



## บทความพิเศษ

สมชัย ศรีสุทธิยากร

ศูนย์วิจัยการเมืองและการพัฒนา มหาวิทยาลัยรังสิต

# งบประมาณ ปี 2566 : มีทวนทั้งทวน มีตาบทั้งตาบ

งบประมาณแผ่นดิน ปี 2566 จำนวน 3.18 ล้านล้านบาท ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งไปแล้วเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2565

ขณะนี้อยู่ในขั้นการพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญจำนวน 72 คน โดยมีกำหนดการต้องดำเนินการวาระที่สองและสามให้แล้วเสร็จใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างมาถึงสภา

โดยมีกำหนดการพิจารณา วาระที่สองและสาม ในวันที่ 17-18 สิงหาคม พ.ศ.2565 ก่อนส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จใน 20 วัน

จากกรณีที่ได้มีโอกาสเข้าไปทำหน้าที่กรรมาธิการวิสามัญ เห็นรายละเอียดของการจัดทำงบประมาณ และได้รับฟังทั้งคำชี้แจงจากกรรมาธิการและคำชี้แจงจากหัวหน้าส่วนราชการจึงได้เห็นทั้งความมีเหตุผลและทั้งแนวโน้มการจัดงบประมาณเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

เนื่องจากครั้งนี้เป็นครั้งสุดท้ายของการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน หรือถึงเวลาที่มีทวนต้องทั้งทวน มีตาบต้องทั้งตาบแล้ว

### กระบวนการจัดทำงบประมาณ

งบประมาณของส่วนราชการจัดทำโดยหน่วยราชการโดยพิจารณาจากเหตุผลความจำเป็น ความเร่งด่วนของปัญหา ดำเนินการโดยประหยัดชัดเจน มีประสิทธิภาพ และมาจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่องจากงบประมาณที่จ่ายไปคือเงินภาษีของประชาชน

หน่วยรับงบประมาณ หรือหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ที่จัดทำคำขอของ



ประมาณจึงมีหน้าที่ที่ต้องจัดทำงบประมาณประจำปีซึ่งประกอบด้วยเงินรายจ่าย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ งบฯ ดำเนินการที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า งบฯ ลงทุน ที่เป็นการดำเนินการในเรื่องที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และครุภัณฑ์ต่างๆ โดยในปัจจุบัน งบฯ ในส่วนดำเนินการนั้นขึ้นไปถึงใกล้ร้อยละ 80 เหลือเป็นงบฯ ลงทุนเพียงร้อยละ 20 เศษ

เงินงบฯ ลงทุนดังกล่าว อาจแตกต่างกันไปในแต่ละส่วนราชการ เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท เป็นการก่อสร้างและซ่อมเส้นทางคมนาคมที่มีอยู่ทั่วประเทศ กรมชลประทาน เป็นการสร้างฝายกันน้ำ อ่างเก็บน้ำ ปรับปรุงแหล่งน้ำและระบบการกระจายน้ำสู่เกษตรกร กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล เป็นเรื่องการสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ การขุดบ่อบาดาล

กรมการข้าว เป็นการจัดซื้อครุภัณฑ์เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น

เกือบหนึ่งเดือนของการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ สามารถถอดบทเรียนการทำงานของกรรมาธิการและเป็นข้อสังเกตของการจัดทำงบประมาณของประเทศได้หลายกรณี

### งบประมาณที่กระจุกตัวในพื้นที่ของพรรคการเมืองที่เป็นเจ้ากระทรวง

การแบ่งกระทรวงของพรรคการเมือง เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ดูแลกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พรรคภูมิใจไทย ดูแลกระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการท่องเที่ยว

# มติชน สุดสัปดาห์

Matchon Weekend  
Circulation: 500,000  
Ad Rate: 370

Section: First Section/-

วันที่: ศุกร์ 1 - พุธสัปดาห์ 7 กรกฎาคม 2565

ปีที่: 42

ฉบับที่: 2185

หน้า: 21(กลาง)

Col.Inch: 96.38

Ad Value: 35,660.60

PRValue (x3): 106,981.80

ศิลป์: ชาว-ดำ

หัวข้อข่าว: บทความพิเศษ: งบประมาณ ปี 2566 : มีทวนทั้งทวน มีตาบทั้งตาบ

เที่ยวและกีฬา

แนวโน้มของการจัดงบประมาณจึงมีปรากฏการณ์ให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่ามีการกระจุกตัวในพื้นที่ของพรรคการเมืองที่กำกับดูแลส่วนราชการนั้นๆ ปรับปรุงแหล่งน้ำของกรมชลประทาน เน้นหนักลงไปจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ของเจ้ากระทรวง หรือบาง ปรับปรุงทางหลวง ก็เน้นลงไปในจังหวัดบุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ พื้นที่อีสานใต้ซึ่งเป็นเป้าหมายทางการเมืองของพรรคภูมิใจไทย หรือการที่กรมการข้าวมีรายการงบประมาณใหม่เพิ่มขึ้นจากหลัก 2,000 ล้านบาท เป็นมากกว่า 17,000 ล้านบาท เพื่อจัดหาครุภัณฑ์ทางการเกษตรลงไปในศูนย์ข้าวชุมชน 5,000 แห่งทั่วประเทศ ทั้งๆ ที่มีศูนย์ข้าวในปัจจุบันไม่ถึงครึ่งของเป้าหมาย ดูจะเป็นการเร่งรีบใช้งบประมาณเพื่อผลงานของพรรคเป็นวงกว้างต่อเกษตรกรทั่วประเทศ

## หน่วยราชการที่แตกตัว มีอำนาจจักร และปฏิบัติงานซ้ำซ้อน

วันนี้ หน่วยงานราชการยิ่งแตกตัว แยกกรม จัดตั้งหน่วยงานใหม่ จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ

แต่เมื่อพิจารณาจากภารกิจ บางครั้งก็ดูใกล้เคียงหรือเป็นภารกิจที่ต่อเนื่องแต่กลับแยกเป็นคณะหน่วยราชการ หรือตั้งเป็นองค์การมหาชนขึ้นมาใหม่ ที่สามารถสรรหาคนเข้ามาทำงานและกำหนดค่าตอบแทนที่สูงกว่าราชการทั่วไป โดยเฉพาะตำแหน่งบริหารที่มีค่าตอบแทนที่สูงลิ่ว

ตัวอย่างหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น กรมที่มีภารกิจด้านส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ที่ดูคาบเกี่ยวกัน มีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งยังมีส่วนคาบเกี่ยวงานกับกรมวิชาการเกษตร

รัฐวิสาหกิจ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย และยังมีกรมขนส่งทางราง อีกหน่วยงานหนึ่งใน

ฐานะหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งเดี๋ยวนี้การรถไฟฯ ใช้เทคโนโลยีรถไฟฟ้า จึงดูเหมือนเส้นแบ่งจะไม่ชัดเจน

เช่นเดียวกับในกระทรวงพาณิชย์ มีทั้งกรมการค้าต่างประเทศ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ที่หากเป็นกรมเดียวกัน การทำงานจะดูเป็นเอกภาพมากกว่าต่างกรมต่างทำและต้องมีรองปลัดกระทรวงมาทำหน้าที่บูรณาการอีกทีหนึ่ง แต่การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องยากยิ่งสำหรับระบบราชการ เพราะแตกกรม คือ มีตำแหน่งบริหารเพิ่ม เติมได้ ลดไม่ได้

## เน้นงบประมาณเพื่อหาเสียง สร้างผลงาน และเอื้อประโยชน์ ระหว่างฝ่ายการเมืองต่างๆ

ส.ระบบเขต ที่มาจากพื้นที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ล้วนมีวัตถุประสงค์ที่อยาก ได้งบประมาณกระจายลงไปในพื้นที่ตนเอง

โดย ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลมักจะมีรายได้เปรียบเนื่องจากการจัดงบประมาณที่มาจากต้นทางที่มีรัฐมนตรีของพรรคตนกำกับ ย่อมสามารถใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรลงไปในพื้นที่ของตนได้

ตรงข้ามกับ ส.ส.ฝ่ายค้าน ที่ต้องอาศัยเวทีกรรมาธิการในการอภิปราย ชักถาม แสดงความเห็น ซึ่งให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตนเองเพื่อให้ส่วนราชการเห็นความสำคัญเพื่อแปรรูปจัดหรือรับปากในการแก้ไขปัญหา

ดังนั้น ในกรมขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล เราจะเห็นกรรมาธิการมากขึ้น เต็มห้อง เข้าชื่อกันอภิปรายยาวเหยียด 20-30 คน และบรรยากาศในลักษณะถ้อยถ้อยยาวเหยียด

ในขณะที่หน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับประชาชน จำนวนกรรมาธิการที่อภิปรายเพื่อ

ชักถามหรือตั้งข้อสงสัยจะมีเพียง 5-10 คน

## การตอบคำถาม เพื่อเป็นพิธีกรรมทางการเมือง แต่ลงมติด้วยเสียงข้างมากที่อย่างไรก็ชนะ

การทำงานในชั้นกรรมาธิการ ทบทวนในมุมที่เป็นประโยชน์ คือการที่กรรมาธิการได้มีโอกาสเข้าใจการทำงานของส่วนราชการที่ขอรับงบประมาณ และการแลกเปลี่ยนมุมมองให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์

หากทั้งสองฝ่ายไม่เป็นเหมือนน้ำที่ล้นแก้ว ข้อมูลที่ได้จากทั้งฝ่ายจะเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกัน กรรมาธิการก็สามารถตั้งข้อสังเกตเพื่อปรับลดงบประมาณในรายการที่ไม่จำเป็น เพื่อใช้งบประมาณของแผ่นดินเกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด

แต่จากการสังเกตการณ์การทำงานของกรรมาธิการ ดูเหมือนทุกอย่างจะเป็นพิธีกรรมที่หัวหน้าหน่วยราชการและหน่วยรับงบประมาณจะรอคอยและยอมทนต่อการซักถามที่ใช้เวลาเฉลี่ย 2 ชั่วโมงต่อหนึ่งหน่วย

ตอบคำถามเพื่อให้เหมือนผ่านสอบสัมภาษณ์ ซึ่งแทบจะไม่มีใครสอบตก

โดยหลังห้องประชุมจะเป็นการเจรจาต่อรองกันอย่างไรไม่มีใครรู้ เพราะท้ายสุดเมื่อผ่านการกลั่นกรองอีกรอบโดยชุดอนุกรมการต่างๆ ที่ตั้งไปเพื่อดูในรายละเอียดและกลับมาลงมติใหม่ในชั้นกรรมาธิการ รัฐบาลที่คุมเสียงข้างมากในกรรมาธิการย่อมลงมติให้ผ่านได้โดยฉลุย

## ปีสุดท้ายของสภา จึงถึงเวลาถึงทวน ทั้งตาบแล้ว ●