

บทความวิชาการ (Academic articles)

**แนวทางการพัฒนากลไกการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณภาครัฐ:
ข้อค้นพบจากการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา**
**Guidelines for Developing Mechanisms of Public Budget Planning
and Monitoring: Findings from the Practices of
the Senate Monitoring Budget Administration Committee**

ศุภโชค ศาลากิจ^{1*}
Supphachoke Salakit^{1*}

¹ สมาชิกวุฒิสภา ประเทศไทย

Senator, Thailand

* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author): ศุภโชค ศาลากิจ (Supphachoke Salakit)

E-mail: Supachoke6395@gmail.com

Received: 21 กันยายน พ.ศ. 2568, Revised: 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568, Accepted: 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาบริบทของการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณภาครัฐภายใต้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญผ่านการดำเนินการของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในเชิงปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) การทำความเข้าใจรอบการดำเนินงานของงบประมาณภาครัฐ 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากโครงการที่คณะกรรมการฯ ได้ติดตามผลการดำเนินการด้านงบประมาณจากโครงการและหน่วยงานที่ขอรับงบประมาณ และ 3) สังเคราะห์แนวทางพัฒนากลไกการบริหารงบประมาณซึ่งเป็นทรัพยากรหลักให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จากการศึกษาพบว่า แม้ระบบงบประมาณของไทยจะมีกลไกกำกับหลายระดับ หากแต่ยังประสบปัญหาสำคัญ เช่น การจัดทำงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และความต้องการของพื้นที่และประชาชน โครงการที่เกี่ยวข้องกับก่อสร้างพื้นฐานไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ปัญหาจากระบบจัดซื้อจัดจ้างและ e-bidding ที่ก่อให้เกิดการทิ้งงาน งานไม่สำเร็จรวมถึงการติดตามและประเมินผลที่ยังขาดการเชื่อมโยงเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ยังสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เช่น ขั้นตอนบางอย่างซ้ำซ้อนในขณะที่ยังขาดข้อมูลที่บูรณาการและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อค้นพบนำไปสู่ข้อเสนอแนวทางพัฒนากลไกในการจัดทำและติดตามงบประมาณภาครัฐ คือ 1) การปรับปรุงขั้นตอนการจัดทำงบประมาณให้มีการประเมินความคุ้มค่าตั้งแต่ระดับแผน 2) สร้างกลไกส่งเสริมให้เกิดการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมโดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่กระบวนการทบทวนและวางแผนงบประมาณ และ 3) พัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบให้ครอบคลุมทุกมิติของวงจรงบประมาณ โดยสรุป แนวทางเหล่านี้จะช่วยพัฒนากลไกในการบริหารงบประมาณภาครัฐในเชิงนโยบายให้มีความเป็นระบบ โปร่งใส และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะอย่างตรงเป้าหมาย เป็นการยกระดับธรรมาภิบาลในกระบวนการนโยบายที่จะเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนและนำไปสู่การบริหารงบประมาณของรัฐได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การบริหารงบประมาณภาครัฐ, กลไกการติดตามงบประมาณ, การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

Abstract

This article examines the context of public budget planning and monitoring under the Senate's authorities as provided by the Constitution of Thailand, through the practice of the Committee on Monitoring Budget Administration of the Senate. The aims are to: (1) explain the framework of public budget operations; (2) examine the problems and obstacles emerging from budget-related projects tracked by the Senate Committee from implementing units; and (3) synthesize recommendations for developing budget administration mechanisms, considered essential public resources to make the system more effective, transparent, and aligned with community needs. The study finds that although Thailand's budget system has multi-level oversight mechanisms, several significant issues persist. These include misalignment between budget formulation and national strategies or local/community priorities; public construction projects not utilized as intended; problems within procurement and e-bidding systems leading to contract abandonment; and monitoring and evaluation practices that lack qualitative linkage. Structural constraints are also evident, such as fragmented data integration and insufficient community participation. Based on these findings, the article proposes the following pathways for improving public budget planning and monitoring: (1) enhancing the budget formulation process by incorporating value-for-money assessments at the planning stage; (2) establishing mechanisms for genuine public participation beginning with budget review and planning; and (3) developing monitoring systems that cover all dimensions of the budget cycle. In summary, these approaches strengthen policy-level budget management mechanisms to become more systematic, transparent, and responsive to public interests. In turn, these processes will enhance governance in the policy process, build public trust, and improve government budget management in terms of value and effectiveness.

Keywords: Public Budget Management, Budget Monitoring Mechanisms, Participatory Budgeting

บทนำ

งบประมาณภาครัฐนับเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศ เนื่องจากงบประมาณของรัฐ คือ เม็ดเงินของแผ่นดินที่จะถูกจัดสรรไปยังโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้นการดำเนินการต่าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐจึงเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ดำเนินการโดยรัฐ ซึ่งให้เห็นผลสัมฤทธิ์ในการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการบริหารที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว ทั้งนี้ หากการนำงบประมาณไปดำเนินการให้มีประสิทธิภาพก็จะนำไปสู่ประโยชน์ของประเทศชาติและสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐ ในทางตรงกันข้ามการดำเนินการด้านงบประมาณที่ขาดความรอบคอบเกิดข้อพิพาทและข้อร้องเรียน ขาดความโปร่งใสหรือไม่ตรงกับความต้องการของสังคม

จะก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งในด้านทรัพยากรที่สำคัญของชาติและนำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานภาครัฐ

ด้วยเหตุนี้การดำเนินการด้านงบประมาณภาครัฐจึงเป็นงานที่สำคัญ เนื่องจากการเป็นศูนย์รวมการบริหารงบประมาณของแผ่นดินที่จะต้องจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานและโครงการของรัฐทั้งหมด นอกจากนั้นการดำเนินการด้านงบประมาณยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม กระบวนการต่าง ๆ จะถูกนำไปดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกรอบกฎหมายร่วมกันกับกลไกและขั้นตอนในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าระบบงบประมาณของประเทศไทยจะถูกออกแบบให้มีความเป็นทางการและมีกลไกตรวจสอบหลายระดับ หากแต่จากผลการปฏิบัติงานในการติดตามการบริหารงบประมาณภาครัฐของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภาที่ผ่านมากลับยังพบข้อจำกัดและปัญหาหลายประการ ตัวอย่างเช่น การจัดทำงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและความต้องการของพื้นที่ของโครงการชลประทานจังหวัดอำนาจเจริญที่ใช้งบประมาณ 4.5 ล้านบาท ในการก่อสร้างที่เก็บกักน้ำและกระจายน้ำเพื่อการเกษตร ในเขตพื้นที่สถานีสูบน้ำไฟฟ้าบ้านถ่อน ตำบลไม้กลอน อำเภอพนา จังหวัดอำนาจเจริญ แต่ได้มีการเปิดทดลองใช้เพียงครั้งเดียวในวันส่งมอบและไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งโครงการเหล่านี้จะก่อให้เกิดภาระหนี้ในการดูแลรักษาภายหลัง หรือโครงการสร้างสนามกีฬาของตำบลสะเตงนอก อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา โดยใช้งบประมาณถึง 114 ล้านบาทและเมื่อส่งมอบให้เทศบาลเมืองสะเตงนอกแล้ว แต่อาคารกลับเริ่มชำรุดหลังจากใช้งานได้ไม่นาน รวมไปถึงโครงการก่อสร้างเสร็จสิ้นในเชิงกายภาพแต่ถูกทิ้งร้างขาดการบำรุงรักษาและไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริงอื่น ๆ เป็นต้น (คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา, 2568) โดยปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้อนุมานได้ว่า การบริหารงบประมาณภาครัฐยังขาดกลไกในการดำเนินการที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณยังขาดความเชื่อมโยงต่อความต้องการของประชาชน และจำเป็นต้องศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาให้เกิดแนวปฏิบัติที่นำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการบริหารงบประมาณภาครัฐมีความเกี่ยวพันเชิงศาสตร์ในการบริหารหลายมิติ อาทิ การบริหารงานคลังและงบประมาณที่เน้นการบริหารการเงิน การบริหารองค์กรที่ประกอบไปด้วยการจัดการระบบ กลไก กระบวนการในการจัดการให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้ง มิติของกระบวนการนโยบายที่เน้นผลสัมฤทธิ์ในการนำงบประมาณไปดำเนินการเช่นเดียวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทุกมิติยังคงอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

วัตถุประสงค์

บทความนี้มุ่งประเด็นไปที่การใช้กรอบแนวคิด หลักการในเชิงบริหารจัดการมาศึกษากระบวนการระบบและกลไกของการดำเนินการจัดทำ และติดตามบริหารงบประมาณของรัฐเพื่อการค้นหาแนวทางในการพัฒนากลไกดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น บทความจึงประกอบด้วยวัตถุประสงค์ คือ

1. การอธิบายบริบทการดำเนินงานด้านงบประมาณภาครัฐเพื่อทำความเข้าใจกระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณงานภาครัฐในประเทศไทย

2. ศึกษาการติดตามบริหารงบประมาณของรัฐผ่านการปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการติดตามบริหารงบประมาณ วุฒิสภา เพื่อให้ได้มาซึ่งสาเหตุปัญหา อุปสรรครวมถึงข้อค้นพบที่จะนำไปสรุปแนวทางปรับปรุงและพัฒนาต่อไป

3. การสังเคราะห์ข้อสรุปและนำไปสู่แนวทางการพัฒนาต่อไปในการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ลดการสูญเสียทรัพยากรและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน และประเทศชาติอย่างคุ้มค่า

เนื้อหา

1. แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและติดตามงบประมาณ

การบริหารงบประมาณภาครัฐเป็นกระบวนการสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐ เนื่องจากการงบประมาณมิได้เป็นเพียงการบริหารตัวเลขทางการเงินหรือการคลัง หากแต่เป็น “เครื่องมือเชิงนโยบาย” ที่สะท้อนกระบวนการในการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบริหารงบประมาณจึงเป็นกระบวนการที่ผสมทั้งมิติของการจัดการองค์กร (Organizational management) และการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public policy process) เข้าไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ จากภูมิหลังของปัญหาที่กล่าวไว้ข้างต้น จึงทำให้การศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาการบริหารงบประมาณภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “กลไกการจัดทำและติดตามงบประมาณ” จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดที่สามารถอธิบายทั้งมิติในการบริหารจัดการเชิงองค์กร มิติการจัดสรรทรัพยากร และมิติการมีส่วนร่วมทางสังคมอย่างรอบด้าน ในการนี้บทความนี้ได้เลือก 3 แนวคิดหลักเพื่อเป็นกรอบในการศึกษา ได้แก่

1) แนวคิดด้านงบประมาณและการคลังภาครัฐ ซึ่งเน้นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการใช้จ่ายภาครัฐ โดยสำนักงบประมาณ (2563) ได้ระบุว่า การบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายจะต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งงบประมาณที่จัดทำต้องมีการเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์และแผนงานจังหวัดและท้องถิ่น รวมไปถึงการใช้งบประมาณสนับสนุนทิศทางการพัฒนาประเทศจะต้องทำให้เกิดระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่า (Value for money) ดังนั้นการจัดทำงบประมาณควรคำนึงถึงประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับที่คุ้มค่ากับต้นทุนจริงที่ใช้ เพื่อให้การใช้จ่ายสาธารณะเกิดประโยชน์สูงสุดโดยไม่สิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2564)

2) แนวคิดหลักการโปร่งใสทางการคลังโดยใช้กรอบอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายเป็นฐานสำหรับหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ความโปร่งใสที่จะต้องมีคือการเปิดเผยข้อมูลผลการปฏิบัติงาน รายจ่าย การจัดซื้อจัดจ้างและการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามาตรวจสอบหรือแสดงความคิดเห็นได้ เป็นส่วนสำคัญของระบบงบประมาณที่ดี (คณะกรรมการการศึกษาการติดตามและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, 2568)

3) แนวคิดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory governance) ที่ปรากฏอยู่ในภูมิหลังของปัญหาในการบริหารจัดการด้านงบประมาณของรัฐที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการเชื่อมโยงให้เกิดการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการงบประมาณ อันเป็นการสร้างความชอบธรรมและการยอมรับในเชิงสังคมของการได้มาของโครงการที่มาจากประชาชน และจะตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, 2561)

โดย แสนสุริยา รักเสมอ (2566) ได้ศึกษาหลักการบริหารงบประมาณซึ่งสามารถสรุปได้ว่า การจัดทำงบประมาณต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Performance-based) หมายถึง งบประมาณต้องแสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลผลิต มีผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมให้ความสำคัญทั้งประสิทธิภาพนั้นคือจะต้องได้ผลผลิตสูงเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่รัฐได้จ่ายในงบประมาณนั้น รวมไปถึงต้องมีประสิทธิผลที่บรรลุผลตามเป้าหมายตามนโยบายที่ตั้งไว้ โดยจะต้องมีการจัดทำตัวชี้วัดที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายขององค์กร (Outputs-outcomes policy objectives) อย่างชัดเจน ซึ่งปัจจัยสำคัญในการจัดทำงบประมาณจึงควรประกอบไปด้วยระบบในการจัดทำจะต้องมีขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณเชิงผลสัมฤทธิ์ (Workflow/Steps) แผนงบประมาณจะต้องกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจของหน่วยงานหรือโครงการนั้น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมไปถึงต้องกำหนดตัวชี้วัด ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สามารถวิเคราะห์ความเชื่อมโยงกับทรัพยากรที่จะนำไปใช้ รวมทั้งต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายด้วยรายงานผลการดำเนินงานและสถานะการเงินต่อผู้บริหาร

นอกจากนั้น ขอบเขตในการศึกษาของบทความนี้ได้มุ่งอธิบายถึงระบบบริหารงบประมาณ-การเงิน ซึ่งโดยทั่วไปจะต้องเป็นแบบครบวงจร (Integrated PFM) โดยมีหลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบกำกับการใช้งบประมาณ (Good governance framework) อยู่ในทุกระบวนการของการบริหารงบประมาณ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักตรวจสอบได้ ร่วมกับหลักความคุ้มค่าเพื่อให้องค์กรน่าเชื่อถือ โปร่งใสและสามารถชี้แจงต่อสังคมได้ ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้ทั้ง 3 กรอบแนวคิดหลักที่นำมาใช้สำหรับวิเคราะห์ข้อมูลจากการทำงานของคณะกรรมการติดตามและบริหารงบประมาณ วุฒิสภา ชุดที่ 13 ในรอบปฏิบัติการติดตามตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2567 ถึง เดือนมกราคม พ.ศ. 2568 ที่ผ่านมา

2. หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการบริหารงบประมาณภาครัฐ

กระบวนการดำเนินงานด้านงบประมาณของประเทศไทยมีพื้นฐานอยู่บนกรอบกฎหมายและระเบียบที่กำหนดขั้นตอนตามหลักการและแนวคิดในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส มีวินัยและสามารถตรวจสอบได้ โดยกฎหมายสำคัญที่ใช้เป็นกลไกหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 (ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เดิม) โดยกำหนดขั้นตอนการจัดทำ พิจารณาและบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้อย่างเป็นระบบ ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ซึ่งมุ่งเน้นถึงหลักความคุ้มค่า โปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลัง โดยกระบวนการในการดำเนินการบริหารงบประมาณนี้เป็นภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ ยังรวมถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาและวุฒิสภาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้รัฐสภาและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและติดตามการใช้งบประมาณอีกด้วย

การดำเนินงานด้านงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้งบประมาณแผ่นดินจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องมีเอกสารประกอบครบถ้วนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาและตรวจสอบเอกสารในการจัดทำงบประมาณประกอบด้วยคำแถลงฐานะการคลังและนโยบายการเงินรายรับและรายจ่ายเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมาและปีงบประมาณปัจจุบัน คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับและคำชี้แจงเกี่ยวกับความจำเป็นของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละกิจกรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566) ทั้งนี้ เอกสารดังกล่าวจะต้องสะท้อนถึงการบริหารงบประมาณที่เน้นความโปร่งใส การตรวจสอบได้และความเป็นเหตุ

เป็นผลของการใช้จ่ายนั้น ๆ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ช่วยป้องกันการใช้งบประมาณโดยมิชอบ รวมถึงยังเป็นหลักการที่จะสนับสนุนความชอบธรรมในการบริหารงบประมาณของรัฐ

นอกจากพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่เป็นกรอบกฎหมายหลักในการนำมาใช้ในการดำเนินการบริหารงบประมาณแล้ว ในกระบวนการและขั้นตอนของการดำเนินการบริหารงบประมาณยังต้องเป็นไปตามเงื่อนไขข้อกำหนดของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในการจัดทำและบริหารงบประมาณ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ด้าน “วินัยการคลัง” โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกระดับตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม ไปจนถึงรัฐวิสาหกิจ ต้องดำเนินงานทางการเงินการคลังบนฐานรายได้จริง ไม่ก่อภาระหนี้เกินความจำเป็นและอยู่ในกรอบที่ก่อให้เกิดความสมดุลทางเศรษฐกิจ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561) ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องตั้งอยู่บนประมาณการรายได้ที่เชื่อถือได้และการใช้จ่ายงบประมาณต้องสอดคล้องกับประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ เกิดผลประโยชน์อย่างคุ้มค่าทั้งในระยะสั้น รวมไปถึงการสร้าง ความมั่นคงทางการเงินการคลังในระยะยาวด้วย (สำนักงานงบประมาณ, 2563) โดยหลักการเหล่านี้จะเป็นแนวทางในการช่วยลดความเสี่ยงจากการใช้งบประมาณแบบขาดดุลที่อาจกลายเป็นการขาดดุลสะสมอย่างต่อเนื่อง และจะสามารถทำให้ระบบการบริหารจัดการงบประมาณมีความยั่งยืนมากขึ้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ยังมีการวางระบบติดตามตรวจสอบที่เข้มงวด เช่น การจัดทำรายงานฐานะการคลังและหนี้สาธารณะ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินการคลังและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ โดยการดำเนินการเหล่านี้จะเป็นการสร้างความโปร่งใสของการบริหารงบประมาณ อันจะมีส่วนช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นทั้งในระดับภายในประเทศและระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนด “ความรับผิดชอบของผู้บริหาร” ซึ่งหากเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้กำหนดนโยบายด้านการคลังดำเนินการโดยประมาทเลินเล่อร้ายแรง หรือมีเจตนาฝ่าฝืนจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของประเทศจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2561) อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าข้อกำหนดต่าง ๆ ตามกรอบกฎหมายนี้ มีลักษณะที่เป็นมาตรการเชิงป้องกันปรามสร้างแรงกดดันให้ผู้บริหารให้ดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณอย่างระมัดระวังและรอบคอบ โดยในทางปฏิบัติพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ ยังถูกเชื่อมโยงกับกลไกการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล โดยทำหน้าที่เป็นเสมือน “กรอบนโยบายการคลัง” ที่ทุกหน่วยงานต้องยึดถือเป็นหลัก นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังช่วยให้กระบวนการจัดทำงบประมาณมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายของรัฐมุ่งไปสู่เป้าหมายระยะยาวมากกว่าการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า (สำนักงานงบประมาณ, 2562)

3. หน่วยงานหลักในการบริหารงบประมาณภาครัฐ

เนื่องจากการบริหารงบประมาณภาครัฐต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศในระดับยุทธศาสตร์ การบริหารงบประมาณภาครัฐที่จะต้องสนับสนุนทั้งข้อมูลและแนวทางกลยุทธ์ที่มีต่อระบบการเงิน การคลังทั้งในด้านการประเมินสถานะการเงิน การวางแผน การประมาณการจ่ายหรือเม็ดเงินที่จะสามารถนำไปใช้ในการบริหารรวมไปถึงสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับสถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่อาจมีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ โดยสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งบทความนี้ขอมุ่งประเด็นไปที่สำนักงานงบประมาณและวุฒิสภา เนื่องจากสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารงบประมาณภาครัฐในทุกขั้นตอนและวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยงาน

ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับและติดตามงบประมาณ อันเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการดำเนินงานบริหารงบประมาณของรัฐ (วัชรพงศ์ ขจร, 2567; สมภพ กระจับทุกข์, 2568)

3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณในการบริหารงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานสำคัญในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการกระบวนการในการบริหารงบประมาณทั้งระบบ โดยมีบทบาทตั้งแต่การวางแผนทบทวนงบประมาณที่ขอเสนอการจัดทำการบริหารงบประมาณ รวมไปถึงบทบาทในการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบร่วมกับหน่วยงานอื่น โดยการดำเนินการต่าง ๆ ย่อมมุ่งเน้นการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามหลักการดังกล่าวสำนักงานงบประมาณจึงยังต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐและหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ ให้สามารถบริหารงบประมาณได้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงแผนพัฒนาระดับพื้นที่ ทั้งนี้ ยังครอบคลุมงบประมาณทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นงบประมาณปกติหรือเงินนอกงบประมาณ อีกทั้งจะต้องส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการงบประมาณอีกด้วย (สำนักงานงบประมาณ, 2563)

จากการที่สำนักงานงบประมาณมีภารกิจที่ครอบคลุมทั้งการวางแผน จัดทำ การบริหาร ควบคุม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณรวมทั้งการรายงานผล และให้คำปรึกษาต่อหน่วยงานรัฐและรัฐบาล จึงนับได้ว่าสำนักงานงบประมาณเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลที่ทันสมัยและเชื่อถือได้ (วัชรพงศ์ ขจร, 2567) และตามกรอบทางกฎหมายที่กล่าวไว้ข้างต้น สำนักงานงบประมาณต้องดำเนินการด้านงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการปฏิบัติหน้าที่นี้จะทำให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามหลักกฎหมาย ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนและรัฐสภา โดยสำนักงานงบประมาณมีบทบาทในการดำเนินการดังต่อไปนี้

1) การเสนอแนะนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณ สำนักงานงบประมาณทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศและแผนพัฒนาระดับพื้นที่ นอกจากนี้ยังจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณตอบสนองต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ

2) การให้คำปรึกษาและคำแนะนำด้านงบประมาณ สำนักงานงบประมาณทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำหน่วยงานรัฐหรือหน่วยรับงบประมาณในการวางแผนและจัดทำงบประมาณ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้สอดคล้องกับภารกิจและความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน ทั้งยังช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3) การจัดทำงบประมาณและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งจัดเตรียมข้อมูลและคำชี้แจงประกอบการพิจารณาของรัฐสภา การจัดทำงบประมาณนี้ต้องคำนึงถึงวินัยทางการเงินการคลัง ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ

4) การปรับการจัดสรรงบประมาณตามสถานการณ์ สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเพิ่มหรือลดการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์และกำลังเงินของแผ่นดินเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

5) การบริหารและควบคุมงบประมาณ สำนักงานงบประมาณบริหารงบประมาณรายจ่ายและควบคุมการใช้จ่ายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า โดยเน้นการบรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนด การควบคุมงบประมาณเป็นกลไกสำคัญในการรักษาวินัยทางการเงินและความโปร่งใสของการบริหารงบประมาณ

6) การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล สำนักงานงบประมาณติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ พร้อมรายงานผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี การดำเนินงานเช่นนี้ช่วยให้สามารถประเมินประสิทธิผลและความคุ้มค่าของงบประมาณในมิติการบริหารจัดการภาครัฐ

สำนักงานงบประมาณมีบทบาทสำคัญในการจัดการงบประมาณแผ่นดินทั้งในระดับยุทธศาสตร์และระดับปฏิบัติการ ครอบคลุมตั้งแต่การเสนอแนวนโยบาย การให้คำปรึกษา การจัดทำงบประมาณ การบริหารและควบคุมงบประมาณ การติดตาม และประเมินผล รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบาทเชิงบรรยายนี้สะท้อนให้เห็นว่าสำนักงานงบประมาณไม่เพียงทำหน้าที่จัดการงบประมาณแต่ยังเป็นศูนย์กลางในการประสานงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (สำนักงานงบประมาณ, 2563)

3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาและวุฒิสภาในการบริหารงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 143 และ มาตรา 145 ได้กำหนดให้การตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นหน้าที่ของรัฐสภา โดยเบื้องต้นร่างกฎหมายดังกล่าวต้องเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระสามวาระ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ผู้แทนของประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, มาตรา 143) นอกจากนี้การอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังนับได้ว่าเป็นช่องทางในการตรวจสอบความเหมาะสม ความคุ้มค่าและความโปร่งใสของงบประมาณ สำหรับวุฒิสภาถึงแม้ว่าจะไม่มีอำนาจริเริ่มร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หากแต่วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างงบประมาณร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยเน้นการตรวจสอบความสอดคล้องกับกฎหมายและยุทธศาสตร์ชาติแม้ไม่สามารถไขสวาทสำคัญได้ แต่สามารถตั้งข้อสังเกตและใช้กลไกกรรมาธิการเพื่อติดตาม (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 17) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 270 ที่กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ ตลอดจนติดตามการจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, มาตรา 270) ซึ่งสรุปได้ว่าจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดได้ตามกรอบกฎหมายข้างต้น วุฒิสภาจึงสามารถใช้กลไกของคณะกรรมการทั้งสามัญและวิสามัญในการดำเนินการติดตามการบริหารงบประมาณ จากการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดการจัดสรรงบประมาณตรวจสอบ

การใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐ รวมถึงการอาศัยรายงานการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจของการตรวจสอบอีกด้วย (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2565)

ในการนี้ วุฒิสภามีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการสามัญด้านต่าง ๆ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหนึ่งในนั้นคือ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ในการติดตามการจตุรและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ โดยการดำเนินงานของคณะกรรมการรูปแบบนี้เป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยให้วุฒิสภามีความสามารถตรวจสอบโครงการและการใช้งบประมาณในเชิงปฏิบัติประกอบไปด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น การให้มีการชี้แจงของผู้บริหารหน่วยงานการลงพื้นที่ตรวจสอบ การจัดสัมมนาหรือการพิจารณาคำร้องจากประชาชน (สนทยา แสงเภา, 2556)

4. กระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศไทย

จากระเบียบข้อกำหนดภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้ถูกมาใช้เป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการงบประมาณ โดยกระบวนการงบประมาณ (Budget process) ที่มีลักษณะเป็นวงจร (Budget cycle) ที่ประกอบด้วยกลไกในการจัดการ ซึ่งจะถูกละเลี่ยนตามขั้นตอนต่ออย่างเนื่อง โดยกระบวนการในการจัดทำงบประมาณจะครอบคลุมถึงการกิจเงินต่าง ๆ ของหน่วยงานที่จะดำเนินการขอเสนองบประมาณ ให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาอนุมัติ การนำงบประมาณไปใช้ไปจนถึงกระบวนการในการติดตามและประเมินผลที่ซึ่งเกี่ยวข้องถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น

สำนักงบประมาณของรัฐบาลเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อการกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณของรัฐบาล (2562) ได้อธิบายว่า กระบวนการงบประมาณ (Budget process) เป็นการดำเนินงานด้านการงบประมาณแผ่นดินที่จัดลำดับขั้นตอนอย่างชัดเจน เริ่มจากการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget implementation) และการควบคุมงบประมาณ (Budget execution and control) ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบที่มีผลบังคับใช้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน โดย วรพงษ์ ขจร (2567) ได้สรุปวงจรงบประมาณ (Budget cycle) ที่ดำเนินการโดยสำนักงบประมาณ ดังนี้

กระบวนการที่ 1 การทบทวนและการวางแผนงบประมาณซึ่งถือเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการงบประมาณ โดยมีลักษณะเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการใช้จ่ายภาครัฐในงบประมาณถัดไป จุดมุ่งหมายสำคัญ คือ การวางแผนให้การใช้จ่ายสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปีและแผนแม่บทที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวแผนการปฏิรูปประเทศรวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งการทบทวนและการวางแผนงบประมาณจะต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลังของประเทศอันเป็นพื้นฐานในการประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการดังกล่าวที่สำคัญที่สุดทั้งนี้ สำนักงบประมาณมีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อกำหนดนโยบายงบประมาณในแต่ละปีซึ่งประกอบด้วยกำหนดวงเงินที่จำเป็นต่อการใช้จ่าย การคาดการณ์รายได้ของรัฐ และการกำหนดแนวทางการชดเชยในกรณีที่เกิดภาวะขาดดุลงบประมาณตลอดจนการกำหนดสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและการชำระหนี้สาธารณะให้อยู่ในกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, 2561)

กระบวนการที่ 2 การจัดทำงบประมาณเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับงบประมาณ โดยต้องจัดทำคำของบให้สอดคล้องกับภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. 2561 กำหนดให้แต่ละหน่วยงานที่รับงบประมาณยื่นคำขอตั้งงบประมาณผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และเสนอถึงผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณที่ซึ่งมีอำนาจในการวางหลักเกณฑ์ กำหนดวิธีการ และระยะเวลา รวมถึงประกาศปฏิทินงบประมาณประจำปี โดยคำขอตั้งงบประมาณจะต้องระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย แผนการปฏิบัติงาน รายละเอียดค่าใช้จ่าย ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, 2561)

อนึ่ง สำนักงบประมาณมีหน้าที่ในการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณโดยให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายรัฐบาล อีกทั้งยังมีอำนาจในการปรับลดค่าของงบประมาณตามความเหมาะสมที่ซึ่งพิจารณาจากภารกิจ ความสามารถในการเบิกจ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของแต่ละหน่วยงาน (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, 2561) โดยกระบวนการนี้จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำนักงบประมาณจะจัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

กระบวนการที่ 3 การอนุมัติงบประมาณเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากสำนักงบประมาณได้จัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านความเห็นชอบของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณแล้ว และได้การนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมเอกสารประกอบเสนอให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ โดยต้องเสนอต่อรัฐสภาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณใหม่ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, 2561) นอกจากนี้สำนักงบประมาณยังมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนควบคู่ไปกับกระบวนการดังกล่าว เพื่อให้การกำหนดงบประมาณมีความรอบด้านและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างกฎหมายมาถึง โดยการพิจารณามีทั้งหมด 3 วาระ ตามที่กำหนดไว้ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบและถ่วงดุลในขั้นตอนอนุมัติ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, 2561) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการทั้งหมด 3 วาระ วาระแรกเป็นการลงมติรับหลักการและตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณารายละเอียด วาระที่สองเป็นการพิจารณารายจ่ายตามกระทรวงและหน่วยงานตามที่คณะกรรมการธิการเสนอ และวาระสุดท้ายคือการลงमतือนุมัติร่างกฎหมาย ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถพิจารณาได้ภายในเวลาที่กำหนด จะถือว่าร่างดังกล่าวได้รับความเห็นชอบและส่งต่อไปให้วุฒิสภาพิจารณาภายใน 20 วัน โดยไม่มีอำนาจแก้ไข หากวุฒิสภา ไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาจะถือว่าเห็นชอบเช่นกัน จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยและ ประกาศใช้เป็นกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560)

กระบวนการที่ 4 การบริหารงบประมาณซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ อันเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนครอบคลุมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ โดยสำนักงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณผ่านกรมบัญชีกลางโดยใช้ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ GFMS นอกจากนี้ยังรวมถึงการจัดการเงินเหลือมือซึ่งมักเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติได้ทันภายในปีงบประมาณที่กำหนด ซึ่งโดยทั่วไปสำนักงบประมาณจะดำเนินการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการเป็นงวด ๆ งบประมาณ 2-3 ครั้งต่อปี โดยพิจารณาตามแผนการใช้จ่ายที่หน่วยงานจัดทำขึ้น การจัดสรรครั้งแรกจะครอบคลุมการดำเนินงานในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ จากนั้นจึงจัดสรรงบประมาณงวดที่สอง

สำหรับ 6 เดือนถัดมา นอกจากนี้อาจจะมีการอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมในบางกรณีที่เป็นเร่งด่วนหรือเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น

กระบวนการที่ 5 การประเมินผลซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของวงจรรบประมาณ โดยหน่วยที่รับงบประมาณมีหน้าที่จัดให้มีระบบติดตามและประเมินผลทั้งการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณชน เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณหน่วยงานต้องส่งรายงานผลการใช้จ่ายและผลการปฏิบัติงานต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณภายใน 45 วัน เพื่อให้สำนักงานงบประมาณจัดทำรายงานสรุปเสนอคณะรัฐมนตรีภายใน 90 วันนับจากสิ้นปีงบประมาณ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, 2561) นอกจากนั้นตามระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 หน่วยงานที่รับงบประมาณจะต้องรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายเป็นรายไตรมาส โดยรายงานดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัด ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่พบระหว่างการดำเนินงาน อีกทั้งเมื่อสิ้นปีงบประมาณ หน่วยงานยังต้องจัดทำรายงานประจำปีที่แสดงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ และแผนการปฏิรูปประเทศ โดยกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน (สำนักงานงบประมาณ, 2562)

ทั้งนี้ ผลการติดตามและประเมินผลเหล่านี้ถือเป็นฐานข้อมูลสำคัญที่สำนังบประมาณใช้ประกอบการพิจารณาจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีในรอบปีถัดไป เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ

5. ผลการติดตามการบริหารงบประมาณภาครัฐของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา

คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2567 จากสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ 13 โดยหลังจากได้มีตั้งคณะกรรมการแล้วได้มีการดำเนินการติดตามประเมินผลในการใช้จ่ายงบประมาณทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นเงินกองทุน เงินหมุนเวียน โครงการที่ขอรับเงินงบประมาณจากรัฐอื่น ๆ ซึ่งในระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2567 ถึง เดือนมกราคม พ.ศ. 2568 มีการติดตามการบริหารงบประมาณจำนวน 135 รายการ (คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา, 2568) และสามารถจัดเป็นหมวดหมู่และยกตัวอย่างโครงการสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณสูงได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สรุปโครงการที่ติดตามการบริหารงบประมาณโดยคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา ระหว่างกันยายน พ.ศ. 2567 ถึง มกราคม พ.ศ. 2568

หมวดหมู่โครงการ	จำนวนโครงการ	ลักษณะของตัวอย่างโครงการที่สำคัญ
การก่อสร้างถนนและทางหลวง	40	โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 82 (บางขุนเทียน-บ้านแพ้ว) โครงการก่อสร้างคอนกรีตเสริมเหล็กในพื้นที่ อบต.บาไร่ โครงการซ่อมแซมถนนพระราม 2 และทางหลวงสายหลัก
ก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างพื้นฐาน	25	โครงการก่อสร้างอาคารที่เกิดรอยร้าว สนามกีฬาตำบลสะเตงนอก (ยะลา) โครงการเกี่ยวกับปรับปรุงอาคารเรียน
จัดซื้อจัดจ้าง	30	โครงการจัดซื้อแบบเรียน องค์การคำของ สกสค. โครงการจัดหาวิทยุสื่อสาร Digital Trunked Radio โครงการจัดซื้อพัดลมและครุภัณฑ์อื่นๆ
น้ำ/เขื่อน/ชลประทาน	20	โครงการเขื่อนป้องกันตลิ่ง โครงการคลองระบายน้ำหลากบางบาล-บางไทร โครงการบ่อน้ำบาดาลเพื่อการเกษตร
อื่น ๆ	20	โครงการจัดหาเสาไฟฟ้าเพื่อความมั่นคง โครงการเยียวยาหลังอุบัติเหตุ (เช่น รถบัสนักเรียน, อุทกภัย) โครงการกองทุนหมุนเวียนงบรายจ่ายประจำปี

ที่มา: คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา. (2568). *สรุปผลการดำเนินการของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา (ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๖๗ - มกราคม ๒๕๖๘)*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.

6. ปัญหา อุปสรรค และข้อค้นพบจากการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามงบประมาณ วุฒิสภา

จากการดำเนินการของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา ในระยะเวลาเพียง 4 เดือน มีโครงการที่ต้องดำเนินการถึง 135 โครงการ ในขณะที่ยังมีโครงการอื่น ๆ ค้างอยู่ในกระบวนการติดตามตรวจสอบอีกจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงบประมาณที่ได้รับของหน่วยงานต่าง ๆ เกิดปัญหาหลังจากรับงบประมาณไปดำเนินการแล้ว โดยการจัดหมวดหมู่โครงการที่ได้รับการติดตามตรวจสอบทั้งหมด พบว่า โครงการด้านการก่อสร้างถนนและทางหลวงมีจำนวนมากที่สุด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการลงทุณาการรัฐที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่และกระตุ้นเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบซ้ำคือความล่าช้าในการก่อสร้าง คุณภาพของงานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้รวมไปถึงผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จากการดำเนินการที่ยืดเยื้อ

ส่วนโครงการในกลุ่มการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างพื้นฐานแม้จะมีจำนวนรองลงมาแต่หลายกรณีพบว่า โครงการเหล่านั้นมีปัญหาความไม่คุ้มค่าของการลงทุน เช่น อาคารหรือสนามกีฬาที่ก่อสร้างแล้วไม่ถูกใช้งานจริงหรือเกิดการชำรุดเสียหายภายในเวลาอันสั้น ซึ่งสะท้อนถึงข้อบกพร่องตั้งแต่เริ่มการวางแผนโครงการและการกำกับติดตามงานก่อสร้าง โดยสำหรับหมวดการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อติดตามการบริหารงบประมาณแล้วได้พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เชื่อมโยงกับระบบ e-bidding ที่เปิดช่องให้เกิดการเสนอราคาต่ำกว่าความเป็นจริงจนไม่สามารถดำเนินโครงการได้ ทำให้เกิดการทิ้งงาน

หรือมีการใช้ช่องทางอุทธรณ์เพื่อกลั่นแกล้งคู่แข่ง ทำให้งานหยุดชะงักล่าช้า ปัญหาลักษณะนี้สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะที่ยังไม่สามารถป้องกันการเอารัดเอาเปรียบหรือสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมได้อย่างแท้จริง

โครงการในกลุ่มน้ำ/เขื่อน/ชลประทาน ซึ่งมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากเป็นโครงการเกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ปัญหาที่พบส่วนใหญ่ คือ ความล่าช้าในการดำเนินโครงการ การดำเนินการที่ไม่ต่อเนื่อง โดยเกิดจากอุปสรรคด้านการประสานงานส่งผลให้เกิดการขาดการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของโครงการอื่น ๆ แม้จะอยู่ในกลุ่มของโครงการที่ทำการติดตามที่มีปัญหาจำนวนไม่มากแต่ก็สะท้อนปัญหาที่กระจัดกระจาย ปัญหาที่คล้ายกัน คือ การเบิกจ่ายล่าช้า อย่างไรก็ตาม โดยรวมปัญหาจากโครงการในกลุ่มนี้ยังคงมีปัญหาด้านความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและการไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

นอกจากนั้น ในกระบวนการติดตามการบริหารงบประมาณโครงการในรอบการทำงาน 4 เดือนแรกของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยกรเชิญหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการเข้าชี้แจง ประชุมหรือ จัดเวทีสัมมนาขอข้อคิดเห็นรวมถึงการลงติดตามในพื้นที่ของโครงการจริง ยังมีข้อค้นพบอีกว่าปัญหาส่วนใหญ่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงด้านใดด้านหนึ่งแต่เป็นผลที่เกิดจากทั้งกระบวนการ เริ่มจากการวางแผนโครงการที่ไม่รอบด้าน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ยังมีช่องโหว่และการติดตามกำกับดูแลที่ไม่เข้มข้น รวมไปถึงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ที่สะท้อนถึงการขาดการบูรณาการแผนของโครงการกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งหากพิจารณาในมิติของ “นโยบาย” ย่อมหมายถึงโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบงบประมาณมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่ยังขาดการกลไกในการดำเนินการเชื่อมต่อกับหลักการในมิตินโยบายของชาติ มิตินโยบายของหน่วยงานที่ขอรับงบประมาณ และมีมติการนำไปปฏิบัติของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอุปมาว่า “มติของประชาชน” ได้ถูกกำหนดรวมไว้ใน “มิติต้องถิ่น” หากแต่ในทางปฏิบัติแล้วนั้นการขาดการมีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการของโครงการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “ห่วงโซ่คุณค่า” หรือ ต้นน้ำของการจัดทำงบประมาณ (พรชัย เทพปัญญา, 2561) กลับเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาของโครงการมูลค่ามหาศาลที่ไม่ถูกนำไปใช้งานได้จริง

จากข้อค้นพบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระบวนการติดตามจะอยู่ในวงจรสุดท้ายของวงจรงบประมาณ (Budget cycle) ทำให้พบปัญหาที่ปลายเหตุ ในขณะที่ต้นเหตุของปัญหาที่โครงการไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เกิดขึ้นจากโครงการที่เสนอให้สำนักงบประมาณทบทวนและวางแผนเป็นโครงการที่เสนอด้วยหน่วยงานโดยไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอแนะหรือการเสนอความต้องการในการใช้ประโยชน์ของโครงการนั้น ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการแรกของวงจรงบประมาณซึ่งย่อมเกิดผลกระทบด้านความคุ้มค่าเมื่อเข้าสู่กระบวนการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในท้ายที่สุด

สรุป

บทความนี้ศึกษาการพัฒนาการกลไกการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณภาครัฐภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ โดยใช้ข้อมูลจากการติดตามเชิงปฏิบัติการจากคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา เป็นฐานในการอธิบายถึงกรอบและกระบวนการของระบบงบประมาณ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคจากโครงการที่เผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณ เพื่อสังเคราะห์แนวทางเชิงกลไกในการยกระดับประสิทธิภาพความโปร่งใสและการตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ โดยการสร้างกลไกให้การบริหารงบประมาณ คือ “เครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบาย” ที่ดำเนินการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์คุ้มค่าอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกัน

กับแนวทางการดำเนินการในการบริหารงบประมาณในมิติของสถาบันและกฎหมาย ซึ่งบทความนี้ได้อธิบายถึงวงจรงบประมาณของประเทศไทยตั้งแต่การเตรียมและจัดทำ การอนุมัติ การบริหารและเบิกจ่าย จนถึงการควบคุมและประเมินผล ภายใต้งานหลักด้วยกลไกถ่วงดุลของรัฐบาลและวุฒิสภา โดยงบประมาณการใช้จ่ายต้องสอดคล้องยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อยู่บนวินัยการคลังและความรับผิดชอบเปิดเผยต่อสาธารณะ เชิงปฏิบัติครอบคลุมการจัดสรรเป็นงวดผ่านระบบการเงิน การคลังภาครัฐและการรายงานติดตามประเมินผลทั้งรายไตรมาสและรายปีเพื่อป้องกันกลับสู่การงบประมาณในรอบถัดไป

จากการติดตามและประเมินโครงการของคณะกรรมการการติดตามบริหารงบประมาณ วุฒิสภา ซึ่งโครงการที่เกิดประเด็นปัญหาประกอบด้วยโครงการในการก่อสร้างถนนและทางหลวง อาคารและสิ่งปลูกสร้างพื้นฐาน การจัดซื้อจัดจ้างโครงการน้ำ/เขื่อน/ชลประทาน และอื่น ๆ สะท้อนปัญหาเชิงระบบที่เกิดซ้ำและเชื่อมโยงข้ามขั้นตอน ได้แก่ ความไม่สอดคล้องของคำของบประมาณกับยุทธศาสตร์ชาติและความต้องการพื้นที่ ทำให้บางโครงการใช้ประโยชน์จริงไม่ได้ หรือเป็นภาระในการบำรุงรักษา ปัญหาเรื่องช่องโหว่ของ e-bidding ที่นำไปสู่การตั้งราคาต่ำ การทำงานและการอุทธรณ์ กลั่นแกล้งทำให้งานล่าช้าตลอดจนระบบติดตามประเมินผลที่เน้นปลายทางเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพเชิงบริบท ควบคุมกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เช่น ข้อมูลการจัดกระจาย อุปสรรคในการรวบรวมข้อมูลเพื่อชี้แจงและการมีส่วนร่วม ของประชาชนที่ยังไม่เพียงพอ ส่งผลให้ตรวจพบว่าปัญหาเหล่านั้นอยู่ที่ “ปลายน้ำ” มากกว่า “ต้นน้ำ” โดยพบรูปแบบ เฉพาะตามหมวดงาน ได้แก่ งานถนนล่าช้าและคุณภาพไม่ตามมาตรฐาน งานอาคารมีความคุ้มค่าต่ำจากการไม่ถูกใช้งานหรือ ชำรุดเร็ว และงานน้ำ/เขื่อน/ชลประทานติดขัดการประสานงานและการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

ในการนี้ จากข้อสรุปด้วยข้อมูลดังกล่าวสามารถสังเคราะห์เป็นข้อเสนออันเป็นแนวทางพัฒนาต่อไป ใน 3 มิติ โดยเน้นการขยับ “จุดควบคุม” ของระบบไปยังช่วงต้นน้ำและระหว่างกระบวนการในวงจรงบประมาณ (Budget cycle) มากขึ้น คือ ประการแรก การฝังกลไกด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นทบทวนและวางแผน เพื่อให้คำของบประมาณที่เข้าสู่ระบบมีใช้มีแต่ร่องรอยของการรับฟัง หากแต่มีการพิจารณาจากภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ และเป็นผู้ใช้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะกรณีคำของบระดับจังหวัดที่มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 รองรับ จึงควรมีคณะกรรมการภาคประชาชนร่วมพิจารณา ประการที่สอง การวางเงื่อนไข ให้นายกรัฐมนตรีงบประมาณแสดงผลกระทบและความคุ้มค่าตั้งแต่ระดับแผน เพื่อคัดกรองโครงการที่มีความเสี่ยงใช้ประโยชน์ ไม่ได้ตั้งแต่ก่อนอนุมัติโดยเฉพาะการแก้ไขปัญห e-bidding ด้วยกระบวนการที่ละเอียดในการแสดงผลผลิตที่ได้รับจากผู้เสนอและใช้ผู้เชี่ยวชาญกับระบบตรวจสอบก่อนมากขึ้น และประการที่สาม การติดตามตรวจสอบแบบครอบคลุมทุกมิติของ วงจรทั้งก่อน ระหว่าง และหลังดำเนินการ เพื่อลดความเสียหายเชิงระบบและเพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกัน นอกจากนี้ บทความยังชี้ถึงการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีและการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก เพื่อบูรณาการฐานข้อมูลงบประมาณ การทำสัญญา ความก้าวหน้าโครงการและยกระดับธรรมาภิบาลของ e-bidding ให้แข่งขันอย่างเป็นธรรมและตรวจจับพฤติกรรมเสี่ยงได้ดีขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้คาดว่าจะทำให้ระบบงบประมาณเป็นระบบ โปร่งใสและตอบโจทย์ประชาชนอย่างตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

โดยสรุปแนวทางพัฒนาเชิงกลไกของการจัดทำและติดตามงบประมาณที่เสนอให้มีการปรับจุดเน้น การกำกับไปสู่การป้องกันเชิงระบบตั้งแต่ต้นน้ำและเสริมแรงกำกับระหว่างทางกลางน้ำด้วยข้อมูลเปิดเผยและการมีส่วนร่วม อย่างรอบด้านทุกภาคส่วนจะสามารถยกระดับคุณภาพการใช้จ่ายของรัฐให้คุ้มค่า ลดปัญหาของโครงการที่นำไปสู่ความสูญเสีย งบประมาณที่เป็นทรัพยากรสำคัญของชาติและสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารงบประมาณของรัฐต่อสังคมโดยรวม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอในการพัฒนากลไกการจัดทำและติดตามงบประมาณภาครัฐ

เนื่องจากข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนากลไกในการจัดทำและติดตามงบประมาณภาครัฐในบทความนี้ได้สรุปจากปัญหา อุปสรรคและข้อค้นพบที่ได้การดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามบริหารงบประมาณ ดังนั้น จึงมีลักษณะของการพัฒนาที่เป็นการปรับปรุงกลไกและกระบวนการ โดยมีได้หมายความว่าความรวมถึงระบบการบริหารงบประมาณทั้งหมดซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1) การปรับข้อกำหนดและรายละเอียดในวงจรการจัดทำงบประมาณให้มีการตรวจสอบว่าโครงการที่เสนอให้สำนักงานงบประมาณทบทวนเพื่อทำแผนงบประมาณนั้นได้มีการดำเนินการในการรับข้อเสนอจากประชาชน หรือมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาชนเป็นกระบวนการแรก และต้องมีการตรวจสอบกำกับอย่างเข้มข้นเป็นระบบ โดยแนวทางนี้จะเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 (2565) โดยระบุว่า หากการยื่นของงบประมาณมาจากจังหวัดควรจัดให้มีคณะกรรมการจากภาคประชาชนเข้าร่วมพิจารณาโครงการนั้น ๆ ด้วย ซึ่งข้อเสนอนี้จะเป็นการพัฒนาให้กลไกการจัดทำและติดตามงบประมาณมีความรอบด้านและสอดคล้องในทุกมิติ คือ มิติยุทธศาสตร์ชาติ มิตินโยบายของหน่วยงาน และมิติการนำไปใช้ประโยชน์ของท้องถิ่น พื้นที่ และประชาชน

2) การจัดทำงบประมาณต้องเน้นเป้าหมายในการมุ่งผลลัพธ์ที่ตั้งแต่ละระดับแผน ดังนั้นหน่วยงานที่ขอรับงบประมาณต้องแสดงให้เห็นผลลัพธ์ที่ได้จากงบประมาณที่เสนอขออย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ อาจมีการใช้การประเมินความคุ้มค่าของโครงการตั้งแต่ในระดับแผนเพื่อป้องกันความสูญเสียหากเมื่อโครงการได้รับงบประมาณแต่ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ

3) สร้างระบบการติดตามตรวจสอบแบบครบมิติทุกกระบวนการของวงจรงบประมาณ เนื่องจาก การติดตามทุกกระบวนการบริหารงบประมาณ คือ การสร้างระบบป้องกันและบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย ไม่ให้เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด เนื่องจากความเสียหายจะผ่านการควบคุมป้องกันแก้ไขในทุกขั้นตอนและทุกมิติ ซึ่งหากระบบและกระบวนการติดตามตรวจสอบในการประเมินผลซึ่งมักเป็นขั้นตอนที่โครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าการวางระบบในการป้องกันตลอดทั้งระบบ

4) การใช้เทคโนโลยีสำหรับการบูรณาการข้อมูลการแก้ปัญหา e-bidding โดยการสร้างธรรมาภิบาลด้วยระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความเป็นธรรมโปร่งใส (เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา, 2559) ผ่านนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ด้วยหน่วยงานรัฐบาลดิจิทัล (พิรพงษ์ แสงแก้ว และคณะ, 2564) นอกจากนั้นก่อนการเข้าสู่กระบวนการ e-bidding ควรจะมีการแยกเป็นขั้นตอนที่ละเอียดมากขึ้น เช่น การกำหนดคุณสมบัติจะต้องมีการตรวจสอบก่อนการใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาบริษัทหรือผู้เสนอขอดำเนินการโครงการ การตรวจสอบแผนของการดำเนินงานกำกับพร้อมระบบบริหารงบประมาณ (พิชามญช์ กาทอง และ รุ่งนภา จินโสภา, 2564)

โดยสรุปแนวทางในการพัฒนากลไกการจัดทำและติดตามงบประมาณเพื่อยกระดับประสิทธิภาพความโปร่งใสและการตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะบนฐานคิดที่ว่า งบประมาณคือ “เครื่องมือเชิงนโยบาย” ที่เชื่อมการจัดสรรทรัพยากรของรัฐกับผลลัพธ์เป็นวงจรต่อเนื่อง โดยการเตรียมและจัดทำอนุมัติ บริหาร-เบิกจ่าย ควบคุมและประเมินผลภายใต้หน่วยงานแกนกลางและกลไกถ่วงดุลของรัฐบาล ต้องยึดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี วนัยการคลังและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งข้อมูลจากการติดตามชี้ให้เห็นปัญหาเชิงระบบซ้ำซ้อนจึงเสนอให้ขยับ “จุดควบคุม”

มาที่ต้นน้ำและระหว่างทาง โดยฝักร่วมมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นแผนกำหนดผลกระทบและความคุ้มค่าล่วงหน้า และติดตามครบวงจรเสริมด้วยเทคโนโลยี-ข้อมูลเปิด และธรรมาภิบาลจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด บูรณาการแผนและงบประมาณแบบยึดพื้นที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงนโยบาย และการปฏิบัติงานได้กรอบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBBS) และเครื่องมือติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation: M&E) ที่ชัดเจน เพื่อลดความซ้ำซ้อนเพิ่มประสิทธิภาพความโปร่งใส และความคุ้มค่าต่อโจทย์ประชาชนอย่างตรวจสอบได้

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2564). รายงานการประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. กระทรวงศึกษาธิการ.
- คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา. (2568). สรุปผลการดำเนินการของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา (ระหว่างเดือนกันยายน 2567 – มกราคม 2568). สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.
- คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร. (2568). รายงานผลการศึกษา เรื่อง ระบบงบประมาณไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- เจริญพงษ์ สุทธิธรรดา. (2559). การพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- พรชัย เทพปัญญา. (2561). การพัฒนารูปแบบการวางแผนและการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, 11(1), 1–15.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565. (19 สิงหาคม 2565). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 139 ตอนที่ 51 ก. https://web.parliament.go.th/assets/portals/82/news/158/1_158.pdf
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561. (11 พฤศจิกายน 2561). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 92 ก. <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/092/1.PDF>
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (19 เมษายน 2561). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก. https://www3.go.go.th/legald/wpcontent/uploads/2021/11/v-210_04_07_2561n.pdf
- พิชามญชุ์ กาหลง, และรุ่งนภา จินโสภา. (2564). การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยมหิดล. *วารสาร Mahidol R2R e-Journal*, 8(3), 34–47.
- พิรพงษ์ แสงแก้ว, สุวิชัย มีศิริพันธ์, กาญจนพร วงศ์อาจ, และโชติ บติรัฐ. (2564). 7 กลไก การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่. *วารสารร้อยแก่นสารวิชาการ*, 7(3), 386–397.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- วัชรพงศ์ ขจร. (2567). ความพร้อมของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณเพื่อรองรับการเป็นหน่วยรับงบประมาณตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สมภพ ระวังทุกข์. (2568). กฎหมายว่าด้วยที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2560. *วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และการบริหารงานยุติธรรม*. 1(2), 49–62.
- สำนักงานประมาณ. (2562). *ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562*.
https://bbstore.bb.go.th/cms/1566977802_2030.pdf
- สำนักงานประมาณ. (2563). *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561*. สำนักนายกรัฐมนตรี. <https://bb.go.th/en/topic-detail.php?id=12509>.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2565). *รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*.
<https://prt.parliament.go.th/items/4076fc20-5c62-4072-8ada-c4d6885725f0>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *รายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- แสนสุริยา รักเสมอ. (2566). การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานด้วยหลักธรรมาภิบาล. *วารสารสหวิทยาการนวัตกรรมปริทรรศน์*. 6(6), 315–326.