

ข้อสังเกต  
การประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
ครั้งที่ ๓๗/๒๕๕๙  
วันจันทร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙

เรื่องพิจารณา

ระเบียบวาระที่ ๓.๑ รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ (พิจารณาต่อจากการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๓๖/๒๕๕๙ วันอังคารที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙)

ข้อสังเกตของสมาชิกในที่ประชุม

นายคำณูน สิทธิสมาน

๑. ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... ถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น ในการยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงควรนำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ ที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเงินแผ่นดินว่า “เงินกู้ มีสถานะเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐและเป็นเงินแผ่นดินอย่างหนึ่ง” มาพิจารณาประกอบด้วย เพื่อให้บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และมีหลักการบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐที่เป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินอีกด้วย

๒. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมความในบทนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ให้มีความหมายครอบคลุมถึง “เงินกู้” ด้วย เพื่อให้เกิดความถูกต้องและชัดเจนในการบริหารจัดการและควบคุมการเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน ตลอดจนยังเป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการคลังและงบประมาณของรัฐอีกด้วย

๓. เนื่องจากการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จะต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด และเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ดังนั้น ในการยกร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดวินัยการเงินการคลังของรัฐ จึงไม่ควรมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้รัฐสามารถกู้ยืมเงินได้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ อันเป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์และกระบวนการตามที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้บัญญัติไว้

นายสุรจิต นาครทรรพ

๑. ข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เสนอให้มีการควบคุมการขาดดุลการคลังและหนี้สาธารณะ โดยการกำหนดเพดานสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ไม่เกินร้อยละ ๖๐ นั้น อาจทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจก่อหนี้สาธารณะ เพื่อใช้ในการดำเนินนโยบายที่สำคัญ และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอย่างเร่งด่วนได้ ในกรณีที่ภาระหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เกินร้อยละ ๖๐ แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงไม่ควรกำหนดกรอบเพดานสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะ ไว้ในมาตรา ๓๐ ของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... แต่อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการฯ

เห็นว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดกรอบเขตแดนเอาไว้ ก็ควรมีการกำหนดมาตรการผ่อนคลายเป็นไป โดยอาจกำหนดให้รัฐบาลสามารถกอบกู้หนี้สาธารณะได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ แม้ภาระหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) จะเกินร้อยละ ๖๐ แล้วก็ตาม

๒. ควรมีการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Parliamentary Budget Office) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นตามหลักวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลัง นโยบายภาษี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะอื่น เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน โดยหน่วยงานดังกล่าวถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนข้อมูลเชิงวิชาการเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน จึงควรมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งปราศจากการแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ตลอดจนมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพอีกด้วย

๓. ควรพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้มีการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีหน่วยงานหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

### **นายรัชชชัย เทิดเผ่าไทย**

๑. ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ชับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีหน้าที่ในการรวบรวมค่าของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีและสำนักงานงบประมาณพิจารณาต่อไปนั้น อาจส่งผลให้การดำเนินการดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีกลไกการบริหารงานในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น จึงอาจทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างล่าช้า ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงควรพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยอาจกำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการรวบรวมค่าของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม

๒. ควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความทันสมัยมาปรับใช้ในการบริหารจัดการการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานได้ เช่น การพัฒนาโปรแกรมระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน การนำระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement) มาปรับใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

### **พลตำรวจโท อำนวย นิมมะโน**

เนื่องจากในปัจจุบันยังมีบางหน่วยงานของรัฐที่มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการฯ ชับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรมีแนวทางหรือมาตรการในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้แก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สามารถนำเงินแผ่นดินไปใช้ได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ รวมทั้งส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีวินัยการเงินการคลังที่ดี อันจะนำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

### นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์

๑. ควรมีการคำนึงถึงรายได้ของประเทศเป็นสำคัญในการพิจารณาจัดทำงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการกู้เงินมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากในปัจจุบันรัฐมีมาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการในทุกระดับโดยการยกเว้นการจัดเก็บภาษี ซึ่งอาจจะกระทบกับรายได้ของประเทศ และส่งผลให้รัฐต้องมีภาระในการจัดหาเงินมาใช้หนี้เงินกู้ รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจในอนาคตได้

๒. คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ควรมีการพิจารณาแผนการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐร่วมกับคณะกรรมการคณะอื่น ๆ เช่น คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดทำรายงาของคณะกรรมการเป็นไปอย่างรอบคอบ ครบถ้วนและสมบูรณ์ในทุกมิติ ซึ่งจะทำการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### นายปรีชา บุตรศรี

๑. ควรหาแนวทางหรือวิธีการที่จะทำให้การจัดทำงบประมาณในระดับพื้นที่ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ในการสำรวจความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) แต่ละครัวเรือนและการสำรวจข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. ๒ค) ควรมีการจัดเก็บฐานข้อมูลส่วนกลางอย่างเป็นระบบ และเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีฐานข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน นอกจากนี้ข้อมูลดังกล่าวควรนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำแผนชุมชนระดับหมู่บ้าน แผนชุมชนระดับตำบล เพื่อให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวบรวมและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

๒. ในปัจจุบันยังคงปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ขาดแคลนงบประมาณ และไม่ได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐเพื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำแผนอุดหนุนงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะและสิ่งสาธารณูปโภคได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะทำการปฏิรูปและพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรม

### นายวัลลภ พริ้งพงษ์

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญกับประเด็นการเงินการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะการหาแนวทางหรือวิธีการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดแคลนงบประมาณ เพื่อให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการลดภาระงบประมาณแผ่นดิน อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาในท้องถิ่นอย่างยั่งยืนและทำการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐประสบผลสัมฤทธิ์ตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้

### นายสมพงษ์ สระกวี

๑. การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ จำเป็นจะต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับรายได้ของประเทศ โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีอากร เนื่องจากการพิจารณารายได้ของรัฐจะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพและความสามารถของประเทศในการจัดหารายได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดวงเงินงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับรายได้ของประเทศเพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐที่มีความสมบูรณ์ในทุกมิติ สามารถขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศไปสู่ความมั่งคั่งที่ยั่งยืนต่อไป

๒. ควรสนับสนุนให้มีสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ เสนอแนะแนวทางในการจัดหารายได้และรายจ่ายของรัฐ ตรวจสอบ ควบคุมดูแลการประมุลจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่น รวมทั้งทำหน้าที่วิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่นในภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม

### **นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล**

๑. การตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (PBO) ขึ้นเพื่อดำเนินการวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินและระบบการคลังประจำรัฐสภาที่เป็นอิสระจากรัฐบาล โดยมีหน้าที่หลักคือติดตามข้อมูลวิเคราะห์งบประมาณและการคลังภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภา และสนับสนุนข้อมูลแก่สาธารณชนนั้น อาจไม่สามารถดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในปัจจุบันกระบวนการติดตามและวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชนมีข้อจำกัดเรื่องการเข้าถึงข้อมูลและคุณภาพของการวิเคราะห์ ทำให้ระบบตรวจสอบถ่วงดุลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถทำงานได้อย่างที่ควรจะเป็น ประกอบกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มงานที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีอำนาจหน้าที่และภารกิจในการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนข้อมูลให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติอยู่แล้ว อาจทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนหรือสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดิน

๒. ควรส่งเสริมและพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ให้สามารถทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและเสนอความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังและภาษี รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลในการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนเผยแพร่ต่อสาธารณชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐได้ นอกจากนี้ ควรตรากฎหมายว่าด้วยสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์และให้ความเห็นตามหลักวิชาการว่าด้วยการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร เช่น นโยบายการคลัง นโยบายภาษี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะอื่น เพื่อสนับสนุนข้อมูลประกอบการพิจารณางบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา

### **นายชูชัย ศุภวงศ์**

๑. ปัจจุบันการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณ ได้มีการปรับระบบงบประมาณลงไปสู่พื้นที่โดยตรงมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่ง พร้อม ๆ กับการปรับกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่จะต้องแปรผกผันกับระดับการพัฒนาเพื่อทำให้ช่องว่างของระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศแคบลงและจะต้องปรับกระบวนการงบประมาณให้เป็นกระบวนการที่ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เริ่มตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาาร่วมกันไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ โดยการปรับระบบงบประมาณนี้จะเป็นการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มอำนาจของประชาชนในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อันจะเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ดังนั้น จึงขอเสนอสาระสำคัญเพิ่มเติมในการร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑) ควรแยกประเภทหมวดงบประมาณออกเป็น ๒ ประเภท คือ งบประมาณที่มีกรมเป็นฐานกับงบประมาณจังหวัดที่มีพื้นที่เป็นฐานในลักษณะของงบที่เรียกว่า งบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มโอกาสและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้อย่างแท้จริง

๒) ควรระบุมุมที่ภารกิจทั้งหมดหรือส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลางและกรมที่มีภารกิจในพื้นที่หรือกรมที่มีภารกิจทั้งในส่วนกลางและในจังหวัด โดยให้กระจายจ่ายประจำยังคงอยู่กับส่วนกลาง ส่วนงบลงทุนให้จัดสรรตรงไปยังจังหวัดโดยตรง

๓) ควรกำหนดวงเงินงบประมาณระดับจังหวัดที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของงบประมาณทั้งหมด โดยแยกออกจากงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ งบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัด (Chief Executive Officers : CEO) และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามในอนาคตงบประมาณสำหรับการลดความเหลื่อมล้ำอาจจะมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากจำนวนดังกล่าวได้หากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จึงควรมีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔) กระบวนการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัด ควรจัดสรรให้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยจะต้องจัดสรรงบประมาณดังกล่าวลงไปในพื้นที่ที่ประสบปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละจังหวัดประกอบด้วย ๔ มิติ ดังนี้

- จำนวนประชากรในจังหวัด โดยจังหวัดที่มีประชากรมากจะได้รับงบประมาณในส่วนนี้มาก
- รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี โดยจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนน้อยจะได้รับงบประมาณมาก

- สัดส่วนคนจนในจังหวัด โดยจังหวัดที่มีสัดส่วนคนของจนมากจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก โดยจะเห็นได้ว่าแนวทางดังกล่าวเป็นการตั้งงบประมาณขึ้นมาจำนวนหนึ่งเพื่อชดเชยหรือลดความแตกต่างของการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดที่เกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะนโยบายการจัดสรรงบประมาณใหม่ (Budget Reallocation) ที่อาศัยการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้แก่จังหวัดที่มีความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่สูงจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก

- ดัชนีความก้าวหน้าของคนในจังหวัด (Human Achievement Index) คำนวณโดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โดยจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับต่ำจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก

๒. ควรปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและกระบวนการจัดทำงบประมาณระดับจังหวัดหรือพื้นที่ รวมถึงการจัดตั้งและยกฐานะเบญจกอบทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด เพื่อเตรียมรองรับการโอนเงินงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำลงสู่ระดับจังหวัดและรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณจากจังหวัดลงสู่การทำงานในพื้นที่ต่าง ๆ นอกจากนี้ ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการด้านงบประมาณแผ่นดินอย่างแท้จริง โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ร่วมกันไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ

### นายสุรินทร์ จิรวินิชย์

คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ควรพิจารณาถึงการใช้งบประมาณแผ่นดินของประเทศซึ่งเก็บจากภาษีอากรของประชาชน โดยจะต้องใช้ให้เกิดประโยชน์ และคุ้มค่ากับประชาชนโดยรวมมากที่สุด จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

๑. ผู้นำประเทศ (นายกรัฐมนตรี) ไม่ควรใช้อำนาจในการนำงบประมาณแผ่นดินหรือนำเงินจากกองทุนหรือธนาคารของรัฐไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมกับภารกิจของประเทศ เช่น นโยบายประชานิยม นโยบายเงินผัน หรือนโยบายตามโครงการมियाฮาวา เป็นต้น

๒. ควรเปิดช่องทางให้ผู้นำประเทศ (นายกรัฐมนตรี) ใช้เงินงบประมาณสำหรับบรรเทาเหตุฉุกเฉิน ภัยพิบัติธรรมชาติได้อย่างฉับพลัน เพื่อการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรงและภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งไม่อาจคาดการณ์ได้อย่างทันท่วงทีและควรกำหนดหลักเกณฑ์กฎระเบียบและกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้ชัดเจน

## พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช

๑. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การกันเงินภาษีอากรหรือการกันเงินรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมไปใช้จ่ายเพื่อการใดการหนึ่งเป็นการเฉพาะ (Earmarked Tax) ซึ่งเป็นการจัดสรรภาษีให้หน่วยงานหรือกองทุนเป็นการเฉพาะ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งการจัดสรรดังกล่าวไม่ได้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้กองทุนเหล่านี้ต้องดำเนินการขอรับการจัดสรรงบประมาณเหมือนเช่นหน่วยงานอื่น ๆ พร้อมทั้งกำหนดจำนวนงบประมาณสูงสุดที่แต่ละกองทุนควรจะได้รับเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารกองทุน ตลอดจนมีคณะกรรมการคอยกำกับ ดูแล และตรวจสอบผลการดำเนินการและติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว เพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-Based Budgeting) นั้น นอกจากการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่แล้ว ควรมีการนำปัจจัยที่สำคัญในด้านอื่น ๆ เช่น จำนวนประชากรชายและหญิง จำนวนผู้พิการ จำนวนผู้ทุพพลภาพ รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี และสัดส่วนคนจนคนรวยในแต่ละพื้นที่ เป็นต้น นำมากำหนดเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ด้วย เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นได้รับการดูแลจากภาครัฐและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

๓. การจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดที่สามารถลดระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในจังหวัดหนึ่งได้นั้น จะต้องเป็นมาตรการที่มุ่งลดสัดส่วนเงินงบประมาณที่จังหวัดดังกล่าวได้รับต่อเงินงบประมาณที่ถูกจัดสรรทั้งประเทศ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับกับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่รายจังหวัดมีทิศทางตรงกันข้ามกันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากร้อยละงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับต่องบประมาณทั้งหมดสูงขึ้นจะทำให้ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของจังหวัดลดลง ดังนั้น การกำหนดมาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ จึงเป็นการเพิ่มสัดส่วนหรือจำนวนงบประมาณให้แก่จังหวัดที่มีระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่สูงเพื่อลดระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในจังหวัดนั้นลง

## นางพรพันธุ์ บุญยรัตพันธุ์

คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ควรปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดวินัยทางงบประมาณและการคลังมากขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างมีวินัยถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ โดยเริ่มตั้งแต่การเสนอโครงการตามแผนพัฒนาชุมชนที่สามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดวงเงินงบประมาณที่ชัดเจนว่าจะได้รับงบประมาณเท่าใดและให้คำนึงถึงเกณฑ์ตัวแปรต่าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนเปิดเผยข้อมูลการคลังอย่างครบถ้วน โดยอาจมีรายงานงบประมาณฉบับประชาชนที่สามารถอ่านได้ง่าย ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและครอบคลุมเนื้อหาการคลังของพื้นที่และจังหวัด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสประชาชนสามารถติดตามการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าสูงสุด

## พลอากาศตรี เฉลิมชัย เครืองาม

๑. ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... มาตรา ๓๓ ได้กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณซึ่งได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในกำกับของรัฐ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล (ยกเว้นศาลทหาร) หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

และหน่วยงานขององค์กรอัยการ ดำเนินการ “... จ่ายเงินหรือก่อกั้นผู้พ้นได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น” นั้น กรณีการก่อกั้นผู้พ้นโดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น อาจเป็นช่องทางของกฎหมายที่ให้อำนาจภาครัฐดำเนินการตราพระราชบัญญัติพิเศษเพื่อกู้เงิน ในลักษณะเดียวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ได้

ดังนั้น เพื่อให้การก่อกั้นผู้พ้นของภาครัฐมีความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังของรัฐ รวมทั้ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ เรื่อง “ประธานรัฐสภาแสดงความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรแสดงความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่” จึงขอเสนอให้พิจารณาตัดความ “หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น” ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง และพิจารณาเพิ่มวรรคสองในมาตราดังกล่าว โดยมีความ ดังนี้ “การบัญญัติกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินเป็นการเฉพาะ จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และให้นำเงินนั้นส่งคลังเป็นเงินแผ่นดิน”

๒. ในปัจจุบัน กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณและการเงินการคลังของไทย มิได้บัญญัติให้หน่วยรับงบประมาณต้องรายงานรัฐสภาเกี่ยวกับสถานะและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว ทำให้การตรวจสอบหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งขาดความโปร่งใสและไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการเสนอให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... เพื่อกำหนดหน้าที่ให้หน่วยรับงบประมาณต้องรายงานรัฐสภาเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณ แผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่อยู่ในระหว่างการจัดทำงบประมาณด้วย ไม่ว่าจะหน่วยรับงบประมาณดังกล่าวจะขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว การบังคับใช้กฎหมายจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะต้องมีการบัญญัติหน้าที่ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและมีผลบังคับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงขอเสนอแนะให้พิจารณาบัญญัติมาตราที่กำหนดหน้าที่ให้หน่วยรับงบประมาณรายงานรัฐสภาเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

๓. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัตินิยามความหมายของเงินแผ่นดินไว้ด้วย ซึ่งช่วยให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความหมายและลักษณะของบรรดาเงินที่จะเป็นเงินแผ่นดิน รวมทั้ง สามารถป้องกันการดำเนินการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบงบประมาณและการคลังภาครัฐของประเทศด้วย ดังนั้น ขอเสนอให้พิจารณาบัญญัตินิยามเงินแผ่นดินตามที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่าง ไว้ในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... โดยมีความ ดังนี้ “... เงินแผ่นดิน หมายถึง เงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน และให้หมายความรวมถึง เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม”

## นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์

รายงานของคณะกรรมการได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเกี่ยวกับระบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ ซึ่งนับเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวประสบผลสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนะข้อสังเกตประการต่าง ๆ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... มาตรา ๒๔ ได้กำหนดยกเว้นให้หน่วยงานบางประเภท ซึ่งได้แก่ หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล (ยกเว้นศาลทหาร) หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานขององค์กรอัยการ สามารถจัดเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยเงินนอกงบประมาณดังกล่าว ได้แก่ บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานได้จัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์หรือมีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่าย รวมทั้งเงินกู้ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวได้กู้เองหรือให้กระทรวงการคลังกู้ให้ เพื่อใช้ในการบริหารโครงการ และเงินที่เกิดจากการให้ภาคเอกชนลงทุนในกิจการของรัฐด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิได้เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจอธิปไตยในด้านนิติบัญญัติหรือตุลาการ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล และหน่วยงานขององค์กรอัยการ ดังนั้น จึงขอเสนอให้พิจารณาทบทวนบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สามารถจัดเก็บเงินนอกงบประมาณไว้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

๒. การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของภาครัฐ เป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เช่น ธนาคารออมสิน หรือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นต้น โดยสถาบันการเงินดังกล่าวจะทำหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำ ผ่านกลไกการดำเนินงานของสถาบันการเงิน อาทิ การให้ภาคเอกชนกู้เงินเพื่อนำไปใช้ประกอบธุรกิจ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นได้ตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ นั้น สถาบันการเงินสามารถรองรับงบประมาณจากภาครัฐเพื่อใช้ดำเนินการต่าง ๆ ได้ โดยจะมีการจัดทำบัญชีนโยบายที่เรียกว่า บัญชีการบริการสาธารณะ (Public Service Account) เพื่อความชัดเจน ด้วยเหตุนี้ การบัญญัติให้มีกฎหมายควบคุมการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของภาครัฐผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จึงเป็นประโยชน์ต่อนโยบายการคลังของประเทศ แต่การควบคุมสถาบันการเงินเฉพาะกิจควรดำเนินการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดินตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลเท่านั้น ไม่ควรควบคุมการดำเนินการอื่น ๆ ที่เป็นไปตามหลักการของธนาคารและไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาล

๓. ข้อเสนอให้มีการกำหนดเพดานสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เป็นข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อโครงสร้างการคลังของประเทศ อย่างไรก็ตาม การกำหนดเพดานสัดส่วนหนี้สาธารณะดังกล่าวควรคำนึงถึงกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งภาครัฐอาจมีความจำเป็นต้องกู้เงินเป็นพิเศษ เช่น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังนั้น จึงขอเสนอให้พิจารณากำหนดเพดานสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะ โดยคำนึงถึงกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย

๔. การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางในรายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น นั้น การดำเนินการจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด และจะต้องเป็นไปตามหลักการสี่ประการ ซึ่งเรียกว่า หลักการ ๔ T ด้วย กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การเบิกจ่ายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (Target)

ประการที่สอง การเบิกจ่ายจะต้องมีความโปร่งใส (Transparent)

ประการที่สาม การเบิกจ่ายจะต้องมีลักษณะเป็นการชั่วคราว (Temporary) โดยเบิกจ่ายเฉพาะเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็น เกิดขึ้นเท่านั้น

ประการที่สี่ การเบิกจ่ายจะสามารถดำเนินการได้เฉพาะในช่วงเวลาที่สถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็น ดำรงอยู่เท่านั้น (Timely)



๕. การบริหารนโยบายการคลังของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ควรจะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างของหน่วยงาน ส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งในด้านรูปแบบและพื้นที่การปกครอง เพื่อลดความซ้ำซ้อนและทำให้การบริหารนโยบายดังกล่าว เกิดการบูรณาการ

### นายสมชัย ฤชุพันธุ์

๑. ระบบการเงินการคลังสากลที่ใช้ในนานาประเทศ จะไม่คำนวณรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ประเภทสถาบันการเงิน ให้เป็นหนี้สาธารณะของประเทศ เนื่องจากเหตุผลสองประการ กล่าวคือ

๑) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการคลัง หรือ fiscal function ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเงินของภาครัฐ และควบคุม กำกับดูแลโดยกระทรวงการคลัง แต่เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการเงิน หรือ monetary function เช่น การดูแลรักษาค่าเงิน อัตราเงินเฟ้อ หรืออัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น โดยหน่วยงานที่ควบคุมและกำกับดูแล คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ประเภทสถาบันการเงิน จึงไม่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้ของรัฐ (ภาษี) การดำเนินการเกี่ยวกับรายจ่ายของรัฐ (งบประมาณแผ่นดิน) เงินนอกงบประมาณ การกู้เงิน หรือการบริหารจัดการทรัพย์สินของแผ่นดิน อันเป็นภารกิจทางการคลัง

๒) การคำนวณรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินเป็นหนี้สาธารณะ จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นใจทางเศรษฐกิจและมีผลต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศได้

ดังนั้น จึงขอให้พิจารณาทบทวนข้อเสนอในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานหนี้สาธารณะของประเทศ โดยคำนวณรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินไว้ด้วย

๒. ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... มาตรา ๔ วรรคแปด กำหนดนิยามหน่วยรับงบประมาณ ให้หมายความรวมถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในเชิงพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ จึงควรมีอิสระในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น ไม่ควรกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นหน่วยรับงบประมาณ เพราะอาจเกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ แต่ควรสนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีและแสวงหารายได้ต่าง ๆ ได้เอง และให้นำเงินนั้นไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ต่อไป โดยวิธีการดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

๓. การให้นำเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่ง มารวมเป็นเงินในงบประมาณ พร้อมทั้ง ให้กองทุนต่าง ๆ ที่ดูแลเงินทุนหมุนเวียนนำส่งคลังด้วย นั้น ขอเสนอให้พิจารณาทบทวน เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนไม่ได้เป็นเงินที่มาจากภาครัฐทั้งหมด แต่เป็นเงินที่มีที่มาหลากหลาย เช่น เงินทุนหมุนเวียนในกองทุนเงินทดแทน มาจากการจ่ายเงินสมทบของนายจ้าง เพื่อเป็นเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตาย จากการทำงานที่จ้าง หรือ เงินทุนหมุนเวียนในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มาจากเงินเดือนของข้าราชการที่สะสมเข้ากองทุนเป็นประจำทุกเดือน ร่วมกับเงินที่ภาครัฐส่งเข้ากองทุนในฐานะนายจ้าง โดยเงินดังกล่าวจะจัดสรรเป็นสวัสดิการให้แก่ข้าราชการภายหลังเกษียณอายุราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดให้นำเงินทุนหมุนเวียนส่งคลังอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศได้ เนื่องจาก ในทางปฏิบัติ กองทุนต่าง ๆ จะมีการนำเงินทุนหมุนเวียนไปลงทุนตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เช่น การซื้อพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น แต่เมื่อกำหนดให้นำส่งคลังจะทำให้กองทุนไม่สามารถนำเงินดังกล่าวไปลงทุนและไม่ก่อให้เกิดดอกผลในทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมได้

ระเบียบวาระที่ ๓.๒ รายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด

**ข้อสังเกตของสมาชิกในที่ประชุม**

**นายสมพงษ์ สระกวี**

ในอดีตมีกระแสเรียกร้องความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมจนก่อให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม แต่การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวก็ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร ดังนั้น หากมีการกำหนดตัวชี้วัดอย่างเปิดเผยและประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัด ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมก็จะส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกิดความเป็นธรรมและเป็นไปตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม รวมทั้งประชาชนและอารยประเทศจะเกิดความเชื่อถือและยอมรับในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

**นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์**

๑. ประเทศไทยมีกฎหมายที่ดีเป็นจำนวนมาก แต่การบังคับใช้กฎหมายยังต้องมีการปรับปรุงในหลายเรื่อง ดังนั้น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัดจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเกิดสัมฤทธิ์ผล อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

๒. การกำหนดตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่ถูกต้องให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริง เพราะหากหน่วยงานเน้นผลผลิตมากกว่าผลลัพธ์ก็จะทำให้ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานขาดประสิทธิภาพได้ เช่น กรณีบางพื้นที่มีจำนวนคดีความน้อย ซึ่งอาจเข้าใจได้ว่าการปฏิบัติงานมีผลลัพธ์ที่ดี คือ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในข้อเท็จจริงแล้วอาจพบว่า พื้นที่ดังกล่าวมีปริมาณคดีความจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่มีผลลัพธ์จากการปฏิบัติงาน เป็นต้น

**พลตำรวจเอก ชิตชัย วรรณสถิตย์**

๑. ที่ผ่านมานำหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินผลกันเองในแต่ละหน่วยงาน ทำให้ตัวชี้วัดดังกล่าวมีลักษณะเป็นระบบปิดที่บุคคลภายนอกหน่วยงานไม่สามารถรับรู้เกี่ยวกับข้อมูลตัวชี้วัดและผลการประเมินของแต่ละองค์กร ดังนั้น การกำหนดตัวชี้วัดควรเป็นระบบเปิดเพื่อให้บุคคลภายนอกหรือผู้ประเมินกลางสามารถตรวจสอบความเที่ยงตรงของตัวชี้วัด รวมทั้งเกิดการยอมรับและเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

๒. การนำตัวชี้วัดเรื่องสมรรถภาพซึ่งประกอบด้วย ๑) ความพร้อมด้านอุปกรณ์เครื่องมือ ๒) ความพร้อมด้านทรัพยากรบุคคล และ ๓) ประสิทธิภาพในการบริหารงาน มาประเมินการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจจะทำให้ผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ เพราะหน่วยงานดังกล่าวมีอุปกรณ์เครื่องมือที่เกี่ยวข้องไม่เพียงพอต่อพื้นที่การปฏิบัติงาน ดังนั้น การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดเรื่องสมรรถภาพจะช่วยทำให้หน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ต้องพิจารณาแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานและสนับสนุนทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อหน่วยงานให้เพียงพอและเหมาะสมด้วย

### นายกษิต ภิรมย์

ขณะนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวควรมีการประสานงานร่วมกับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งควรให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นองค์กรกลางเป็นผู้ขับเคลื่อนการปฏิรูปก่อนก่อให้เกิดความโปร่งใสและเร่งดำเนินการปฏิรูปได้อย่างรวดเร็ว

### พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช

๑. ปัจจุบันมีประเด็นปัญหาที่นานาชาติให้ความสำคัญ แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศไทยในมุมมองของต่างประเทศ ดังนั้น ในรายงานฉบับนี้ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับประเมินผลการตรากฎหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่ครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

๒. การขับเคลื่อนการปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แนวทางการปฏิรูปที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม แต่ในกรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสบปัญหาการบูรณาการการทำงานร่วมกันอาจจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามแผนงานปฏิรูปโดยเฉพาะ

๓. ในอนาคตปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติจะมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังนั้น ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับประเมินความสามารถในการจัดการและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

### นายวิทยา แก้วภราดัย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาส่วนใหญ่มักจะเริ่มต้นจากองค์กรตำรวจซึ่งมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันอยู่เป็นจำนวนมาก และมีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายหน่วยงาน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยกำหนดให้นิติกรประจำหน่วยงานต่าง ๆ ที่ผ่านการอบรมจากองค์กรตุลาการ สามารถเป็นผู้ฟ้องคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถบังคับใช้กฎหมายในความรับผิดชอบได้เต็มประสิทธิภาพ

### พลตำรวจเอก เรืองศักดิ์ จริตเอก

๑. การกำหนดตัวชี้วัดควรจะต้องทำความเข้าใจในเรื่องของอัตลักษณ์ (ความเป็นตัวตน) และโครงสร้างลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาประกอบกันด้วย เช่น โครงสร้างของงานตำรวจ เป็นต้น ซึ่งประกอบด้วย งานป้องกันและปราบปราม งานสืบสวน งานสอบสวน งานจราจร และงานอำนวยการ ดังนั้น การกำหนดตัวชี้วัดจึงต้องพิจารณาถึงลักษณะที่สำคัญของงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีอยู่ว่าจะสามารถกำหนดตัวชี้วัดต่าง ๆ ไว้อย่างไร เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สอดคล้อง และเหมาะสมกับลักษณะของงานดังกล่าว

๒. ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดเท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามลักษณะของงาน โดยนำตัวชี้วัดทางทฤษฎีมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม เพราะถึงแม้ว่าตัวชี้วัดบางตัวในทางทฤษฎีจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานก็ตาม แต่ถ้าหากไม่สามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในงานนั้นได้ ก็ไม่ควรนำมากำหนดเป็นตัวชี้วัด เช่น การใช้ทรัพยากรน้อยแต่ได้ผลลัพธ์มาก เป็นต้น หากนำตัวชี้วัดนี้มาปรับใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในงานด้านตำรวจแล้ว อาจจะไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากในปัจจุบัน

เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องปฏิบัติงานหรือปฏิบัติหน้าที่ในหลาย ๆ ด้าน ทำให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในลักษณะของงานหรือปริมาณของงานที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องรับผิดชอบด้วย

๓. รัฐควรมีการสนับสนุนทรัพยากรพื้นฐาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ เช่น การสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ หรือเครื่องมือต่าง ๆ เป็นต้น เพราะหากรัฐไม่มีการสนับสนุนทรัพยากรเหล่านี้แล้ว ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะกำหนดตัวชี้วัดหรือนำตัวชี้วัดต่าง ๆ มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

กลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกันและบรรเทา  
ผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย  
สำนักกรรมการ ๓