



รายงาน

ของ

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๔ : การปฏิรูประบบงบประมาณ (รอบ ๒)

ความที่สด

ที่ (สปช) ๑๗๗๘ | ๒๕๕๘

(สำเนา)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๒) คณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|------------------------------------------------|
| ๑. นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นางผาณิต นิตทัศน์ประภาส | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม
และโฆษกคณะกรรมการ |
| ๕. พลเอก วัฒนา สรรพานิช | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๖. นายขจิตถัย บุรุษพัฒน์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๗. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป | โฆษกกรรมการ |
| ๙. นางสีลาภรณ์ บัวสาย | โฆษกกรรมการ |
| ๑๐. นายอุดม ทุมไธสิต | กรรมการ |
| ๑๑. นางสาวอรพินท์ สฟโชคชัย | กรรมการ |
| ๑๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี | กรรมการ |
| ๑๓. นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน | กรรมการ |
| ๑๔. พลตำรวจโท อาจิม โชติวงศ์ | กรรมการ |
| ๑๕. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์ | กรรมการ |
| ๑๖. นายจำลอง โพธิ์สุข | กรรมการ |
| ๑๗. นายชัยวัฒน์ ลิ้มบวรธรณะ | กรรมการ |
| ๑๘. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาษ | กรรมการ |
| ๑๙. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์ | กรรมการ |
| ๒๐. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม | กรรมการ |

๒๑. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมาธิการ
๒๒. นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมาธิการ
๒๓. นางถวิลวดี บุรีกุล	กรรมาธิการ
๒๔. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร	เลขานุการคณะกรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๔ การปฏิรูประบบงบประมาณเสร็จแล้ว โดยได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

(๑.๑) วิธีการงบประมาณ

วิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีกระบวนการรูปแบบเดียวที่เน้นให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำคำของบประมาณและเสนอผ่านกระทรวงไปยังสำนักงบประมาณ วิธีการงบประมาณดังกล่าว ซึ่งเปิดพื้นที่น้อยมากสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน วิธีการงบประมาณจึงควรต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้ประชาชนได้อำนาจอย่างแท้จริงในการกำหนดและตัดสินใจในการใช้งบประมาณเพื่อบริหารท้องถิ่นและประเทศ

(๑.๒) กระบวนการจัดทำคำของบประมาณ

กระบวนการจัดทำคำของบประมาณในปัจจุบันมีปฏิทินงบประมาณที่ต้องเริ่มกระบวนการล่วงหน้า ๑.๕ - ๒.๕ ปี ภายใต้สถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การพิจารณางบประมาณล่าช้าเมื่อได้รับการอนุมัติสถานการณ์/ปัญหา มักจะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว กระบวนการจัดทำคำของบประมาณจึงขาดความยืดหยุ่นที่จะสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนเท่าที่ควร

(๑.๓) การวิเคราะห์งบประมาณเพื่อจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ

ในปัจจุบันคำของบประมาณทั้งหมดจากทุกกระทรวงจะถูกส่งตรงไปยังสำนักงบประมาณ โดยแทบทั้งหมดจะไม่มี การตัดทอนจากกระทรวงเลย ทำให้ภาระหนักไปอยู่กับสำนักงบประมาณในการวิเคราะห์งบประมาณและเป็นการง่ายที่การเมืองจะเข้าแทรกแซง

(๑.๔) งบประมาณที่ถูกจัดสรรลงในพื้นที่มีสภาพเป็นเบี้ยหัวแตก

ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่าจะมีโครงการอะไรลงในจังหวัดและได้รับงบประมาณเท่าไรได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ของกระทรวงกรมต่าง ๆ มักมีการเปลี่ยนแปลงรายการ ทำให้ไม่อาจวางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ งบประมาณจึงมักจะเป็นเบี้ยหัวแตกไม่ส่งผลต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นขึ้นเป็นอัน

(๑.๕) กระบวนการชี้แจงงบประมาณ

การชี้แจงงบประมาณในปัจจุบันเป็นการให้หัวหน้าส่วนราชการรายการกรมต้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ซึ่งในแต่ละปีสิ้นเปลืองเวลาและโอกาส ทั้งที่โดยหลักการแล้วควรให้รัฐมนตรีว่าการที่ประจำแต่ละกระทรวง ต้องเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการ

(๑.๖) การติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณและการตรวจสอบ

แนวทางการจัดหางบประมาณในปัจจุบันเน้นรายการกิจกรรมแบบ item based มากกว่าการเน้นที่ผลลัพธ์ (Result based) เนื่องจากอยู่บนพื้นฐานความคิดในการป้องกันการรั่วไหลจึงต้องมีการควบคุมอย่างเข้มข้น ซึ่งในด้านหนึ่งเป็นสิ่งดี แต่ผลกระทบอีกด้านคือทำให้ไม่เกิดความยืดหยุ่นที่จะปรับเข้ากับบริบทที่หลากหลายของความเป็นจริง

(๒) สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

(๒.๑) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการที่กระทบต่อตนเอง โดยตรงและการเสริมสร้างประชาธิปไตย

โดยการออกแบบกระบวนการจัดหางบประมาณเชิงพื้นที่ โดยกระบวนการจะเริ่มจากล่างขึ้นบนสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป๋ามากขึ้น เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ผ่านกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ท้องถิ่น จนถึงระดับจังหวัด

(๒.๒) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณแผ่นดิน

การจัดหางบประมาณตามพื้นที่ที่ครอบคลุม งบท้องถิ่นและงบที่ผ่านกระทรวงตามภารกิจ โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือ จะทำให้สามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ได้

(๒.๓) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและลดการทุจริตในการใช้งบประมาณ

โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดหางบประมาณผ่านเวทีสมัชชาพลเมือง ระดับต่าง ๆ รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลการคลังและงบประมาณทั้งระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดการตรวจสอบนักการเมืองโดยภาคประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

(๓) กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น หรือ ขั้นตอนการดำเนินการ

ขั้นตอนและ กรอบเวลา	ประเด็นผลการดำเนินงาน	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
ระยะที่ ๑ ภายใน ๖ เดือน แรก	๑. การปรับกลไกและกระบวนการทำ แผนการพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา ท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปรับกลไก กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น
	๒. การจัดทำแผนการเสริมสร้างความ เข้มแข็งของชุมชน ภาคประชาสังคม เพื่อให้สามารถมีบทบาทในกระบวนการ จัดหางบประมาณตามพื้นที่ได้อย่าง เหมาะสม	มีแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถมีบทบาทในกระบวนการ จัดหางบประมาณตามพื้นที่ได้อย่าง เหมาะสม
	๓. การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับ ประชาชนและหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น	ประชาชนและหน่วยงานมีความเข้าใจใน กระบวนการจัดหางบประมาณตามพื้นที่ เห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และเข้ามามี ส่วนร่วม
	๔. การวิเคราะห์จำแนกภารกิจที่กระทรวง จะพึงถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ	มีแผนการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะ ผูกพันการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน

ขั้นตอนและ กรอบเวลา	ประเด็นผลการดำเนินงาน	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
<p>ระยะที่ ๒ ภายใน ๑ ปี ต่อไป</p>	<p>๑. การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้รับการแก้ไข</p>
	<p>๒. การนำแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติ</p>	<p>ชุมชนและภาคประชาสังคมตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณของพื้นที่ของตน</p>
	<p>๓. การปรับวิสัยทัศน์และเพิ่มศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น</p>	<p>สำนักงานจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจในบทบาทและกระบวนการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นและงบประมาณจังหวัด</p>
	<p>๔. การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงานคลัง และการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดหารายได้ และสามารถจัดกระบวนการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ</p>
	<p>๕. การพัฒนาระบบข้อมูลการคลังของท้องถิ่น ให้สามารถรายงานรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังได้อย่างรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ</p>	<p>ระบบข้อมูลการคลังท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและให้ข้อมูลได้ทันที</p>
	<p>๖. การเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๖๐</p>	<p>การจัดทำค่าของงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณไปสู่พื้นที่เป็นไปตามแผนและแนวทางที่มีการออกแบบไว้</p>
<p>ระยะที่ ๓ ภายใน ๓ ปี ต่อไป</p>	<p>๑. การติดตามและประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการทำแผนและงบประมาณตามพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ปัญหาอุปสรรคในระบบงบประมาณใหม่</p>	<p>ระบบงบประมาณตามพื้นที่สามารถเดินได้ดีและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดไว้ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข</p>
	<p>๒. การวางระบบการเปิดเผยข้อมูลการคลังของท้องถิ่นและจังหวัด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถติดตามการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณได้</p>	<p>มีระบบการเปิดเผยข้อมูลการคลังของท้องถิ่นและจังหวัด รวมทั้งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่สามารถค้นหาได้จากเว็บไซต์</p>

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทาง
ในการปฏิรูปของวาระปฏิรูปที่ ๔ การปฏิรูประบบงบประมาณ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) อีร์ยทธ์ หล่อเลิศรัตน์

(นายอีร์ยทธ์ หล่อเลิศรัตน์)

ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักกรรมาธิการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐

สำเนาถูกต้อง



(นางนารีนารถ หეთานุรักษ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

จารึก/ร่าง
ชุดีมา/พิมพ์
ประสิทธิผล/ตรวจ

สารบัญ

	หน้า
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นการปฏิรูป : ระบบงบประมาณ	๒
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๔
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๖
๔.๑ พัฒนาการของระบบงบประมาณของไทย	๖
๔.๒ กรอบแนวคิดในการปฏิรูประบบงบประมาณ	๘
๕. ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	๑๑
๕.๑ ระบบงบประมาณตามพื้นที่คู่ขนานกับระบบงบประมาณตามภารกิจ	๑๑
๕.๒ กระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่	๑๓
๕.๓ การปรับเปลี่ยนกลไกและกระบวนการในการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่	๑๖
๕.๔ ปฏิทินการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่	๑๙
๕.๕ การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	๒๒
๖. แผนขั้นตอนการปฏิรูปและตัวชี้วัดความสำเร็จ	๒๔
๗. ผลลัพธ์ที่จะเกิดแก่ประเทศชาติและประชาชนจากการปฏิรูประบบงบประมาณ	๒๖
๘. ข้อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ	๒๗

รายงาน

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน วาระปฏิรูปที่ ๔ เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณ

๑. หลักการและเหตุผล

ระบบงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากองค์ประกอบทั้งหมดของระบบราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะดำเนินไปได้ก็ด้วยการมีเงินใช้ในการบริหารจัดการ การปฏิรูประบบงบประมาณจึงมีความสำคัญยิ่ง และถูกกำหนดเป็น ๑ ใน ๓๖ วาระการปฏิรูปที่สำคัญของสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินจึงได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังขึ้นเพื่อศึกษาแนวคิดแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณ เนื่องจากการปฏิรูประบบงบประมาณเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะโดยตรงองค์ประกอบของคณะกรรมการจึงมีผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง รวมถึงนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์สูงด้านระบบงบประมาณและการคลัง ด้านการพัฒนาบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนนักกฎหมายด้านการงบประมาณ ดังนี้

คณะกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังประกอบด้วย

๑. นางสาวสิลาภรณ์ บัวสาย	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายจาตุร อภิชาติบุตร	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. รองศาสตราจารย์ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นางสาวอรพินท์ สฟโชคชัย	อนุกรรมการ
๕. ศาสตราจารย์ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	อนุกรรมการ
๖. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	อนุกรรมการ
๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล	อนุกรรมการ
๘. นายกนต์ธีร์ นุชสุวรรณ	อนุกรรมการ
๙. นางสาวเบญจวรรณ สร้างนิทร	อนุกรรมการ
๑๐. นางสาวเบญจมาศ ตีระมาศวนิช	อนุกรรมการ
๑๑. นายพงษ์ภาณุ เศรษฐรินทร์	อนุกรรมการ
๑๒. นายภาณุ จันทร์เจียวใช้	อนุกรรมการ
๑๓. นายสกล ลิโนทัย	อนุกรรมการ
๑๔. นายพัลลภ คักดีโสภณกุล	อนุกรรมการ
๑๕. นายบำเพ็ญ สรรพศรี	อนุกรรมการและเลขานุการ

โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (๑) ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง
- (๒) ศึกษาและยกร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบสำคัญที่จำเป็นเพื่อการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง
- (๓) เรียกข้อมูลและเชิญบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง เพื่อประกอบการศึกษาและเสนอแนะการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง

๒. ประเด็นการปฏิรูป : ระบบงบประมาณ

การเพิ่มอำนาจของพลเมืองเพื่อการจัดการตนเองนั้น โดยแท้ที่จริงแล้ว คือการเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่จะมีผลต่อการจัดบริการของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อตนโดยตรง งบประมาณแผ่นดินคือทรัพยากรหลักที่รัฐบาลจะต้องขออนุมัติต่อสภาผู้แทนราษฎรปีละครั้งในการจัดทำงบประมาณประจำปี ดังนั้นหากสามารถทำให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการบริหารจัดการมากขึ้นในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการในชุมชนท้องถิ่นที่กระทบต่อตนโดยตรง โดยผ่านกระบวนการงบประมาณประจำปี ย่อมจะเป็นการเพิ่มอำนาจของพลเมืองในการจัดการตนเอง

นอกจากนี้ ระบบงบประมาณยังเป็นหัวใจสำคัญของการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของกลไกภาครัฐ จากการประมวลศึกษาถึงเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบงบประมาณ พบปัญหาที่สำคัญของระบบงบประมาณ ดังนี้

ประการแรก วิธีการงบประมาณ วิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีกระบวนการรูปแบบเดียวที่เน้นให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำคำของบประมาณ และเสนอผ่านกระทรวงไปยังสำนักงบประมาณเพื่อกลั่นกรองและเข้าสู่รัฐสภาในฐานะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งจะต้องมีขั้นตอนการแปรญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่สภาจะให้ความเห็นชอบและผ่านออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี วิธีการงบประมาณดังกล่าวจึงเปิดพื้นที่น้อยมากสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนการตั้งคำของบประมาณ การพิจารณาวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญ ไปจนถึงการตัดสินใจ กลไกหลักภายใต้วิธีการงบประมาณดังกล่าวมีเพียงส่วนราชการ สำนักงบประมาณ และสภาผู้แทนราษฎร โดยสมมุติฐานแนวคิดที่สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งในทางปฏิบัติมีผลให้การพิจารณางบประมาณกลายเป็นเวทีแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณระหว่างนักการเมือง และมุ่งตอบสนองนโยบายของพรรคการเมืองมากกว่าตอบสนองการแก้ปัญหาโดยตรงของประชาชน

วิธีการงบประมาณดังกล่าวถูกออกแบบมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งสถานการณ์ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนเมื่อกว่า ๕๐ ปีก่อนแตกต่างจากปัจจุบันเป็นอันมาก ดังจะเห็นว่าปัจจุบันประชาชนเรียกร้องการมีส่วนร่วมและการจัดการตนเองสูงขึ้นตามพัฒนาการของสำนักประชาธิปไตย กระบวนการและวิธีการงบประมาณจึงควรต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้ประชาชนได้มีอำนาจที่แท้จริงมากขึ้นในการกำหนดและตัดสินใจในการใช้งบประมาณเพื่อบริหารประเทศและท้องถิ่น

ประการที่สอง กระบวนการจัดทำคำของบประมาณ กระบวนการจัดทำคำของบประมาณในปัจจุบันมีปฏิทินงบประมาณที่ต้องเริ่มกระบวนการล่วงหน้าราว ๑.๕ - ๒.๕ ปี อย่างไรก็ตาม ภายใต้พลวัตความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ ทำให้กว่างบประมาณจะได้รับการอนุมัติผ่านสภาสถานการณ์ปัญหาก็มักเปลี่ยนไปแล้ว กระบวนการจัดทำคำของบประมาณที่ใช้เวลายาวนานดังกล่าว จึงขาดความยืดหยุ่นที่จะสนองต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังนำไปสู่การเปิดช่องให้มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้โดยมีข้ออ้างรองรับอีกด้วย ซึ่งโดยที่จริงแล้ว กระบวนการจัดทำคำของบประมาณดังที่เป็นอยู่อาจจะเหมาะสมสำหรับการตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติและแผนระยะยาว - ระยะกลาง เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (National interest) แต่ไม่เหมาะสมกับการตอบสนองความต้องการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ (Local interest) ที่มีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ประการที่สาม การวิเคราะห์งบประมาณเพื่อจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ โดยหลักการแล้ว การจัดทำค่าของงบประมาณจากระดับกรมควรจะต้องถูกวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละกระทรวงโดยสำนักงานปลัดกระทรวง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ค่าของงบประมาณทั้งหมดถูกส่งตรงไปยังสำนักงบประมาณโดยแทบไม่มีการตัดทอนจากกระทรวง ทำให้ภาระหนักไปตกกับสำนักงบประมาณในการวิเคราะห์และตัดทอน และกลายเป็นการง่ายที่การเมืองจะเข้าแทรกแซง เพราะสามารถเข้าแทรกแซงที่สำนักงบประมาณเพียงจุดเดียวก็สามารถครอบงำการจัดสรรงบประมาณได้ทุกกระทรวงทุกกรม ปัจจุบันกระบวนการวิเคราะห์งบประมาณและจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการระหว่างกระทรวงเป็นหน้าที่หลักของสำนักงบประมาณแต่เพียงหน่วยงานเดียว ทำให้เกิดการวิ่งเต้นการร้องขอและยอมให้เป็นพิเศษที่แทรกอยู่ในกลไกที่พิจารณางบประมาณ อีกทั้งตามพระราชบัญญัติงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๐๒ ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการอนุญาตการโอนย้ายงบประมาณไปใช้ในรายการอื่นได้ จึงทำให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจสูงมากจนอาจขัดต่อหลักการถ่วงดุล

ประการที่สี่ งบประมาณที่ถูกจัดสรรลงในพื้นที่มีสภาพเป็นเบี้ยหัวแตก การจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันแม้จะสามารถดึงข้อมูลว่าแต่ละจังหวัดได้รับงบประมาณเท่าไร แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่าจะมีโครงการอะไรลงในจังหวัดและได้รับงบประมาณเท่าไรได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ของกระทรวงกรมต่าง ๆ มักมีการเปลี่ยนแปลงรายการ ทำให้ไม่อาจวางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ งบประมาณจึงมักจะเป็นเบี้ยหัวแตกไม่ส่งผลต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นขึ้นเป็นอัน อีกทั้งประชาชนก็ไม่ได้รับรู้ข้อมูลงบประมาณที่ลงในจังหวัดของตนด้วย

ประการที่ห้า กระบวนการชี้แจงงบประมาณ การชี้แจงงบประมาณในปัจจุบันเป็นการให้หัวหน้าส่วนราชการรายการต้องมาชี้แจงกับคณะกรรมการงบประมาณ ซึ่งในแต่ละปีสิ้นเปลืองค่าเสียเวลาและโอกาสสมหาคาลในการที่ต้องให้ข้าราชการระดับสูงจำนวนมากต้องมารอชี้แจงงบประมาณ ทั้งที่โดยหลักการแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่จะต้องชี้แจงต่อสภาว่ารัฐบาลมีนโยบายและแผนงานอย่างไรในภาพรวมของกระทรวง

ประการที่หก การติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณและการตรวจสอบแนวทางการจัดหางบประมาณที่เป็นอยู่มีลักษณะเป็นการเน้นรายกิจกรรม แบบ item based มากกว่าการเน้นที่ผลลัพธ์ (Result-based budgeting) เนื่องจากตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิธีคิดในการป้องกันการรั่วไหลจึงต้องมีการควบคุมอย่างเข้มข้น มีกฎระเบียบกลางกำกับ ซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นข้อดี แต่ผลกระทบอีกด้านหนึ่งทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นที่จะปรับให้เข้ากับบริบทที่หลากหลายของความเป็นจริง ลดทอนการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการที่ดีและรู้ปัญหาจริง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถป้องกันคนไม่ดีที่หาช่องทางหลบเลี่ยงกฎระเบียบจนได้ นอกจากนี้ในกระบวนการงบประมาณส่วนใหญ่ยังขาดการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณในปีก่อนหน้าที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีถัดไป ไม่ได้มีการใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างจริงจังในการประเมินความสำเร็จทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินส่วนใหญ่โดยเฉพาะที่ไปลงในชนบทเสมือนละลายเกลือลงในแม่น้ำ หรือเทน้ำลงในทะเลทราย ไม่อาจสร้างความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นขึ้นเป็นอัน

ด้วยสภาพปัญหาสำคัญของระบบและวิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ดังที่กล่าวมา จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามหลักธรรมาภิบาล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการออกแบบระบบงบประมาณใหม่ที่เปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างขวางและเป็นทางตรงมากขึ้นในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชาติ สร้างธรรมาภิบาลในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ รวมถึงการสร้างหลักประกันของประสิทธิภาพประสิทธิผลของการใช้งบประมาณแผ่นดิน

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในการดำเนินงานเพื่อออกแบบแนวคิดในการปฏิรูประบบงบประมาณ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการทบทวนสภาพปัญหาแนวคิดทฤษฎี และประชุมร่วมกับหน่วยงานที่สำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรง รวมทั้งได้ประสานงานกับคณะอนุกรรมการอื่นที่จัดทำข้อเสนอการปฏิรูปในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แนวคิดที่มีการออกแบบเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน และแบ่งงานกันทำ คณะอนุกรรมการอื่นที่ได้มีการประสานการทำงานร่วมกัน ได้แก่

- คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น ในคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น
- คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคลัง การงบประมาณ และการภาษีอากร ในคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง
- คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๔ (หมวด ๕ การคลังและงบประมาณของรัฐ) ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังได้นำเสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้นต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญได้แก่

- การให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่เป็นการให้ความสำคัญกับเรื่องที่ไม่เคยมีการทำมาก่อนจึงเป็นการปฏิรูปที่แท้จริง การออกแบบให้กลไกทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งหมดเป็นทิศทางที่ถูกต้องและจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ การกระจายอำนาจและทรัพยากร ทำให้ส่วนกลางเล็กลงและเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น
- ในการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ ควรคำนึงด้วยว่างานพัฒนาบางเรื่องที่เป็นปัญหาร่วมของกลุ่มจังหวัดหรืออนุภูมิภาค จำเป็นต้องมีการจัดงบประมาณสนับสนุนการดำเนินโครงการในระดับดังกล่าวด้วย
- จำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณและลดการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองระดับชาติในการจัดทำงานงบประมาณท้องถิ่นและงบประมาณจังหวัด โดยสนับสนุนให้มีเวทีสมัชชาของภาคประชาชนเพื่อสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และควรมีการเตรียมความพร้อมด้วยการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน รวมทั้งกำหนดมาตรการ กฎระเบียบเพื่อป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีความโปร่งใส เป็นธรรม ลดความซ้ำซ้อน
- ในระดับจังหวัดมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอยู่แล้ว และมีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด อย่างไรก็ตามคำขอเสนอของงบประมาณของจังหวัดส่วนใหญ่ไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานกระทรวงตามภารกิจ จึงควรฟื้นฟูกลไกแผนพัฒนาจังหวัดมากกว่าการสร้างกลไกใหม่ โดยอาจเพิ่มองค์ประกอบให้ครอบคลุมมากขึ้นและมีกระบวนการที่เปิดฟังความเห็นประชาชนมากขึ้น รวมทั้งการเปิดโอกาสให้จังหวัดเป็นผู้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งแต่เดิมแผนงานโครงการจะกำหนดพื้นที่เป้าหมายจากส่วนกลาง และควรแบ่งงบประมาณจากงบภารกิจแล้วจัดสรรงบดังกล่าวให้แก่จังหวัดตามคำขอในแผนพัฒนาจังหวัด

- กลไกที่ทำหน้าที่กลั่นกรองประสานแผน ซึ่งอาจใช้ชื่อเดิมคือ กรมการจังหวัด และควรมีกลไกวิเคราะห์และกลั่นกรองงบประมาณคล้ายสำนักงบประมาณประจำในพื้นที่ด้วย การตั้งงบประมาณของจังหวัดต้องให้หน่วยงานตามภารกิจบูรณาการแผนกับท้องถิ่นและเอกชน โดยตั้งผ่านงบจังหวัดขึ้นมา ทั้งนี้การปรับกระบวนการงบประมาณเช่นนี้จำเป็นต้องแก้พระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชกฤษฎีกาการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๗
- ควรมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรและการใช้งบประมาณจังหวัดอย่างโปร่งใสเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ และควรมีการประเมินความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างจริงจัง
- ควรสร้างกลไกในการประกันรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับประชาชน อาทิ การเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหารายได้ด้วยตนเอง การพัฒนาตลาดตราสารหนี้ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนเพื่อการลงทุนระยะยาวได้และลดการพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง ตลอดจนการปรับหลักเกณฑ์การจัดแย่งรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น
- การสร้างระบบตรวจสอบงบท้องถิ่นอาจเปิดช่องให้ผู้ตรวจสอบ (auditor) ระดับสากลมาตรวจสอบงบการเงินของท้องถิ่นได้ เนื่องจากปัจจุบันระบบตรวจสอบติดปัญหาคอขวดที่มีการดำเนินงานโดยหน่วยงานเดียวคือ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.)

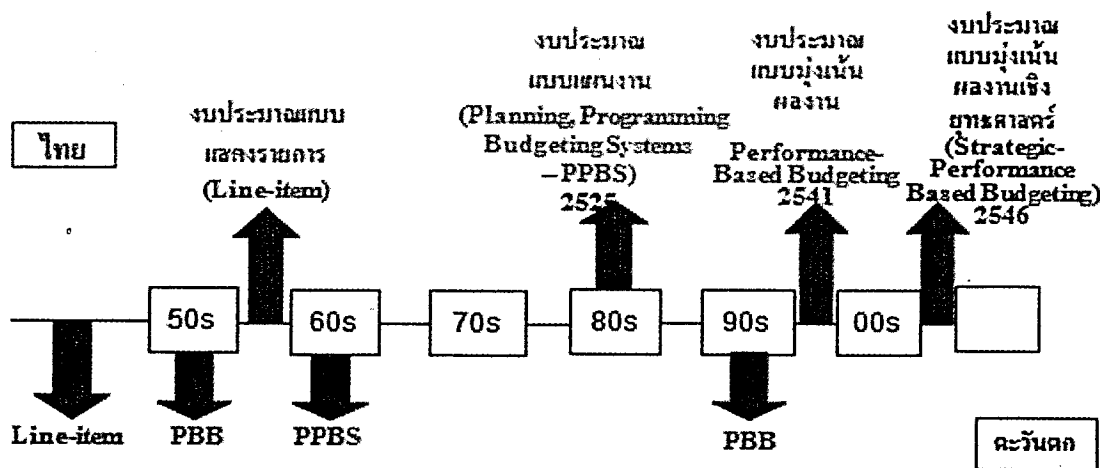
จากผลการศึกษาและสังเคราะห์ความเห็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังจึงได้จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบงบประมาณเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ พัฒนาการของระบบงบประมาณของไทย

ระบบงบประมาณของไทยได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๓ เป็นต้นมา ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budgeting) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ สำนักงานงบประมาณได้พบว่าระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีข้อบกพร่องในหลายประเด็น จึงเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programming Budgeting) โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณอีกครั้ง เปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Performance based budgeting) ทั้งนี้ระบบงบประมาณของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันจะได้มีรูปแบบการจัดทำระบบงบประมาณมาจากต่างประเทศทั้งสิ้น

เปรียบเทียบพัฒนาการระบบงบประมาณ ของไทยและตะวันตก



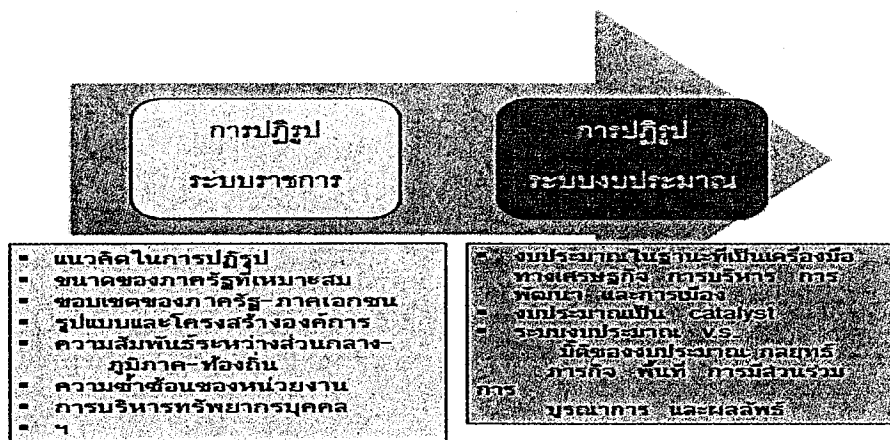
๑. งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) เริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ จะเน้นกระบวนการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ
๒. งบประมาณแบบแผนงาน (Programming budgeting) เริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ จะเน้นกระบวนการวางแผนงานโดยต้องแสดงรายละเอียดของแผนงานให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น
๓. งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) เริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จะเน้นการวางแผนและการจัดการ ดังนั้น จึงมีการปรับปรุงระบบงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้รองรับกับระบบงบประมาณนี้
๔. งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Performance based budgeting) เริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จะเน้นการวางแผนและการจัดการเช่นกันแต่จะเพิ่มจุดเน้นที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์เพิ่มขึ้น

เปรียบเทียบพัฒนาการระบบงบประมาณไทยกับของสากล

ปีงบประมาณ	ปี	แนวทาง	ลักษณะระบบงบประมาณ
ก่อน ๑๙๙๐s			ไม่มีระบบงบประมาณที่เป็นมาตรฐานสากล
๑๙๒๐s-๑๙๓๐s	๒๕๐๒	เน้นการควบคุม	งบประมาณแบบแสดงรายการ Line-item Budgeting
๑๙๖๐s	๒๕๒๕	เน้นการวางแผน	งบประมาณแบบแผนงาน (Planning, Programming, Budgeting Systems – PPBS)
๑๙๙๐s	๒๕๔๑	เน้นการวางแผนและการจัดการ	งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน Performance-based Budgeting
	๒๕๔๖	เน้นการวางแผนและการจัดการ	งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ Strategic Performance-based Budgeting

ที่มา : รศ.ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์

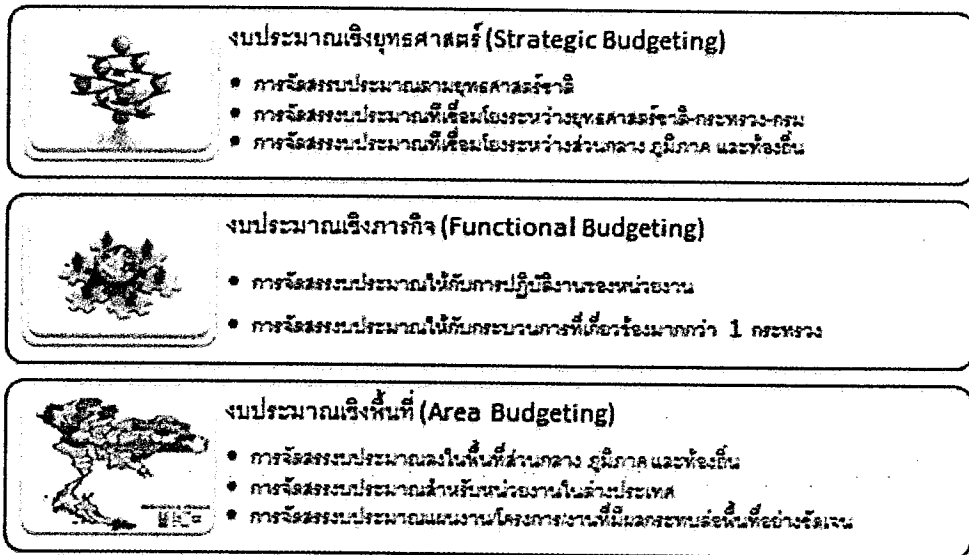
การปฏิรูประบบงบประมาณสัมพันธ์กับปฏิรูประบบราชการ โดยการปฏิรูประบบราชการที่ดีจะต้องคำนึงถึงขนาดของภาครัฐที่เหมาะสม ความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องมีไม่มีความซ้ำซ้อนและมีความชัดเจนของหน่วยงาน เมื่อโครงสร้างระบบราชการพร้อมแล้วการปฏิรูประบบงบประมาณจะสามารถเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ การบริหารและการเมือง



๔.๒ กรอบแนวคิดในการปฏิรูประบบงบประมาณ

๔.๒.๑ มิติของงบประมาณและความหมาย

Conceptual Design: มิติของงบประมาณและความหมาย



๑. งบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic budgeting)

เป็นการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติสู่กระทรวง กรม และการจัดสรรงบประมาณที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์มักประสบปัญหาเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้ยุทธศาสตร์ชาติขาดความต่อเนื่อง ขาดการบูรณาการแผนระดับชาติซึ่งมีหลายฉบับ และขาดการเชื่อมโยงแผนงานโครงการของส่วนราชการหลายแห่งเข้ากับยุทธศาสตร์ชาติ เพราะยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นตัวตั้งไม่มีอีกทั้งไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดได้ชัดเจนด้วย

๒. งบประมาณเชิงภารกิจ (Functional budgeting)

เป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวง กรม ในการปฏิบัติงานและเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับกระบวนการที่เกี่ยวข้องมากกว่า ๑ กระทรวง เป็นกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่เป็นหลักของไทย แต่ที่ผ่านมาประสบปัญหาการบูรณาการงบประมาณระหว่างหน่วยงาน เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร และประสิทธิภาพการใช้งบลงทุนค่อนข้างต่ำ

๓. งบประมาณเชิงพื้นที่ (Area budgeting)

เป็นการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานในต่างประเทศ งบประมาณเชิงพื้นที่เป็นงบประมาณตามแผนงาน/โครงการ/งานที่มีผลกระทบต่อพื้นที่อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมากการจัดทำงบประมาณไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่เท่าใดนัก กลไกและกระบวนการจัดทำงบประมาณยังจำกัดอยู่ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น กลไกที่มีอยู่ไม่ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่น นอกจากนี้งบประมาณของหน่วยงานตามภารกิจที่ไปลงในพื้นที่ยังขาดการบูรณาการกับงบประมาณท้องถิ่นเพื่อให้เห็นภาพรวมของการใช้งบประมาณเพื่อสร้างสรรคการพัฒนาในพื้นที่อีกด้วย

๔.๒.๒ กระบวนการที่สำคัญของระบบงบประมาณเชิงพื้นที่

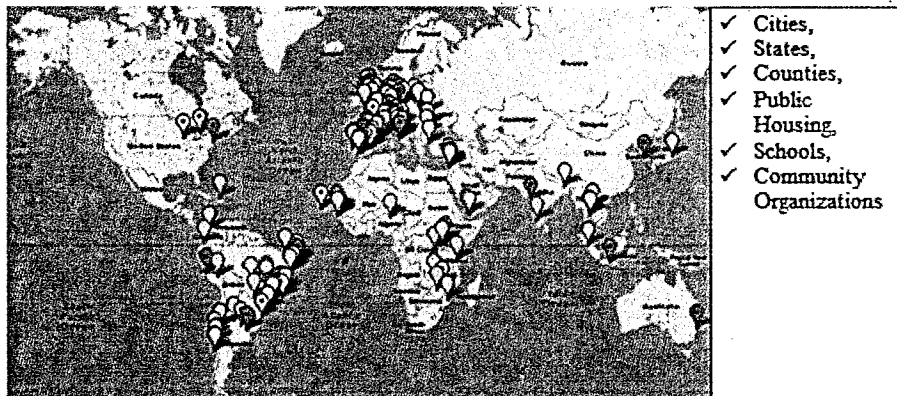
๑. งบประมาณแบบบูรณาการ คือ งบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะหน่วยงานในพื้นที่ที่มีลักษณะงานเหมือนกันต้องทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

๒. งบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจ ในกระบวนการงบประมาณ การกำหนดกติกา การจัดลำดับความสำคัญของการได้งบประมาณและการติดตามผลการจัดสรรทรัพยากร

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเริ่มใช้ที่ประเทศบราซิลเป็นประเทศแรกในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ และต่อมาขยายไปสู่ทวีปยุโรป เอเชีย ลาตินอเมริกา แอฟริกา และทวีปอเมริกาเหนือ

ประเทศที่ใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

- Porto Alegre, Brazil - 1989
- Latin America, Europe, Asia, Africa, North America
- 7,000+ PB processes in the world!



กระบวนการการมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือ

- การเน้นประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (Grassroots Democracy) โดยประชาชนทุกคนมีสิทธิมีเสียงที่จะรับรู้รับทราบ ร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ

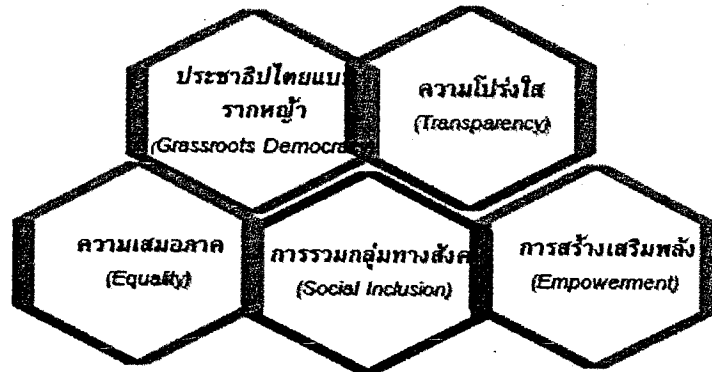
- ความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนสามารถตรวจสอบงบประมาณได้ทุกขั้นตอน

- ความเสมอภาค (Equality) ประชาชนจะมี ๑ เสียง ๑ โหวต เท่าเทียมกัน

- การรวมกลุ่มทางสังคม (Social Inclusion) จะเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ทางสังคมเข้ามาร่วมในกระบวนการงบประมาณ

- การสร้างเสริมพลัง (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ

Participatory Budgeting Principles



ขั้นตอนของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

๑. การเตรียมความพร้อม ต้องมีการให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการจัดทำระบบงบประมาณ ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเงินและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. แสวงหาความต้องการและเลือกตัวแทน ทำประชาคมเพื่อหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงหาตัวแทนของประชาชน

๓. การพัฒนาข้อเสนอโครงการ

๔. การเลือกและอนุมัติโครงการ

๕. การนำไปปฏิบัติและติดตามผล

๕. ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

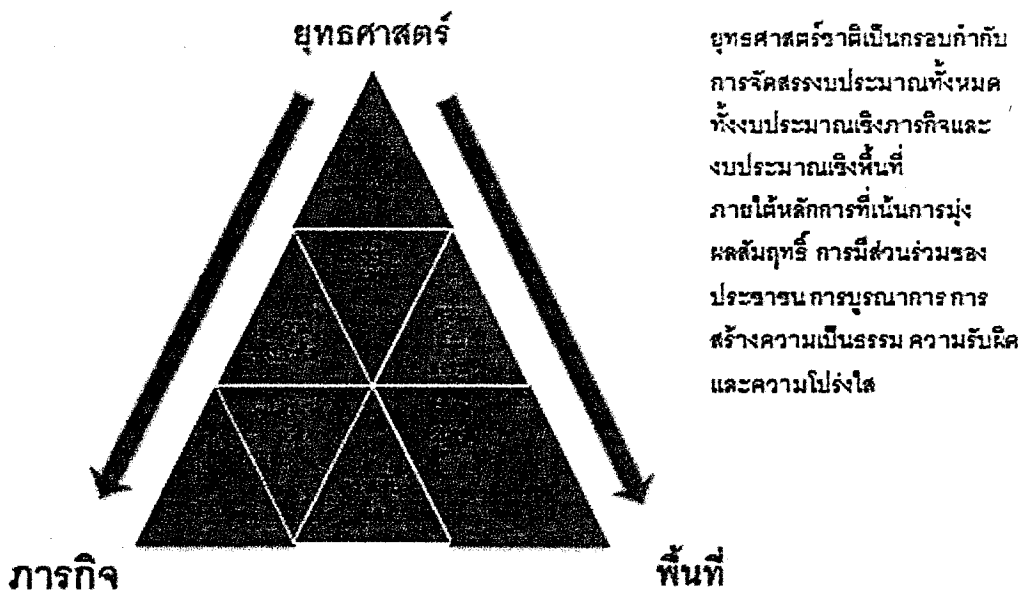
๕.๑ ระบบงบประมาณตามพื้นที่คู่ขนานกับระบบงบประมาณตามภารกิจ

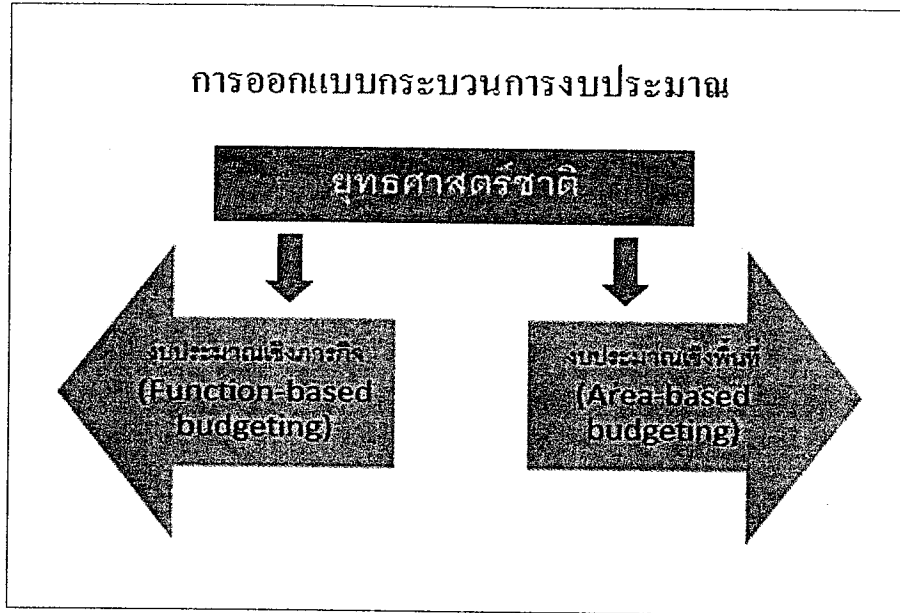
ข้อสรุปจากการศึกษาวิเคราะห์ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการออกแบบระบบงบประมาณใหม่ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง จึงขอเสนอให้มีการจัดระบบงบประมาณแบบคู่ขนาน คือ ระบบงบประมาณตามภารกิจ (Function-based budgeting) คู่ขนานกับระบบงบประมาณตามพื้นที่ (Area-based budgeting)

ในการออกแบบกระบวนการงบประมาณใหม่นี้ได้ใช้แนวคิดของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยมีหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ คือ

- ๑) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ๒) หลักความโปร่งใส
- ๓) หลักความพร้อมรับผิด
- ๔) หลักของการบูรณาการ
- ๕) หลักความสมดุล
- ๖) หลักของการมุ่งผลลัพธ์

Conceptual design การปฏิรูประบบงบประมาณ





ภายใต้แนวคิดนี้ จุดยึดโยงสำคัญคือ ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะเป็นกรอบกำกับการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด ทั้งงบประมาณเชิงภารกิจ และงบประมาณเชิงพื้นที่

- ระบบงบประมาณเชิงภารกิจ (Function-based budgeting : FBB) เป็นลักษณะของวิธีการงบประมาณที่เราคุ้นเคยกันอยู่ งบประมาณในส่วนนี้เป็นงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามนโยบายรัฐบาลและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะกลาง-ระยะยาว เป็นงบประมาณที่ส่งผ่านหน่วยราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงตามภารกิจ ที่มีภารกิจเฉพาะด้านเช่นด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การคลัง การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและวิจัย เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น รวมถึงการทำงานของกระทรวงทบวงกรมส่วนกลางที่เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภูมิภาคหรือกลุ่มจังหวัด และงานด้านวิชาการ

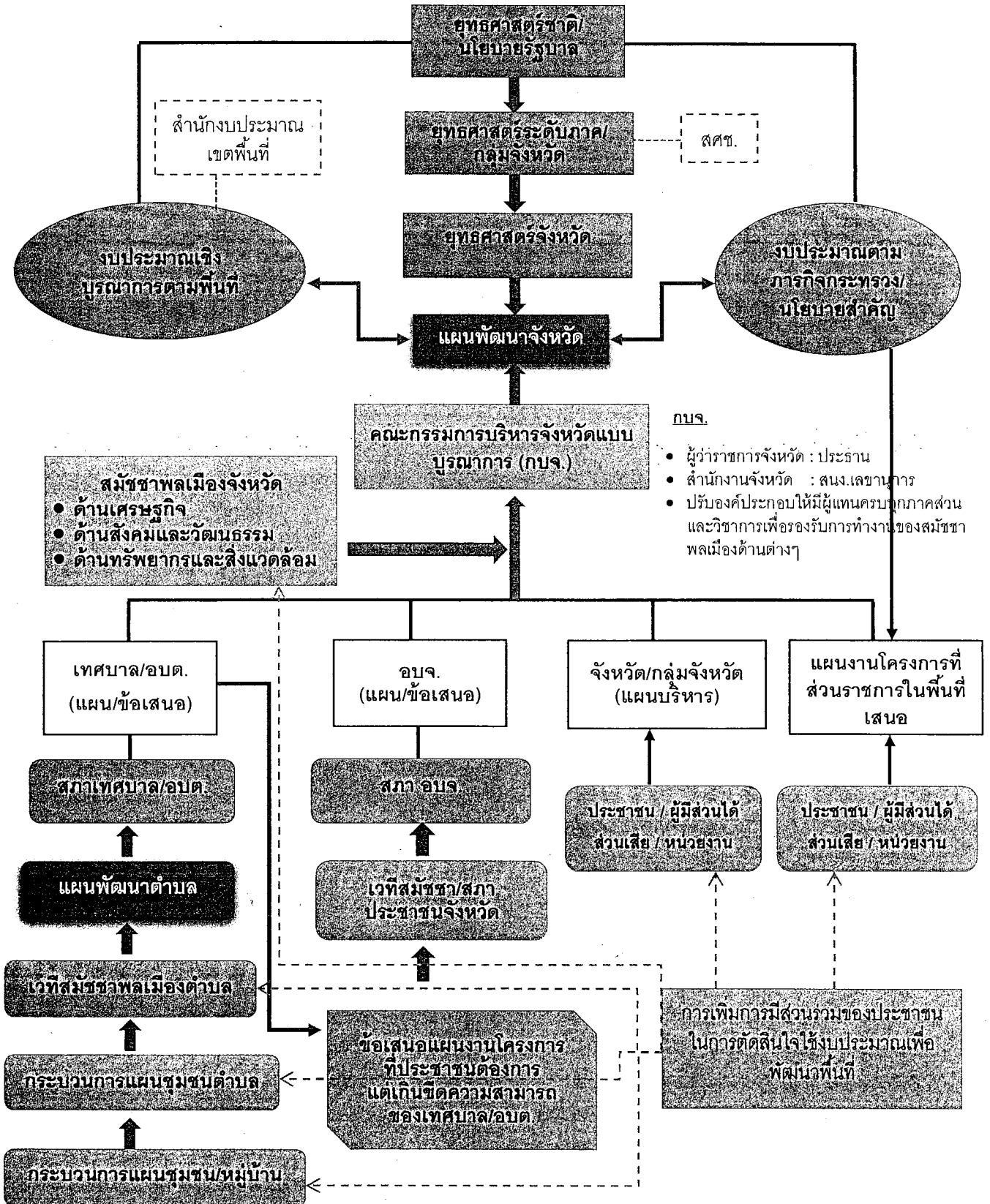
- ระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting : ABB) เป็นงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่ และมักมีสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ไม่อาจรอการตั้งค่างบประมาณล่วงหน้า ๑-๓ ปีได้จึงต้องมีความยืดหยุ่นสูงและจำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาและตรวจสอบที่เป็นหลักประกันธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับวงเงินที่จัดสรรลงมาสู่พื้นที่ อาจแบ่งได้เป็น ๒ กอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลักที่แตกต่างกัน คืองบท้องถิ่น กับงบของส่วนราชการที่มาทำงานในพื้นที่ ได้แก่

- ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค โดยต้องออกแบบให้มีกระบวนการจัดทำค่างบประมาณ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่เปิดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือกลุ่มชุมชนและประชาชนในพื้นที่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้งบประมาณที่จะมีผลต่อการพัฒนาที่ใกล้ตัวเขาได้มากขึ้น

- ๒) หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจไปลงในพื้นที่ เช่น ในด้านการพัฒนาการเกษตร อาชีพ การศึกษา บริการสาธารณสุข สวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

๕.๒ กระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่

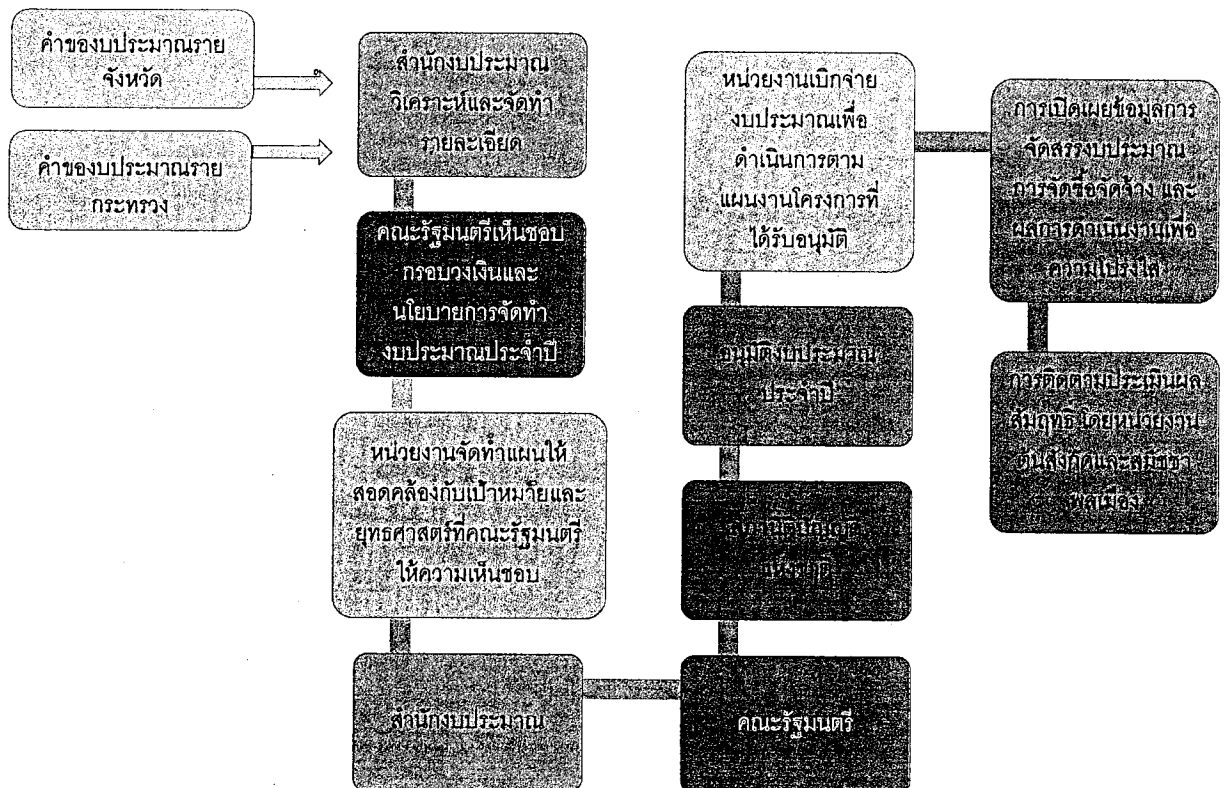
๕.๒.๑ การจัดทำแผนและค่าของงบประมาณ



- ในระดับจากล่างสุดขึ้นมา คือระดับเทศบาลต่ำกว่าจังหวัด กระบวนการจะเริ่มจากกระบวนการจัดทำแผนชุมชนที่ใช้ข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนฝ่ายเวทีประชาคมหมู่บ้าน เกิดเป็นข้อเสนอแผนงานโครงการที่ชุมชนต้องการ จากนั้นควรมีการเปิดเวทีสมัชชาพลเมืองระดับตำบล โดยอาจปรับและเชื่อมโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาองค์กรชุมชน เข้ามาเป็นกลไกในการปรึกษาหารือตั้งแต่ระดับหมู่บ้านมาจนถึงตำบล จนได้ข้อสรุปเป็นแผนพัฒนาตำบล/ท้องถิ่น จากนั้นจึงจะเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติโดยสภาท้องถิ่นระดับตำบล เพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่น
- ในระดับถัดขึ้นมา คือระดับจังหวัด กระบวนการจัดทำงบประมาณจะมีความซับซ้อนขึ้น เนื่องจากมีหน่วยราชการหลายประเภทอยู่ในระดับจังหวัด กระบวนการจัดทำงบประมาณระดับจังหวัดนี้จะต้องพิจารณาถึง
 - ข้อเสนอแผนงานโครงการที่เป็นความต้องการของประชาชนแต่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด
 - ข้อเสนอแผนงานโครงการที่ส่วนราชการในพื้นที่เสนอว่าควรทำ
 - ยุทธศาสตร์จังหวัดที่ถอดมาจากยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วง

ข้อเสนอแผนงานโครงการเหล่านี้ ควรนำเข้าสู่เวทีสมัชชาพลเมืองระดับจังหวัด มีกระบวนการปรึกษาหารือและวิเคราะห์อุปสงค์กับอุปทาน ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญ เพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาจังหวัดในด้านต่าง ๆ จากนั้นจึงจะเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติโดยสภาท้องถิ่นระดับจังหวัด เพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่น

๕.๒.๒ การอนุมัติงบประมาณและติดตามตรวจสอบ



เมื่อจังหวัดได้จัดทำค่าของงบประมาณด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและบูรณาการกับงานของหน่วยงาน function แล้ว ค่าของงบประมาณทั้งของจังหวัดและของกระทรวงต่าง ๆ จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอนุมัติ พรบ. งบประมาณประจำปี

นอกจากนี้ สิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นคือ การสร้างความโปร่งใสในการจัดสรรและใช้งบประมาณ และการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างและผลการดำเนินงาน เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่ายขึ้น อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนสามารถควบคุมนักการเมืองที่ตนเลือกเข้าไป รวมทั้งช่วยให้ส่วนภูมิภาคสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้ชัดเจนขึ้น

ในการปฏิรูประบบงบประมาณนี้มีจุดเสี่ยงที่พึงระมัดระวัง คือ ระบบและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพราะการบูรณาการงบประมาณทั้งหมดและทิศทางการพัฒนาจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบนจะไปบรรจบกันที่แผนพัฒนาจังหวัด ในขณะเดียวกัน นักการเมืองก็จะพยายามเข้ามามีอิทธิพลเหนือการจัดสรรงบประมาณจังหวัด การทำแผนพัฒนาจังหวัดจึงต้องมีขั้นตอนกระบวนการที่รัดกุม มีข้อมูลข้อเท็จจริงสนับสนุนโดยอาศัยสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานทางวิชาการในพื้นที่ และเป็นกระบวนการเปิดที่โปร่งใสที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ นักการเมือง ซึ่งจะต้องยอมฟังเสียงประชาชน ให้การยอมรับแผนที่ประชาชนมีส่วนกำหนด และหากมีการบิดเบือนไปจากแผน นักการเมืองจะต้องชี้แจงต่อประชาชน

จุดที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ

- ๑) การส่งเสริมให้เวทีสมัชชาพลเมือง ทุกระดับและทุกมิติงานพัฒนา เป็นกระบวนการที่มีคุณภาพ ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างขวาง และมีการใช้ข้อมูลที่แม่นยำเที่ยงตรงเพื่อการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการและการจัดทำแผนที่มีความคุณภาพ อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะป้องกันการใช้อิทธิพลของนักการเมืองและข้าราชการในการจัดสรรงบประมาณให้เบี่ยงเบนไปจากความต้องการของประชาชนและ/หรือยุทธศาสตร์ชาติ ในจุดนี้ อาจพิจารณาให้สถาบันอุดมศึกษา/หน่วยงานวิชาการเข้ามามีบทบาทสนับสนุนการทำข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้มีคุณภาพ
- ๒) การปรับระบบคิดและวิธีทำงาน ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรกระทรวงมหาดไทย ในการจัดทำแผน ทั้งแผนระดับท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ แผนระดับจังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยวางแผนในระดับจังหวัด โดยมีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานหลัก

การดำเนินงานในจุดสำคัญดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยการสั่งการในทันที แต่ต้องใช้เวลาในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการสมัชชาพลเมืองและการปรับระบบคิดและวิธีทำงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง กระบวนการปฏิรูประบบงบประมาณนี้จึงคาดว่าจะต้องใช้เวลาประมาณ ๕ ปี ในการทำและปรับให้ลงตัว โดยจะต้องมีการติดตามประเมินและปรับปรุงตลอดระยะเวลาดังกล่าว

๕.๓ การปรับเปลี่ยนกลไกและกระบวนการในการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่

๕.๓.๑ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ

๑) หน่วยงานท้องถิ่น

เนื่องจากการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ มีนัยยะของการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด และได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้มาดูแลทุกข์สุขของคนในพื้นที่จึงสำคัญมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทที่สำคัญอย่างน้อยใน ๓ กระบวนการ ได้แก่

- **กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น** อปท.จะต้องส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่มีคุณภาพ ตลอดจนการใช้ข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น
- **กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ** จะต้องสร้างความโปร่งใสในการจัดทำและบริหารงบประมาณของท้องถิ่น เปิดให้ตรวจสอบได้ด้วยการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณและการการจัดซื้อจัดจ้าง
- **กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น** อปท.จะต้องมีบทบาทในการจัดหารายได้ และจัดเก็บภาษีเองเพิ่มขึ้น เพื่อแสดงถึงความสามารถในการทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบ อันจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพิ่มขึ้น เพื่อสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

๒) หน่วยงานภูมิภาค

ในการปฏิรูประบบงบประมาณที่เชื่อมโยงกับการปฏิรูปบทบาท อำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ราชการส่วนภูมิภาคในส่วนของกระทรวงมหาดไทยจะไม่ได้เป็นผู้ใช้งบประมาณเอง แต่จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ไปลงในพื้นที่ให้ทำงานได้ตอบสนองต่อเป้าหมายการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ การกำกับดูแลดังกล่าวต้องทำผ่านกระบวนการแผน ซึ่งหมายถึง แผนจะเป็นเครื่องมือสำคัญของภูมิภาคในการกำกับดูแลท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ

ภายใต้ระบบงบประมาณตามพื้นที่นี้ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำแผนที่เปิดกว้างรับฟังและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะทิศทางการพัฒนาพื้นที่ มีการใช้ข้อมูลที่เข้มข้นและจริงจัง เพื่อให้แผนมีคุณภาพและสามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณก่อนได้ การใช้ข้อมูลที่มีการเปิดเผยอย่างโปร่งใสและกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชนนี้ จะเป็นเหตุตรงให้หลักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะต้องตอบคำถามต่อประชาชนหากจะมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการต่าง ๆ

ในปัจจุบัน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีกลไกคือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ซึ่งมีการจัดวางองค์ประกอบไว้ค่อนข้างครบถ้วน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เป็นอยู่ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะของพลเมืองที่ตื่นรู้มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

และมักขาดการใช้ข้อมูลที่แม่นยำ แผนพัฒนาจังหวัดจึงมักเป็นแผนของส่วนราชการที่นำมาประมวลรวมกัน และประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ยกเว้นในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเข้าใจและมียุทธศาสตร์การทำงานที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับเป็น

ดังนั้น ในกระบวนการปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่นี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นหัวเรือใหญ่และคอยค้ำค้ำให้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดมีการใช้ข้อมูลอย่างจริงจังและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และเมื่อได้แผนที่ดีแล้ว ก็ใช้แผนนั้นในการกำกับการทำงานของ อปท. และส่วนราชการภูมิภาคอื่น (ที่สังกัดกระทรวงตามภารกิจ) ให้ดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมาย

๓) หน่วยงานส่วนกลาง

- **สำนักงบประมาณ** ในการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ สำนักงานจังหวัดจะต้องทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณทั้งในส่วนของงบท้องถิ่น และงบหน่วยงานตามภารกิจกระทรวงที่มาทำงานในพื้นที่ การจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการให้เหมาะสมกับงบประมาณที่มีจำกัด เพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณส่งให้กับสำนักงบประมาณ ในส่วนของสำนักงบประมาณ จึงมีบทบาทในการวิเคราะห์ภาพรวมเพื่อจัดสรรวงเงินเบื้องต้นให้กับจังหวัดต่าง ๆ การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณทั่วไป ไปจนถึงการจัดทำเอกสารงบประมาณ รายจังหวัด เพื่อเผยแพร่ให้เป็นข้อมูลที่ภาคประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณในจังหวัดของตน

- **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** มีภารกิจในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมองจากแนวโน้มทิศทางการพัฒนาประเทศในบริบทความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและเป็นแผนจากบนลงล่าง ในขณะที่แผนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นแผนที่มาจากบริบทภายในจากล่างขึ้นบน แผนทั้งสองส่วนนี้จะมาบรรจบกันที่แผนพัฒนาจังหวัด กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจึงสำคัญมาก สศช. ในฐานะหน่วยงานวางแผนระดับชาติจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจและหาทางสร้างสมดุลระหว่างการฟังความต้องการของประชาชนกับการตอบสนองทิศทางการพัฒนาประเทศ

- **กระทรวงตามภารกิจ** ตามหลักการกระจายอำนาจ กระทรวงต่างๆจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นการจัดบริการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในพื้นที่ ในการสร้างการเปลี่ยนผ่านที่เน้นการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่นี้ หน่วยงานกระทรวงตามภารกิจจะต้องทำการวิเคราะห์และกำหนดให้ชัดเจนว่างานใดบ้างที่จะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานใดบ้างที่ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินงานโดยกระทรวง เพื่อให้สำนักงบประมาณสามารถกำหนดได้ว่าส่งผ่านงบประมาณผ่านหน่วยรับงบประมาณใด

๕.๓.๒ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดในการทำให้ระบบงบประมาณที่ออกแบบใหม่นี้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการสร้างประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ธรรมภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐคืองบประมาณ สามารถตอบสนองการแก้ปัญหาของประชาชนได้ตรงเป้า และเป็นการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยในระดับฐานรากด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางจะเกิดขึ้นได้ด้วยกระบวนการเวทีสมัชชาพลเมือง ซึ่งจะทำให้การมี

ส่วนร่วมของประชาชนไม่ถูกจำกัดอยู่เพียงการเลือกตัวแทนเข้าไปจัดสรรงบประมาณ แต่ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือและเสนอปัญหา ความต้องการ ตลอดจนแผนงานโครงการได้โดยตรงอีกด้วย

๑) เวทีสมัชชาพลเมืองกับการพัฒนาพื้นที่

เวทีสมัชชาพลเมืองเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตน ผ่านการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำและร่วมตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งของส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น เวทีสมัชชาพลเมืองไม่เน้นการกำหนดการสรรหาผู้มาเข้าร่วมกระบวนการสมัชชาว่าจะต้องเป็นตัวแทนถาวรของกลุ่มใด แต่เปิดกว้างสำหรับประชาชนที่สนใจเข้ามาสะท้อนและร่วมเสนอแนะทางเลือกทางออกในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นและจังหวัดของตน เวทีสมัชชาพลเมืองอาจแบ่งได้เป็น ด้านต่าง ๆ ได้แก่

- สมัชชาพลเมืองด้านเศรษฐกิจ ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาด้านการพัฒนาอาชีพ ตลาด การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เป็นต้น
- สมัชชาพลเมืองด้านสังคม ศิลปวัฒนธรรม ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาด้านการศึกษา สุขภาพ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม เด็กเยาวชน เป็นต้น
- สมัชชาพลเมืองด้านทรัพยากรธรรมชาติ ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาด้านการจัดการน้ำ ที่ดิน ป่า ชยะ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สมัชชาพลเมืองแต่ละด้านต้องทำงานบนฐานความรู้ที่เชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมของพื้นที่ และมีการจัดทำรายงานข้อเสนอแนะและผลการติดตามการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับงานในด้านของตน โดยจัดทำเป็นรายงานประจำปี การดำเนินงานเพื่อการจัดเวทีสมัชชาพลเมืองจะต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนเพื่อให้มีกองเลขานุการที่เข้มแข็ง สามารถจัดกระบวนการปรึกษาหารือได้อย่างสม่ำเสมอ และมีข้อมูลสนับสนุนการวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุและทางเลือกการแก้ปัญหา อันเป็นกระบวนการที่จะทำให้เกิดทิศทางของแผนพัฒนาในพื้นที่เป็นแผนที่มีความแม่นยำและมีคุณภาพ และเป็นการสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออันจะทำให้ระบบการเมืองในท้องถิ่นพัฒนาขึ้นอีกด้วย

๒) ระดับของเวทีสมัชชาพลเมือง

เวทีสมัชชาพลเมืองอาจแบ่งได้เป็น ๔ ระดับ โดยควรเชื่อมโยงกับโครงสร้างหรือกลไกที่มีอยู่แล้ว อาทิ สภาองค์กรชุมชนตำบล สภาจังหวัด สมัชชาเชิงประเด็นของหน่วยงานและกลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ

- สมัชชาพลเมืองระดับชาติ
- สมัชชาพลเมืองระดับจังหวัด
- สมัชชาพลเมืองระดับตำบล
- เวทีประชาคมหมู่บ้าน

๓) บทบาทหน้าที่ของสมัชชาพลเมือง

- เสนอปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในพื้นที่ บนการทำงานด้วยฐานความรู้ ข้อมูล และวิชาการ
- เสนอแนะทิศทางการแก้ปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนเสนอแนะทางเลือก

- ติดตามตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานตามแผนงานโครงการ เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข
- สื่อสารให้ข้อมูลเกี่ยวกับช่องทางที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ได้ และกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางและมีคุณภาพมากขึ้น

๕.๔ ปฏิทินการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่

เวลา	การจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่		การจัดทำงบประมาณส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ขั้นตอนและกิจกรรม
	กิจกรรม	รายละเอียด	
๑ ก.ค. – ๑๕ ส.ค.	จัดทำ แผนพัฒนา ชุมชน/ แผนพัฒนา ตำบล	- ชุมชน/ตำบลยกร่างแผนเพื่อเสนอในเวที สมัชชาพลเมือง - สมัชชาชุมชน/ตำบลให้ความเห็นชอบ - ส่งแผนพัฒนาตำบลให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นพิจารณาและบรรจุไว้ใน แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น บริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
๑ ส.ค. – ๑๕ ก.ย.	จัดทำ แผนพัฒนา องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	- ยกร่างแผนเพื่อเสนอในเวทีสมัชชา พลเมืองระดับจังหวัด - พิจารณาบูรณาการแผนความต้องการ ของชุมชน/ตำบลให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - รับฟังความคิดเห็นของประชาชน - เสนอสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติ ก่อนเสนอให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความ เห็นชอบ - ประสานส่งแผนงาน/โครงการที่เกินขีด ความสามารถขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้จังหวัดนำไปบูรณาการ และบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดแบบ บูรณาการ	
๑ ก.ย. – ๑๕ ต.ค.	จัดทำ แผนพัฒนา จังหวัดแบบ บูรณาการ	- ยกร่างแผนพัฒนาจังหวัด - พิจารณาบูรณาการแผนความต้องการ ของประชาชน องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และยุทธศาสตร์การพัฒนา ประเทศ/ภูมิภาค - รับฟังความคิดเห็นของประชาชน - เสนอคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบ บูรณาการ (กบจ.) พิจารณาให้ความ เห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด	- ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ของปีงบประมาณปัจจุบัน ส่งสำนักงบประมาณ เพื่อ พิจารณาให้ความเห็นชอบ - สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น
๑๕ ก.ย. – ๓๐ ต.ค.	จังหวัดเสนอ แผนความ ต้องการให้แก่ ส่วนราชการ	- ประสานส่งแผนพัฒนา/โครงการที่ ต้องการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ให้แก่ส่วนราชการ (Function)	- ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่าย งบประมาณของปีที่ผ่านมาส่งสำนักงบประมาณ

เวลา	การจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่		การจัดทำงบประมาณส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ขั้นตอนและกิจกรรม
	กิจกรรม	รายละเอียด	
๒๐ ต.ค.- ๓๐ พ.ย.	ส่วนราชการ พิจารณา จัดทำแผน ความต้องการ ของงบลงทุน	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา และรวบรวมรายละเอียดเพื่อจัดทำแผน ความต้องการของงบลงทุนโดยประมาณ การจากงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติใน งบประมาณประจำปีที่ผ่านมา - ส่วนราชการ (function) จัดทำแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด	- คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการ กำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทิน งบประมาณรายจ่ายประจำปี - สำนักงบประมาณกำหนดแนวทางการจัดทำ งบประมาณในลักษณะบูรณาการ/แผนความ ต้องการงบลงทุน เสนอ ครม.พิจารณาให้ความ เห็นชอบ - ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำ และวิเคราะห์แผนความต้องการและความพร้อมของ แผนงบลงทุนเบื้องต้น
๑ ธ.ค. - ๑๒ ม.ค.	การจัดเตรียม งบประมาณ	- ทบทวนแผนงาน และผลการดำเนินงาน ในรอบ ๕ ปี - จัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปี และ กำหนดนโยบายและแนวทางงบประมาณ - ประมาณการรายจ่าย	- ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ทบทวน/ปรับปรุงเป้าหมายกลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จในปีงบประมาณ ที่ผ่านมา และจัดทำประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำ - รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ/รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ให้ความเห็นชอบแผนงบลงทุนเบื้องต้น ส่งสำนัก งบประมาณ - รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำงบประมาณใน ลักษณะบูรณาการ ส่งสำนักงบประมาณ - สำนักงบประมาณพิจารณาและสรุปภาพรวมแผน ความต้องการงบลงทุนเบื้องต้นในแต่ละกระทรวง นำเสนอนายกรัฐมนตรี
๑๓-ม.ค.			- นายกรัฐมนตรีรับทราบข้อเสนอเบื้องต้นการจัดทำ งบประมาณในลักษณะบูรณาการ และรับทราบ กรอบวงเงินแผนความต้องการงบลงทุนเบื้องต้น - สำนักงบประมาณแจ้งเวียนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เพื่อนำไป ประกอบการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่าย ประจำปี
๑๔ - ๑๖ ม.ค.			นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปี
๑๔ - ๑๖ ม.ค.	การจัดเตรียม งบประมาณ	- ส่วนแผนและงบประมาณส่วนการคลัง เสนอร่างแผนพัฒนาประจำปี และ ประมาณการรายรับ	รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรี เจ้าสังกัด มอบนโยบายให้กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำเป้าหมาย และยุทธศาสตร์กระทรวงที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณ ตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบ โดยให้นำข้อมูลสรุปผลความต้องการ งบลงทุนเบื้องต้น และข้อเสนอการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการไปใช้ประกอบการจัดทำค่าขอ งบประมาณ

เวลา	การจัดทำงบประมาณในมิติพื้นที่		การจัดทำงบประมาณส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ
	กิจกรรม	รายละเอียด	ขั้นตอนและกิจกรรม
๑๔ ม.ค. - ๑๘ ก.พ.	การจัดเตรียม งบประมาณ	- พิจารณาวิเคราะห์ขั้นต้นเสนอคณะ ผู้บริหาร (ปลัดฯ พิจารณา)	ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น จัดทำ รายละเอียดเงินและค่าของงบประมาณรายจ่าย ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และบูรณาการงบประมาณในมิตินโยบายสำคัญของ รัฐบาล และบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ให้ สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และ ประมาณการรายได้ประจำปี เสนอรอง นายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงบประมาณ
๑๙ ก.พ. - ๓ เม.ย.	การจัดเตรียม งบประมาณ	- อนุมัติแผนพัฒนาประจำปีและจัดทำร่าง งบประมาณเสนอคณะผู้บริหาร	สำนักงบประมาณพิจารณาและจัดทำรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปี
๗-เม.ย.			คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปี
๘ - ๑๖ เม.ย.	การจัดเตรียม งบประมาณ	- จัดเตรียมเอกสารงบประมาณ	กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงาน อื่น ปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบ เสนอรองรายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่ง สำนักงบประมาณ
๑๗ - ๒๔ เม.ย.	การจัดเตรียม งบประมาณ	- คณะผู้บริหารเสนอร่างงบประมาณ รายจ่ายต่อสภาท้องถิ่น	สำนักงบประมาณพิจารณาและปรับปรุงรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำเสนอ ครม.
๒๕-เม.ย.			คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ การปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๒๕ เม.ย. - ๘ พ.ค.	อนุมัติ งบประมาณ	- คณะผู้บริหารนำร่างงบประมาณเสนอ สภาท้องถิ่น	สำนักงบประมาณจัดพิมพ์ร่าง พรบ.งบประมาณ รายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบงบประมาณ
๑๒-พ.ค.	อนุมัติ งบประมาณ	- สภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบร่าง งบประมาณ	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่าง พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบ งบประมาณ เพื่อนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่อไป
๒๑-พ.ค.	อนุมัติ งบประมาณ	- กบจ.พิจารณาเห็นชอบงบประมาณ จังหวัดในภาพรวม	สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ ๑
๒๗-ส.ค.	อนุมัติ งบประมาณ		สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่ ๒-๓
๔-ก.ย.			สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศบังคับใช้กฎหมายต่อไป

๕.๕ การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting : ABB) สามารถรองรับหลักการพื้นฐานตามระบบงบประมาณเชิงพื้นที่ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ก่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ และการบูรณาการหน่วยงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ในการสร้างความสมดุลและประสิทธิภาพในการพัฒนาพื้นที่ จากแผนพัฒนาชุมชนสู่แผนพัฒนาตำบลและแผนพัฒนาระดับจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรองรับเพื่อวางระบบการบริหารจัดการงบประมาณเชิงพื้นที่ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑.๑ มาตรา ๔ บทบัญญัติศัพท์ “ส่วนราชการ” โดยเพิ่มเติมความหมายของส่วนราชการให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนราชการที่สามารถเป็นหน่วยรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง เพื่อประโยชน์ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๒ เพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๓ การจัดทำงบประมาณ โดยการกำหนดกระบวนการงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting) ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การเสนอโครงการตามแผนพัฒนาชุมชนที่สามารถ เชื่อมแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้ได้รับการสนับสนุนทั้งงบประมาณและบุคลากรในการสร้างองค์ความรู้ และการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณอย่างเป็นระบบในทุกระดับ รวมถึงการตรวจสอบและติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณเชิงพื้นที่ โดยอาจกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายลูก เช่น พระราชกฤษฎีกา ข้อบังคับหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ที่เพิ่มเติมขึ้น

๒. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๑ แก้ไขปรับปรุงมาตรา ๕๒ วรรคสาม โดยเฉพาะยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง และเป็นส่วนราชการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ เนื่องจากมีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ที่จะแก้ไขปรับปรุงใหม่ และเพื่อให้วิธีการงบประมาณของประเทศรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันที่เป็นกฎหมายแม่บท คือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ

๒.๒ แก้ไขปรับปรุงมาตรา ๕๓/๑ และมาตรา ๕๓/๒ เพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณสามารถเสนอโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ แทนการให้ภาคราชการเป็นผู้กำหนดโครงการ และจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแต่เพียงฝ่ายเดียว

๓. แก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๒ และหมวด ๓ ให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด มีบทบัญญัติกำหนดกระบวนการจัดทำและนำเสนอโครงการโดยสมัชชากลุ่มจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมและเสนอโครงการในการจัดทำแผนดังกล่าวได้โดยตรง

๔. แก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.

๒๕๔๖

๔.๑ หมวด ๓ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ม.๑๓ - ม.๑๗ โดยเพิ่มเติมให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของแผนบริหารราชการแผ่นดินสี่ปีและแผนปฏิบัติราชการสี่ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ ที่สอดคล้อง และสามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาคและแผนพัฒนาท้องถิ่นในการขอรับการ จัดสรรงบประมาณ

๔.๒ แก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๕ ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อขอรับการ จัดสรรงบประมาณ

๕. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๔ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๓๐ (๔) และ (๕) เพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการและความต้องการงบประมาณ เพื่อกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณให้ สอดคล้องกับการพัฒนาในเชิงพื้นที่ มิใช่กำหนดจากภารกิจที่กระทรวง ทบวง กรม ถ่ายโอนภารกิจให้เท่านั้น

๖. ปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท หรือประมวลกฎหมายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณหรือเทศบัญญัติงบประมาณของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ให้ภาคประชาชนสามารถเสนอโครงการและ งบประมาณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งได้โดยตรง

นอกจากนี้ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณของประเทศมีการรักษาวินัยทางการคลังและลดการ ใช้เวลาเกินจำเป็นในการชี้แจงงบประมาณ คณะอนุกรรมการปฏิรูปการคลัง การงบประมาณ และการภาษี อากร ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ยังได้เสนอให้กำหนดบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญให้การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องแสดงงบประมาณรายรับควบคู่กับ งบประมาณรายจ่าย (มาตรา ๒๐๑) รวมทั้งให้ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใช้จ่ายมิได้ แต่อาจแปรญัตติ ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่จะนำจำนวนรายจ่ายที่ลดหรือตัดทอนแล้วนั้นไปจัดสรรสำหรับรายการใช้ ใช้จ่ายในกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการใดมิได้ เว้นแต่จะนำไปใช้หนี้เท่านั้น (มาตรา ๒๐๒) การระบุเช่นนี้จะมี ผลให้ลดการต่อรองระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการในกระบวนการแปรญัตติเพื่อปรับลดงบประมาณลง เพราะนักการเมืองส่วนใหญ่มุ่งตั้งงบประมาณเพื่อนำมาจัดสรรสำหรับโครงการที่ตนต้องการริเริ่มขึ้นใหม่ ดังนั้น หากห้ามไว้มิให้ตั้งงบประมาณเพื่อนำไปทำโครงการใหม่ได้ กระบวนการชี้แจงงบประมาณน่าจะใช้เวลาที่ กระชับขึ้นและลดภาระการชี้แจงงบประมาณลงได้ส่วนหนึ่ง

๖. แผนขั้นตอนการปฏิรูปและตัวชี้วัดความสำเร็จ

ในการปฏิรูประบบงบประมาณจำเป็นต้องมีการดำเนินงานหลายส่วนตั้งแต่การปรับขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น กระบวนการชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ การกำหนดปฏิทินงบประมาณใหม่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณมากขึ้น ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานทั้งหมดนี้จะต้องเริ่มต้นพร้อม ๆ กัน โดยคาดหวังผลสำเร็จในแผนขั้นตอนต่าง ๆ ในระยะเวลาที่ต่างกัน ดังนี้

ขั้นตอนและ กรอบเวลา	ประเด็นผลการดำเนินงาน	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
ระยะที่ ๑ ภายใน ๖ เดือน แรก	๑. การปรับกลไกและกระบวนการทำ แผนการพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา ท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปรับกลไก กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น
	๒. การจัดทำแผนการเสริมสร้างความ เข้มแข็งของชุมชน ภาคประชาสังคม เพื่อให้สามารถมีบทบาทในกระบวนการ จัดทำงบประมาณตามพื้นที่ได้อย่าง เหมาะสม	มีแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถมีบทบาทในกระบวนการ จัดทำงบประมาณตามพื้นที่ได้อย่าง เหมาะสม
	๓. การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับ ประชาชนและหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น	ประชาชนและหน่วยงานมีความเข้าใจใน กระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ เห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และเข้ามามี ส่วนร่วม
	๔. การวิเคราะห์จำแนกภารกิจที่กระทรวง จะพึงถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ	มีแผนการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะ ผูกพันการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน
ระยะที่ ๒ ภายใน ๑ ปี ต่อไป	๑. การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้รับการ แก้ไข
	๒. การนำแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน ภาคประชาสังคม และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติ	ชุมชนและภาคประชาสังคมตื่นตัวและเข้า มามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน และงบประมาณของพื้นที่ของตน
	๓. การปรับวิถีคิดและเพิ่มศักยภาพของ บุคลากรในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงานจังหวัดและองค์กรปกครอง ท้องถิ่นมีความเข้าใจในบทบาทและ กระบวนการจัดทำงบประมาณท้องถิ่น และงบประมาณจังหวัด
	๔. การเสริมสร้างขีดความสามารถของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีด ความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดหารายได้ และสามารถจัดกระบวนการให้ประชาชน

ขั้นตอนและ กรอบเวลา	ประเด็นผลการดำเนินงาน	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	บริหารงานคลัง และการจัดทำงบประมาณ อย่างมีส่วนร่วม	ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและ งบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่าง เหมาะสมและมีคุณภาพ
	๕. การพัฒนาระบบข้อมูลการคลังของ ท้องถิ่น ให้สามารถรายงานรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังได้อย่างรวดเร็ว เพื่อ ประโยชน์ในการติดตามผลการใช้จ่าย งบประมาณ	ระบบข้อมูลการคลังท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และให้ข้อมูลได้ทันที
	๖. การเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณ ตามพื้นที่สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๖๐	การจัดทำคำของบประมาณและการ จัดสรรงบประมาณไปสู่พื้นที่เป็นไปตาม แผนและแนวทางที่มีการออกแบบไว้
ระยะที่ ๓ ภายใน ๓ ปี ต่อไป	๑. การติดตามและประเมินประสิทธิภาพ ของกระบวนการทำแผนและงบประมาณ ตามพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่อง ปัญหาอุปสรรคในระบบ งบประมาณใหม่	ระบบงบประมาณตามพื้นที่สามารถเดินได้ ดีและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดไว้ ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข
	๒. การวางระบบการเปิดเผยข้อมูลการคลัง ของท้องถิ่นและจังหวัด เพื่อให้เกิดความ โปร่งใสและประชาชนสามารถติดตาม การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณได้	มีระบบการเปิดเผยข้อมูลการคลังของ ท้องถิ่นและจังหวัด รวมทั้งข้อมูลการ จัดซื้อจัดจ้างที่สามารถค้นหาได้จาก เว็บไซต์

๗. ผลลัพธ์ที่จะเกิดแก่ประเทศชาติและประชาชนจากการปฏิรูประบบงบประมาณ

๑) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการที่กระทบต่อตนเองโดยตรง

การออกแบบกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่เช่นนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการแบบ bottom up จากล่างขึ้นบนที่จะสามารถตอบสนองความต้องการแก้ปัญหาให้ประชาชนได้ตรงเป่ามากขึ้น หากลองจินตนาการว่าในจังหวัดหนึ่งๆ มีการกำหนดวงเงินงบประมาณที่ชัดเจนว่าจะได้รับงบประมาณเท่าไร โดยคำนึงถึงเกณฑ์ตัวแปรต่างๆในการจัดสรรงบประมาณแล้ว และมีการประกาศให้ประชาชนรับรู้อย่างโปร่งใสร่วมจะสร้างความตื่นตัวและความรู้สึกเป็นเจ้าของงบประมาณที่จะมาพัฒนาพื้นที่ของตน นำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำแผนงานโครงการเพื่อพัฒนาพื้นที่ การติดตามการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นว่าได้ผลักดันโครงการที่ประชาชนต้องการหรือไม่ และการตรวจสอบการใช้งบประมาณ ตลอดจนการติดตามผลการใช้งบประมาณ ซึ่งทั้งหมดย่อมหมายถึงการทำให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณมีธรรมาภิบาลสูงขึ้น

การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างขวางขึ้น ผ่านกระบวนการทำแผนชุมชน แผนท้องถิ่น จนถึงแผนจังหวัด รวมถึงการใช้เวทีสมัชชาพลเมืองให้เป็นเวทีเปิดที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามาร่วมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการจัดทำแผนงานโครงการที่จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ อีกนัยหนึ่ง นี่จะเป็นกระบวนการเปิดให้ประชาชนจัดการตนเองได้มากขึ้น ผ่านการจัดกรงบประมาณที่ลงมาสู่พื้นที่ และสามารถเริ่มได้พร้อมกันทุกจังหวัด

๒) การเสริมสร้างประชาธิปไตย

ผลพลอยได้อีกประการหนึ่งของกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่ ยังจะมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพของการเมืองของประเทศ เพราะเป็นการทำให้การเลือกผู้แทนราษฎรทั้ง ๒ ระดับ คือระดับชาติ และระดับท้องถิ่นมีความหมายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เพราะคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณคนละก้อน เพื่อประโยชน์ของชาติและประชาชนคนละระดับ ข้อมูลจากงานวิจัยได้สะท้อนว่าการเลือกผู้แทนราษฎรของประชาชนส่วนใหญ่เป็นการเลือกโดยคาดหวังให้ผู้แทนราษฎรจัดทำโครงการเพื่อแก้ปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่เฉพาะหน้า มากกว่าการคาดหวังให้ไปออกกฎหมายกำหนดกติกาของบ้านเมือง ซึ่งเดิมแม้จะให้มีการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น แต่ผู้แทนระดับท้องถิ่นก็ไม่ได้มีอำนาจมากในการแก้ปัญหาของพื้นที่ เนื่องจากทรัพยากรถูกจำกัดโดยการจัดสรรจากส่วนกลาง ดังนั้นการแบ่งกระบวนการจัดทำงบประมาณออกเป็น ๒ ระบบคู่ขนาน จึงจะเป็นการเพิ่มน้ำหนักความสำคัญที่ทำให้ประชาชนตื่นตัวกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากกระทบต่อตนเองโดยตรงและตรวจสอบได้ง่าย นำไปสู่การเติบโตของประชาธิปไตยพื้นฐานตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่นขึ้นมา

๓) การบูรณาการหน่วยงานและมุ่งผลลัพธ์ เพื่อสร้างความสมดุลและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณเชิงพื้นที่ที่ยึดโยงกับด้วยแผนพัฒนาพื้นที่ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ลงไปถึงแผนพัฒนาตำบล และแผนชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชน เชื่อมต่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัดตามลำดับ นอกจากนี้ จะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลผลิตผลลัพธ์ของโครงการในแผนทุกระดับ เพื่อให้สามารถติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณให้กับโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ที่ครอบคลุมถึงบท้องถิ่นและบที่ผ่านกระทรวงตามภารกิจ โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือ จะทำให้สามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาทำงานในพื้นที่ได้ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานท้องถิ่น หรือหน่วยงานกรมกองต่างๆที่สังกัดกระทรวงตามภารกิจ ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงทิศทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถทำบทบาทในการกำกับดูแลท้องถิ่นได้โดยใช้แผนเป็นเครื่องมือหน่วยงานตามภารกิจสามารถประสานการทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นในการดำเนินงานที่มีเป้าหมายร่วมกันได้ และที่สำคัญคือ ประชาชนสามารถรู้ได้ว่าจะมีการดำเนินโครงการใดในพื้นที่และสามารถเสนอแนะและติดตามการดำเนินโครงการเหล่านั้นได้

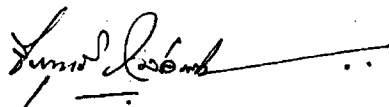
๔) การเสริมสร้างธรรมาภิบาล ความโปร่งใสและลดการทุจริตในการใช้งบประมาณ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณที่ผ่านเวทีสมัชชาพลเมืองระดับต่าง ๆ มีการเสนอปัญหาความต้องการของประชาชน (demand) ซึ่งหากการจัดสรรงบประมาณ (supply) ไม่สอดคล้องกัน ประชาชนจะสามารถตั้งคำถามและตรวจสอบนักการเมืองได้ โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่น มีงานวิจัยที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่า หากประชาชนเสนอความต้องการที่ชัดเจนได้ และเมื่อนักการเมืองไม่ตอบสนองความต้องการนั้น ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป นักการเมืองคนดังกล่าวมักจะไม่ได้รับเลือก นอกจากนี้ การเน้นให้มีการเปิดเผยข้อมูลการคลังและงบประมาณทั้งระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดยังจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดการตรวจสอบนักการเมืองโดยภาคประชาชนได้ดียิ่งขึ้นด้วย กระบวนการและเครื่องมือของระบบงบประมาณตามพื้นที่ดังกล่าว จึงเป็นการเพิ่มอำนาจให้ภาคประชาชนโดยตรงให้สามารถถ่วงดุลกับผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไป อันจะเป็นการสร้างธรรมาภิบาล การควบคุมพฤติกรรมนักการเมือง และป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกทางหนึ่ง

๘. ข้อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

จากการพิจารณาศึกษา เรื่องการปฏิรูประบบงบประมาณ คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เห็นว่า การจัดทำงบประมาณตามพื้นที่คู่ขนานกับระบบงบประมาณตามภารกิจ เป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูประบบงบประมาณตามพื้นที่

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปตามแนวทางดังกล่าวเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานวาระปฏิรูปที่ ๔ เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์)

ประธานกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน