ต้องอาศัยกลไกของคณะกรรมการ และข้อมูลจากหน่วยงานของฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้านงบประมาณของรัฐสภา ประการหนึ่งคือ การจัดตั้งสำนักติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภา เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในกระบวนการวิเคราะห์ ติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และเพื่อสร้างกลไกความสมดุลในการพิจารณางบประมาณระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร

จัดทำโดย

กลุ่มงานสหภาพรัฐสภา

สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐