

ด่วนที่สุด

ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/๒๖๑๘



สารบัญ	19116	วันที่	208
วันที่	24 กค 58	เวลา	14.00
สถานที่	14.00		

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณ

ด้วยในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๒/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอรายงาน เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณ ต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง ผลการพิจารณาศึกษารายงาน เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

๑.๑ วิธีการงบประมาณ

วิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีกระบวนการรูปแบบเดียวที่เน้นให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำคำของบประมาณและเสนอผ่านกระทรวงไปยังสำนักงบประมาณ วิธีการงบประมาณดังกล่าวซึ่งเปิดพื้นที่น้อยมากสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน วิธีการงบประมาณจึงควรต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้ประชาชนได้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการกำหนดและตัดสินใจในการใช้งบประมาณเพื่อบริหารท้องถิ่นและประเทศ

๑.๒ กระบวนการจัดทำคำของบประมาณ

กระบวนการจัดทำคำของบประมาณในปัจจุบันมีปฏิทินงบประมาณที่ต้องเริ่มกระบวนการล่วงหน้า ๑.๕ - ๒.๕ ปี ภายใต้สถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การพิจารณางบประมาณล่าช้าเมื่อได้รับการอนุมัติสถานการณ์/ปัญหาจะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว กระบวนการจัดทำคำของบประมาณจึงขาดความยืดหยุ่นที่จะสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนเท่าที่ควร

๑.๓ การวิเคราะห์งบประมาณเพื่อจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ

ในปัจจุบันคำของบประมาณทั้งหมดจากทุกกระทรวงจะถูกส่งตรงไปยังสำนักงบประมาณ โดยแทบทั้งหมดจะไม่มี การตัดทอนจากกระทรวงเลยทำให้ภาระหนักไปอยู่กับสำนักงบประมาณในการวิเคราะห์งบประมาณและเป็นการง่ายที่การเมืองจะเข้าแทรกแซง

๑.๔ งบประมาณที่ถูกจัดสรรลงในพื้นที่มีสภาพเป็นเบี้ยหัวแตก

ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่าจะมีโครงการอะไรลงในจังหวัด และได้รับงบประมาณเท่าไรได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ของกระทรวงกรมต่าง ๆ มักมีการเปลี่ยนแปลงรายการ ทำให้ไม่อาจวางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ งบประมาณจึงมักจะเป็นเบี้ยหัวแตกไม่ส่งผลต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นขึ้นเป็นอัน -

๑.๕ กระบวนการชี้แจงงบประมาณ

การชี้แจงงบประมาณในปัจจุบันเป็นการให้หัวหน้าส่วนราชการรายกรมต้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ซึ่งในแต่ละปีสิ้นเปลืองเวลาและโอกาสทั้งที่โดยหลักการแล้วควรให้รัฐมนตรีว่าการที่ประจำแต่ละกระทรวง ต้องเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ

๑.๖ การติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณและการตรวจสอบ

แนวทางการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันเน้นรายการกิจกรรมแบบ item based มากกว่าการเน้นที่ผลลัพธ์ (Result based) เนื่องจากอยู่บนพื้นฐานความคิดในการป้องกันการรั่วไหลจึงต้องมีการควบคุมอย่างเข้มข้น ซึ่งในด้านหนึ่งเป็นสิ่งดี แต่ผลกระทบอีกด้านคือทำให้ไม่เกิดความยืดหยุ่นที่จะปรับเข้ากับบริบทที่หลากหลายของความเป็นจริง

๒. ผลที่คาดว่าจะได้รับการปฏิรูป

๒.๑ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการที่กระทบต่อตนเองโดยตรงและการเสริมสร้างประชาธิปไตย

โดยการออกแบบกระบวนการจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่ โดยกระบวนการจะเริ่มจากล่างขึ้นบนสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป่ามากขึ้น เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ผ่านกระบวนการจัดทำแผนชุมชน ท้องถิ่น จนถึงระดับจังหวัด

๒.๒ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณแผ่นดิน

การจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ที่ครอบคลุม งบท้องถิ่นและงบที่ผ่านกระทรวงตามภารกิจ โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือ จะทำให้สามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ได้

๒.๓ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและลดการทุจริตในการใช้งบประมาณ

โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณผ่านเวทีสมัชชาพลเมืองระดับต่าง ๆ รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลการคลังและงบประมาณทั้งระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดการตรวจสอบนักการเมืองโดยภาคประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

๓. กรอบระยะเวลาในการปฏิรูป

๓.๑ ขั้นตอนและกรอบระยะเวลา ในระยะที่ ๑ ภายใน ๖ เดือนแรก มีประเด็นผลการดำเนินงานและตัวชี้วัดความสำเร็จ ดังนี้

๓.๑.๑ ผลการดำเนินการ

- การปรับกลไกและกระบวนการทำแผนการพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น

- การจัดทำแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ภาคประชาสังคม เพื่อให้สามารถมีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

- การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับประชาชนและหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น

- การวิเคราะห์จำแนกภารกิจที่กระทรวงจะพึงถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ

๓.๑.๒ ตัวชี้วัดความสำเร็จ

- กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปรับกลไก กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น

- มีแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถมีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม
- ประชาชนและหน่วยงานมีความเข้าใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ เห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วม
- มีแผนการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะผูกพันการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน

๓.๒ ระยะที่ ๒ ภายใน ๑ ปีต่อไป มีประเด็นผลการดำเนินงานและตัวชี้วัดความสำเร็จ ดังนี้

๓.๒.๑ ผลการดำเนินงาน

- การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- การนำแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติ
- การปรับวิธีคิดและเพิ่มศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น
- การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงานคลัง และการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม
- การพัฒนาระบบข้อมูลการคลังของท้องถิ่น ให้สามารถรายงานรายได้รายจ่าย และดุลการคลังได้อย่างรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ
- การเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๖๐

๓.๒.๒ ตัวชี้วัดความสำเร็จ

- กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้รับการแก้ไข
- ชุมชนและภาคประชาสังคมตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณของพื้นที่ของตน
- สำนักงานจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจในบทบาทและกระบวนการจัดทำงบประมาณท้องถิ่น และงบประมาณจังหวัด
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดหารายได้ และสามารถจัดกระบวนการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและงบประมาณ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ
- ระบบข้อมูลการคลังท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และให้ข้อมูลได้ทันที
- การจัดทำค่าของงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณไปสู่พื้นที่เป็นไปตามแผนและแนวทางที่มีการออกแบบไว้

๓.๓ ระยะที่ ๓ ภายใน ๓ ปีต่อไป มีประเด็นผลการดำเนินงานและตัวชี้วัดความสำเร็จ ดังนี้

๓.๓.๑ ผลการดำเนินงาน

- การติดตามและประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการทำแผนและงบประมาณตามพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ปัญหาอุปสรรคในระบบงบประมาณใหม่
- การวางระบบการเปิดเผยข้อมูลการคลังของท้องถิ่นและจังหวัด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถติดตามการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณได้

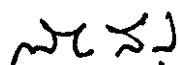
๓.๓.๒ ตัวชี้วัดความสำเร็จ

- ระบบงบประมาณตามพื้นที่ที่สามารถเดินได้ดีและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดไว้
ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข

- มีระบบการเปิดเผยข้อมูลการคลังของท้องถิ่นและจังหวัด รวมทั้งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่สามารถค้นหาได้จากเว็บไซต์

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายเทียนฉาย กีระนันท์)

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๔๐

โทรสาร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๒