

ความรับผิดชอบ ทางงบประมาณ

กันเศรษฐกิจ

■ รศ.ดร. ศาสตรา สุดสวัสดิ์

คณะพัฒนการศึกษาศาสตร์
www.econ.nida.ac.th
sasatra.blogspot.com



6 เดือน มิ.ย. เป็นช่วงเวลาสำคัญของกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยเป็นเวลาที่ฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มต้นในการทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร โดยหลังจากร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติทั้ง 3 วาระแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ากระบวนการงบประมาณที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบ ถือเป็นหัวใจสำคัญต่อการดำเนินการทางด้านการเงินการคลังภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ยวกับการสร้างจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อทางงบประมาณ (Budget Accountability) ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน การตัดสินใจใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารควรมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (ในสภาวะปกติ) จนสุดท้ายได้รัฐบาลชุดนั้นเข้ามาบริหารประเทศ

องค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ (International Budget Partnership, IBP) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1997 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณในระดับสากล ได้ระบุว่า ความรับผิดชอบต่อทางงบประมาณจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ขึ้นกับสามเสาหลัก (Three Pillars of Budget Accountability) ล่าสุดในปี 2015 IBP ได้ทำการสำรวจข้อมูล 102 ประเทศ โดยผลการสำรวจของประเทศไทยที่จำแนกตามสามเสาหลักความรับผิดชอบต่อทางงบประมาณสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

เสาหลักที่ 1 ความโปร่งใสทางงบประมาณ (Budget Transparency) เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลทางงบประมาณ

ประเทศไทยได้รับคะแนนดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ

(Open Budget Index) ที่ 42 คะแนน (คะแนนเต็ม 100) โดยเป็นระดับคะแนนที่ชี้ว่า การเปิดเผยข้อมูลทางงบประมาณของประเทศไทยยังมีไม่เพียงพอ โดยอยู่ในระดับที่จำกัด (Limited)

เสาหลักที่ 2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน (Public participation in the budget process)

ประเทศไทยได้รับคะแนน 42 คะแนน ซึ่งตามเกณฑ์การประเมินของ IBP ถือว่าโอกาสในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยยังมีไม่เพียงพอ โดยอยู่ในระดับที่จำกัด (Limited)

เสาหลักที่ 3 การมีสถาบันที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลที่เข้มแข็ง (Strong formal oversight institutions) จากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและสถาบันการตรวจสอบ

จะถูกแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ หนึ่ง การสอดส่องดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) และสอง การสอดส่องดูแลจากสถาบันการตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution) ผลการสำรวจพบว่า ในส่วนการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ประเทศไทยได้คะแนน 30 ซึ่งเป็นคะแนนที่ชี้ว่าการสอดส่องดูแลกระบวนการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัตียังมีไม่เพียงพอ ในขณะที่ผลการประเมินในส่วนของการทำหน้าที่ของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด ประเทศไทยได้คะแนน 75 ซึ่งเป็นคะแนนที่ชี้ว่าการสอดส่องดูแลจากสถาบันการตรวจสอบสูงสุดในระบบงบประมาณของประเทศไทยอยู่ในระดับที่เพียงพอ (Substantial)

ทั้งสามเสาหลักนี้ต้องทำงานร่วมกันในการสร้างกลไกที่เอื้อให้เกิดความรับผิดชอบต่อทางงบประมาณ การขาดเสาหลักใดเสาหลักหนึ่งจะบั่นทอนให้การทำงานของเสาหลักอื่นๆ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้งลไกการสร้างรับผิดชอบต่อทางงบประมาณไม่เกิดขึ้น

ผลจากรายงานการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณที่ออกมาแล้วแสดงให้เห็นว่า ในปัจจุบันประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่ในทั้งสามเสาหลักของความรับผิดชอบต่อทางงบประมาณ ทั้งด้านความโปร่งใสทางงบประมาณ ด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน และด้านการสอดส่องดูแลระบบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่ยังมีไม่เพียงพอ ในบทความครั้งต่อไปผมจะนำเสนอถึงผลการประเมินลึกถึงรายละเอียดว่า ปัญหาในเรื่องใดบ้างที่ควรต้องรีบดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงเพื่อทำให้กลไกการสร้างรับผิดชอบต่อทางงบประมาณเกิดขึ้นได้