



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การพัฒนากระบวนการงบประมาณแผ่นดินภายใต้หลักวินัยการเงินการคลังและหลักความคุ้มค่า

ชื่อผู้แต่ง: เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

การอ้างอิงที่แนะนำ: เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, ‘การพัฒนากระบวนการงบประมาณแผ่นดินภายใต้หลักวินัยการเงินการคลังและหลักความคุ้มค่า’ (2569) 55(1) วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 400.

ผู้สนับสนุนหลัก



อนุพร อรุณรัตน์

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle

30 Years Serving the Business Community

**Baker
McKenzie.**



SAIJO DENKI

ผู้นำเทคโนโลยีความยั่งยืนเพื่ออุตสาหกรรมและพลังงาน

ผู้สนับสนุนร่วม



SIAM JUSTICE CORPORATION



บริษัท ไทยเจสติกคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
THE THAMMASAT UNIVERSITY LAW CENTER



ETE
GROUP



DS&B DOMNERN
SOMGIAT
& BOONMA



วิญญูชน



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

การพัฒนากระบวนการงบประมาณแผ่นดิน
ภายใต้หลักวินัยการเงินการคลังและหลักความคุ้มค่า*
The Development of the Budget Process
under the Principles of Fiscal Discipline
and Value-for-Money

เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Aua-aree Engchanil

Associate Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

วันที่รับบทความ 14 ตุลาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 6 มกราคม 2569; วันที่ตอบรับบทความ 16 มกราคม 2569

บทคัดย่อ

กระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยมีกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 สำนักงบประมาณรัฐสภา หรือคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ การจัดทำกฎหมายและจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณเหล่านี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลไกทางการเงินการคลังและงบประมาณของประเทศไทยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม กระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องพัฒนากลไกวินัยทางการเงินการคลังและหลักความคุ้มค่าอีกหลายด้าน เนื่องจากในทางปฏิบัติยังพบแนวโน้มของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายประชานิยม บทบาทของคณะกรรมการการรัฐสภาด้านงบประมาณที่มีข้อจำกัด หรือการติดตามตรวจสอบงบประมาณที่ยังไม่มีส่วนร่วมจากประชาชนมากนัก

* บทความนี้ปรับปรุงจากรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การพัฒนากระบวนการงบประมาณแผ่นดินภายใต้หลักวินัยการเงินการคลังและหลักความคุ้มค่า”, (สิงหาคม 2568) ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภาสถาบันพระปกเกล้า.

บทความวิจัยนี้ มุ่งศึกษาถึงการพัฒนาวินัยทางการคลังและหลักความคุ้มค่าเพื่อให้กระบวนการงบประมาณมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพทางการคลัง โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศตัวอย่างจำนวน 4 ประเทศ ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การพิจารณางบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ ผลการศึกษานำมาสู่ข้อเสนอแนะในเรื่องการพัฒนากระบวนการด้านข้อมูลของเอกสารงบประมาณ การพัฒนากลไกของสำนักงบประมาณ การพัฒนากระบวนการทางรัฐสภาด้านงบประมาณ และการพัฒนากลไกติดตามตรวจสอบโครงการประชานิยม

คำสำคัญ : กระบวนการงบประมาณ วินัยทางการคลัง ความคุ้มค่า ประชานิยม กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

Abstract

Thailand's national budget process involves numerous laws and institutions, such as the Constitution of the Kingdom of Thailand, the State Fiscal and Financial Discipline Act B.E. 2561 (2018), the Parliamentary Budget Office (PBO) and the State Fiscal and Financial Discipline Committee. These legal instruments and organizations are designed to ensure that Thailand's fiscal and budgetary mechanisms operate efficiently and effectively. However, in practice, the budget process still requires significant improvement in terms of fiscal discipline and Value-for-Money principles. Challenges include the government's tendency to pursue populist policies, the limited capacity of parliamentary budget committee and insufficient public participation in budgetary oversight.

This study aims to strengthen fiscal discipline and Value-for-Money principles to enhance the efficiency and stability of Thailand's budget process. It conducts a comparative study of four selected countries, focusing on their practices across four key stages: budget formulation, budget approval, budget execution and budget auditing. The findings lead to recommendations for enhancing data processes in budget documents, reinforcing the role of the Budget Bureau, improving parliamentary procedures related to budgeting and developing monitoring and evaluation mechanisms for populist programs.

Keywords: Budget process, Fiscal discipline, Value-for-Money, Populism, Ad-Hoc Committee on the Annual Appropriations Bill Budget

1. ความน่า

ประเทศไทยมีความพยายามในการพัฒนาระบบการคลังและงบประมาณหลายครั้ง เช่น การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระ ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อเป็นกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐในการใช้จ่ายงบประมาณ หรือการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภา (Parliamentary Budget Office: PBO) เพื่อเป็นหน่วยวิเคราะห์งบประมาณให้กับสมาชิกรัฐสภา รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้ปรากฏเจตจำนงเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ โดยกำหนดให้การยกร่างรัฐธรรมนูญต้องครอบคลุม “กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” และ “กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ”¹ รวมถึงในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และมีการจัดทำกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ด้วยความมุ่งหวังให้การคลังและงบประมาณของประเทศไทยมีความยั่งยืน มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพสูงสุด

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องพัฒนากลไกวินัยทางการเงินการคลังและหลักความคุ้มค่าอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากในทางปฏิบัติพบว่ากระบวนการงบประมาณของไทยยังมีปัญหาอีกหลายประการ เช่น การที่รัฐบาลยังคงจัดทำประชานิยมโดยไม่มีการประเมินถึงความคุ้มค่า การที่บทบาทของคณะกรรมการการรัฐสภาด้านงบประมาณยังมีจำกัด หรือกลไกการติดตามตรวจสอบงบประมาณยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของภาคประชาชน จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยเพื่อสำรวจประเด็นปัญหาและข้อจำกัดที่ทำให้กระบวนการงบประมาณแผ่นดินยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งด้านวินัยทางการเงินการคลังและความคุ้มค่า งานวิจัยชิ้นนี้ ยังได้ศึกษากระบวนการงบประมาณในประเทศตัวอย่างจำนวนสี่ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสิงคโปร์ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ให้นำมาสู่การพัฒนาที่สอดคล้องหลักวินัยทางการเงินการคลังและหลักความคุ้มค่า รวมทั้งข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมายและปรับปรุงแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการงบประมาณ

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ วินัยทางการเงินการคลังและความคุ้มค่า

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ วินัยทางการเงินการคลัง และความคุ้มค่า มีดังต่อไปนี้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35.

2.1 กระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ หมายถึงกิจกรรมในทางงบประมาณ มีขั้นตอนดังนี้

2.1.1 การจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหัวหน้ารัฐบาลจะรับผิดชอบการจัดเตรียมงบประมาณ เช่น ประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณและทำหน้าที่ในการเสนองบประมาณของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา ส่วนประเทศที่มีการปกครองแบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณในระดับสหพันธรัฐซึ่งจะมีลักษณะเป็นร่างข้อเสนองบประมาณเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองเกรสเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติ²

2.1.2 การอนุมัติงบประมาณ

อำนาจการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภามาจากหลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีของประชาชน³ หากช่วงเวลาใดที่รัฐสภามีความเข้มแข็งย่อมทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณและการตรวจสอบควบคุมงบประมาณมีความเคร่งครัดรัดกุมมากขึ้น⁴ การอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ กล่าวคือ บางประเทศ ร่างกฎหมายงบประมาณจะต้องประกอบด้วยรายรับ (รายได้และเงินกู้) และรายจ่ายที่เรียกว่างบประมาณสองขา บางประเทศ ฝ่ายบริหารต้องเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายรับและร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นร่างกฎหมายคนละฉบับให้รัฐสภาพิจารณา หรือบางประเทศ ร่างกฎหมายงบประมาณที่เสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติจะแยกมาตรการรายรับออกจากรายจ่าย ร่างกฎหมายงบประมาณที่เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นหลัก โดยไม่มีการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายรับ⁵

2.1.3 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ คือ ขั้นตอนการใช้จ่ายงบประมาณ เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติให้ใช้จ่ายแล้ว รัฐบาลจะต้องดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณภายในกรอบที่ได้รับอนุมัติซึ่งแต่ละประเทศจะมีการกำหนดวิธีการในการใช้จ่ายว่าจะมีการจัดสรรเงินหรือจ่ายเงินกันในลักษณะใด⁶

² สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายการคลัง: ภาควิชาการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2565) 125.

³ มหาภูมภัทรแมกนา คาร์ตาและระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักร.

⁴ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *หลักกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2565) 250.

⁵ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรธ 2) 128-129.

⁶ เพ็งอ้ง 129.

2.1.4 การตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน

การควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินเป็นการตรวจสอบและประเมินผลหลังจากที่มีการใช้จ่ายงบประมาณในปีงบประมาณที่ผ่านมา วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบงบประมาณมีสองประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และ**ประการที่สอง** การใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือไม่ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไป ได้แก่ รูปแบบการจัดองค์กรที่อยู่ภายใต้โครงสร้างขององค์กรนิติบัญญัติ รูปแบบองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร และรูปแบบองค์กรศาลซึ่งเป็นศาลเฉพาะทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น⁷

2.2 หลักวินัยทางการคลัง

ในช่วงต้นปี ค.ศ. 2000 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับพัฒนาการทางการคลังของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำนวน 4 ประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** ประเทศจำนวนมากประสบกับสถานการณ์การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล (Deficit bias) สะท้อนจากการลดลงอย่างต่อเนื่องของเงินสาธารณะ (public finances) **ประการที่สอง** ความพยายามที่จะยับยั้งการลดลงของเงินสาธารณะด้วยการใช้ดุลยพินิจในระยะสั้นหรือระยะกลาง **ประการที่สาม** ความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และ**ประการสุดท้าย** ความพยายามในการดำเนินการรักษาความต่อเนื่องของวินัยทางการคลัง⁸

หลักวินัยทางการคลังจะพิจารณา แนวคิดว่าด้วยวินัยทางการคลัง ความจำเป็นในการรักษาวินัยทางการคลัง ลักษณะกฎเกณฑ์ของวินัยทางการคลัง และเครื่องมือของวินัยทางการคลัง ดังนี้

2.2.1 แนวคิดว่าด้วยวินัยทางการคลัง

แนวคิดว่าด้วยวินัยทางการคลัง หมายถึง “การกำหนดพฤติกรรมของรัฐที่มีต่อภารกิจทางการคลัง ทั้งด้านบริหาร ด้านกระบวนการ และด้านกฎระเบียบให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สถานะทางเศรษฐกิจและงบประมาณของประเทศดำเนินไปอย่างสมดุลและยั่งยืน”⁹

2.2.2 ความจำเป็นในการรักษาวินัยทางการคลัง

หากรัฐบาลบริหารโดยขาดการรักษาวินัยทางการคลัง อาจทำให้เกิดการขาดดุลการคลัง นำมาสู่การก่อหนี้สาธารณะในระดับที่สูงมากขึ้น จนอาจทำให้รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาเมื่อเกิด

⁷ เพ็งอ้ง 132-134.

⁸ George Kopits and Steven Symansky, ‘Fiscal Policy Rules: Occasional paper 162’ (International Monetary Fund 1998) 5.

⁹ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, ‘การพัฒนากระบวนการงบประมาณแผ่นดินภายใต้หลักวินัยการเงินการคลังและหลักความคุ้มค่า’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า 2568) 18.

วิกฤติหรือไม่สามารถขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้ การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การขาดวินัยทางการคลังมักเกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจ (Discretion) โดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณ นำมาสู่การกู้ยืมเกินความจำเป็น แม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้วการใช้ดุลยพินิจจะช่วยให้ผู้วางนโยบายสามารถแก้ไขความผันผวนในระบบเศรษฐกิจได้ฉับไวและสามารถลดผลกระทบอันสืบเนื่องมาจากความผันผวนดังกล่าวได้¹⁰ แต่การใช้อำนาจรัฐตามดุลยพินิจในการกำหนดและดำเนินนโยบายมักถูกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงและจูงใจประชาชนผ่านการดำเนินนโยบาย เช่น การลดอัตราภาษี การเพิ่มการใช้จ่ายรัฐบาล และเพิ่มการก่อหนี้สาธารณะ นำมาสู่ความไม่เฝ้าระวังในการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ต้องใช้เงินทุนนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้จากต่างประเทศ กองทุนหมุนเวียน และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของภาครัฐ ซึ่งล้วนสร้างภาระผูกพันทางการคลังแก่รัฐบาลเพิ่มขึ้น¹¹

2.2.3 ลักษณะกฎเกณฑ์ของวินัยทางการคลัง

กฎเกณฑ์ทางการคลังถูกกำหนดภายใต้บริบทของเศรษฐกิจมหภาคในฐานะที่เป็นกรอบของนโยบายทางการคลัง ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพทางการคลังในภาพรวม เช่น การขาดดุลงบประมาณ การก่อหนี้สาธารณะโดยเทียบกับเพดานหรือเป้าหมายเชิงตัวเลขตามสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)¹² การประเมินกฎเกณฑ์ทางการคลังข้างต้น ควรมีลักษณะที่กำหนดค่าจำกัดความไวอย่างชัดเจน โปร่งใส เหมาะสม สอดคล้อง ยืดหยุ่น เรียบง่าย บังคับใช้ได้และมีประสิทธิภาพ

2.2.4 เครื่องมือของวินัยทางการคลัง

เครื่องมือที่ถูกนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ของวินัยทางการคลังอาจพิจารณาได้จากนโยบายทางการคลังในรูปแบบตัวชี้วัดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของวินัยทางการคลัง กล่าวคือ **นโยบายทางการคลังในรูปแบบตัวชี้วัด** ได้แก่ การกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพโดยรวมของการคลัง เช่น การขาดดุลงบประมาณ การกู้ยืม หนี้สาธารณะโดยมีกระบอกเป็นตัวเลขระดับเพดานหรือเป้าหมายเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และ**หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของวินัยทางการคลัง** การกำหนดกฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการบริหารจัดการด้านการคลังของรัฐบาลมีอยู่หลายระดับ เช่น การบัญญัติกฎหมายทางการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญ การบัญญัติกฎหมายทางการคลังไว้ในกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายเฉพาะ รวมทั้งการกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับหรือแนวทางในการดำเนินนโยบาย เมื่อกฎหมายถูกบัญญัติขึ้นแล้วย่อมเป็นบรรทัดฐานหรือธรรมเนียมปฏิบัติในการกำหนดและ

¹⁰ Manmohan S.Kumar and Teresa Ter-Minassian, 'Fiscal Discipline: Key Issues and Overview' (International Monetary Fund 2007) 3.

¹¹ สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ, 'การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล' (รายงานเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กันยายน 2551) บทที่ 2-5.

¹² George Kopits and Steven Symansky (เชิงอรรถ 8) 2.

ดำเนินนโยบายการคลัง ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นสามารถสร้างความรับผิดชอบให้รัฐบาลได้มากที่สุด¹³

2.3 หลักความคุ้มค่า

แนวคิดเรื่องความคุ้มค่า วัตถุประสงค์การตรวจสอบความคุ้มค่า และองค์ประกอบของความคุ้มค่า มีดังนี้

2.3.1 แนวคิดเรื่องความคุ้มค่า

แนวคิดเรื่องความคุ้มค่า (Value-for-Money: VfM) คือ “การใช้เงินสาธารณะในฐานะทรัพยากรส่วนรวมให้เกิดความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด” ซึ่งการพิจารณาว่าความคุ้มค่าได้เกิดขึ้นหรือไม่อย่างไรนั้น ต้องทำการประเมินถึงเงินที่ใช้ไปควบคู่กับสิ่งที่ได้ดำเนินการหรือส่งมอบไปแล้ว ดังนั้น การวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าจึงสามารถทำได้หลากหลายวิธี เช่น การวางแผนหรือการติดตามประเมินผล การนำหลักความคุ้มค่ามาปรับใช้จึงเป็นการช่วยให้หน่วยงานหรือองค์กรเลือกใช้กลไกต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ได้รับผลลัพธ์ที่ดีที่สุดด้วยทรัพยากรที่น้อยที่สุด หรือกล่าวได้ว่าหลักความคุ้มค่าจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการลดต้นทุนและเพิ่มผลประโยชน์สูงสุด¹⁴

2.3.2 วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบความคุ้มค่า

วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบความคุ้มค่ามีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกต่อความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ไปยังผู้มีส่วนได้เสียและผู้เสียภาษีถึงผลลัพธ์ที่บรรลุผลจากการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ด้วยการให้ข้อมูลอย่างเป็นอิสระแก่ผู้มีส่วนได้เสียถึงความประหยัดและประสิทธิภาพจากการใช้ทรัพยากรและความเหมาะสมของระบบการจัดการเพื่อประเมินความได้ประสิทธิผลของการดำเนินงาน ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบหลักความคุ้มค่าจึงประกอบด้วย เพื่อนำเสนอข้อมูลอย่างเป็นอิสระ¹⁵ เพื่อส่งเสริมหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ¹⁶ และเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติ¹⁷

¹³ สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ (เชิงอรรถ 11) บทที่ 2-22.

¹⁴ Vera Scholz, ‘Value for Money’ (Intrac for civil society 2017) 1 <<https://www.intrac.org/resources/value-for-money/>> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2568.

¹⁵ การนำเสนอข้อมูลอย่างเป็นอิสระ คือ การแสดงข้อมูลให้แก่รัฐสภา รวมถึงการให้คำแนะนำถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้งบประมาณแผ่นดินมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลอย่างไร. Udaybhanu Bhattacharyya, ‘Value-for-Money Audit: Concepts and Applications’ (2024) 113-114 <https://www.researchgate.net/profile/Udaybhanu-Bhattacharyya/publication/378241215_Value-for-Money_Audit_Concepts_and_Applications/links/65cf22eb28b7720cecd331ee/Value-for-Money-Audit-Concepts-and-Applications.pdf> สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2568.

¹⁶ การส่งเสริมหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ คือ การส่งเสริมให้หน่วยงานที่ดำเนินการและถูกเข้าตรวจสอบสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อบรรลุความคุ้มค่า ทั้งความประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวมถึงการปรับใช้นโยบายด้วย. เพ็งอ้าง 113-114.

¹⁷ การกำหนดแนวปฏิบัติ คือ การจำกัดนิยามหรือวางกรอบแนวปฏิบัติที่ดี รวมถึงให้คำแนะนำว่าการจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดบ้างที่หน่วยดำเนินการควรปรับปรุงวิธีการดำเนินการ. เพ็งอ้าง 113-114.

2.3.3 องค์ประกอบของความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่ามุ่งตรวจสอบไปยังทางปฏิบัติในการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐ โดยบูรณาการไปยังมาตรการการตรวจสอบด้านประสิทธิภาพ (Performance Audit) รวมถึงเพื่อใช้ในการจัดทำข้อมูล ข้อเสนอแนะ หรือคำแนะนำเพื่อสร้างความตระหนัก ความสุจริต และประสิทธิผลของรัฐบาล ประกอบกับแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบ¹⁸ บางประเทศอาจจัดทำมาตรฐานเฉพาะเพื่อใช้ตรวจสอบความคุ้มค่าเป็นการอำนวยความสะดวกไปยังผู้มีส่วนได้เสียและผู้เสียภาษี อันเนื่องมาจากแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อองค์กรที่ใช้ทรัพยากรสาธารณะ (public resources)

การตรวจสอบทางงบประมาณและการคลังในปัจจุบันไม่ได้จำกัดอยู่เพียงความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามการบริหารกฎเกณฑ์ทางการคลังและการบัญชี หากแต่แนวคิดเรื่องต้นทุน ประสิทธิภาพ หรือประสิทธิผลซึ่งเป็นการตรวจสอบรูปแบบใหม่เริ่มนำมาใช้มากขึ้น ดังนั้น การตรวจสอบตามหลักความคุ้มค่าจะเจาะจงไปยังความประหยัด (Economy)¹⁹ ประสิทธิภาพ (Efficiency)²⁰ และประสิทธิผล (Effectiveness)²¹ หรือ 3E's ของหน่วยงานหรือองค์กร ทั้งด้านการบริหารจัดการและกิจกรรมที่ดำเนินการ²² การตรวจสอบความคุ้มค่าจึงไปไกลกว่าการตรวจสอบเรื่องการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (compliance audits) ทั้งนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักรเคยกล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบความคุ้มค่าว่า “เป้าหมายของการตรวจสอบ คือ ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา และโดยเฉพาะต่อผู้เสียภาษี ในการยืนยันว่าเงินและทรัพยากรสาธารณะจะถูกใช้อย่างเหมาะสมและเกิดผลที่ดี เราจึงดำเนินการด้วยการให้ข้อมูลที่เป็นอิสระแก่รัฐสภา รวมถึงคำแนะนำเรื่องความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างไร ต่อหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ ในสิ่งที่เราได้ตรวจสอบต่อการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานและเน้นย้ำว่าการประพฤติอย่างไรที่ก่อความเสี่ยงต่อกิจการสาธารณะ (public business)”

¹⁸ เฟ็งอ้าง 110.

¹⁹ ความประหยัด คือ การลดต้นทุนของทรัพยากรที่ใช้ยังกิจกรรมหนึ่ง โดยคำนึงถึงคุณภาพที่เหมาะสม หรือการใช้จ่ายที่น้อยลง. National Audit Office, Value for money handbook: A guide for building quality into VFM examinations (2021) 9 <<https://www.nao.gov.uk>> สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2568.

²⁰ ความมีประสิทธิภาพ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (output) ในด้านของสินค้า บริการ หรือผลลัพธ์อื่น ๆ กับทรัพยากรที่ใช้ในการสร้างหรือผลิตผลลัพธ์เหล่านั้น กิจกรรมที่มีประสิทธิภาพจะช่วยเพิ่มผลลัพธ์สำหรับผลผลิต (input) ที่กำหนด. เฟ็งอ้าง 9.

²¹ ความมีประสิทธิภาพ คือ ขอบเขตการบรรลุวัตถุประสงค์และความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบที่มุ่งหมายตั้งใจและผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของกิจกรรม. เฟ็งอ้าง 9.

²² Udaybhanu Bhattacharyya (เชิงอรรถ 15) 110.

3. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ วินัยทางการคลังและความคุ้มค่า

กระบวนการงบประมาณ วินัยทางการคลัง และหลักความคุ้มค่าของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และสิงคโปร์²³ มีดังนี้

3.1 สหรัฐอเมริกา

หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างประธานาธิบดีในฐานะฝ่ายบริหารและสภาองเกรส ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีความเคร่งครัดอย่างมากและส่งผลให้ทั้งสององค์กรต่างมีความเป็นอิสระในตัวเองอย่างสูง ประกอบกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนานจึงทำให้มีสถาบันใหม่ทางการคลังและงบประมาณเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น สำนักงานงบประมาณรัฐสภา

3.1.1 กระบวนการงบประมาณ

งบประมาณประจำปีของสหรัฐอเมริกาคอบคลุมรายจ่าย 3 กลุ่มใหญ่²⁴ ประกอบด้วย กลุ่มที่หนึ่ง งบประมาณรายจ่ายภาคบังคับหรือรายจ่ายตามกฎหมาย ซึ่งเป็นงบประมาณผูกพันระยะยาว²⁵ รายจ่ายกลุ่มนี้ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขทุกปีแต่เป็นรายจ่ายที่มีจำนวนเกินครึ่งของงบประมาณประจำปีทั้งหมดและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กลุ่มที่สอง งบประมาณรายจ่ายตามดุลพินิจหรือตามที่ฝ่ายบริหารเสนอมา²⁶ รายจ่ายกลุ่มนี้ทั้งหมดอยู่ภายใต้การพิจารณาตัดสินใจโดย คณะกรรมาธิการงบประมาณรายจ่าย (Appropriation Committees) และกลุ่มที่สาม งบประมาณรายจ่ายในส่วนการชำระดอกเบี้ย²⁷

กระบวนการงบประมาณเริ่มจากประธานาธิบดีเตรียมร่างงบประมาณเพื่อเสนอไปยัง สภาองเกรสในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ของแต่ละปี งบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นข้อมูลเกี่ยวกับ

²³ เหตุผลในการเลือกประเทศที่ทำการศึกษาพิจารณาจากอิทธิพลทางการคลังและงบประมาณที่ประเทศไทยได้นำมาปรับใช้ทางใดทางหนึ่ง เช่น แนวคิดเรื่องการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (PBO) หรือการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณจากสหรัฐอเมริกา แนวทางการใช้หลักความยินยอมผ่านทางกลไกนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณ รวมถึงการมีองค์กรการตรวจสอบเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร หรือการจัดตั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รวมถึงการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครองจากประเทศฝรั่งเศส ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ได้รับการจัดลำดับด้านความโปร่งใสหรือดัชนีการรับรู้ทุจริต (Corruption Perception Index CPI) เป็นอันดับแรกของเอเชียและอันดับสามของโลกในปี ค.ศ. 2024 จึงเป็นตัวอย่างที่ควรศึกษาในฐานะที่เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.

²⁴ USA.Gov, 'The federal budget process' <<https://www.usa.gov/federal-budget-process>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2568.

²⁵ รายจ่ายภาคบังคับหรือรายจ่ายตามกฎหมาย (Mandatory spending) ได้แก่ งบประมาณเกี่ยวกับประกันสังคม สาธารณสุข (medicare) สวัสดิการทหารผ่านศึก และรายจ่ายอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด.

²⁶ งบประมาณรายจ่ายตามดุลพินิจหรือที่ฝ่ายบริหารเสนอมา (Discretionary spending) ได้แก่ รายจ่ายของหน่วยงานในรัฐบาลกลาง ซึ่งตามปกติจะมีจำนวนประมาณหนึ่งในสามของงบประมาณ.

²⁷ รายจ่ายในส่วนการชำระดอกเบี้ยมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณ.

ประมาณการรายรับ การกู้ยืม และหนี้สาธารณะของปีงบประมาณที่จะมาถึง นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประมาณการทางงบประมาณ ข้อมูลผลการดำเนินงานในปัจจุบันและการคาดการณ์ในอนาคต ตลอดจนรายละเอียดทางงบประมาณของหน่วยงานที่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง²⁸

สภาคองเกรสผู้ทำหน้าที่พิจารณาร่างงบประมาณจะมีอำนาจสูงมาก เนื่องจากลักษณะเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ²⁹ ร่างงบประมาณที่ประธานาธิบดีหรือฝ่ายบริหารเสนอเข้ามาเป็นเพียงการเสนอแนะเท่านั้น³⁰ สภาคองเกรสมีความเป็นอิสระที่จะแก้ไขหรือยกเลิกได้ การทำงานของสภาคองเกรสจะมีหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญคือ สำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget Office: CBO) เป็นหน่วยงานอิสระสังกัดรัฐสภาที่มีภารกิจวิเคราะห์ประเด็นด้านงบประมาณ เศรษฐกิจ การเตรียมรายงานต่าง ๆ และให้ข้อมูลเพื่อสนับสนุนรัฐสภา³¹ นอกจากเรื่องงบประมาณและเศรษฐกิจแล้ว สำนัก CBO ยังมีบทบาทในการประมาณการต้นทุนต่าง ๆ ของร่างกฎหมายที่ถูกเสนอและอยู่ระหว่างการพิจารณา อีกทั้งยังวิเคราะห์นโยบายหลักของรัฐบาลกลาง ตลอดจนข้อมูลทางเทคนิคต่าง ๆ³²

การบริหารงบประมาณมีสำนักบริหารจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณตามที่สภาคองเกรสได้ให้การอนุมัติและทำการบริหารจัดการประสิทธิภาพและผลลัพธ์ให้เป็นไปตามเป้าหมาย สำนัก OMB จะออกเอกสารชื่อ Apportionment Schedule ซึ่งทำการแบ่งงบประมาณเป็นงวด เช่น ไตรมาส หรือแบ่งตามประเภทการใช้จ่าย เช่น กิจกรรมหรือโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้เกิดการเบิกจ่ายเร็วเกินไปหรือช้าเกินไป³³

ในขณะที่การตรวจสอบงบประมาณเป็นบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (Government Accountability Office: GAO) เป็นหน่วยงานภายในฝ่ายนิติบัญญัติ มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller General) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานโดยได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามคำแนะนำและยินยอมจากวุฒิสภา สำนักงาน GAO ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินเพื่อให้รัฐเกิดความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการใช้เงินภาษีของประชาชน³⁴ รวมถึงสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลในการจัดหาข้อมูลที่มีความเป็นกลางตามคำขอของคณะกรรมการหรือนักการเมือง

²⁸ E.Comolet et B.Saltzman, 'L'organisation budgétaire des Etats-Unis' (Mission économique de Washington juillet 2006) 103.

²⁹ ลักษณะเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การที่สภาคองเกรสถือเป็นส่วนหนึ่งที่เท่าเทียมและแยกออกจากโครงสร้างของรัฐบาล มีการแบ่งแยกอำนาจพื้นฐานของนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการออกจากกัน รวมถึงรัฐบัญญัติทุกฉบับต้องผ่านสภาคองเกรสด้วย.

³⁰ ในทางปฏิบัติ โครงการที่ถูกเสนอโดยประธานาธิบดีถือเป็นการสะท้อนความต้องการของบรรดาฝ่ายปกครอง.

³¹ ตัวอย่างของข้อมูลที่สำนักงานงบประมาณรัฐสภา (CBO) จัดทำเพื่อสนับสนุนรัฐสภา เช่น การจัดทำรายงานการคาดการณ์แนวโน้มด้านงบประมาณและเศรษฐกิจ หรือการวิเคราะห์การเสนองบประมาณที่มาจากประธานาธิบดี.

³² Congress, 'Introduction to the Federal Budget Process' (Congressional Research Service 2023) 19 <<https://www.congress.gov/crs-product/R46240>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2568.

³³ OMB Circular A-11 (2024): Preparation, Submission and Execution of the Budget, 4 of Section 120.

³⁴ U.S. Government Accountability Office, 'About GAO' <<https://www.gao.gov/about>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2568.



3.1.2 วินัยทางการคลัง

วินัยทางการคลังได้เริ่มในช่วงทศวรรษ 1990 จากการจัดทำ**รัฐบัญญัติการบังคับใช้งบประมาณ** (Budget Enforcement Act: BEA) ที่กำหนดเพดานงบประมาณรายจ่ายตามดุลยพินิจหรือรายจ่ายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ทำการจัดสรรในแต่ละปีอย่างเข้มงวด รวมถึงการมีกฎเกณฑ์กำหนดไปยังรายจ่ายภาคบังคับด้วย กล่าวคือ หากต้องการเพิ่มรายจ่ายในส่วนภาคบังคับหรือต้องการปรับลดภาษีต้องมีการชดเชยเพื่อไม่ให้เกิดการขาดดุลงบประมาณเพิ่มเติม กฎเกณฑ์นี้เรียกว่า Pay-As-You-Go (PAYGO) นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระดับเพดานหนี้ (Debt Ceiling) มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้ หากจำนวนหนี้ใกล้ถึงเพดานที่กำหนด สภาคองเกรสต้องเจรจาและผ่านกฎหมายเพิ่มเพดานหนี้เพื่อไม่ให้รัฐบาลผิดนัดชำระหนี้ที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะหลายฉบับ เช่น **รัฐบัญญัติการควบคุมงบประมาณ ค.ศ. 2011** (Budget Control Act) ถูกตรารขึ้นในช่วงวิกฤติเพดานหนี้สาธารณะ ค.ศ. 2011³⁵ โดยวางหลักการว่าหากต้องมีการเพิ่มเพดานหนี้สาธารณะต้องมีมาตรการในส่วนของการควบคุมรายจ่ายอย่างเข้มงวด **รัฐบัญญัติความรับผิดชอบทางการคลัง ค.ศ. 2023** (Fiscal Responsibility Act) มีเป้าหมายเพื่อการสร้างวินัยทางการคลัง เนื่องจากความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ จึงนำมาสู่การระงับเพดานหนี้ชั่วคราวจนถึงต้นปี ค.ศ. 2025 รวมถึงได้ทำการยกเลิกงบประมาณที่ยังไม่ได้ถูกใช้เพื่อนำคืนกลับมาใช้ยังรายจ่ายด้านอื่น ๆ³⁶

3.1.3 หลักความคุ้มค่า

การดำเนินนโยบายทางการคลังของสหรัฐอเมริกาพิจารณาจากหนี้สาธารณะและการขาดดุลงบประมาณ โดยในทางปฏิบัติได้สร้างกลไกที่มุ่งรักษาประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณตั้งเป้าหมายและรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามหลักการของรัฐบัญญัติ Government Performance and Results Act (GPRA) ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลต้องจัดทำยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมระยะเวลาหลายปี โดยที่หน่วยงานต้องส่งแผนการดำเนินงานประจำปีและรายงานผลการดำเนินงานประจำปี³⁷

3.1.4 ข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายทางการคลังและงบประมาณของรัฐ

ตัวอย่างของนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อคลังและงบประมาณ ได้แก่ การยกเลิกหนี้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (Student Loan Forgiveness) ในวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโจ ไบเดน (Joe Biden) ผ่าน**รัฐบัญญัติว่าด้วยความช่วยเหลือของโอกาสในการศึกษาขั้นสูง** (Higher education relief opportunities for students Act: HEROES Act) โดยการเสนอการยกเลิกหนี้

³⁵ รัฐบัญญัติการควบคุมงบประมาณ ค.ศ. 2011 มีผลใช้บังคับจนถึงปี ค.ศ. 2021.

³⁶ ตัวอย่างงบประมาณที่ถูกเรียกคืนภายใต้**รัฐบัญญัติความรับผิดชอบทางการคลัง ค.ศ. 2023** เช่น งบประมาณในโครงการเกี่ยวกับการช่วยเหลือเยียวยาจากการระบาดของโรค COVID-19 หรือการยุติการพักชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่รัฐบาลให้พักการชำระในช่วงเริ่มต้นของการระบาด COVID-19 ด้วย.

³⁷ Board of Governors of the Federal Reserve System, 'Government Performance and Results Act (GPRA)' <<https://www.federalreserve.gov/publications/gpra.htm>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568.

กู้ยืมการศึกษาสูงสุดจำนวน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ จนถึง 20,000 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้กู้ยืมที่มีรายได้น้อย นโยบายดังกล่าวถูกโต้แย้งอย่างมากเนื่องจากผลกระทบต่องบประมาณจำนวนมหาศาล³⁸ นำมาสู่การฟ้องร้องก่อนที่จะถูกพิพากษาโดยศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (Supreme Court)³⁹ ว่าการยกเลิกหนี้กู้ยืมเพื่อการศึกษาขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมาย HEROES Act ไม่ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางจนรวมไปถึงการลบล้างหนี้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแต่อย่างใด ตลอดจนนโยบายดังกล่าวมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมือง จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁴⁰

กล่าวโดยสรุป การที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่เคยถูกแก้ไขเพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการคลังส่งผลให้รัฐสภาเป็นศูนย์กลางในเรื่องงบประมาณรายจ่าย การจัดเก็บภาษี และการกู้ยืม โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้รับเรื่องความยั่งยืนทางการคลัง หรือแนวคิดเรื่องดุลยภาพทางงบประมาณไว้ ประกอบกับการเป็นระบบการเมืองแบบสองพรรคใหญ่ ได้แก่ พรรคเดโมแครตและพรรคริพับลิกันนั้น ทำให้การตกลงเรื่องงบประมาณและเพดานหนี้สาธารณะเป็นเรื่องยาก จนอาจขาดเป้าหมายทางการคลังร่วมกันและการขาดความมุ่งมั่นในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม กลไกทางสถาบันที่มีอยู่ได้พัฒนาบทบาทที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังและความคุ้มค่า เช่น สำนักงบประมาณ รัฐสภา โดยทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายต่าง ๆ จากการขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ ทำการเผยแพร่รายงานประมาณการทางงบประมาณและเศรษฐกิจ รวมถึงเกี่ยวกับต้นทุนของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ (Cost estimates) ซึ่งการประเมินผลกระทบทางการคลังของร่างกฎหมายทุกฉบับเหล่านี้ ช่วยยับยั้งการออกกฎหมายหรือนโยบายที่เสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังและสะท้อนผลความคุ้มค่าได้ดีในระดับหนึ่ง

3.2 สหราชอาณาจักร

การดำเนินงานระหว่างองค์กรภายในของสหราชอาณาจักรไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะกระทำตามสิ่งที่ประเพณีปฏิบัติ (Conventions) ดังเช่นการไม่มีกฎหมายเรื่องกระบวนการ

³⁸ คาดการณ์ว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับงบประมาณเป็นจำนวนประมาณ 430,000 ล้านดอลลาร์ (\$430 Billion).

³⁹ NCSL Foundation for State Legislatures, ‘Supreme Court Strikes Down Student Loan Forgiveness Program’ <<https://www.ncsl.org/state-legislatures-news/details/supreme-court-strikes-down-student-loan-forgiveness-program>> สืบค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม 2568.

⁴⁰ คำพิพากษาข้างต้นนำมาสู่คำแถลงการณ์ของประธานคณะกรรมการว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (President of the Committee for a Responsible Federal Budget) “แผนการยกเลิกหนี้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ก่อภาวะเงินเฟ้อ มีเป้าหมายที่ไม่ชัดเจน และไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาระบบการคลังหรือปรับปรุงความสามารถในการจ่ายค่าเล่าเรียนสำหรับการศึกษาขั้นสูงได้เลย กระทรวงศึกษาธิการควรมุ่งเน้นความช่วยเหลือให้ผู้กู้ยืมสามารถชำระหนี้คืนอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารควรทำงานร่วมกับรัฐสภาในการปฏิรูปเพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายของการศึกษาระดับสูงรวมถึงปรับปรุงคุณภาพและความรับผิดชอบ ด้วยความหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคำพิพากษาของศาลสูงสุดจะทำให้ประธานาธิบดีคนต่อไปไม่ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวเกี่ยวกับมาตรการที่สร้างต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายอย่างสูงโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน นอกจากนี้ในทางการคลังสาธารณะ คำตัดสินของศาลสูงสุดเรื่องนี้จะช่วยลดการขาดดุลทางงบประมาณในปี ค.ศ. 2023 ลงประมาณสี่แสนล้านดอลลาร์” Committee for a Responsible Federal Budget, ‘CRFB Reaction to Supreme Court Student Debt Cancellation Ruling’ <<https://www.crfb.org/press-releases/crfb-reaction-supreme-court-student-debt-cancellation-ruling>> สืบค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม 2568.



ทางงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม กฎหมายงบประมาณของสหราชอาณาจักรยังมีการจัดทำทุกปี เหตุผลประการหนึ่งเนื่องจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลมีลักษณะเป็นภาษีประจำปีจึงต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติปีต่อปี ในขณะที่ภาษีประเภทอื่น ๆ มีลักษณะถาวร⁴¹ ในขณะเดียวกันสหราชอาณาจักรก็ได้พัฒนาหลักการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยทางการคลังและแนวคิดเรื่องหลักความคุ้มค่าด้วย

3.2.1 กระบวนการงบประมาณ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of the Exchequer) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณ โดยการกล่าวสุนทรพจน์ทางงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและข้อเสนอของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษี การอภิปรายต่อสาธารณะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามขั้นตอนนี้จะเน้นเรื่องการจัดเก็บภาษีมากกว่าการลงรายละเอียดด้านรายจ่าย⁴² เมื่อแถลงสุนทรพจน์เรียบร้อยแล้ว เอกสารต่าง ๆ จะถูกส่งไปที่สมาชิกรัฐสภา⁴³ เช่น สมุดเล่มแดง (Red Book) ซึ่งถูกจัดทำโดยกระทรวงการคลัง มีเนื้อหาเกี่ยวกับข้อมูลทางเศรษฐกิจและการคลังที่นำมาสู่การแถลงสุนทรพจน์ทางการคลัง ในภาคผนวกของเอกสารฉบับนี้ยังปรากฏข้อมูลที่ถูกจัดทำโดยสำนักความรับผิดชอบทางงบประมาณ (Office for Responsibility Budget: ORB) เกี่ยวกับการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจ รายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะด้วย⁴⁴ เอกสารที่สำคัญอีกชุดหนึ่ง ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณ ประกอบด้วยร่างงบประมาณ (The Budget) และร่างพระราชบัญญัติการคลังประจำปี (The Annual Finance Bill) โดยร่างงบประมาณจะนำเสนอแผนการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลและแนวทางการจัดเก็บภาษีในปีงบประมาณที่จะมาถึง ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการคลังประจำปี จะให้อำนาจแก่รัฐบาลเพื่อจัดเก็บภาษีตามแนวทางที่ระบุไว้ในร่างงบประมาณ⁴⁵

กระบวนการพิจารณาอนุมัติกฎหมายงบประมาณของรัฐสภามีลักษณะเหมือนกันกับการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายทั่วไป โดยมีข้อแตกต่างเฉพาะสองประการ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแปรญัตติที่ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีเพิ่มสูงขึ้นไปกว่าที่รัฐบาลได้ทำการเสนอเข้ามา และร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) สามารถถูกอนุมัติได้โดยปราศจากความยินยอมของ

⁴¹ UK Parliament, 'The Budget and Parliament' <<https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2568.

⁴² Ramu de Bellescize, 'Le systeme budgetaire du Royaume-Uni' (LGDJ 2019) 85.

⁴³ ความแตกต่างประการหนึ่งระหว่างอำนาจของรัฐสภาของอังกฤษและสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้แก่ สภาองเกรสมีอำนาจถ่วงดุลกับอำนาจประธานาธิบดีหรือฝ่ายบริหารโดยเฉพาะในทางงบประมาณอย่างมาก ในขณะที่อำนาจทางงบประมาณในสหราชอาณาจักรนั้น ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือว่ารัฐสภา การที่อำนาจของรัฐสภาที่มีต่อรัฐบาลทั้งในทางการเมืองและในทางงบประมาณมีอย่างจำกัด การที่รัฐสภามีอำนาจจำกัดในทางการเมืองกับรัฐบาล ก็เนื่องมาจากความเคร่งครัดในเรื่องวินัยพรรคการเมือง.

⁴⁴ Ramu de Bellescize (เชิงอรรถ 42) 110.

⁴⁵ การจัดทางงบประมาณในสหราชอาณาจักร มีลักษณะเป็นงบประมาณแบบ 2 ขา กล่าวคือ ขาหนึ่งจะพิจารณาเกี่ยวกับการใช้จ่ายภาครัฐ และอีกขาหนึ่งจะพิจารณาการจัดเก็บรายได้จากภาษี.

สภาขุนนาง⁴⁶ งบประมาณจะถูกส่งไปที่รัฐสภาและถูกพิจารณาตรวจสอบโดยกรรมาธิการด้านประมาณการรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร⁴⁷

ขั้นตอนการบริหารงบประมาณของสหราชอาณาจักรมีกฎหมายและแนวทางที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติกองทุนรวม (Consolidated Fund Act) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการเบิกจ่ายงบประมาณโดยระบุปีงบประมาณที่ครอบคลุมและได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว⁴⁸ หรือคู่มือการจัดการด้านการเงินสาธารณะ (Managing Public Money)⁴⁹ กำหนดแนวทางเรื่องกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณของรัฐ มีผลบังคับใช้ไปยังหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคีอื่น ๆ โดยเน้นไปที่ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า และการปฏิบัติให้สอดคล้องต่อความคาดหวังของรัฐสภาในการใช้เงินงบประมาณของประเทศ⁵⁰ นอกจากนี้ยังมีสมุดเล่มเขียว (Green Book)⁵¹ กำหนดเรื่องการประเมินนโยบายและโครงการต่าง ๆ รวมถึงการให้คำแนะนำเพื่อประเมิน วิเคราะห์ความคุ้มค่าทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินโครงการ⁵²

การควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินมีความมุ่งหมายทั้งเรื่องกฎระเบียบและประสิทธิภาพ โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (The National Audit Office)⁵³ ทำหน้าที่ตรวจสอบการเงินและตรวจสอบความคุ้มค่า (Value-for-Money)⁵⁴ ของหน่วยงานรัฐบาลและหน่วยงานบริหารทั้งหมด รวมถึงหน่วยงานสาธารณะในอังกฤษที่ดำเนินการอย่างอิสระจากรัฐบาล⁵⁵ นอกจากนี้

⁴⁶ Ramu de Bellescize (เชิงอรรถ 42) 110.

⁴⁷ แม้กรรมาธิการชุดนี้อาจไม่ได้ทำการแก้ไขงบประมาณ แต่การวิพากษ์วิจารณ์รวมถึงการให้คำแนะนำก็มีอิทธิพลต่อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่กรรมาธิการด้านรายได้ ซึ่งเป็นกรรมาธิการเต็มสภาจะพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ว่าควรมาจากแหล่งใด ระบบภาษีอากรควรเป็นอย่างไร หรือควรมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือไม่.

⁴⁸ Consolidated Fund Act 1816 <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo3/56/98/contents>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2568.

⁴⁹ คู่มือการจัดการด้านการเงินสาธารณะ (Managing Public Money) เป็นเอกสารของกระทรวงการคลัง.

⁵⁰ HM Treasury, Guidance 'Managing public money' <<https://www.gov.uk/government/publications/managing-public-money>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2568.

⁵¹ สมุดเล่มเขียว (Green Book) จัดทำโดยกระทรวงการคลัง.

⁵² HM Treasury and Government Finance Function, Guidance 'The Green Book (2022) Updated 16 May 2024' <<https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government/the-green-book-2020>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2568.

⁵³ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office: NAO) มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่พิจารณารายจ่ายสาธารณะ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บริหารสูงสุด มีความเป็นอิสระทั้งการบริหารและการตัดสินใจต่าง ๆ เช่น การเลือกหน่วยงานที่จะเข้าทำการตรวจสอบ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน NAO ต่างมีสถานะความเป็นอิสระด้วยเช่นเดียวกัน ในส่วนของการแบ่งงานภายในจะมีทั้งกลุ่มที่ควบคุมตรวจสอบทางบัญชีและกลุ่มทำการประเมินนโยบายสาธารณะภารกิจของสำนักงาน NAO จะทำการตรวจสอบควบคุมภายหลังงบประมาณถูกนำไปใช้แล้ว (*a posteriori*) เป็นหลัก อย่างไรก็ตามก็อาจมีกรณีเฉพาะที่สำนักงาน NAO จะเข้าไปดำเนินการด้านงบประมาณที่ยังไม่ได้ถูกใช้จ่าย (*a priori*).

⁵⁴ National Audit Office, 'Value for money handbook: A guide for building quality into VFM examinations' 10 <www.nao.gov.uk> สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2568.

⁵⁵ อย่างไรก็ดี นอกจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว สหราชอาณาจักรยังมีองค์กรตรวจเงินที่ดูแลภูมิภาคเฉพาะอีกด้วย ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งไอร์แลนด์เหนือ (The Northern Ireland Audit Office (NIAO), คณะกรรมการตรวจเงิน (The Audit Commission), สำนักงานผู้ตรวจเงินและคณะกรรมการตรวจบัญชีแห่งสกอตแลนด์ (The Auditor



คณะกรรมการการบัญชีสาธารณะของสภาผู้แทนราษฎรก็มีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมงบประมาณด้วยเช่นเดียวกัน⁵⁶

3.2.2 วินัยทางการคลัง

ตั้งแต่ทศวรรษ 90 เป็นต้นมา มีการจัดทำกฎเกณฑ์วินัยทางการคลัง ได้แก่ ความสมดุลทางงบประมาณ กล่าวคือ รายจ่ายต้องไม่สูงเกินกว่ารายได้ การกู้ยืมจะกระทำได้ก็เพื่อนำมาใช้เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน มิใช่การกู้ยืมเพื่อนำมาใช้จ่ายในลักษณะรายจ่ายประจำแต่อย่างใด⁵⁷ โดยเน้นไปยังเสถียรภาพทางงบประมาณและความรับผิดชอบทางงบประมาณ กล่าวคือ **หลักเสถียรภาพทางงบประมาณหรือกฎทอง (Golden Rule)** ได้แก่ รัฐบาลจะทำการกู้ยืมเฉพาะรายจ่ายประเภทงบลงทุน ในขณะที่งบประมาณที่ใช้สำหรับรายจ่ายประจำจะมาจากการจัดเก็บรายได้จากภาษี และหนี้สาธารณะต้องรักษาไว้ในระดับที่ใช้ความระมัดระวังและมีเสถียรภาพตลอดรอบระยะวัฏจักรทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม วิฤตติธนาการและการคลังในช่วงปี ค.ศ. 2008 ส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 80 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) กฎทองดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 2009 และนำกฎเกณฑ์อื่นมาใช้ โดยกฎหมายที่ชื่อว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางงบประมาณ ค.ศ. 2010 ตัวอย่างของหลักการที่ปรากฏในกฎหมายฉบับดังกล่าว เช่น การกู้ยืมระหว่าง ค.ศ. 2010-2016 ต้องไม่เกินกว่าปีก่อนหน้า หากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ไม่บรรลุผล รัฐบาลต้องอธิบายและชี้แจงต่อรัฐสภา และ**ความรับผิดชอบทางงบประมาณ (Budget Responsibility)** แนวคิดนี้ นำมาสู่การจัดตั้งสำนักงานความรับผิดชอบทางงบประมาณ (Office for Budget Responsibility: OBR)⁵⁸ เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ถ่วงดุลรัฐบาลในด้านการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมดุลทางงบประมาณ โดยในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 2011⁵⁹

3.2.3 หลักความคุ้มค่า

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้จัดตั้งสำนักงานเพื่อความคุ้มค่าขึ้น (Office for Value-for-Money: OVfM)⁶⁰ เพื่อให้รายจ่ายของรัฐบาลด้านบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน

General and the Accounts Commission for Scotland) และสำนักงานการตรวจเงินแห่งเวลส์ (The Auditor General for Wales).

⁵⁶ คณะกรรมการการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee: PAC) ตั้งขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1861 โดยสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่พิจารณาบัญชีที่มีวงเงินซึ่งถูกอนุมัติโดยรัฐสภาเพื่อนำไปเป็นรายจ่ายสาธารณะ ปัจจุบันกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลของรายจ่ายสาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของรายจ่ายสาธารณะ นอกจากนี้กรรมการการบัญชีสาธารณะยังพิจารณาถึงรายงานของสำนักงาน NAO ด้วย รวมถึงอาจมีข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลซึ่งฝ่ายหลังนี้ต้องสื่อสารกลับภายในระยะเวลาสองเดือนว่ายอมรับหรือเห็นด้วยกับคำแนะนำดังกล่าวหรือไม่.

⁵⁷ Ramu de Bellescize (เชิงอรรถ 42) 155.

⁵⁸ สำนักงานความรับผิดชอบทางงบประมาณ (Office for Budget Responsibility: OBR) ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2010 เนื่องจากวิฤตติเศรษฐกิจเมื่อ ค.ศ. 2008 ส่งผลให้หนี้สาธารณะและการขาดดุลงบประมาณเพิ่มสูงมากอย่างมีนัยสำคัญ.

⁵⁹ Budget Responsibility and National Audit Act 2011.

⁶⁰ HM Treasury, 'Autumn Budget 2024' (HC 295 30 October 2024) 20.

ต่าง ๆ เกิดประโยชน์สูงสุด⁶¹ บทบาทของสำนักงาน OVfM ได้แก่ ⁶² **ประการที่หนึ่ง** การจัดเป้าหมายในการแทรกแซงผ่านรายจ่ายระยะเวลาหลายปีข้างหน้า โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงการประเมินว่าจะจัดการความสูญเปล่าและความไม่มีประสิทธิภาพได้จากที่ไหนและได้อย่างไร ตลอดจนตรวจสอบข้อเสนอเกี่ยวกับการลงทุนอย่างละเอียดเพื่อให้มั่นใจว่าข้อเสนอที่ยื่นเข้ามามีความคุ้มค่าเพียงพอ และ**ประการที่สอง** พัฒนาคำแนะนำต่าง ๆ ที่ได้จากการปฏิรูป บทเรียนจากการปฏิบัติในอดีต แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับนานาชาติ รวมถึงจากมุมมองของหน่วยงานภายนอก เพื่อให้รัฐบาลได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายภาครัฐ มีข้อสังเกตว่า การจัดตั้งสำนักงาน OVfM ได้จำกัดระยะเวลาดำเนินการไว้ (time-limited HM Treasury Unit)⁶³ เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาปฏิบัติงานให้กับสำนักงาน OVfM มาจากบุคลากรด้านกิจการพาณิชย์ของรัฐบาล (Government Commercial Function) บุคลากรจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และบุคลากรจากคณะทำงานด้านการประเมินงานของสำนักนายกรัฐมนตรี⁶⁴

3.2.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายทางการคลังและงบประมาณของรัฐ

ตัวอย่างนโยบายทางการคลังและงบประมาณ เช่น การอุดหนุนพลังงานชั่วคราว ได้แก่ การกำหนดเพดานราคาพลังงาน เพื่อช่วยผู้บริโภคไม่ได้รับภาระจากราคาพลังงานที่สูงเกินไป⁶⁵ เพดานการอุดหนุนพลังงานจะถูกทบทวนเพื่อพิจารณาเพดานใหม่ทุก ๆ สามเดือนโดยหน่วยงานกำกับดูแลพลังงานก๊าซและไฟฟ้าหรือ Ofgem (The Office of Gas and Electricity Markets)⁶⁶ การรับประกันเรื่องราคาพลังงานโดยรัฐบาลเป็นนโยบายที่ดีช่วยเหลือประชาชน แต่การใช้เงินงบประมาณอุดหนุนได้เพิ่มภาระด้านรายจ่ายสาธารณะอย่างมาก สำนักงาน NAO ได้ยอมรับถึงความสำเร็จของนโยบายในด้านการให้ความช่วยเหลือประชาชน แต่ตั้งข้อสังเกตถึงต้นทุนจำนวนมากที่รัฐต้องใช้จ่ายตามนโยบายดังกล่าว⁶⁷ ในขณะที่สำนักงาน OBR ได้ตั้งข้อสังเกตด้านความคุ้มค่าของนโยบายการอุดหนุน

⁶¹ Chancellor, 'Autumn Budget Speech' (30 October 2024).

⁶² HM Treasury, 'The Office for Value for Money' <<https://www.gov.uk/government/collections/the-office-for-value-for-money>> สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2568.

⁶³ HM Treasury 'Autumn Budget 2024' (HC 295 30 October 2024) 122. Phase 1 of the Spending Review confirmed departmental budgets for 2024–25 and set budgets for 2025–26 and Phase 2 of the Spending Review will set budgets for at least 2026–27 and 2027–28; ดู National Audit Office, 'Lessons learned: a planning and spending framework that enables long-term value for money' (HC 234 27 October 2024).

⁶⁴ ทั้งนี้ ประธานสำนักงาน OVfM อธิบายว่าสำนักงานเป็นตัวเสริมชั่วคราวให้กับหน่วยงานหรือหรือรอบงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความคุ้มค่าก่อนหน้านี้ ซึ่งสำนัก OVfM จะไม่ดำเนินการซ้ำซ้อน แต่จะทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. The Office for Value-for-Money, 'First Report of Session 2024-2025' 4 <<https://committees.parliament.uk/publications/46294/documents/233065/default/>> สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2568.

⁶⁵ นโยบายอุดหนุนพลังงานชั่วคราว (Energy Price Cap) เริ่มต้นในช่วงสงครามรัสเซีย-ยูเครน.

⁶⁶ The Office of Gas and Electricity Markets, 'Changes to energy price cap between 1 April and 30 June 2025' <<https://www.ofgem.gov.uk/news/changes-energy-price-cap-between-1-april-and-30-june-2025>> สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2568.

⁶⁷ National Audit Office, 'Energy bills support schemes 'undoubtedly successful at protecting majority of consumers'' <<https://www.nao.org.uk/press-releases/energy-bills-support-schemes-undoubtedly-successful->



พลังงาน โดยเน้นไปที่ประสิทธิภาพของการกำหนดอัตราเพดานเพื่อบรรเทาผลกระทบจากราคาพลังงานที่เพิ่มสูง ต้นทุนทางงบประมาณของรัฐที่แบกรับ ตลอดจนการบิดเบือนกลไกราคาพลังงาน⁶⁸

กล่าวโดยสรุป สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการนำวินัยทางการคลังมาใช้และได้พัฒนาหลักความคุ้มค่า อย่างไรก็ดี รัฐบาลจะแก้ไขหรือยกเลิกกฎเกณฑ์ทางการคลังเมื่อไม่สามารถดำเนินการตามได้ เช่น การละเมิดกฎทองในช่วงก่อนวิกฤติทางการเงินปี ค.ศ. 2008 จนนำมาสู่การยกเลิกกฎทองและนำพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางงบประมาณ ค.ศ. 2010 มาใช้แทนที่ การปรับเปลี่ยนเช่นนี้แสดงถึงความไม่มีเสถียรภาพและลดความน่าเชื่อถือของกฎเกณฑ์ทางการคลัง สะท้อนการดำเนินการทางงบประมาณว่ามุ่งเป้าหมายทางการเมืองมากกว่าวินัยทางการคลัง อย่างไรก็ตาม ในด้านความซับซ้อนของข้อมูลและตัวเลขในเอกสารทางงบประมาณ สหราชอาณาจักรได้พัฒนาการนำเสนอข้อมูลให้ง่ายขึ้น เพื่อประโยชน์สูงสุดในการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติและการติดตามของประชาชน โดยเน้นเสนอข้อมูลด้วยภาพกราฟฟิก การชี้แจงวิธีการคำนวณตัวเลขตามที่ปรากฏในเอกสารทางงบประมาณ และรวบรวมเอกสารต่าง ๆ ทางงบประมาณเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ สำนักงาน NAO ยังมีบทบาทการตรวจสอบในมิติทางการเมืองด้วย กล่าวคือ การเป็นผู้ช่วยให้แก่สภาผู้แทนราษฎร สำหรับการประเมินความคุ้มค่าของนโยบายสาธารณะต่าง ๆ บทพื้นฐานของหลักประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3.3 ประเทศฝรั่งเศส

กระบวนการงบประมาณและการคลังของประเทศไทยถูกพัฒนาให้เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหลายประการ เช่น การนำหลักการพื้นฐานของกระบวนการงบประมาณให้มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ หรือแนวคิดเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังกับโทษปรับทางปกครอง รวมถึงบทบาทขององค์กรตุลาการในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณของประเทศ ได้แก่ ศาลบัญชี

3.3.1 กระบวนการงบประมาณ

การจัดเตรียมงบประมาณของประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) คณะที่ปรึกษาระดับสูงว่าด้วยการคลังสาธารณะ (Haut Conseil des finances publique) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระสังกัดศาลบัญชี รัฐสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยมีหลักว่าในการนำเสนอและการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณต้องดำเนินการตามกฎหมายด้วยวิธีการที่อ่านเข้าใจ (lisible) และตรงไปตรงมา (sincère) การเสนอร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีจะประกอบด้วย

at-protecting-majority-of-consumers/#:~:text=Energy%20bills%20support%20successfully%20protected,(NAO)%20report%20has%20found> สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2568.

⁶⁸ Office for Budget Responsibility, 'The cost of the Government's energy support policies' <<https://obr.uk/box/the-cost-of-the-governments-energy-support-policies/>> สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2568.

การเสนอผังรายจ่ายสาธารณะ การปฏิรูปกระบวนการทางการคลังและงบประมาณในปี ค.ศ. 2001 ได้เปลี่ยนรูปแบบการนำเสนอรายจ่ายมาเป็นรูปแบบงบประมาณรายจ่ายตามภารกิจ (Mission) แผนงาน (Program) และกิจกรรม (Action) และการเสนอผังรายจ่ายได้สาธารณะ

การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณในปี ค.ศ. 2001⁶⁹ ได้เพิ่มบทบาทของรัฐสภาให้เป็นประชาธิปไตยทางการคลังให้มากขึ้น กล่าวคือ รัฐสภานุมัติให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีและนำรายได้ที่จัดเก็บไปใช้จ่าย โดยในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ รัฐสภาสามารถแก้ไขการจัดสรรรายจ่ายตามภารกิจ (mission) ได้แก่ การกำหนด แก้ไข หรือยกเลิกแผนงาน (programme) ได้⁷⁰ กำหนดเพดานการใช้จ่ายของรัฐและหน่วยรับงบประมาณ รวมถึงสามารถแก้ไขเป้าหมายและตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระทรวงต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม สภาชิกสภาไม่สามารถกำหนดรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือลดรายรับ ยกเว้นมีการชดเชยจากแหล่งรายได้อื่น ๆ แทนที่⁷¹

มีข้อสังเกตว่า กระบวนการงบประมาณของฝรั่งเศสในระหว่างขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและก่อนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะมีช่วงเวลาเรียกว่า “การอภิปรายทิศทางการคลังสาธารณะ” (Débat d’Orientation des Finances Publiques (DOFP))⁷² ซึ่งเป็นกระบวนการทางรัฐสภาที่รัฐบาลจะทำการปรึกษาหารือเกี่ยวกับทิศทางทั่วไปของการคลังสาธารณะในอนาคตที่จะมาถึง ขั้นตอนดังกล่าวเป็นช่วงเวลาสำคัญในขั้นการจัดทำงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารได้ยินยอมให้รัฐสภาได้แสดงความเห็นต่อภาพรวมของนโยบายทางงบประมาณ การอภิปรายทิศทางการคลังสาธารณะจะเกิดขึ้นก่อนการอนุมัติงบประมาณ⁷³

การตรวจสอบงบประมาณเป็นบทบาทหลักของศาลบัญชี (Cour des comptes) ซึ่งเป็นสถานะเป็นองค์กรตุลาการ มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ อำนาจของศาลบัญชีมีอยู่ด้วยกัน

⁶⁹ ผู้ที่สนใจการปฏิรูปรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการคลังของสาธารณะฝรั่งเศส ค.ศ. 2001 สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ใน เอื้ออารีย์ อิงจะนิล, ‘การปฏิรูปกฎหมาย บทสำรวจกรณีศึกษาต่างประเทศและไทย: สาธารณรัฐฝรั่งเศส’ (สถาบันพระปกเกล้า 2566) 119-156.

⁷⁰ การปฏิรูปกระบวนการทางการคลังและงบประมาณในปี ค.ศ. 2001 ได้เปลี่ยนรูปแบบของการนำเสนองบประมาณรายจ่ายจากเดิมที่นำเสนอตามรายกระทรวง และประเภทรายจ่าย (งบประจำ งบดำเนินการ งบลงทุน) มาเป็นงบประมาณรายจ่ายตามภารกิจ (Mission) แผนงาน (Program) และกิจกรรม (Action).

⁷¹ Ministère de l’Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, ‘Le projet de loi de finances (PLF), comment ça marche?’ <<https://www.economie.gouv.fr/actualites/le-projet-de-loi-de-finances-comment-ca-marche#>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤษภาคม 2568.

⁷² Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances article 48.

⁷³ การดำเนินการของการอภิปรายทิศทางการคลังสาธารณะนำมาสู่กลไก 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การนำเสนอทิศทางการคลังสาธารณะว่ารัฐบาลได้กำหนดวิสัยทัศน์และลำดับความสำคัญของนโยบายงบประมาณในปีที่จะมาถึงอย่างไร

ประการที่สอง การเปิดโอกาสพูดคุยถึงยุทธศาสตร์ทางการคลังสาธารณะ เพื่อสะท้อนความท้าทายต่าง ๆ ในการบริหารการคลังสาธารณะ ทั้งสถานการณ์ของหนี้สาธารณะ หรือการควบคุมรายจ่าย

ประการที่สาม การรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตของรัฐสภา ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances article 48.

หน่วยงานเช่นศาลบัญชีไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เพียงการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบวินัยทางการคลังเชิงนโยบายโดยการจัดทำรายงาน⁷⁸ เช่น การจัดทำรายงานประกอบรายงานของรัฐบาลเกี่ยวกับงบประมาณที่ล่วงมาแล้วเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในรายงานดังกล่าวจะมีการตรวจสอบประเด็นการดำเนินนโยบายการคลังด้วย เช่น การบริหารจัดการหนี้สาธารณะ การจัดเก็บรายได้ ภาระที่เกิดขึ้นจากการยกเว้นภาษี การจัดทำรายงานศาลบัญชีจึงสามารถตรวจสอบได้ว่าการกระทำตามนโยบายของรัฐบาลนั้นเป็นการเคารพต่อหลักการรักษาวินัยทางการคลังหรือไม่⁷⁹

3.3.3 หลักความคุ้มค่า

รัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายการคลัง⁸⁰ ได้กำหนดการจัดทำและการควบคุมงบประมาณรายจ่าย ในรูปแบบประสิทธิภาพของงบประมาณ (performance-based budgeting) กล่าวคือ นโยบายต่าง ๆ ต้องมีเป้าหมายที่สัมพันธ์กับผลลัพธ์ ในแต่ละแผนงาน (programme) อันประกอบด้วยยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของประสิทธิภาพที่กำหนดไว้ รายละเอียดเหล่านี้จะปรากฏในรายงานประจำปีว่าด้วยประสิทธิภาพทางงบประมาณ (Projet Annuaire de Performance: PAP) ซึ่งเป็นเอกสารภาคผนวกของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยมีหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนงานของแต่ละกระทรวง⁸¹ จัดทำรายงานฉบับดังกล่าวเพื่อแสดงผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านี้

นอกจากนี้ยังมีมาตรการ “การประเมินผลการใช้จ่าย”⁸² เพื่อประเมินนโยบายสาธารณะกับเครื่องมือต่าง ๆ ทางงบประมาณ โดยจัดทำเป็นหัวข้อของรายจ่ายต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบว่ากระทรวงและหน่วยงานที่รับงบประมาณได้ใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าหรือไม่ การประเมินผลการใช้จ่ายดังกล่าวจะถูกส่งให้รัฐสภาต่อไป แนวคิดในการจัดทำการประเมินผลการใช้จ่ายยังมีขึ้นก็เพื่อต้องการสนับสนุน

⁷⁸ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances article 58.

⁷⁹ มีข้อสังเกตว่า เมื่อปี ค.ศ. 1984 ได้มีการจัดตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (Cour de discipline budgétaire et financière: CDBF) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและลงโทษผู้สั่งจ่ายที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการคลัง และเพื่อสร้างความรับผิดชอบทางการคลังของผู้สั่งจ่าย การเน้นไปที่การลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นนี้ถือเป็นการเติมเต็มภารกิจเดิมของศาลบัญชีที่มีเพียงอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของบัญชีเท่านั้น ศาลบัญชีมิได้มีอำนาจในการลงโทษเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ในปี ค.ศ. 2023 ได้มีการปฏิรูปการตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังอีกครั้ง โดยการตรารัฐกฤษฎีกา Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics เพื่อยกเลิกศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยให้อำนาจหน้าที่เดิมของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังโอนไปยังแผนกเฉพาะทางในศาลบัญชี โดยคดีที่ได้มีการยื่นคำร้องต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังก่อนวันที่รัฐกฤษฎีกานี้มีผลบังคับใช้จะถูกโอนไปยังศาลบัญชี การปฏิรูปครั้งนี้มีขึ้นเพื่อให้ความรับผิดชอบจากการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น.

⁸⁰ Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, ‘La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)’ <<https://www.budget.gouv.fr/reperes/lolf/articles/loi-organique-relative-aux-lois>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤษภาคม 2568.

⁸¹ Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme (RPROG).

⁸² ‘การประเมินผลการใช้จ่าย’ (Revue des dépenses) เริ่มใช้เมื่อ ค.ศ. 2023.

ให้พื้นพูนุชีรายจ่ายต่าง ๆ จากวิกฤติทางการคลังและงบประมาณของประเทศอีกด้วย ขอบเขตในการประเมินผลการใช้จ่ายครอบคลุมถึงการบริหารและการดำเนินการกิจการสาธารณะในทางการคลังทั้งหมด ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณ การวางแผนทางภาษี รายจ่ายทางภาษีต่าง ๆ เพื่อลดรายจ่ายสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญสำหรับแผนทางการคลังระยะปานกลาง⁸³

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความคุ้มค่า ได้แก่ กระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และอธิปไตยอุตสาหกรรมและดิจิทัล (le Ministère de l'Économie, des Finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการคลังและการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประกันหลักความคุ้มค่าของการใช้จ่ายภาครัฐ รัฐสภา มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณและทำการตรวจสอบรายงานประจำปีว่าด้วยประสิทธิภาพทางงบประมาณ ศาลบัญชี ทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการประเมินนโยบายสาธารณะ⁸⁴ โดยการตรวจสอบว่าผลลัพธ์ของนโยบายที่ได้มาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ รวมถึงการใช้งบประมาณว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร⁸⁵ และคณะที่ปรึกษาระดับสูงว่าด้วยการคลังสาธารณะ มีบทบาทในการดูแลกรอบทางการคลังเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าทางการคลังสูงสุด⁸⁶

3.3.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายทางการคลังและงบประมาณของรัฐ

ตัวอย่างนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อทางการคลังและงบประมาณ เช่น เงินช่วยเหลือเชื้อเพลิงงาน (chèque énergie) เชื้อเพลิงงานมิได้หมายถึงเชื่อกนาการ แต่เป็นการที่รัฐให้การช่วยเหลือทางการเงินให้ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยเพื่อชำระค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน เช่น ไฟฟ้า แก๊สที่ใช้ในครัวเรือน รวมถึงการซื้อสินค้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงานเชื้อเพลิงหรือสินค้าให้ความอบอุ่น วงเงินความช่วยเหลืออยู่ระหว่าง 48-277 ยูโรต่อปี โดยพิจารณาจากรายได้และจำนวนสมาชิกในครอบครัว เชื้อเพลิงงาน

⁸³ หัวข้อการประเมินผลการใช้จ่ายที่ถูกกำหนดไว้ในปี ค.ศ. 2023 มีจำนวน 13 หัวข้อ เช่น กองทุนว่าด้วยกิจกรรมทางสังคมในส่วนของการครอบครัว (ไม่รวมเด็กเล็ก) การลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายด้านที่อยู่อาศัย และการเปลี่ยนแปลงทางภาษีเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านทางนิเวศวิทยาการ ทั้งนี้ รายงานประเมินผลการใช้จ่ายดังกล่าวจะถูกส่งให้รัฐสภาต่อไป. 'Revue des dépenses publiques : le premier rapport remis au Parlement' <<https://www.vie-publique.fr/en-bref/290680-revues-des-depenses-publiques-le-premier-rapport-remis-au-parlement>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤษภาคม 2568.

⁸⁴ ตัวอย่างเอกสารการประเมินของศาลบัญชี เช่น รายได้ของกิจกรรมเกี่ยวกับความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Le revenu de solidarité active (RSA) การสนับสนุนการดำเนินการทางเกษตรอินทรีย์ (Le soutien à l'agriculture biologique).

⁸⁵ บทบาทของศาลบัญชีมิใช่การให้ความเห็นเกี่ยวกับทางเลือกที่หน่วยงานได้จัดทำไป แต่มีบทบาทในการประเมินผลที่ตามมา รวมถึงการให้คำแนะนำข้อเสนอแนะเพื่อให้วัตถุประสงค์ตามที่รัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณไปนั้นบรรลุเป้าหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถนำการวิเคราะห์ที่มีความเป็นกลางดังกล่าวไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการ. Cour des comptes, 'Cour des comptes, Rôle et activités' <<https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/nous-decouvrir/role-et-activites>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2568.

⁸⁶ คณะที่ปรึกษาระดับสูงว่าด้วยการคลังสาธารณะ ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2012 โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลัง ทำหน้าที่รับรองความน่าเชื่อถือของการคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาค ความต่อเนื่องและสอดคล้องของงบประมาณต่อกฎเกณฑ์ทางการคลังระหว่างสหภาพยุโรปและงบประมาณของประเทศ ติดตามโครงสร้างเรื่องการขาดดุลงบประมาณหนี้สาธารณะและแผนการคลังระยะปานกลาง. Haut Conseil des Finances Publique, 'Missions' <<https://www.hcfr.fr/Missions>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2568.

จะถูกจัดส่งปีละครั้งไปยังที่อยู่ของผู้ได้รับสิทธิ⁸⁷ มีข้อสังเกตว่า กรณีเงินช่วยเหลือเชิฟพลังงานดังกล่าว แม้จะมีลักษณะประชานิยมแต่ข้อมูลของรายจ่ายตามมาตรการนี้ต้องปรากฏในส่วนที่หนึ่งของรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีด้วยความสมดุลทางงบประมาณ (Condition Generales de l'Équilibre financier) เพื่อให้เกิดความชัดเจนของการใช้งบประมาณ⁸⁸ รวมถึงระมัดระวังในเรื่องความสมดุลของงบประมาณประจำปีด้วย หรือนโยบายเงินอุดหนุนผู้มีรายได้น้อย (Prime d'activité)⁸⁹ เงินอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยเป็นการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ผู้ทำงานทั้งข้าราชการ ลูกจ้าง หรืออาชีพอิสระที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี โดยการโอนเข้าบัญชีเงินสงเคราะห์ครอบครัว (caisses d'allocations familiales (CAF) หรือ Mutualité sociale agricole (MSA) เป็นรายเดือน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ได้รับการช่วยเหลือมีความสามารถในการจับจ่ายและเพื่อเอื้ออำนวยระหว่างการรอกกลับไปทำงานหรือคงสภาพการทำงานของตนไว้ได้ การคำนวณเงินช่วยเหลือจะคำนึงถึงระดับรายได้ จำนวนสมาชิก และรายได้ของครัวเรือน ปัจจุบันเงินอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยครอบคลุมประมาณ 4.49 ล้านครัวเรือนหรือประมาณ 8.83 ล้านคน⁹⁰ รายละเอียดและเงื่อนไขของเงินอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายประกันสังคม (Code de la sécurité sociale)⁹¹ ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2025 วงเงินอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยต่อคน และไม่มีบุตรกำหนดไว้ที่ 633.21 ยูโร⁹² มีข้อสังเกตว่า ประมวลกฎหมายประกันสังคม⁹³ กำหนดให้วงเงินอุดหนุนต้องมีการคำนวณเป็นจำนวนที่เหมาะสมในแต่ละปี โดยการตรากฎกระทรวงว่าด้วยการประเมินวงเงินอุดหนุนผู้มีรายได้น้อย⁹⁴ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะทำให้วงเงินที่ให้การอุดหนุนมีความเป็นเหตุเป็นผล และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนรัฐสามารถทราบรายจ่ายประเภทดังกล่าวได้อย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบ

กล่าวโดยสรุป ประเทศฝรั่งเศสได้บูรณาการกฎทางการคลังของสหภาพยุโรปเข้ากับกฎหมายภายในประเทศ เช่น นำแนวคิดเรื่องกฎทองหรือความสมดุลทางงบประมาณบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยแผนการทางการคลังสาธารณะ หรือการจัดทำรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลัง เพื่อนำหลักวินัยทางการคลังเข้ามาใช้ โดยมุ่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อ

⁸⁷ Chèque énergie (gaz, chaleur, électricité) <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33667>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2568.

⁸⁸ ดังเช่น ในรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี 2025 มาตรการเชิฟพลังงานปรากฏอยู่ในส่วนที่ 1 เงื่อนไขทั่วไปว่าด้วยความสมดุลทางงบประมาณ มาตรา 173 ว่าด้วยการปฏิรูปมาตรการเชิฟพลังงาน.

⁸⁹ Prime d'activité. <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N31477>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2568.

⁹⁰ Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités, 'Prime d'activité' <<https://solidarites.gouv.fr/la-prime-dactivite>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2568.

⁹¹ Code de la Sécurité Sociale article L841-1 – L847-1.

⁹² 'Revalorisation annuelle des prestations sociales au 1er avril 2025' <<https://solidarites.gouv.fr/revalorisation-annuelle-des-prestations-sociales-au-1er-avril-2025>> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2568 ทั้งนี้ในปัจจุบันเงินอุดหนุนผู้มีรายได้น้อย ได้ถูกแทนที่ด้วยเงินช่วยเหลือเพื่อการทำงาน (prime pour l'emploi (PPE) และเงินช่วยเหลือเพื่อความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว (volet activité du revenu de solidarité active (RSA).

⁹³ Code de la Sécurité Sociale article L842-3.

⁹⁴ Décret n° 2025-294 du 29 mars 2025 portant revalorisation du montant forfaitaire de la prime d'activité.

การคลังสาธารณะมากขึ้น การกำหนดการกระทำ กฎเกณฑ์ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ในรูปแบบของกฎหมาย ย่อมทำให้กรอบทิศทางวินัยทางการคลังมีความชัดเจนและมีสภาพบังคับในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ศาลบัญชีก็ได้พัฒนาการตรวจสอบงบประมาณจากการรับรองความถูกต้องทางบัญชี ไปสู่การตรวจสอบ ประสิทธิภาพหรือความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ และตรวจสอบวินัยทางการคลังในเชิงนโยบาย โดยการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบประกอบรายงานของรัฐบาลเกี่ยวกับงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในรายงานจะตรวจสอบประเด็นการดำเนิน นโยบายการคลังด้วย⁹⁵

3.4 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีชื่อเสียงเกี่ยวกับการมีวินัยทางการคลังและการมีนโยบายที่สนับสนุน ความมั่นคงทางการคลัง อย่างไรก็ดี ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1990 ถึง ค.ศ. 2000 การเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจของประเทศเริ่มชะลอตัว ประชากรกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นในขณะที่อัตราการเกิดลดลง รัฐบาลจึงต้องปรับตัวต่อสถานะทางการคลังที่มีความตึงตัวมากขึ้น พร้อมกับการรักษาความยั่งยืน ทางการคลังในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงดำเนินการปฏิรูปกรอบทางงบประมาณ (Budget Framework) อย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองไปยังงบประมาณรายจ่ายด้านสังคมและด้านสาธารณสุข ที่เพิ่มสูงขึ้น⁹⁶

3.4.1 กระบวนการงบประมาณ

ระบบการคลังสิงคโปร์มีคุณลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ โครงสร้างทางการคลังของประเทศ ตั้งอยู่บนเสาหลัก (pillars) 4 ประการ ประกอบด้วย ภาครงบประมาณ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ⁹⁷ หน่วยการลงทุนซึ่งถือเป็นความมั่งคั่งของรัฐบาล⁹⁸ และกองทุนเฉพาะ⁹⁹

⁹⁵ อย่างไรก็ดี แม้รายงานต่าง ๆ ของศาลบัญชีไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษใด ๆ ต่อรัฐบาลโดยตรง แต่อาจสร้างแรง กดดันบางอย่างต่อรัฐบาลในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติในงบประมาณถัดไป.

⁹⁶ ตัวอย่างของการปฏิรูปที่เกิดขึ้น ได้แก่ การเน้นนวัตกรรมของภาครัฐและการเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายพื้นฐานและ ค่าใช้จ่ายใหม่ ๆ หรือการแก้ไขกรอบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund: CPF) เพื่อสร้างความแข็งแกร่ง ต่อกองทุนบำนาญของผู้เกษียณอายุให้เพียงพอ เป็นต้น.

⁹⁷ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนที่มาจากเงินสมทบของลูกจ้าง และนายจ้างเพื่อใช้จ่ายตามที่ได้รับการอนุมัติ โดยเฉพาะด้านการดูแลสุขภาพ ที่อยู่อาศัย และเงินบำนาญ. 'What is the Central Provident Fund (CPF)' (Ministry of Manpower) <<https://www.mom.gov.sg/employment-practices/central-provident-fund/what-is-cpf>> สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2568.

⁹⁸ หน่วยการลงทุนซึ่งถือเป็นความมั่งคั่งของรัฐบาล ได้แก่ กองทุนของรัฐบาล (Government of Singapore Investment Corporation: GIC) กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ (Temasek) และธนาคารกลาง (Monetary Authority of Singapore: MAS) หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ การลงทุน และดูแลเงินทุนสำรองของประเทศ. ดู เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล (เชิงอรธ 9) 72.

⁹⁹ กองทุนเฉพาะ (Special funds) กองทุนเหล่านี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือเอกสารมอบอำนาจเพื่อระบุ วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ การจัดการสำหรับกองทุนเฉพาะเหล่านี้จะไม่ได้รวมเข้าไปยังสถานะทางงบประมาณของรัฐบาล. เพิ่งอ้าง 72.

กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำงบประมาณ ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการสร้างกรอบงบประมาณให้แข็งแกร่งหากเกิดสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป ร่วมมือกับสำนักงานนายกรัฐมนตรีในการกำหนดลำดับความสำคัญของนโยบายต่าง ๆ พร้อมกับทำงานร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ กรมอุตสาหกรรมการเกษตร และธนาคารกลางสิงคโปร์เกี่ยวกับการคาดการณ์ด้านการคลังมหภาคความร่วมมือดังกล่าวแสดงถึงความรับผิดชอบที่ชัดเจนและความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดของหน่วยงานในการจัดทำงบประมาณ

กระบวนการพิจารณาของรัฐบาล เริ่มต้นโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง จะทำการแถลงการณ์ทางงบประมาณ (Budget Statement) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศและข้อเสนอด้านรายได้และรายจ่ายทางงบประมาณ ขั้นตอนจะมีการถ่ายทอดสด¹⁰⁰ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะนำเสนอคำชี้แจงงบประมาณและแนบคำชี้แจง ได้แก่ สมุดงบประมาณ ซึ่งเป็นประมาณการรายจ่ายในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐต่อรัฐบาล ในขั้นตอนการพิจารณานี้จะไม่มีคณะกรรมการ (committee stage) พิจารณารายละเอียดแต่ละด้านของงบประมาณแต่อย่างใด¹⁰¹ รัฐบาลของสิงคโปร์มีบทบาททางงบประมาณค่อนข้างจำกัดอันเนื่องมาจากบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลลักษณะเฉพาะทางการเมืองและการเดินตามรูปแบบ Westminster ซึ่งบทบาทของรัฐบาลมีความจำกัด

มีข้อสังเกตว่า บทบาทของประธานาธิบดีสิงคโปร์มีลักษณะเฉพาะในทางการคลัง กล่าวคือ การเปลี่ยนที่มาของประธานาธิบดีจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภามาเป็นการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงในปี ค.ศ. 1991 ส่งผลให้ประธานาธิบดีสิงคโปร์มีสถานะพิเศษ คือเป็น “ผู้พิทักษ์ทางการคลัง” ตามบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญ ด้วยการให้ความเห็นชอบข้อเสนอในการใช้ทุนสำรองเพื่อนำไปใช้จ่ายหรือสามารถคัดค้าน (Veto) หากเชื่อว่าการใช้ทุนสำรองจะก่อให้เกิดปัญหา บทบาทของประธานาธิบดีในฐานะผู้พิทักษ์ทางการคลังนำมาสู่หลักการกุญแจสองดอกหรือ “Two-Key” กล่าวคือ ทั้งรัฐบาลและประธานาธิบดีต้องเห็นตรงกันในการนำทุนสำรองออกมาใช้ แนวคิดนี้มีความสำคัญเนื่องจากประธานาธิบดีมีความเป็นอิสระและถูกเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจึงมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจเหนือเจตจำนงของรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวนี้ประธานาธิบดีต้องปรึกษากับสภาที่ปรึกษาประธานาธิบดี (Council of Presidential Advisers) ด้วย

การบริหารงบประมาณมีลักษณะเฉพาะสองประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** การกำหนดเพดานการใช้จ่ายสำหรับกระทรวงในรูปแบบการเหมาจ่าย (Block) คือการเหมาจ่ายที่มีระยะเวลาหลายปีโดยเชื่อมโยงกับการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ระบบงบประมาณของสิงคโปร์เป็นระบบจัดสรรจากบนลงล่าง (Top-down system) เน้นที่ขีดจำกัดโดยรวมพร้อมกับให้อำนาจการตัดสินใจแก่กระทรวงในการจัดสรรงบประมาณ แต่ละกระทรวงจะได้รับเพดานงบประมาณ

¹⁰⁰ Jón R Blöndal, ‘Budgeting in Singapore’ (Vol 6 No 1, OECD Journal on Budgeting 2006) 63.

¹⁰¹ มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการด้านการประมาณการ (Estimates Committee) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการพิเศษของรัฐบาล มีหน้าที่พิจารณาเรื่องความประหยัด การปรับปรุงองค์กร และประสิทธิภาพ การปฏิรูปหน่วยงาน รวมถึงการเสนอแนะรูปแบบการเสนองบประมาณของรัฐบาลต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้ตรวจสอบในส่วนเนื้อหาสำคัญของงบประมาณ.



รายจ่ายหลายปี (multi-year spending ceiling) ตามสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) สำหรับการจัดสรรงบประมาณทั้งงบประมาณและงบลงทุน การจัดสรรงบประมาณนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดช่วงเวลา กระทรวงต่าง ๆ สามารถใช้อำนาจตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณตามส่วนที่ต้องการในแต่ละปีงบประมาณได้ โดยกระทรวงการคลังจะไม่ก้าวท้าว เนื่องจากถือว่าแต่ละกระทรวงอยู่ในสถานะเข้าใจดีที่สุดในการตัดสินใจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เพดานการจัดสรรงบประมาณถือเป็นเครื่องมือในการช่วยจัดทำงานงบประมาณมากกว่าเป็นการให้ค้ำประกันสัญญาต่อสาธารณะ¹⁰² และ**ประการที่สอง** การควบคุมกำลังคนและระบบการเรียกเก็บเงินเพิ่มหากใช้เกินวงเงินงบประมาณ ได้แก่ การที่งบประมาณถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำลังคนหรือจำนวนพนักงานส่วนกลางและการกระจายบุคลากรของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงต่าง ๆ โดยแต่ละกระทรวงจะได้รับการจัดสรรส่วนแบ่งจากจำนวนตำแหน่งที่ได้รับอนุมัติในราชการพลเรือน หากเกินส่วนแบ่งดังกล่าว กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะต้องจ่ายเงินเพิ่มเติมจำนวน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์¹⁰³

การตรวจสอบงบประมาณดำเนินการโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor-General's Office: AGO) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ¹⁰⁴ ทำหน้าที่รายงานรัฐสภาในเรื่องความไม่ปกติหรือความไม่สอดคล้องต่อกฎ ความไม่มีประสิทธิภาพ ความสิ้นเปลือง หรือความฟุ่มเฟือยที่ตรวจพบระหว่างการตรวจสอบ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในเรื่องการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยรายงานประจำปีของสำนักงาน AGO จะถูกเสนอต่อรัฐสภาและถูกทบทวนโดยคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ สำนักงาน AGO ให้มุมมองภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ (*ex post*) เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรทางการเงินอย่างเหมาะสมของรัฐบาล ขอบเขตของงานรวมถึงการตรวจสอบงบการเงิน การตรวจสอบการปฏิบัติตาม การบริหารการเงิน และการควบคุมภายใน แนวทางการตรวจสอบของสำนักงาน AGO จะสะท้อนหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่ลดความสูญเปล่า โดยการตรวจสอบอาจพิจารณาไปยังขอบเขตที่ “เกินความจำเป็น ฟุ่มเฟือย และไร้ประสิทธิภาพอย่างร้ายแรง”¹⁰⁵ ในแต่ละปี สำนักงาน AGO จัดทำรายงานผลการตรวจสอบที่เรียกว่า “สมุดเล่มแดง” (Red Book) รายงานดังกล่าวเป็นเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการกำกับดูแลงบประมาณ และมักเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนซึ่งจะทำการเผยแพร่ต่อสาธารณชน สมุดเล่มแดงนี้จะถูกส่งไปยังประธานาธิบดีซึ่งจะนำไปเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณะในเว็บไซต์สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน¹⁰⁶

¹⁰² Jón R. Blöndal (เชิงอรรถ 100) 53.

¹⁰³ Mukul G Asher, Azad Singh Bali and Chang Yee Kwan, 'Public Financial Management in Singapore: Key Characteristics and Prospects' (Vol 60 No 3, The Singapore Economic Review 2015) 3.

¹⁰⁴ สำนักงาน AGO นำโดยผู้ตรวจสอบบัญชีของรัฐ ดำเนินการตรวจสอบและรายงานต่อประธานาธิบดีและรัฐสภาเกี่ยวกับการบัญชีและการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างเหมาะสม รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีของรัฐตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะปรึกษารายงานกับคณะกรรมการด้านบริการสาธารณะ (Public Service Commission).

¹⁰⁵ Audit General's Office, 'What is Public Accountability?' (2018) <<https://www.ago.gov.sg/files/Other%20Publications/WhatsPAcc.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2568.

¹⁰⁶ เนื้อหาของรายงานประกอบด้วยคำแนะนำในการเสริมสร้างการบริหารการคลังของรัฐและเน้นที่ประเด็นหลักที่สำคัญของการใช้จ่าย แม้ว่าสำนักงาน AGO จะไม่ได้รายงานเกี่ยวกับขอบเขตที่รัฐบาลตอบสนองต่อคำแนะนำ แต่ในบางครั้งกระทรวง

3.4.2 หลักวินัยทางการคลัง

รัฐธรรมนูญของสิงคโปร์กำหนดให้การเข้าถึงเงินทุนสำรองต้องได้รับการอนุมัติจากประธานาธิบดี ปัจจุบัน รัฐบาลยังได้กำหนดมาตรฐานขั้นสูงในการเข้าถึงทุนสำรองด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ เป็นวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือทางสาธารณสุขอาจยังไม่เพียงพอในการขอใช้ทุนสำรอง ยกเว้น สถานการณ์ดังกล่าวต้องไม่ปกติและเกิดขึ้นเพียงชั่วคราว ซึ่งที่ผ่านมา มีเพียงสองเหตุการณ์เท่านั้น ที่เข้าข่ายเกณฑ์การใช้เงินทุนสำรอง ได้แก่ วิกฤติทางการเงินโลกในปี ค.ศ. 2008 และการระบาดของ โรคระบาด COVID-19 ในปี ค.ศ. 2020-2021¹⁰⁷

บทบัญญัติวินัยทางการคลังในรัฐธรรมนูญกำหนดเป้าหมายทางการคลังไว้อย่างชัดเจน ในการที่รัฐบาลต้องรักษาความสมดุลทางงบประมาณระหว่างการดำรงวาระของรัฐบาล และไม่อนุญาต ให้ทำการกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายรายจ่ายเพื่อการดำเนินงานได้แต่อย่างใด เป้าหมายข้างต้นมีขึ้นเพื่อ รักษาไว้ซึ่งความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว (long-term fiscal sustainability) กฎเกณฑ์ทางการคลัง อยู่บนหลักการที่ว่ารัฐบาลจะต้องมีงบประมาณที่สมดุลตลอดระยะเวลาดำรงตำแหน่ง หมายถึง หากมี การขาดดุลงบประมาณในปีใดปีหนึ่งจะต้องถูกชดเชยด้วยงบประมาณแบบเกินดุลในปีอื่นระหว่าง การดำรงวาระของรัฐบาล 5 ปี กฎเกณฑ์การคลังได้นำไปปรับใช้ยังกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น รัฐบัญญัติ วิธีพิจารณาทางการเงิน (Financial Procedure Act) รัฐบัญญัติการกู้ยืมเพื่อโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ของรัฐบาล (Significant Infrastructure Government Loan Act) และรัฐบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Act) ทั้งนี้ ภายใต้ข้อกำหนดทางรัฐธรรมนูญ รัฐบาลยังคงมีความยืดหยุ่นในการเข้าถึงกองทุน ฉุกเฉิน (Contingency Funds) สำหรับรายจ่ายที่เร่งด่วนและไม่คาดคิด โดยขนาดของกองทุนฉุกเฉินนั้น ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา¹⁰⁸

3.4.3 หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่าจะพิจารณาไปยังกรอบการปฏิบัติงานเพื่อรับประกันว่าเงินสาธารณะ จะถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล บรรลุตามเป้าหมายโดยลดความเสียหายให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างและแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการต่าง ๆ โดยมีสำนักงานประเมิน ความคุ้มค่า (Value-for-Money Office)¹⁰⁹ ทำหน้าที่สนับสนุนกระทรวงการคลังในการตรวจสอบ อย่างเป็นระบบว่า รายจ่ายของรัฐบาลบรรลุผลตามเป้าหมายหรือไม่ และมีการดำเนินการอย่างคุ้มค่า กับต้นทุนหรือไม่ สำนักงานประเมินความคุ้มค่ายังทำหน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจด้านงบประมาณของ กระทรวงต่าง ๆ จึงเป็นส่วนเสริมที่สำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบเหมาจ่าย (System of Block

ต่าง ๆ จะออกแถลงการณ์เพื่อแสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการตามคำแนะนำอย่างไรของสำนักงาน AGO อย่างไรบ้าง ดังเช่นในปี ค.ศ. 2020 กระทรวงการคลังได้ออกแถลงการณ์ว่ารัฐบาลยอมรับคำแนะนำของสำนักงาน AGO เกี่ยวกับสถานะทุนสำรอง ของรัฐบาลจะถูกส่งตรงจากกรมบัญชีกลางถึงประธานาธิบดี สำนักงาน AGO ยังมีหน้าที่แจ้งให้ประธานาธิบดีทราบเกี่ยวกับ ธุรกรรมที่รัฐบาลมีแนวโน้มจะใช้ทุนสำรอง.

¹⁰⁷ OECD, 'Budget in Singapore in 2025' (Papers in Budgeting Volume 2025/01) 6.

¹⁰⁸ เฟ้งอ้ง 10-11.

¹⁰⁹ สำนักงานประเมินความคุ้มค่า (Value-for-Money Office) ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2007.



Budgeting) ที่ให้กระทรวงต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแบบเหมาจ่ายภายในหน่วยงานของตน¹¹⁰

3.4.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายทางการคลังและงบประมาณของรัฐ

นโยบายทางการคลังและงบประมาณของรัฐบาลสิงคโปร์ เช่น การแจกเงินภายใต้โครงการชื่อว่า Assurance Package (AP) for GST หรือแพ็คเกจสร้างหลักประกันต่อการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือ GST (Goods and Service Tax)¹¹¹ มาตรการนี้ให้สิทธิกับประชากรที่อายุ 21 ปีขึ้นไป โดยกำหนดจำนวนเงินต่อคนแตกต่างกันตามระดับรายได้ต่อปีและจำนวนการถือครองอสังหาริมทรัพย์¹¹² นโยบายมีขึ้นเพื่อช่วยเยียวยาประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 9%¹¹³ การแจกเงินนี้ พบว่า รัฐบาลได้ทำการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด และโครงการนี้มิใช่การแจกเงินเพียงครั้งเดียว แต่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 5 ปี¹¹⁴ กล่าวคือ โครงการ AP for GST ประกอบด้วยเงินหลายส่วน โดยส่วนหลักคือ Assurance Package Cash (AP Cash)¹¹⁵ นอกจากนี้ ยังมีการแจกเงินเสริมในส่วนอื่นอีกด้วย เช่น เงินเพิ่มเติมสำหรับผู้สูงอายุ เงินช่วยเหลือค่าครองชีพพิเศษ เงินอุดหนุนค่าสาธารณูปโภค คุ้มครองส่วนลดสำหรับค่าสินค้าอุปโภคบริโภค การเติมเงินสนับสนุนสำหรับการพัฒนาเด็กที่แจกให้เด็กอายุไม่เกิน 6 ปี และการฝากเงินเข้าบัญชีเพื่อการศึกษาสำหรับเยาวชนอายุ 7-20 ปี¹¹⁶ การที่รัฐบาลสิงคโปร์ใช้เงินทั้งหมดจากงบประมาณแผ่นดินโดยไม่มีการกู้ยืมเงิน

¹¹⁰ Ministry of Finance, 'Public Funds Accountability' <[https://www.mof.gov.sg/news-publications/parliamentary-replies/Public-Funds-Accountability#:~:text=A%20Value%2Dfor%2DMoney%20\(VFM\)%20Office%2C%20established%20in%202007%2C,the%20internal%20allocation%20of%20their%20block%20budgets](https://www.mof.gov.sg/news-publications/parliamentary-replies/Public-Funds-Accountability#:~:text=A%20Value%2Dfor%2DMoney%20(VFM)%20Office%2C%20established%20in%202007%2C,the%20internal%20allocation%20of%20their%20block%20budgets)> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2568.

¹¹¹ ดำเนินการในเดือนธันวาคม ปี 2023 มาตรการนี้เทียบได้กับภาษีมูลค่าเพิ่มหรือ VAT (Value Added Tax) ในประเทศไทย. ดู เอื้ออารีย์ อังจะนิล (เชิงอรธร 9) 80.

¹¹² โดยอยู่ในระหว่าง 200-800 ดอลลาร์สิงคโปร์ (5,200-20,800 บาท) และมีจำนวนผู้มีสิทธิรับเงินทั้งสิ้นประมาณ 2.9 ล้านคน. ดู วงศ์พันธ์ อมรินทร์เทว, แจกเงินถ้วนหน้า คนละหลายหมื่นบาท ต่อเนื่องหลายปี : สิงคโปร์ทำได้อย่างไรโดยไม่กู้มาแจก? สืบค้นจาก <https://www.the101.world/singapore-cash-payout/> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2568.

¹¹³ รัฐบาลสิงคโปร์ได้ประกาศล่วงหน้าว่าจะขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (GST) ในช่วงระหว่างปี 2021-2025 จนกระทั่งการขึ้นภาษีดังกล่าวเริ่มใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม 2023 โดยขึ้นเป็น 8% และขึ้นอีกขั้นหนึ่งเป็น 9% ตามเป้าหมายในวันที่ 1 มกราคม 2024 เหตุผลที่รัฐบาลต้องขึ้นภาษี GST ก็เนื่องจากในอนาคต ภาครัฐจะมีรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะจากประชากรกลุ่มผู้สูงอายุ รวมถึงแนวโน้มต้นทุนด้านบริการสาธารณสุขและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพิ่มสูงขึ้น. เพ็งอ้าง.

¹¹⁴ ทำการแจกทุกเดือนธันวาคมตั้งแต่ปี ค.ศ. 2022-2026. เพ็งอ้าง.

¹¹⁵ ในปีเริ่มต้นโครงการ (2023) ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไปจะได้รับเงินตั้งแต่ 200 ถึง 800 ดอลลาร์สิงคโปร์ (5,200 ถึง 20,800 บาท) และหากคิดเป็นจำนวนเงินตลอดระยะเวลา 5 ปีของโครงการ ประชาชนจะได้รับเงินรวมกันทั้งสิ้นคนละ 700 ถึง 2,250 ดอลลาร์สิงคโปร์ (18,200 ถึง 58,500 บาท). เพ็งอ้าง.

¹¹⁶ นอกเหนือจากนโยบาย AP for GST แล้ว สิงคโปร์ยังมีโครงการอื่น ๆ ที่ได้ดำเนินการมาแล้วก่อนหน้านี้ ได้แก่ GST Voucher (GSTV) ที่เริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 โดยแจกเงินสดให้กับประชาชนที่มีรายได้ต่ำและปานกลางในเดือนสิงหาคมของทุกปี ตามมูลค่าที่แตกต่างกันไปในแต่ละปีงบประมาณ รวมทั้งยังมีการเติมเงินประกันสังคม เครดิตเงินคืนสำหรับค่าสาธารณูปโภค และเครดิตเงินคืนค่าบำรุงรักษาอาคารที่พักอาศัยในโครงการ Housing and Development Board (HDB) ที่รัฐสร้างให้ประชาชนเช่าอาศัย. เพ็งอ้าง.

เนื่องจากตลอดหลายปีที่ผ่านมางบประมาณของสิงคโปร์มีสถานะเกินดุล ซึ่งความสามารถของรัฐบาลสิงคโปร์ที่สามารถบริหารงบประมาณจนเกินดุลนั้นมาจากเหตุผลหลายประการ ทั้งการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเข้มงวด ความสามารถในการกระจายความเสี่ยงทางการคลัง การจัดหารายได้จากหลายแหล่ง และการจัดการปัญหาคอร์รัปชันอย่างเด็ดขาด จึงเป็นสาเหตุให้รัฐบาลสิงคโปร์สามารถจัดสรรเงินอัดฉีดให้กับประชาชนได้¹¹⁷

กล่าวโดยสรุป ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีวินัยทางการคลังที่เข้มแข็ง เช่น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดมิให้รัฐบาลใช้จ่ายแบบเกินดุลในระหว่างวาระการบริหาร 5 ปี ยกเว้นหากมีความจำเป็นต้องดำเนินการก็ต้องกลับมาสู่นโยบายเกินดุลในปีถัดไปของวาระการบริหาร รวมถึงการใช้ทุนสำรองต้องได้รับการอนุมัติจากประธานาธิบดี ภายใต้เงื่อนไขว่าเป็นสถานการณ์ที่ “ไม่ปกติ” และ “เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว” นอกจากนี้ รัฐบาลจะนำผลกำไรจากการลงทุนของกองทุนรัฐจัดสรรไปยังนโยบายที่มีลักษณะประชานิยม มากกว่าทำการกั๊กเงิน รวมถึงบทบาทของสำนัก AGO ในการตรวจสอบความถูกต้องและความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ ความเคร่งครัดเหล่านี้น่อมมีผลดีต่อวินัยทางการคลังและความคุ้มค่า แต่อย่างไรก็ดี กฎการห้ามขาดดุลงบประมาณความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นหากมีวิกฤติเกิดขึ้น ประกอบกับอำนาจของรัฐสภามีน้อยและการตัดสินใจทางการคลังถูกกำกับจากบนลงล่าง (Top-down) โดยส่วนกลางทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัด

4. กระบวนการงบประมาณ วินัยทางการคลัง และหลักความคุ้มค่าในประเทศไทย

หลักเกณฑ์เรื่องกระบวนการงบประมาณ วินัยทางการคลัง และความคุ้มค่า มีดังนี้

4.1 กระบวนการงบประมาณ

การจัดเตรียมงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร มีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณทำหน้าที่จัดทำงบประมาณ¹¹⁸ โดยมีกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าร่วมดำเนินการจัดทำงบประมาณ¹¹⁹ การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ¹²⁰

¹¹⁷ ตามกฎหมายของสิงคโปร์ งบประมาณส่วนที่เกินดุลมาในแต่ละปีนั้นจะถูกนำไปเก็บไว้ในคลังเงินทุนสำรองของประเทศ แต่ในบางปีรัฐบาลสิงคโปร์ก็ตัดสินใจนำบางส่วนของกำไรมาให้กับประชาชนในรูปแบบเงินปันผล เช่นในปี ค.ศ. 2008, 2011, 2018 และ 2019 ด้วยวงเงินที่แตกต่างกันไป การแจกเงินสดถ้วนหน้าจึงเป็นสถานการณ์ที่รัฐบาลอาจดำเนินการและประชาชนรู้จักกันบ้างอยู่แล้ว. เพิ่งอ้าง.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 20.

¹¹⁹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 24.

¹²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 142.



สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เสร็จภายใน 105 วัน¹²¹ และวุฒิสภามีภายใน 20 วัน¹²² สภาผู้แทนราษฎรจะตั้ง “กรรมาธิการวิสามัญ”¹²³ เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เสร็จภายในกรอบระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญและเสนอรายงานผลการพิจารณา¹²⁴ การกำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาและอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภามีข้อจำกัดมากกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป ทั้งที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีวงเงินจำนวนมากและเพิ่มสูงขึ้นทุก ๆ ปี ซึ่งเมื่อย้อนกลับไปดูที่มาของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว พบว่าขั้นตอนการจัดทำงบประมาณจะขับเคลื่อนโดยฝ่ายบริหารซึ่งมีสำนักงานงบประมาณเป็นแกนหลักเพื่อจัดเตรียมและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยที่สมาชิกรัฐสภาไม่ได้มีโอกาสรับทราบหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างแต่อย่างใด¹²⁵ ทำให้ข้อมูลตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารประกอบต่าง ๆ มาจากหน่วยงานฝ่ายบริหารเพียงฝั่งเดียว หรืออาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณไม่มีความเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด ทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือการสื่อสารต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2556 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Parliamentary Budget Office: PBO) เพื่อให้ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ทางการคลังและงบประมาณแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากที่ผ่านมาสมาชิกรัฐสภาไม่มีหน่วยงานสนับสนุนด้านดังกล่าว

การบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนการรับ การรักษา การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลักสองกลุ่ม ได้แก่ สำนักงานงบประมาณในฐานะผู้จัดสรรงบประมาณ และส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ใช้เงินงบประมาณ¹²⁶

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นระบบผสม (hybrid system)¹²⁷ ดำเนินการโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน¹²⁸ ภารกิจหลักด้านการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีด้วยกัน 3 ด้าน ประกอบด้วย การตรวจสอบการเงิน การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน¹²⁹

¹²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 143.

¹²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 143 วรรค 3.

¹²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 133 (1).

¹²⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566 ข้อ 104.

¹²⁵ เอื้ออารีย์ อังจะนิล (เชิงอรธ 4) 213.

¹²⁶ เพิ่งอ้าง 294-295.

¹²⁷ พลอยแก้ว แสงรุ่ง, ‘หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2562) 69.

¹²⁸ การกำหนดโครงสร้างดังกล่าวจึงยังคงทำให้รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีลักษณะผสม กล่าวคือ ในองค์การตรวจเงินแผ่นดินองค์กรเดียวมีผู้รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินมากกว่า 1 ลักษณะ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นเจตนาเริ่มต้นเดิมของการจัดตั้งองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินของไทย.

¹²⁹ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 (2567) 31.

4.2 หลักวินัยทางการคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลังในการกำหนดนโยบายหรือในการดำเนินการทางการคลัง¹³⁰ รวมถึงให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมถึงให้รัฐมีหน้าที่จัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมอีกด้วย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและสังคม¹³¹ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเนื้อหาของวินัยทางการคลังไว้อย่างกว้างเพื่อเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดรายละเอียดของเนื้อหาเองนั้น แม้จะมีข้อดีในด้านความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการกำหนดเนื้อหาวินัยทางการคลังให้เหมาะสมกับสถานการณ์และข้อเท็จจริงในระหว่างการบริหารประเทศ เช่น กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-19) จนนำมาสู่การแก้ไขประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐทั้งในเรื่องการขยายสัดส่วนการตั้งงบกลาง รายการสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจากร้อยละ 2-3.5 ขึ้นไปเป็นร้อยละ 2-7.5 และการปรับลดสัดส่วนงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ลงจากร้อยละ 2.5-3.5 ของวงเงินงบประมาณโดยรวมในแต่ละปีลดเหลือร้อยละ 1.5-3.5¹³² นั้น สะท้อนถึงการให้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่ไม่ปกติ การที่รัฐธรรมนูญให้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหารไว้อย่างกว้างเช่นนี้ทำให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัว แต่ในขณะเดียวกันการให้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหารอาจเป็นช่องทางการลดทอนความเคร่งครัดของวินัยทางการคลังได้ทันทีทันใดเช่นกันโดยเฉพาะหากรัฐบาลต้องการผลักดันนโยบายที่หวังผลทางการเมืองระยะสั้นหรือประชานิยม

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดหลักการและหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายทางการคลังและมาตรการทางการคลังต่าง ๆ ซึ่งมีผลใช้บังคับทั้งในระดับนโยบายทางการคลังและการดำเนินการทางการคลังจึงเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างมาก และเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการรักษาวินัยการเงินการคลัง มีบทบัญญัติเชื่อมโยงไปยังกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องหลายฉบับด้วยกัน เช่น กรณีการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐที่บัญญัติให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือกรณีการจัดตั้งการบริหารการประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียนก็ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน¹³³ ผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมฝ่ายบริหารทั้งระดับรัฐมนตรี และฝ่ายปกครอง เช่นเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ ด้วย **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561** เป็นกรอบในทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ให้บริหารการเงินการคลังของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืนก็จะนำมาสู่การลงโทษทางปกครอง อันเป็นการป้องปราม

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62.

¹³¹ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรธ 3) 190.

¹³² ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563.

¹³³ กัทรวิรินทร์ บุญชู, 'ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560' (วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 275.



การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ด้านการบริหารการเงินการคลังที่อาจนำไปสู่การทุจริตหรือการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ¹³⁴ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้การจัดทำ การบริหารงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ การกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ต้องสอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ¹³⁵ หรือการให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้มีการใช้จ่ายงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด¹³⁶ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ให้มี “คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ”¹³⁷ เพื่อกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่น¹³⁸ หากมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐยังมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำการลงโทษทางปกครองเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน¹³⁹

4.3 หลักความคุ้มค่า

คู่มือการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจภาครัฐของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความหมายของการประเมินความคุ้มค่า หมายถึง การประเมินผลงานการดำเนินการของภาครัฐว่าสามารถสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดและมีผลประโยชน์ที่สมดุลกับทรัพยากรที่ใช้หรือไม่ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ทั้งสำเร็จที่พึงประสงค์ และผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน สังคม หรือผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้งที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้¹⁴⁰

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546¹⁴¹ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติงานของส่วนราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่าที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ได้แก่ “ส่วนราชการการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใด

¹³⁴ เฟิงอ้าง 273.

¹³⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 11.

¹³⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 38.

¹³⁷ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 10.

¹³⁸ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11.

¹³⁹ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80.

¹⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คู่มือการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจภาครัฐ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2553) (สำนักนายกรัฐมนตรี 2553) 4.

¹⁴¹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตราขึ้นตามเงื่อนไขของมาตรา 3/1 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือผลักดันแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์.

สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป”¹⁴² และ “ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อบริหารงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งความคุ้มค่าตามมาตรานี้ ให้ความหมายถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคมและประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย”¹⁴³ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 “การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่าต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการเงินการคลังของรัฐด้วย”¹⁴⁴ และ “คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัดในการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ”¹⁴⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 “การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและ ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ”¹⁴⁶

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหลักความคุ้มค่า “ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อบริหารงานคณะรัฐมนตรี...”¹⁴⁷ สำนักงบประมาณจัดทำเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool: PART) เพื่อใช้ในกระบวนการงบประมาณทั้งระบบ ให้เป็นเครื่องมือของหน่วยงานภาครัฐใช้ในการประเมินผลงานด้วยตนเอง (Self-Assessment) โดยสำนักงบประมาณจะทำหน้าที่วิเคราะห์ผลการประเมิน (Assessor) ของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละปีงบประมาณเพื่อนำผลจากการประเมินไปใช้ประกอบการตัดสินใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณ และเป็นตัวชี้วัดหนึ่ง

¹⁴² พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 21.

¹⁴³ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 22.

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 7.

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 9.

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 23.

¹⁴⁷ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 22.

ในการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐ¹⁴⁸ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยกำหนดนิยามไว้ว่า “การตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจเพื่อแสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด คุ้มค่า เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพ ตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้หรือไม่ และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยรับตรวจ ในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ”¹⁴⁹ โดยหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานข้างต้น ได้แก่ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัด และความคุ้มค่า¹⁵⁰

ความคุ้มค่าจึงหมายถึงการใช้และพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งคน เงิน เครื่องมือ และเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับเป้าหมายที่วางไว้ นั่นคือ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ การประหยัด ทำให้มูลค่าของผลผลิตหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นสูงกว่าค่าใช้จ่ายหรือต้นทุน รวมทั้งจะต้องมีความสามารถในการแข่งขันเพื่อให้องค์กรดำรงอยู่ได้ในระยะยาวภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

5. ปัญหาและความท้าทายของกระบวนการงบประมาณภายใต้หลักวินัยการเงินการคลังและหลักความคุ้มค่าของประเทศไทย

ผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษา มีดังต่อไปนี้

5.1 ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลและบทบาทของสำนักงานงบประมาณในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลและบทบาทของสำนักงานงบประมาณ ประกอบด้วย

5.1.1 ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลทางเศรษฐกิจ การคลัง และงบประมาณ

ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลทางเศรษฐกิจ การคลัง และงบประมาณ ได้แก่ การที่ตัวเลขจำนวนยอดหนี้สาธารณะทั้งหมดไม่ถูกรวมเข้าสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและการวางแผนทางการคลัง เนื่องจากกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะกำหนดเพียงหนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน¹⁵¹ แต่ไม่รวมถึงเงินกู้ขององค์กรภาครัฐอื่น เช่น เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁵²

¹⁴⁸ หนังสือสำนักงบประมาณ ที่ นร 0712.2/2527 เรื่อง การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551.

¹⁴⁹ ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน : ขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2562) 18.

¹⁵⁰ เฟิงอ้าง 22.

¹⁵¹ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4.

¹⁵² สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, ‘หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ เดือนพฤษภาคม 2568 จำนวน 40,619.84 ล้านบาท’ <<https://www.pdmo.go.th/public-debt/debtlocal>> สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2568.

นอกจากนี้ รัฐยังมีกิจกรรมทางการคลังอื่นที่ไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะ หรือภาระทางการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือที่เรียกว่านโยบายกึ่งการคลัง เช่น การมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรดำเนินการปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ หรือให้การสนับสนุนนโยบายอุดหนุนสินค้าเกษตรโดยการให้เป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐบาล ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วยอดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากมาตรการกึ่งการคลังเหล่านี้ล้วนเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องชดเชยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

นอกจากนี้ หน่วยงานในประเทศไทยมีเงินนอกงบประมาณเป็นจำนวนเงินประมาณ **2 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ** (ดังเช่นในปีงบประมาณ 2569 เงินนอกงบประมาณคาดว่าจะมีจำนวนประมาณ 2,385,465.7131 ล้านบาท ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ตั้งรายจ่ายเป็นจำนวน 3,752,700,000,000 บาท) การที่เงินนอกงบประมาณเป็นข้อยกเว้นของหลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป ยังต้องมีความยึดโยงกับประชาชน ทว่า เอกสารและข้อมูลตัวเลขเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ เช่น แผนงานรายรับและรายจ่ายเงินนอกประมาณประจำปี รายละเอียดโครงการที่จะใช้เงินนอกงบประมาณ หรือการพิจารณาทบทวนความจำเป็นในการมีเงินนอกประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ กลับมิได้ถูกนำไปพิจารณาเพื่ออนุมัติในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลแต่อย่างใด ประกอบกับการเผยแพร่ข้อมูลเอกสารงบประมาณสำหรับประชาชนผ่านช่องทางเว็บไซต์ของสำนักงานงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จนถึงงบประมาณฉบับประชาชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 พบว่า จำนวนผู้เข้าชมในแต่ละปีงบประมาณมีเพียงหลักพันคนเท่านั้น¹⁵³

จากข้อเท็จจริงข้างต้น การที่กฎหมายให้นิยามของหนี้สาธารณะไม่ครบถ้วนตามความเป็นจริงและการไม่จัดให้ภาระทางการคลังรวมเข้ากับหนี้สาธารณะ ย่อมทำให้ความชัดเจนและความโปร่งใสของตัวเลข “ยอดหนี้สาธารณะจริง” ไม่สามารถสะท้อนภาระหนี้ของประเทศได้อย่างตรงไปตรงมาและกระทบต่อการวางกรอบตัวชี้วัดทางการคลัง ประกอบกับการที่เงินนอกงบประมาณของไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นในแต่ละปีแต่ไม่สามารถถูกพิจารณาอนุมัติโดยองค์กรที่ยึดโยงกับประชาชน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมสะท้อนความสามารถในรักรักษาวินัยทางการคลังให้ไปในทิศทางที่เหมาะสมอย่างจำกัด เนื่องจาก **ประการที่หนึ่ง** ความโปร่งใส ได้แก่ ข้อมูลทางบัญชี หนี้สินหรือสินทรัพย์ต่าง ๆ ผลกระทบหรือผลการดำเนินการทางการคลังให้กับสาธารณชนไม่ครบถ้วน และ **ประการที่สอง** ความมีประสิทธิภาพ ได้แก่ กฎเกณฑ์จะใช้ได้อย่างเกิดมรรคผลในระยะยาว ต้องได้รับการสนับสนุนจากการดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการใช้เงินนอกงบประมาณของบรรดาหน่วยรับงบประมาณนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถพิจารณาอนุมัติเพื่อกำกับดูแลว่าที่ผ่านมาเงินนอกงบประมาณได้ถูกใช้ไปอย่างไรและเกิดผลสัมฤทธิ์เพียงใด

¹⁵³ สำนักงานงบประมาณ, ‘งบประมาณสำหรับประชาชน’ <<https://www.bb.go.th/topic.php?gid=1378&mid=987>> สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2568.



5.1.2 บทบาทของสำนักงบประมาณ

บทบาทของสำนักงบประมาณ ทั้งการใช้ดุลยพินิจต่อคำขอรับงบประมาณโดยไม่มีกรอบการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน ส่งผลให้การคัดกรองของสำนักงบประมาณไม่สามารถตอบสนองต่อแผนงานและนโยบายสำคัญของรัฐได้ครบถ้วน เกิดการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินนโยบายสำคัญ¹⁵⁴ หรือการที่สำนักงบประมาณมุ่งเกณฑ์เน้นการเบิกจ่ายให้หมดมากกว่าใช้งบประมาณให้คุ้มค่า และลงโทษหน่วยงานที่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและประหยัดงบประมาณได้มาก ด้วยการตัดลดงบประมาณในปีถัดไป¹⁵⁵ ตลอดจนเกณฑ์ตัวชี้วัดที่ไม่มุ่งเน้นไปยังประสิทธิภาพของโครงการ โดยพิจารณาผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ใช้ และไม่มีเปรียบเทียบประสิทธิภาพของโครงการที่มีอยู่กับโครงการทางเลือกอื่นนั้น สะท้อนบทบาทของสำนักงบประมาณในฐานะผู้มีบทบาทหน้าที่จัดทำงบประมาณที่ยังไม่สอดคล้องกับความคุ้มค่าแต่อย่างใด¹⁵⁶

5.2 ข้อจำกัดในขั้นตอนทางนิติบัญญัติของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

ข้อจำกัดในขั้นตอนทางนิติบัญญัติของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ประกอบด้วย

5.2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจจำกัดต่อร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี

รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างจำกัด กล่าวคือ มีเพียงอำนาจพิจารณาและอนุมัติเฉพาะ “งบประมาณรายจ่ายประจำปี” หรือ “งบประมาณแบบขาดดุล” เท่านั้น¹⁵⁷ ไม่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติไปยังงบประมาณฝั่งรายได้ การก่อหนี้สาธารณะ และภาระทางการคลังอื่นของรัฐ¹⁵⁸ ประกอบกับกฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้เอกสารด้านเศรษฐกิจ การคลัง และงบประมาณอื่น ๆ เช่น ประมาณการรายรับ หรือ คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลเป็นเพียงเอกสารประกอบ จึงส่งผลให้ความสนใจของสมาชิกรัฐสภาต่อข้อมูลอื่น ๆ นอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณลดลง กลายเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารไม่กี่หน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง หรือสำนักงบประมาณที่ดำเนินการกำกับดูแลเอกสารประกอบเหล่านี้ นอกจากนี้ กระบวนการงบประมาณของไทยมิได้มีแนวปฏิบัติหรือการกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องประสานร่วมมือด้านการเตรียมงบประมาณกับฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นตอนก่อนการยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

¹⁵⁴ คณะกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, ระบบงบประมาณไทย : สภาพปัญหาและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป (รายงานผลการศึกษาต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2568) 24.

¹⁵⁵ เพิ่งอ้าง 26.

¹⁵⁶ เพิ่งอ้าง 24.

¹⁵⁷ หากเปรียบเทียบกับรัฐสภาอังกฤษและฝรั่งเศสจะพบว่าสภาพทั้งสองประเทศมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี กล่าวคือสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติทั้งร่างงบประมาณฝั่งรายได้และฝั่งรายจ่าย ดู เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล (เชิงอรธ 9) 107.

¹⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142.

ประจำปีงบประมาณ (Pre-budget Statement) แต่อย่างไร¹⁵⁹ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจพิจารณา ร่างกฎหมายงบประมาณเพียงฝ่ายเดียว ย่อมทำให้ทิศทางการกำกับวินัยทางการคลังผ่านบทบาทของ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกัน อำนาจทางการคลังและงบประมาณ ทั้งด้านข้อมูล ตัวเลข ตัวชี้วัดต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อวินัยทางการคลังจะอยู่ภายใต้การขึ้นนำหรือการบริหาร ทิศทางโดยรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว

5.2.2 กรรมาธิการด้านงบประมาณมีข้อจำกัดต่อบทบาทการกลั่นกรองร่างกฎหมาย งบประมาณ

สถานะของคณะกรรมการพิจารณาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณของประเทศไทยเป็น **คณะทำงานชั่วคราว หรือกรรมาธิการวิสามัญ** ถูกจัดตั้งขึ้น เมื่อถึงวาระการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละปี¹⁶⁰ เมื่อร่างกฎหมาย ผ่านการพิจารณาอนุมัติโดยรัฐสภาคณะกรรมการชุดดังกล่าวก็สิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ การปฏิบัติหน้าที่ทั้งการศึกษาหรือติดตามเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ ความเข้าใจต่อกฎหมายงบประมาณ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่มีความต่อเนื่องและต่อยอด ภายในสมาชิกรัฐสภา การเห็นความเชื่อมโยงของวงจรชีวิตงบประมาณทั้งระบบจึงยากที่จะเกิดขึ้น ได้¹⁶¹ ขณะเดียวกันองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวน 73 คน ถือเป็นจำนวนที่สูง โดยมีสัดส่วน จากคณะรัฐมนตรี และสัดส่วนพรรคการเมือง¹⁶² ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าแล้วมีข้อสังเกตว่า **ประการที่หนึ่ง** บทบาทของกรรมาธิการวิสามัญ คือการพิจารณาตั้งข้อสังเกตร่างงบประมาณรายจ่าย ประจำปี แต่ไม่ได้ไปถึงงบประมาณฝ่ายรายรับ ได้แก่ การจัดเก็บภาษี การกู้ยืม และฝ่ายรายจ่ายนั้น การมี จำนวนสมาชิกถึง 73 คน จึงเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพไม่สอดคล้องต่อความคุ้มค่า **ประการที่สอง** คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

¹⁵⁹ ตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศส เมื่อรัฐบาลยื่นเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะมีการกำหนดวาระ “การอภิปรายทิศทางของการคลังสาธารณะ” (Débat d'Orientation des Finances Publiques (DOFP) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ รัฐบาลจะปรึกษารัฐสภาเกี่ยวกับทิศทางทั่วไปของการคลังสาธารณะในอนาคตที่จะมาถึง ดู เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล (เชิงอรรด 10) 109.

¹⁶⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566 ข้อ 119 และข้อ 120.

¹⁶¹ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับคณะกรรมการด้านงบประมาณของสภาองเกรส สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส จะพบว่าคณะกรรมการทางงบประมาณเหล่านี้มีสถานะเป็นคณะทำงานถาวร กล่าวคือ คณะกรรมาธิการด้านงบประมาณของ สภาองเกรส มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินสี่สมัยประชุมในช่วงหกสมัยประชุมติดต่อกัน กรรมาธิการการบัญชีสาธารณะของ สหราชอาณาจักรมีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของรัฐสภา และกรรมาธิการด้านการคลัง เศรษฐกิจ และการควบคุม งบประมาณของประเทศฝรั่งเศส มีสถานะเป็นคณะทำงานถาวรโดยมีวาระการหมุนเวียนตำแหน่งคณะกรรมการปีต่อปี ดู เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล (เชิงอรรด 10) 112-113.

¹⁶² คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎร, ‘รายงาน คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569’ <<https://web.parliament.go.th/view/88/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%94%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%84%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3/1270/TH-TH>> สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2568.

งบประมาณมีที่มาจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายย่อมเกิดคำถามในเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลาง เนื่องจากหลักประการหนึ่งของการประเมินความคุ้มค่าได้นั้น ผู้ตรวจสอบต้องมีความชัดเจนและเป็นอิสระ (Objectivity and Independence) จากรัฐบาลไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการใด ๆ

5.2.3 ประชาชนมีข้อจำกัดต่อการตามการทำงานของรัฐภายใต้วินัยทางการคลังและความคุ้มค่า

การรับรู้ของประชาชนต่อนโยบายการอภิปรายร่างกฎหมาย รวมถึงร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปียังมีความไม่ชัดเจนและมีช่องทางจำกัด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการถ่ายทอดการประชุมคณะกรรมาธิการต่าง ๆ สู่สาธารณะอย่างสม่ำเสมอ¹⁶³ ข้อจำกัดดังกล่าวไม่สร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นให้กับประชาชน จึงไม่สอดคล้องกับพื้นฐานทางวินัยทางการคลังและความคุ้มค่าที่ต้องการให้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานและการใช้ทรัพยากรสาธารณะทางเศรษฐกิจ การคลัง และงบประมาณของรัฐถูกเผยแพร่อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ประชาชนรับรู้และติดตามตรวจสอบได้

5.3 การแทรกแซงทางการเมืองระหว่างการบริหารงบประมาณ

ความไม่สม่ำเสมออันเนื่องมาจากการแทรกแซงทางการเมืองระหว่างการบริหารงบประมาณประกอบด้วย

5.3.1 นโยบายประชานิยมกระทบต่อวินัยทางการคลังและหลักความคุ้มค่า

การดำเนินนโยบายประชานิยมที่ผ่านมามีได้ใช้เงินในงบประมาณและนอกงบประมาณจำนวนมาก ก่อให้เกิดภาระผูกพันอย่างต่อเนื่อง รวมถึงปัญหาความไม่โปร่งใสทางการคลัง เนื่องจากโครงการหลายประเภทดำเนินการผ่านสถาบันการเงินของรัฐ หรือกิจกรรมกึ่งการคลัง ซึ่งตัวเลขภาระทางการคลังเหล่านี้ไม่แสดงรวมเป็นยอดหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ ประชานิยมของไทยรัฐบาลมิได้ทำการประเมินผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Cost-Benefit Analysis: CBA) อย่างเป็นระบบซึ่งยากต่อการรักษาวินัยทางการคลังและความคุ้มค่าให้เกิดขึ้นต่อการคลังและงบประมาณของประเทศ

5.3.2 การทบทวนแผนการคลังระยะปานกลางกระทบความต่อเนื่องในการบริหารวินัยทางการคลัง

แผนการคลังระยะปานกลางเป็นแผนแม่บทสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงิน การคลังและงบประมาณของรัฐเพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลัง โดยคำนึงสถานะเศรษฐกิจและสถานะทางคลังในอนาคตข้างหน้าไม่น้อยกว่า 3 ปี¹⁶⁴ อย่างไรก็ตาม การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางของไทย

¹⁶³ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ครั้งที่ 1/2568 (9 มิถุนายน 2568).

¹⁶⁴ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 13.

ถูกปรับเปลี่ยนแผนเพื่อเอื้อต่อนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นของรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนทางการคลัง ดังกรณีการทบทวนแก้ไขแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2568-2571) จำนวน 2 ครั้ง ภายในระยะเวลา 6 เดือน กล่าวคือ การประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะในปี 2571 จากฉบับเดิมอยู่ที่ร้อยละ 63.61 นั้น ได้แก้ไขเป็นฉบับทบทวน ครั้งที่ 1 ปรับเป็นร้อยละ 67.05 และฉบับทบทวน ครั้งที่ 2 ปรับเป็นร้อยละ 68.6 เพื่อปรับเพิ่มสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) รองรับการก่อหนี้สาธารณะสำหรับการดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ตของรัฐบาล การปรับเปลี่ยนหรือทบทวนแผนการคลังระยะปานกลางจึงกลายเป็นขั้นตอนหนึ่งระหว่างการบริหารงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อนโยบายประชานิยม มากกว่าการทบทวนแผนเพื่อรักษาวินัยทางการคลัง

5.3.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกระทบต่อความหลากหลายในการกำกับดูแลวินัยการเงินการคลัง

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้รัฐบาลเกือบทั้งหมด¹⁶⁵ มีเพียงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่เป็นกรรมการจากหน่วยงานภายนอกที่เป็นอิสระ ซึ่งข้อมูลที่คณะกรรมการต้องใช้ประกอบการกำกับดูแลวินัยทางการคลัง เป็นข้อมูลที่มาจากหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณเป็นหลัก จึงเกิดคำถามเกี่ยวกับการดำเนินการหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการว่า ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลหรือการวิเคราะห์ที่ตรงไปตรงมา รวมถึงมีความเป็นอิสระทางวิชาการมากน้อยเพียงใด เนื่องจากการทำงานของกระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณก็ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลเป็นปกติ และรัฐบาลในประเทศจำนวนมากก็มีแนวโน้มที่จะลดความตึงตัวของกฎและวินัยทางการคลังเพื่อสนองนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของตน

5.3.4 สำนักงานประมาณรัฐสภาในฐานะกลไกเสริมเพื่อการกำกับดูแลวินัยการเงินการคลัง

การที่สำนักงานประมาณและกระทรวงการคลังคือหน่วยงานหลักในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับผู้อำนวยการสำนักงานประมาณและปลัดกระทรวงการคลังมีสถานะเป็นกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐซึ่งมีบทบาทในการกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังด้วย ย่อมพบว่าการได้มาซึ่งรายรับ การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และการกำกับดูแลวินัยการเงินการคลังของประเทศไทยอยู่ภายใต้กลไกของสถาบันของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น แม้ในเวลาปัจจุบัน สำนักงานประมาณรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นผู้สนับสนุนข้อมูลทางเศรษฐกิจ การคลังและงบประมาณให้แก่รัฐสภา อย่างไรก็ตาม บทบาทและความพร้อมของสำนักงานประมาณรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันทางการคลังที่เป็นอิสระ มีความเชี่ยวชาญ สามารถวิเคราะห์ นำเสนอ หรือให้ข้อมูลทางเศรษฐกิจ การคลังและงบประมาณ เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่รัฐสภาและประชาชนให้เป็นทางเลือกในการตัดสินใจเกี่ยวกับ

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 และมาตรา 12.

นโยบายสาธารณะหรือประชานิยมนอกเหนือไปจากชุดข้อมูลที่ฝ่ายบริหารเสนอให้แก่สังคมยังไม่เด่นชัดมากนัก เนื่องจากชุดข้อมูลหรือทรัพยากรพื้นฐานต่าง ๆ ที่สำนักงานประมาณรัฐสภานำมาใช้ในการประมวลหรือวิเคราะห์ผลต่าง ๆ ยังมาจากการใช้ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก¹⁶⁶

5.4 บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการติดตามตรวจสอบงบประมาณ

บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการติดตามตรวจสอบงบประมาณ ประกอบด้วย

5.4.1 การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีด้วยกัน 3 ด้าน ประกอบด้วย การตรวจสอบการเงิน¹⁶⁷ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย¹⁶⁸ และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน¹⁶⁹ อย่างไรก็ตาม ลักษณะการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เน้นไปที่การตรวจสอบการเงินมากที่สุด ในขณะที่การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานมีจำนวนลดหลั่นลงมา กล่าวคือ จากข้อมูลรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 พบว่า ผลผลิตของการตรวจสอบการเงิน มีจำนวน 8,665 ผลผลิต ในขณะที่การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายมีจำนวน 3,820 ผลผลิต และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานมีจำนวน 213 ผลผลิต¹⁷⁰

¹⁶⁶ หากพิจารณาถึงสำนักงานประมาณรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นที่มาของการจัดตั้งสำนักงานประมาณรัฐสภาของประเทศไทย พบว่าบทบาทที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลัง ได้แก่ การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายต่าง ๆ จากการขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ เผยแพร่รายงานประมาณการทางงบประมาณและเศรษฐกิจ (Budget and Economic Outlook) และรายงานเกี่ยวกับต้นทุนของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งรายงานประมาณการทางงบประมาณและเศรษฐกิจเป็นเอกสารที่มีขึ้นเพื่อสนับสนุนวินัยทางการคลัง ในด้านความโปร่งใส เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ทำให้สภาองเกรส รวมถึงประชาชนได้เห็นภาพรวมของสถานการณ์ทางการคลังในช่วง 10 ปีข้างหน้า นำมาสู่ความสามารถในการประเมินผลกระทบทางการคลังที่เกิดจากนโยบายต่าง ๆ ของรัฐได้ นอกจากนี้หากรายงานชุดดังกล่าวสะท้อนถึงแนวโน้มการขาดดุลงบประมาณจำนวนมากต่อไปเรื่อย ๆ อาจส่งผลให้สภาองเกรสนำมาเป็นฐานในการตัดลดงบประมาณรายจ่าย หรือให้รัฐบาลต้องหาแหล่งรายได้เพิ่มก็ได้ ดู เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล (เชิงอรรถ 9) 129-130.

¹⁶⁷ การตรวจสอบการเงิน เป็นการตรวจสอบการแสดงข้อมูลทางการเงินของหน่วยงานว่าเป็นไปตามแม่บทการรายงานทางการเงิน รวมถึงการตรวจสอบบัญชีของรัฐหรือบัญชีหน่วยงาน การตรวจสอบจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้จ่ายประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงินทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิหรือผลประโยชน์ของหน่วยงาน หรือไม่ เป็นต้น. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ข้อมูลจากรายงานผลการปฏิบัติงาน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 (2568) 34.

¹⁶⁸ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาและการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ของหน่วยงาน หรือไม่ เป็นต้น. เพิ่งอ้าง 34.

¹⁶⁹ การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด คุ่มค่า เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานกำหนดไว้หรือไม่. เพิ่งอ้าง 34.

¹⁷⁰ เพิ่งอ้าง 36.

การตรวจสอบเชิงผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เน้นการตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แต่โครงการที่มีผลกระทบ ต่อสังคมยังไม่ค่อยมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ในระดับแผนงานหรือยุทธศาสตร์โดยรวม ในขณะเดียวกัน ในรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานว่า มีหน่วยรับตรวจที่ต้องตรวจสอบรายงานการเงิน จำนวนมาก แต่มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานตรวจสอบจำนวนจำกัด และไม่สามารถรวบรวมข้อมูล เอกสาร และหลักฐานเพื่อประกอบการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่ กำหนดไว้ได้ เนื่องจากโครงการที่ตรวจสอบเน้นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้เวลาในการศึกษา ทำความเข้าใจประกอบกับการจัดเก็บข้อมูล จึงต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวมมากขึ้น¹⁷¹ การที่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีจำนวนบุคลากรเกือบ 4,000 คนนั้น อาจต้องทบทวนว่า แนวทางหรือ วิธีการตรวจสอบที่ผ่านมาก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรคือเจ้าหน้าที่ของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพียงใด ในขณะเดียวกันควรปรับบทบาทโดยเน้นตรวจสอบผลลัพธ์และประเมินผลสัมฤทธิ์จากโครงการ หรือแผนงานมากขึ้นกว่าการเน้นตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติหรือระดับ แผนแม่บท เพื่อให้ตรวจสอบความคุ้มค่าจากการดำเนินนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นจริง

5.4.2 ความร่วมมือระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและรัฐสภา

กลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมีความสำคัญ โดยเฉพาะความร่วมมือระหว่าง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและรัฐสภา¹⁷² เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะองค์กร ตรวจสอบที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ย่อมมีข้อมูลผลการตรวจสอบต่าง ๆ ในการใช้จ่ายงบประมาณของ หน่วยรับงบประมาณ จึงสามารถเห็นภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณตลอดช่วงการบริหารงบประมาณ รวมถึงความถูกต้องตามบัญชี กฎระเบียบ ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ หากข้อมูลเหล่านี้ ถูกนำเสนออย่างสม่ำเสมอและภายในระยะเวลาที่เหมาะสมให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ก่อนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ย่อมเกิดประโยชน์ต่อภาพรวมของประเทศ อย่างไรก็ดี เว็บไซต์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในช่วงสัปดาห์แรกของเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2568 พบว่า ข้อมูล ที่ปรากฏยังเป็นรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 และในช่วงกลางเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2568 รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ได้ถูกเผยแพร่เป็น ฉบับต่อมา ในขณะที่การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่กำลัง พิจารณาในรัฐสภา ณ เวลานั้น คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

¹⁷¹ เฟ้งอ้ง 258-259.

¹⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2561 มาตรา 28 ให้ “สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ในเรื่องนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน” และ มาตรา 59 (6) ให้ “สำนักงาน มีหน้าที่และอำนาจ ... จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ หรือข้อท้วงติง และพิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ทราบ” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติทางกฎหมายกำหนดความเชื่อมโยงและการสื่อสารเพียงให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้ง เรื่องนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อรัฐสภาเท่านั้น.

งบประมาณ พ.ศ. 2569 ในวาระ 2-3 ได้ผ่านไปแล้ว การเผยแพร่รายงานล่าช้าเช่นนี้ ย่อมไม่ทันต่อการสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา¹⁷³

5.4.3 การสื่อสารกับภาคประชาชน

แม้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของไทยสร้างวิธีการสื่อสารที่หลากหลายและน่าสนใจไปยังประชาชน¹⁷⁴ อย่างไรก็ตาม การสื่อสารที่เกิดขึ้นเป็นรูปแบบการสื่อสารฝ่ายเดียว (One-way communication) โดยไม่ได้มีลักษณะการทำงานตรวจสอบร่วมกับประชาชน ซึ่งหากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพิ่มการสื่อสารระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและประชาชนให้เกิดขึ้นแบบสองทาง (Interactive) อาจทำให้ได้รับข้อคิดเห็นที่เป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่งบประมาณถูกจัดสรรใช้ไป อย่างแท้จริง ซึ่งการสื่อสารหรือการตอบสนองกลับของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งในการชี้วัดว่างบประมาณและทรัพยากรสาธารณะนั้นถูกใช้อย่างคุ้มค่าหรือไม่เพียงใด

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะการพัฒนากระบวนการงบประมาณ ภายใต้หลักวินัยทางการคลังและหลักความคุ้มค่า มีดังนี้

6.1 การพัฒนากระบวนการด้านข้อมูลของเอกสารงบประมาณ

การพัฒนากระบวนการด้านข้อมูลของเอกสารงบประมาณ ประกอบด้วย การแสดงข้อมูลภาระทางการคลัง และการแสดงจำนวนเงินนอกงบประมาณ

6.1.1 การแสดงข้อมูลภาระทางการคลังของรัฐ

ให้แสดงข้อมูลภาระทางการคลังที่เป็นขององค์กรของรัฐทุกประเภท ข้อมูลภาระทางการคลังที่รัฐบาลต้องจ่ายชดเชยในอนาคต เช่น ยอดคงค้างชดใช้การสูญเสียรายได้อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายประชานิยมตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ลงในเอกสารงบประมาณ และให้สำนักงานงบประมาณรวมเอกสารชุดดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารงบประมาณประจำปีภายใต้อำนาจการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา

¹⁷³ เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร (NAO) จะทำหน้าที่ให้ความร่วมมือกับรัฐสภาทั้งก่อนและหลังที่งบประมาณถูกนำไปใช้จ่าย กล่าวคือ กรณีก่อนงบประมาณถูกนำไปใช้จ่าย สำนักงาน NAO จะทำการตรวจสอบ และมีข้อเสนอแนะเสนอไปยังรัฐสภาหากมีการเปลี่ยนแปลงสมมติฐานและการประมาณการด้านการคลัง และเมื่องบประมาณถูกนำไปใช้จ่ายแล้ว ผลการตรวจสอบจะถูกเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ภายใต้รูปแบบของรายงานการตรวจสอบ ซึ่งรายงานฉบับนี้จะถูกใช้เป็นเอกสารในการอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ศาลบัญชีของฝรั่งเศสได้ถูกเพิ่มบทบาทให้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้ช่วยเหลือ (assistance) รัฐสภาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 “ศาลบัญชีให้ความช่วยเหลือรัฐสภาในการตรวจสอบควบคุมกิจกรรมของรัฐบาล ศาลบัญชีให้ความช่วยเหลือรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบควบคุมการบริหารกฎหมายงบประมาณและการบังคับใช้กฎหมายงบประมาณว่าด้วยประกันสังคม รวมถึงการประเมินนโยบายสาธารณะ ตลอดจนจัดทำรายงานเพื่อแจ้งต่อประชาชน...”. ดู เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล (เชิงอรรถ 9) 135.

¹⁷⁴ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (เชิงอรรถ 167) 234-235.

6.1.2 การแสดงจำนวนเงินนอกงบประมาณ

การแสดงเงินนอกงบประมาณต้องประกอบด้วยเงินนอกงบประมาณสะสมที่เป็นปัจจุบัน แผนงานรายรับและรายจ่ายเงินนอกประมาณประจำปี รายละเอียดโครงการที่จะใช้เงินนอกงบประมาณ และให้สำนักงานงบประมาณรวมเอกสารชุดดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารงบประมาณประจำปี ภายใต้อำนาจการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา

6.2 การพัฒนากลไกของสำนักงานงบประมาณ

การพัฒนากลไกของสำนักงานงบประมาณประกอบด้วย การทบทวนหลักเกณฑ์การคัดกรองคำขอของงบประมาณและการเปิดพื้นที่สื่อสารให้ชัดเจนและโปร่งใส

6.2.1 การทบทวนหลักเกณฑ์การคัดกรองคำขอของงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณต้องทบทวนหลักเกณฑ์การคัดกรองคำขอของงบประมาณให้เพิ่มเกณฑ์การจัดสรรที่จูงใจให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานเพื่อสอดคล้องหลักความคุ้มค่า เช่น การดำเนินโครงการต้องสามารถบรรลุผลการดำเนินงานได้ดีขึ้นจากการใช้งบประมาณจำนวนเท่าเดิม ตลอดจนให้สำนักงานงบประมาณทบทวนหลักเกณฑ์ที่ก่อแรงจูงใจหน่วยงานผลาญงบประมาณหรือบักังท้อ เช่น จากเดิมที่สำนักงานงบประมาณดำเนินการตัดลงงบประมาณของหน่วยงานที่มีงบประมาณเหลือ ในการดำเนินโครงการนั้น ให้ทำการส่งเสริมหน่วยงานที่สามารถประหยัดงบประมาณด้วยวิธีอื่น สมเหตุสมผลระหว่างการบริหารงบประมาณแทน เช่น การเชิดชูให้เป็นหน่วยงานต้นแบบด้านความคุ้มค่า

6.2.2 การเปิดพื้นที่สื่อสารให้ชัดเจนและโปร่งใส

สำนักงานงบประมาณต้องเปิดเผยหลักเกณฑ์การพิจารณาการจัดสรรงบประมาณต่อหน่วยงานรับงบประมาณ และต้องแสดงเหตุผลกรณีที่ไมพิจารณาจัดสรรให้กับแผนงานโครงการสำคัญของหน่วยงานรับงบประมาณ นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณต้องจัดทำช่องทางการสื่อสาร เพื่อรับฟังความคิดเห็น จากหน่วยรับงบประมาณเพื่อนำไปประกอบการจัดทำคำขอของงบประมาณหรือเพื่อปรับปรุงคำขอของงบประมาณในปีถัดไป ในขณะเดียวกันให้ขยายระยะเวลาการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณบนเว็บไซต์ของสำนักงานงบประมาณให้นานกว่า 15 วัน รวมถึงการเปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนออื่น ๆ จากหน่วยรับงบประมาณและประชาชนโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ข้อมูลที่ได้ทั้งหมดให้สำนักงานงบประมาณทำการรวบรวมและสรุปทุก ๆ 3 หรือ 6 เดือน พร้อมส่งข้อมูลในรอบเดียวกันนี้ให้กับสำนักงานงบประมาณ รัฐสภา คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

6.3 กลไกการพัฒนากระบวนการทางรัฐสภา

กลไกการพัฒนากระบวนการทางรัฐสภาประกอบด้วย การเพิ่มอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี การปรับสัดส่วนกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในขั้นตอนก่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานงบประมาณรัฐสภา และการบูรณาการเอกสาร ข้อมูล ผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ

6.3.1 การเพิ่มอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี

ให้เพิ่มอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็น**งบประมาณประจำปี** ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาอนุมัติแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี การก่อหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น เงินนอกงบประมาณ และเงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ¹⁷⁵ พร้อมดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 141 เพื่อให้ครอบคลุมอำนาจพิจารณางบประมาณฝั่งรายรับและรายจ่าย พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 19 ให้กำหนดรายละเอียดแผนรายได้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 ให้เพิ่มเอกสารประกอบร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี ทั้ง 9 หมวด เช่น สถานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ แผนเงินนอกงบประมาณ แผนกู้ยืมให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

6.3.2 การปรับสัดส่วนกรรมสิทธิ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การปรับสัดส่วนกรรมสิทธิ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อลดอิทธิพลฝ่ายบริหารในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ และเพิ่มตัวแทนจากพรรคการเมืองและคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้อง ให้เพิ่มบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยมีหลักการดังนี้ “ให้ตั้งประธานคณะกรรมการการเงิน การคลัง สถาบันการเงินและตลาดการเงิน และประธานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ เป็นกรรมสิทธิ์วิสามัญโดยตรง และให้สัดส่วนกรรมสิทธิ์ที่เหลือตามอัตราส่วนจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา โดยมีให้รัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงการคลัง และตัวแทนสำนักงานงบประมาณเป็นกรรมสิทธิ์ชุดนี้

6.3.3 การเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในขั้นตอนก่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การสร้างความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ผู้แทนพรรคการเมือง และสำนักงานงบประมาณรัฐสภา เข้าสังเกตการณ์ในขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

¹⁷⁵ ดังกรณีของรัฐสภาอังกฤษและฝรั่งเศสมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี กล่าวคือ สมาชิกสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติทั้งร่างงบประมาณฝั่งรายได้และฝั่งรายจ่าย. ดู เอื้ออารีย์ อังจะนิล (เชิงอรธ 9) 107.

ร่วมกับสำนักงบประมาณ และให้จัดวาระการประชุมร่วมกันหรือ “การอภิปรายกำหนดทิศทางการงบประมาณระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ”¹⁷⁶ เพื่อให้คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และผู้แทนพรรคการเมืองให้ความเห็น วิพากษ์วิจารณ์ ข้อเสนอแนะ พร้อมเผยแพร่การประชุมวาระดังกล่าวผ่านช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงหรือติดตามได้อย่างสะดวก

6.3.4 การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงบประมาณรัฐสภา

เพื่อให้สำนักงบประมาณรัฐสภาเป็นสถาบันหลักทางข้อมูลและองค์ความรู้ทางเศรษฐกิจ การคลัง และงบประมาณให้แก่รัฐสภา ต้องกำหนดให้มีกฎหมายรับรองความเป็นนิติบุคคลและความเป็นอิสระของสำนักงบประมาณรัฐสภา โดยมีให้อำนาจหน้าที่และที่มาของบุคลากรในองค์กรอยู่ภายใต้รัฐสภา พร้อมวางแผนการเพิ่มจำนวนผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง งบประมาณ และสถิติ รวมถึงช่องทางการแลกเปลี่ยนความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีองค์ความรู้ด้านการประเมินหรือการพัฒนาโมเดลทางเศรษฐกิจและการคลังอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) หรือสำนักงบประมาณรัฐสภาในต่างประเทศ

6.3.5 การบูรณาการเอกสาร ข้อมูล ผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ

เพิ่มกลไกความร่วมมือระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและรัฐสภา ได้แก่ สมาชิกรัฐสภาและสำนักงบประมาณรัฐสภา ในเรื่องข้อมูลผลการตรวจสอบต่าง ๆ จากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ โดยดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 59 โดยมีหลักการ “ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาและสำนักงบประมาณรัฐสภาในด้านข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง การตรวจเงินแผ่นดิน และรายงานตรวจสอบทางการเงิน การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานภายในระยะเวลาที่เหมาะสม”

6.4 การจัดช่องทางติดตามการทำงานตรวจสอบ

ให้จัดช่องทางติดตามการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การถ่ายทอดการประชุมของคณะกรรมการทุกชุด หรือเปิดให้มีการนำความคิดเห็นของหน่วยงานภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญ และประชาชนเข้าสู่การพิจารณา ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของกรรมการด้วย

¹⁷⁶ ดังกรณี “การอภิปรายทิศทางของการคลังสาธารณะ” (Débat d'Orientation des Finances Publiques (DOFP) ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นกระบวนการที่รัฐบาลจะปรึกษารัฐสภาเกี่ยวกับทิศทางทั่วไปของการคลังสาธารณะในอนาคตที่จะมาถึง ขั้นตอนนี้เป็นช่วงเวลาสำคัญในขั้นการจัดทางงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารยินยอมให้รัฐสภาได้แสดงความคิดเห็นต่อภาพรวมของนโยบายทางงบประมาณ การอภิปรายทิศทางของการคลังสาธารณะจะเกิดขึ้นก่อนการอนุมัติงบประมาณ. ดู เอื้ออารีย์ อังจะนิล (เชิงอรธ 9) 108-109.

6.5 การพัฒนากลไกติดตามตรวจสอบโครงการประชานิยม

การพัฒนากลไกติดตามตรวจสอบโครงการประชานิยมประกอบด้วย การปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ และความรับผิดชอบกรณีปรับแผนการคลังระยะปานกลางหรือการผ่อนคลายกฎการคลัง

6.5.1 การปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีความเป็นกลางมากขึ้น ให้ปรับองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ โดยแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 โดยมีหลักการดังนี้ “เพิ่มสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล โดยมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านเศรษฐกิจ การคลัง และงบประมาณ เช่น นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ และปรับให้สำนักงานงบประมาณรัฐสภาเข้าทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง”

6.5.2 ความรับผิดชอบกรณีปรับแผนการคลังระยะปานกลางหรือการผ่อนคลายกฎการคลัง

การสร้าง ความรับผิดชอบกรณีปรับแผนการคลังระยะปานกลางหรือการผ่อนคลายกฎการคลัง ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีหลักการดังนี้ “หากเป็นกรณีดำเนินการปรับแผนการคลังระยะปานกลางหรือการผ่อนคลายกฎการคลังจากการดำเนินนโยบายประชานิยม คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐต้องแถลง แสดงเหตุผลความจำเป็นต่อรัฐสภาและต่อสาธารณะ โดยเปิดเผยรายละเอียดบัญชีธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย พร้อมระบุรายละเอียดกับผลการประเมินความเสี่ยงต่าง ๆ ทางการคลังและงบประมาณของประเทศ รวมถึงแผนงานการจัดการกับความเสียงตลอดโครงการ”