

ข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ของสภาผู้แทนราษฎร

๑. การจัดสรรงบประมาณตามบทบัญญัติของกฎหมาย

๑.๑ การจัดสรรงบประมาณนอกจากดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แล้ว ควรจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด และควรนำกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้ตรงกับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่สำคัญตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย เช่น การจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ รู้จักเคารพสิทธิของผู้อื่น และรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและของประเทศชาติ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ หรือในกรณีการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑ (๑๑) ที่บัญญัติให้สงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๑.๒ การปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) เพื่อให้จังหวัดสามารถขอตั้งงบประมาณได้เอง รวมทั้งควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณและการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกันด้วย

๒. การจัดสรรงบประมาณตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล

๒.๑ ด้านการเจรจาเขตการค้าเสรี (FTA) และการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ควรศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบในเชิงลึกระหว่างกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์กับกลุ่มผู้ที่เสียประโยชน์ และสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนทุกระดับ รวมทั้งกำหนดแนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ และมาตรการรองรับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

๒.๒ โครงการจัดทำบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์แบบอเนกประสงค์ (Smart Card) เป็นการลงทุนที่สูงมาก ประชาชนจึงควรใช้ประโยชน์จากบัตรใบเดียวให้ได้ประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่าทั้งในด้านการอำนวยความสะดวกและในการขอรับบริการจากภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบข้อมูลและให้ความรู้ในการใช้ประโยชน์ของบัตรอย่างทั่วถึง ทั้งนี้การจัดเก็บข้อมูลในบัตรควรคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย

๒.๓ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ควรกำหนดค่าใช้จ่ายรายหัวให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เพื่อให้หน่วยบริการทุกระดับโดยรวมสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องการให้บริการและการจ่ายยาที่มีคุณภาพมากขึ้นของหน่วยบริการต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันต้องมีการติดตามประเมินผลเพื่อปรับปรุงโครงการให้เหมาะสมและการให้บริการที่มีมาตรฐานเดียวกัน

๓. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางของรัฐบาล ควรเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น สำหรับงบกลางรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศยังขาดรายละเอียดแผนงาน/โครงการที่ชัดเจนทำให้ยากแก่การตรวจสอบ ดังนั้นการดำเนินแผนงาน/โครงการที่ใช้จ่ายจากงบกลางรายการดังกล่าวควรมีกรอบ หลักเกณฑ์ แนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งมีระบบประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพด้วย

อนึ่ง ฝ่ายบริหารควรหลีกเลี่ยงการโอนงบกลางจากรายการหนึ่งไปอีกรายการหนึ่ง เนื่องจากงบกลางแต่ละรายการมีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายที่ชัดเจนอยู่แล้ว

๔. การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๑ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการศึกษารายละเอียดของภารกิจที่จะถ่ายโอน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย และไม่ควรให้มีการเร่งรัดการดำเนินงานโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและปัญหาที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ควรมีการจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่นอย่างเพียงพอ มีการกระจายงบประมาณอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยไม่กระจุกอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่ง

นอกจากการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณแล้ว คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงเครื่องมืออุปกรณ์ที่ต้องใช้กับภารกิจที่ถ่ายโอนไปด้วย เช่น เครื่องมือชุดเจาะน้ำบาดาล รถบดถนน เป็นต้น เพราะเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ขาดการบำรุงรักษาซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้ว

๔.๒ การถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรกำหนดแผนงานและแนวทางที่ชัดเจนในการเตรียมความพร้อม การถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยี วัสดุ อุปกรณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถในการให้บริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอน เช่น การดูแลบำรุงรักษาถนน แหล่งน้ำ และระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๓ สิ่งสาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะมีการรื้อและก่อสร้างใหม่โดยไม่คำนึงถึงสภาพเดิมของสิ่งก่อสร้างว่ายังสามารถใช้งานได้หรือไม่ ส่งผลให้เกิดความไม่ประหยัดงบประมาณหรือเป็นการใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ท้องถิ่นควรละเว้นการก่อสร้างที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

๔.๔ โครงการเร่งรัดขยายบริการไฟฟ้าด้วยระบบผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงาน

แสงอาทิตย์เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ไฟฟ้าเข้าถึงทุกหมู่บ้าน แต่การลงทุนในการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์มีราคาสูง จึงเห็นควรเร่งรัดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าให้ทั่วถึงโดยเร็วต่อไป

๕. การจัดการงบประมาณ

๕.๑ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นการจัดการงบประมาณ

ที่เน้นความสำเร็จของงานตามเป้าหมาย มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังส่วนราชการ โดยให้หัวหน้าส่วนราชการมีอิสระในการบริหารงบประมาณ และรับผิดชอบต่อเป้าหมายของหน่วยงาน ดังนั้น กระทรวง กรม และหน่วยงาน ต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพให้มีความเหมาะสมและเชื่อถือได้ ตลอดจนการกำหนดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ดังนั้นการกำหนดตัวเลขเป้าหมายในการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ตามกรอบประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) ควรเป็นการประมาณการที่สะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่มีความเป็นไปได้มิใช่กำหนดไว้เป็นตัวเลขเฉลี่ยเท่ากันทุกปี และควรเร่งรัดพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการติดตามและประเมินผล (Evaluation – Management Information System : EvMIS) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามประเมินผล การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นระบบ

๕.๒ การกำหนดพันธกิจของบางหน่วยงานยังไม่มีความชัดเจน เช่น การดำเนินการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง การอนุรักษ์ และการรักษาความสะอาด ในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนว่าหน่วยงานใดมีความเหมาะสมที่จะดำเนินการ เช่น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรธรณี กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นต้น

๕.๓ การเข้าสู่สายและช่องสัญญาณของระบบสื่อสารโทรคมนาคม ตลอดจนการเชื่อมโยงข้อมูลเป็นรายการที่สำคัญ ซึ่งตามข้อเท็จจริงจำเป็นต้องตั้งงบประมาณประจำปีอย่างต่อเนื่องและมีวงเงินค่อนข้างสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายการค่าสาธารณูปโภคอื่น ๆ ดังนั้นควรมีการกำหนดชื่อรายการในเอกสารไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายได้

๕.๔ หากไม่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวด ฝ่ายบริหารควรหลีกเลี่ยงการเริ่มโครงการโดยอาศัยอำนาจคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานสามารถหาแหล่งเงินกู้เองหรือให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกู้เงินไปดำเนินการก่อน แล้วให้มีการตั้งงบประมาณขดไว้ในปีต่อไป

๖. การจัดซื้อจัดจ้าง

๖.๑ ส่วนราชการควรหลีกเลี่ยงการประมูลงานล่วงหน้าในขณะที่รายละเอียดของโครงการและงบประมาณยังไม่ชัดเจน เนื่องจากการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้าง และกรณีที่กำหนดให้มีการจ่ายค่าวงงานล่วงหน้าไม่เกินร้อยละ ๑๕ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้ต้องมีการจ่ายเงินล่วงหน้าสำหรับโครงการขนาดใหญ่และมีวงเงินสูงเป็นจำนวนที่ค่อนข้างมาก จึงควรมีการกำหนดอัตราการจ่ายเงินล่วงหน้าให้เหมาะสมตามขนาดวงเงินของโครงการ เพื่อให้ส่วนราชการถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับข่าวการประกวดราคาและผลการจัดซื้อจัดจ้างไว้ใน Website ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อความโปร่งใส และให้สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน รวมทั้งให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

๖.๒ การจ้างที่ปรึกษาจากบุคคลภายนอกของส่วนราชการ (Outsource) ควรเป็นงานที่มีใช้ภารกิจประจำ ควรดำเนินการจ้างเฉพาะงานวิชาการที่มีการใช้เทคโนโลยีสูง และใช้ความชำนาญเฉพาะอย่าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่สามารถทำได้หรือหน่วยงานไม่มีบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะ การจ้างที่ปรึกษาควรมีกระบวนการดำเนินการจัดจ้างอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยเฉพาะ

ที่ปรึกษาในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ควรมีความเป็นกลางโดยต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้รับจ้าง ทั้งทางตรงและทางอ้อม และควรมีบุคลากรของหน่วยงานกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดสามารถตรวจสอบ การดำเนินงานได้ เพื่อให้การดำเนินโครงการเหล่านั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด สำหรับการจ้างที่ปรึกษาพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานภาครัฐ หากมีการจัดซื้อครุภัณฑ์รวมอยู่ด้วย ควรแยกสัญญาการจัดซื้อไว้ต่างหาก

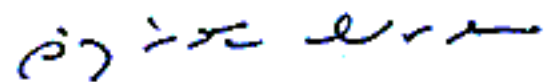
๖.๓ การจัดหาครุภัณฑ์ยานพาหนะของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีวิธีจัดหาโดยการซื้อหรือ เช่าควรพิจารณาจากความจำเป็นและความเหมาะสมกับภารกิจของแต่ละหน่วยงาน และควรใช้เกณฑ์ มาตรฐานและราคากลางเหมือนกันทุกหน่วยงาน ทั้งนี้การจัดหาโดยวิธีการใด ๆ จะต้องมีเหตุผล มีข้อเปรียบเทียบที่ชัดเจนถึงผลดีผลเสียในการเลือกปฏิบัติทางใดทางหนึ่งโดยคำนึงถึงความประหยัด งบประมาณรายจ่ายเป็นสำคัญด้วย และการดำเนินการดังกล่าวให้รวมถึงหน่วยงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วย

๗. การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

การให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หมวด ๔ การโอนงบประมาณรายจ่าย มาตรา ๑๙ อาจเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับโครงการที่มีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดเพียงเล็กน้อย และมีวงเงินดำเนินการไม่สูงมากเพื่อให้เกิดความคล่องตัว อย่างไรก็ตามควรกำหนดเป็นหลักการว่า ถ้าเป็นการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณโครงการขนาดใหญ่ที่มีวงเงินตั้งแต่ ๕๐๐ ล้านบาท หรือ ๑,๐๐๐ ล้านบาท ไปให้เป็นอย่างอื่น ควรรายงานให้รัฐสภาทราบโดยอาจกำหนดเป็นมติ คณะรัฐมนตรีหรือกำหนดเป็นระเบียบรองรับ สำหรับกรณีเงินนอกงบประมาณ รวมถึงเงินกองทุน และเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งอยู่ในอำนาจของส่วนราชการก็ควรกำหนดหลักการในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในโครงการที่สำคัญ ๆ และมีวงเงินสูง

ในกรณีที่มีการใช้จ่ายงบประมาณนอกเหนือจากแผนและเป้าหมายที่กำหนดตาม
เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขอให้ส่วนราชการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อ
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อไปด้วย

ถูกต้องตามมติของสภาผู้แทนราษฎร



(นายสิทธิชัย พิมเสน)

ผู้อำนวยการสำนักการประชุม
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร