

ชื่อ

นิภาเพ็ญ เสมรสุต

วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาคุชฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีการศึกษา 2552

ชื่อเรื่อง

การวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไทย

(An Analysis of Governance in Budget Approval by the Parliament of Thailand)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

วิทยานิพนธ์เรื่อง “การวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไทย (An Analysis of Governance in Budget Approval by the Parliament of Thailand)” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2549 และ 2552 ว่าเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด มีปัจจัยใดที่เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย

กรอบแนวคิด: กรอบแนวความคิด “ธรรมาภิบาล” ที่ใช้ในการศึกษานี้สังเคราะห์ขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมาภิบาลในด้านการงบประมาณ (Governance of budgeting) และแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (The Representatives’ Accountability) แนวความคิด “ธรรมาภิบาล” ประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ส่วนหลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความมีประสิทธิภาพ (Allocative efficiency) หลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ทฤษฎีตัวแทนทางการเมือง ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีการตัดสินใจขององค์กร และการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณของไทย ปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมาภิบาลในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาประกอบด้วย 1) ปัจจัยทางสถาบัน 2) ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3) ข้อมูลที่ได้รับ และ 4) กลไกการมีส่วนร่วม

สมมติฐานการวิจัย: ปัจจัยทางสถาบัน ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อมูลที่ได้รับ และกลไกการมีส่วนร่วมมีผลในทางบวกต่อธรรมาภิบาลในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไทย

ระเบียบวิธีการวิจัย: หน่วยการวิจัยของการศึกษาอยู่ที่ระดับปัจเจกบุคคล (Individual)

การศึกษาในเชิงคุณภาพใช้ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การเข้าสังเกตการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 และการสัมภาษณ์กรรมการในอดีตและปัจจุบัน เพื่อนำเสนอภาพรวมกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงและการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามการวิจัยในเบื้องต้น

การศึกษาในเชิงปริมาณ มีเครื่องมือคือแบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2549 และ 2552 รวมทั้งสิ้น 196 ท่าน ข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถามได้ถูกนำมาวิเคราะห์ทางสถิติ ด้วยโปรแกรม SPSS

ผลการวิจัยในเชิงคุณภาพ: ผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

การศึกษาจากกรอบทางกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พบข้อจำกัดในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไว้ ทั้งนี้ แม้กรอบระยะเวลาจะสอดคล้องกับมาตรฐานสากล แต่มีความล่าช้าในขั้นตอนการปฏิบัติก่อนเริ่มการพิจารณาทำให้ระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดต้องเสียไป นอกจากนี้การศึกษายังพบว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญได้จำกัดอำนาจการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแปรญัตติเพื่อเพิ่มงบประมาณของรายการ หรือจำนวนในรายการใดๆ ได้ ข้อจำกัดในกรอบทางกฎหมายนี้ในทัศนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา และอาจส่งผลให้เกิดการดำเนินการที่ไม่โปร่งใส เนื่องจากในกรณีที่ทราบถึงปัญหาของประชาชนในท้องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องดำเนินการประสานเป็นการภายในซึ่งขัดต่อหลักทางกฎหมาย การศึกษาในส่วนนี้ยังพบว่าถึงแม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ยังคงขาดบทบัญญัติทางกฎหมายที่ระบุเกี่ยวกับความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการดำเนินการและผลของการดำเนินการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

การศึกษากระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา พบว่าขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน และการดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่วางไว้อย่างเคร่งครัด การศึกษาในส่วนนี้พบว่าข้อจำกัดด้านเวลาที่มีผลทำให้การพิจารณางบประมาณของหน่วยงานที่อยู่ในลำดับท้ายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้พบว่าในขั้นตอนการพิจารณางบประมาณโดยการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ และคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นเป็นการชั่วคราวแบบปีต่อปีนั้นทำให้ขาดความต่อเนื่อง กรรมการขาดความรู้ความเข้าใจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และยังพบว่าในขั้นตอนการพิจารณาการเพิ่มงบประมาณที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีไม่ได้กระทำอย่างเปิดเผยโดยทั้งหมด มีการใช้การประชุมแบบไม่เป็นทางการและการประชุมลับ ส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณ

การศึกษาการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พบว่ายังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 80 และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน คณะกรรมการ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณมากเมื่อเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะการปรับเปลี่ยนงบประมาณจะทำได้เมื่อเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ นอกจากนี้ การศึกษาพบว่ากรรมการประมาณร้อยละ 30-40 ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ มีกรรมการเพียงบางส่วนที่มีความรู้พื้นฐานที่จำเป็นต่อการอนุมัติงบประมาณ คณะกรรมการจึงยังคงต้องอาศัยข้อเสนอแนะจากสำนักงานประมาณ

การศึกษาผลการตัดสินใจของคณะกรรมการ พบว่าไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ กรรมการต้องใช้ดุลยพินิจและความชำนาญส่วนบุคคล ซึ่งกรรมการส่วนหนึ่งยังคงให้ความสำคัญของรายละเอียดรายการใช้จ่ายมากกว่าความเชื่อมโยงไปสู่ยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล การศึกษาการดำเนินงานในชั้นอนุกรรมการพบว่ามีกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาของคณะอนุกรรมการแต่ละคณะ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีการปรับลดงบประมาณเป็นร้อยละของงบประมาณหน่วยงาน (An across-the-board cut) ในสัดส่วนที่เท่ากัน การตัดสินใจอนุมัติงบประมาณจึงยังไม่ได้เป็นไปตามหลักการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ และเนื่องจากหลักเกณฑ์กลางสำหรับการอนุมัติงบประมาณไม่ได้แสดงไว้อย่างชัดเจน จึงส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามมา

การศึกษาข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ พบว่ามีความคลอบคลุมและหลากหลาย อย่างไรก็ตามข้อมูลส่วนใหญ่สนับสนุนมาจากสำนักงานประมาณและส่วนราชการในระดับกรม/กระทรวง แต่การสนับสนุนข้อมูลจากหน่วยงานกลางอื่นๆ มีไม่มากนัก การศึกษาเอกสารงบประมาณ พบว่ามีการพัฒนาจากในอดีต โดยได้แสดงความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและมีการแสดงประมาณการงบประมาณรายจ่ายในระยะปานกลางไว้ เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากเอกสารงบประมาณในปัจจุบันได้ตัดรายละเอียดในระดับรายการออกไป คณะกรรมการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าข้อมูลที่แสดงเฉพาะในเอกสารงบประมาณไม่เพียงพอต่อการพิจารณา จึงยังมีความจำเป็นต้องขอเอกสารเพิ่มเติมจากหน่วยงานเพื่อประกอบพิจารณา อย่างไรก็ตามการส่งเอกสารเพิ่มเติมในลักษณะนี้ทำให้มีข้อสงสัยในความถูกต้องของข้อมูล เนื่องจากเอกสารไม่ได้จัดทำขึ้นอย่างเป็นทางการและไม่ได้ผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภาทั้งหมด นอกจากนี้จากการศึกษา ยังพบว่าข้อมูลที่ส่งให้คณะกรรมการพิจารณาบางส่วนมีความล่าช้า ทำให้ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

การศึกษาการสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีข้อจำกัดทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการธิการ ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านที่ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่เป็นอิสระขึ้นตรงกับรัฐสภา ในปัจจุบันการทำหน้าที่สนับสนุนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจำกัดอยู่เฉพาะงานด้านงานธุรการ คณะกรรมการจึงยังคงต้องอาศัยการสนับสนุนบางส่วนจากเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ นี้คณะกรรมการต้องแบกรับภาระ ความรับผิดชอบจำนวนมาก ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณตามมา

ผลการวิจัยในเชิงปริมาณ: ผลการศึกษาทางสถิติแบ่งออกได้ 3 ส่วน ดังนี้

ผลการศึกษาระดับของธรรมาภิบาลในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา สรุปได้ดังนี้

องค์ประกอบ	\bar{x}	S.D.	ระดับ
หลักนิติธรรม	3.53	0.86	สูง
ประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ	2.73	0.62	กลาง
ความโปร่งใส	2.85	0.66	กลาง
ความรับผิดชอบ	3.66	0.57	สูง
ธรรมาภิบาล	3.19	0.40	กลาง

ผลการศึกษาปัจจัยที่เป็นตัวแปรอิสระ สรุปได้ดังนี้

ปัจจัย	\bar{x}	S.D.	Min	Max	ระดับ
ตัวแปรสถาบัน	3.13	0.54	2.00	4.80	กลาง
ข้อกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญ	2.90	0.76	1.00	5.00	กลาง
การจัดตั้งคณะกรรมการธิการ	3.65	0.64	2.00	5.00	สูง
เจ้าหน้าที่สนับสนุน	2.90	0.78	1.00	5.00	กลาง
ตัวแปรบุคคล	3.44	0.55	1.80	5.00	สูง
(ความรู้ความเข้าใจ)					

ปัจจัย	\bar{x}	S.D.	Min	Max	Level
ข้อมูลที่ได้รับ	2.82	0.63	2.00	4.60	กลาง
ความครอบคลุมของข้อมูล	2.73	0.79	1.00	4.78	กลาง
ความเป็นประโยชน์ของ เอกสารงบประมาณ	2.91	0.78	1.00	5.00	กลาง
ความเชื่อถือได้ของข้อมูล	3.01	0.61	1.60	4.60	กลาง
กลไกการมีส่วนร่วม	2.54	0.68	1.36	4.45	ต่ำ
การมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการธิการ	3.16	0.73	1.25	5.00	กลาง
การมีส่วนร่วมของประชาชน	2.10	0.84	1.00	4.50	ต่ำ

ผลการทดสอบความสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างปัจจัยต่างๆ กับ 4 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในการ
อนุมัติงบประมาณของรัฐสภา สรุปได้ดังนี้

1) หลักนิติธรรม: การศึกษาทางสถิติพบว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการธิการส่งผลในทางลบต่อการ
ปฏิบัติตามกฎหมาย อธิบายได้จากสมการถดถอยที่ 1 ดังนี้

$$\text{Rule of Law} = 6.084 - .321 * \text{Participation of Budget Scrutiny Committee}$$

2) ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร: การศึกษาทางสถิติพบว่า บทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญและ
ความสมบูรณ์ของข้อมูลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับ มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดสรร
งบประมาณ อธิบายได้จากสมการถดถอยที่ 2 ดังนี้

$$\text{Allocative Efficiency} = 1.714 + .203 * \text{Constitutional Provision} + .297 * \text{Completeness of Information}$$

3) ความโปร่งใส: การศึกษาทางสถิติพบว่า ความรู้และประสบการณ์และการมีส่วนร่วมของ
คณะกรรมการธิการมีผลในทางลบต่อความโปร่งใสในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ อธิบายได้จาก
สมการถดถอยที่ 3 ดังนี้

$$\text{Transparency} = 5.388 - .427 * \text{Knowledge and Understanding} - .301 * \text{Participation of the Budget Scrutiny Committee}$$

4) ความรับผิดชอบ: การศึกษาทางสถิติพบว่าความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้อกำหนดในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีผลในทางบวกต่อความรับผิดชอบในการอนุมัติงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่มีผลในทางลบต่อการความรับผิดชอบดังกล่าว อธิบายได้จากสมการถดถอยที่ 4 ดังนี้

$$\text{Task Responsibility} = 2.102 + .355 * \text{Knowledge and Understanding} + .212 * \text{Constitutional Provision} - .211 * \text{Supporting Staffs}$$

การศึกษาทางสถิติเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อผลการอนุมัติงบประมาณ พบว่าความรู้ความเข้าใจและความเป็นประโยชน์ของเอกสารงบประมาณมีผลในทางบวกต่อความรับผิดชอบผลการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อธิบายได้จากสมการถดถอยที่ 5 ดังนี้

$$\text{Responsibility for Consequences} = 1.206 + .554 * \text{Knowledge and Understanding} + .179 * \text{Usefulness of Budget Documents}$$

5) ธรรมาภิบาล: การศึกษาทางสถิติเพื่ออธิบายธรรมาภิบาลในภาพรวมพบว่า ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้อกำหนดในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีผลในทางบวกต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและความรับผิดชอบต่อการอนุมัติงบประมาณและผลของการอนุมัติงบประมาณในอนาคต อธิบายได้จากสมการถดถอยที่ 6 ดังนี้

$$\text{Governance} = 1.771 + .285 * \text{Knowledge and Understanding} + .135 * \text{Constitutional Provision}$$

นอกจากนั้นผลการศึกษาทางสถิติยังพบว่า ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการธิการ มีผลในทางลบต่อความโปร่งใสในการอนุมัติงบประมาณและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม อธิบายได้จากสมการถดถอยที่ 7 ดังนี้

$$\text{Governance} = 5.791 - .352 * \text{Knowledge and Understanding} - .305 * \text{Participation Mechanism of the Committee}$$

สรุปผลที่ได้จากการวิจัย: ผลการวิเคราะห์ห้ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพสามารถสรุปได้ดังนี้

ปัจจัย	ผลการวิเคราะห์ เชิงปริมาณ	ผลการวิเคราะห์ เชิงคุณภาพ
ตัวแปรสถาบัน		
ข้อกำหนดแห่ง รัฐธรรมนูญ	ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์ทาง ลบในการอธิบายประสิทธิภาพการจัดสรร งบประมาณ	สนับสนุน
การจัดตั้ง คณะกรรมการ	ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์ ทางบวกในการอธิบายความรับผิดชอบในการ อนุมัติงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร	สนับสนุน
เจ้าหน้าที่สนับสนุน	การจัดโครงสร้างการทำงานของ คณะกรรมการไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติใน การอธิบายธรรมาภิบาลในการอนุมัติ งบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	
	การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ ในทางลบต่อความรับผิดชอบในการอนุมัติ งบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	สนับสนุน
ตัวแปรบุคคล		
ความรู้ความเข้าใจ	ความรู้ความเข้าใจในการอนุมัติงบประมาณ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีผลทางบวกใน การอธิบายความรับผิดชอบต่อผลการอนุมัติ งบประมาณในอนาคต	สนับสนุน
	ความรู้และประสบการณ์ในการอนุมัติ งบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลทางลบในการอธิบายความโปร่งใสของ การอนุมัติงบประมาณ	สนับสนุน

ปัจจัย	ผลการวิเคราะห์ เชิงปริมาณ	ผลการวิเคราะห์ เชิงคุณภาพ
ข้อมูลที่ได้รับ		
ความครอบคลุมของข้อมูล	ความครอบคลุมของข้อมูลไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติในการอธิบายธรรมชาติในการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาล	
ความเป็นประโยชน์ของเอกสารงบประมาณ	ความเป็นประโยชน์ของเอกสารงบประมาณมีความสัมพันธ์ในทางบวกในการอธิบายความรับผิดชอบต่อผลการอนุมัติงบประมาณในอนาคต	สนับสนุน
ความเชื่อถือได้ของข้อมูล	ความเชื่อถือได้ของข้อมูลมีความสัมพันธ์ในทางบวกในการอธิบายประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ	สนับสนุน
กลไกการมีส่วนร่วม		
การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการ	การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการมีผลในทางลบต่อการอธิบายการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม	สนับสนุน
	การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการมีผลในทางลบต่อการอธิบายความโปร่งใสในการอนุมัติงบประมาณ	สนับสนุน
การมีส่วนร่วมของประชาชน	การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติในการอธิบายธรรมชาติในการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาล	สนับสนุน

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย: บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณควรได้รับการสนับสนุนและพัฒนา โดยมุ่งเน้นให้การอนุมัติงบประมาณเป็นไปตามหลักนิติธรรม ความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ และควรมีการพัฒนาปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณใน 5 ส่วนที่สำคัญ ดังนี้

1) บทบัญญัติทางกฎหมาย

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดระยะเวลาการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาควรเริ่มนับตั้งแต่วันที่เริ่มการพิจารณางบประมาณในวาระ 1 หรือควรกำหนดให้รัฐสภาต้องเริ่มการพิจารณางบประมาณในวาระที่ 1 โดยเร็วในทันทีที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เพื่อให้สามารถใช้เวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเต็มที่ และควรมีการทบทวนอำนาจหน้าที่การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า การจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่มากเกินไปจะมีผลในทางลบต่อประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงควรเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถเสนอแนะข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการปรับเปลี่ยน เพิ่ม/ลด งบประมาณได้อย่างเต็มที่โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และในระยะยาวควรเพิ่มอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2) การจัดโครงสร้างคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

การจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพการทำงานเนื่องจากจะมีความต่อเนื่องในการดำเนินงานและสามารถสะสมองค์ความรู้ได้มากกว่า อย่างไรก็ตามก็อาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในทางมิชอบตามมาได้ แนวทางในการแก้ปัญหาที่เสนอแนะในวิทยาลัยพณิชยการบึงนารางคือการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการวิสามัญที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยควรกำหนดสัดส่วนระหว่างกรรมการเดิมและใหม่ให้เหมาะสมเพื่อให้มีความรู้และประสบการณ์ที่เพียงพอ และเพิ่มบทบาทของกรรมการฝ่ายค้านในคณะกรรมการวิสามัญให้มากขึ้น ในกรณีการแก้ปัญหาโดยการจัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบสามัญขึ้นเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นขั้นเป็นการถาวรนั้น ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณขึ้นอีกหนึ่งชุดในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ สมาชิกส่วนหนึ่งของคณะกรรมการวิสามัญที่จัดตั้งขึ้นควรเป็นผู้แทนมาจากคณะกรรมการสามัญที่มีความรู้และประสบการณ์จากการศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายอย่างต่อเนื่อง ส่วนกรรมการอีกส่วนหนึ่งควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม

3) การจัดตั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา
ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านเทคนิคและสนับสนุนงานวิจัยให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยควรให้ความสำคัญทั้งกับปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่สนับสนุนงานในส่วนนี้แยกออกมาจากการปฏิบัติงานสนับสนุนภารกิจอื่นๆ ของรัฐสภา ควรทำงานเต็มเวลา และเจ้าหน้าที่ที่ต้องควรผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถ และมีการประเมินผลการดำเนินงาน

4) การเพิ่มศักยภาพ ความรู้ความเข้าใจให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ควรมีการจัดหลักสูตรการฝึกอบรม และให้ความรู้เฉพาะด้านที่จำเป็นต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างสม่ำเสมอ ในกรณีการจัดตั้งคณะกรรมการเป็นการชั่วคราว เป็นแบบวิสามัญ ควรกำหนดเป้าหมายการอบรมให้ความรู้ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเป็นการทั่วไป ในกรณีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเป็นแบบวิสามัญ การอบรม ให้ความรู้สามารถมุ่งเน้นไปที่คณะกรรมการเป็นพิเศษได้ และเนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ได้พบผลกระทบทางด้านลบจากความรู้และประสบการณ์ของกรรมการ จึงควรมีการสอดแทรกเนื้อหาที่ส่งเสริมจริยธรรมในหลักสูตรการฝึกอบรม ให้ความรู้ต่างๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนำมาบังคับได้อย่างจริงจังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

5) การสนับสนุนข้อมูลสำหรับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ
ควรมีการปรับปรุง/พัฒนาเอกสารงบประมาณให้สามารถเข้าใจและนำไปใช้วิเคราะห์ได้ง่ายมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ข้อมูลต่างๆ ควรถูกรวบรวม จัดระบบ และแสดงไว้ในเอกสารงบประมาณเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อมูลที่นำเสนอควรมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และได้รับการตรวจสอบความถูกต้องจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนการนำเสนอ อีกทั้งควรมีการนำเสนอข้อมูลต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาเป็นการล่วงหน้าก่อนการประชุมเพื่อให้มีเวลาเพียงพอสำหรับการนำไปใช้เพื่อการวิเคราะห์ในเชิงลึกได้

ABSTRACT

Title of Dissertation	An Analysis of Governance in Budget Approval by the Parliament of Thailand
Author	Niphaphen Smerasuta
Degree	Doctor of Philosophy (Development Administration)
Year	2009

This research examines the budget approval by the parliament of Thailand in fiscal year 2003-2006 and 2009. The purpose of this dissertation is first, to study the details of the budget approval process by the parliament of Thailand; second, to study governance in budget approval; third, to investigate the factors influencing governance in budget approval; finally, to provide recommendations on the process of budget approval. In order to accomplish these purposes, the dissertation encompasses the following: a review of the concept of governance in budget approval and relevant theories on the factors affecting the parliament's budget approval; an examination of the budget approval in Thailand; and identification of the governance level and factors affecting governance in budget approval.

An extensive review of the literature yielded four areas of governance in budget approval; namely, the rule of law, allocative efficiency, transparency, and responsibility. The theoretical framework and empirical research applied in this dissertation unveiled four groups of factors that would affect governance in budget approval, composing the institutional-related factor, the individual factor, the information factor, and participant mechanisms.

In this dissertation, the quantitative approach provides the dominant paradigm and the qualitative approach is a supplementary component. The census sampling method was used. The samples are the parliamentarians that worked for the Budget Scrutiny Committee in fiscal years 2003-2006 and 2009. The total number of samples was 196. Data collection using questionnaires was carried out from July to September 2009.

The research results indicate that governance in budget approval by the parliament of Thailand is limited to a relatively moderate score level. With respect to the findings, the score level of the rule of law and responsibility was high. Particular concern involved allocative efficiency and transparency, as the level scores exhibited a moderate score level. The results of this research also reveal limitations in almost all of the proposed determinant factors. The findings showed that only the individual factor of knowledge and understanding attained a high score level in supporting the task of budget approval. For the independent variables of institutional-related factors and information factor, a moderate score level was unveiled; and a low level of participant mechanisms was detected.

Upon multiple regression testing between determinant factors and governance, the findings indicate that the institutional factor of constitutional provision, the MPs' knowledge and understanding, budget documents, and completeness information have positive relationships with the sub-scale governance. Interestingly, negative relationships between variables were also exhibited. According to the statistical findings, the institutional factors of supporting staff, knowledge and understanding, and participation of the Budget Scrutiny Committee also have negative influences on the sub-scale governance.

Regarding the research results, the statistical findings are supported by data obtained by means of in-depth interviews. The information collected from these interviews and document analyses can best explain the statistical findings. Although the statistical results contradicted the hypothesis, the findings are sustained since they are supported by the qualitative results.

The findings from this study suggest that a key challenge in the reform of governance of the budget resides in the ability to create efficient reforms in an effort to enhance accountability in public finance management. Governance reform within the legislative branch should be stressed by reform initiatives so as to improve the legislature's budget approval process. The findings from the study can be utilized by policy makers to formulate agendas and development plans in order to improve the constitutional framework, the setting structure of the Budget Scrutiny Committee, the independent budget analysis and supporting staff, information provision, and the MPs' knowledge and expertise, thereby enhancing the level of governance in budget approval.