

ข้อสังเกต
การประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ครั้งที่ ๓๖/๒๕๕๙
วันอังคารที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙

เรื่องพิจารณา

ระเบียบวาระที่ ๓.๑ รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม

เรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์เข้มแข็ง : กรณีกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล

ข้อสังเกตของสมาชิกในที่ประชุม

นายครุจิต นาคทรพรพ

๑. รายงานของคณะกรรมการได้กำหนดวิธีการปฏิรูปปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล โดยให้ปัญหาที่อยู่อาศัย พื้นที่สาธารณะและจิตวิญญาณของชุมชน เป็นประเด็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปเป็นลำดับแรก และให้ปัญหาการทำมาหากินที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิม ปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎร และปัญหาการศึกษาและสาธารณสุข เป็นประเด็นที่จะดำเนินการปฏิรูปในลำดับที่สองถึงสี่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาพื้นฐานสำคัญที่ส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่ได้รับสิทธิต่าง ๆ คือ ปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎร ดังนั้น จึงขอเสนอแนะให้พิจารณาปรับปรุงลำดับความสำคัญดังกล่าว โดยให้ปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎรเป็นประเด็นปัญหาลำดับแรกในวิธีการปฏิรูป และให้ปัญหาที่อยู่อาศัย พื้นที่สาธารณะและจิตวิญญาณของชุมชน ปัญหาการศึกษาและสาธารณสุข และปัญหาการทำมาหากินที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิม เป็นประเด็นปัญหาลำดับที่สอง สามและสี่ในวิธีการปฏิรูป ตามลำดับ

๒. ข้อเสนอประการหนึ่งของคณะกรรมการในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล คือ การพัฒนาพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรมชาติพันธุ์ชาวเล เพื่อใช้เป็นพื้นที่คุ้มครองวัฒนธรรมและส่งเสริมชุมชนชาวเลให้มีความเข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรมในลักษณะดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการผสมผสานทางสังคม (assimilation) ระหว่างชาวเลและคนไทยอื่น ๆ ได้ จึงไม่ควรกำหนดให้มีพื้นที่คุ้มครองทางวัฒนธรรมชาติพันธุ์ที่เป็นพื้นที่เฉพาะ แต่ควรให้ชาวเลดำเนินชีวิตตามปกติร่วมกับคนไทย โดยได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับคนไทย อาทิ สิทธิด้านการศึกษา สิทธิในการประกอบอาชีพ หรือ สิทธิในการโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น

๓. ปัญหาที่อยู่อาศัย พื้นที่สาธารณะและจิตวิญญาณของชุมชนชาวเล เป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐออกเอกสารสิทธิ์บนที่ดินซึ่งชาวเลตั้งถิ่นฐานให้แก่เอกชนรายอื่น และส่งผลให้ชาวเลถูกขับไล่จากที่ดินดั้งเดิมของตน ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้มีข้อเสนอให้ภาครัฐยึดที่ดินจากเอกชนพร้อมทั้งจ่ายค่าชดเชยเพื่อเยียวยาความเสียหาย และคืนสิทธิในที่ดินให้แก่ชุมชนชาวเล อย่างไรก็ตาม ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการออกเอกสารสิทธิ์มิได้เกิดจากการกระทำของภาครัฐโดยตรง แต่เกิดจากการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ จึงไม่ควรให้ภาครัฐเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ แต่ควรให้เจ้าหน้าที่รัฐรายดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยให้แก่เอกชน

นายนิกร จำนง

๑. ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่ม โดยมีได้มีเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์ จึงควรให้ความสำคัญ

กับทุกกลุ่มชาติพันธุ์ และควรดำเนินการพิจารณาศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องในภาพรวม ผ่านการรวบรวมประเด็นปัญหาต่าง ๆ ให้เป็นระบบ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปเรื่องดังกล่าวในระดับโครงสร้างต่อไป

๒. กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มต่าง ๆ มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมรูปแบบเฉพาะของตนเอง ส่งผลให้การผสมผสานทางสังคม หรือ assimilation อาจจะไม่สอดคล้องวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเฉพาะของแต่ละกลุ่มได้ ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จึงต้องคำนึงถึงมุมมองของกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มด้วย

๓. ปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในอนาคต คือ ปัญหาความต้องการสิทธิขั้นพื้นฐานของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานและพำนักอาศัยในประเทศไทย (immigration) โดยคนต่างด้าวอาจมีความต้องการในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการศึกษาเพื่อบุตรหลานของตน หรือ ด้านการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาศึกษาแนวทางเพื่อเตรียมการรับมือและป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ไว้ล่วงหน้าด้วย

พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช

การดำเนินการดูแลกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลที่ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ซึ่งอาจพิจารณาปรับใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล คือ การดำเนินการดูแลชุมชนชาวเลบนเกาะพระนาง จังหวัดพังงา โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายอนุรักษ์ธรรมชาติและป่าชายเลน บนเกาะพระนางและเกาะระ จังหวัดพังงา ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีความจำเป็นต้องประกาศปิดเกาะดังกล่าวและต้องจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ชุมชนชาวเล ในกรณี การดำเนินการได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ชาวเลจำนวนประมาณ ๗๐ ครอบครัว ย้ายมาตั้งถิ่นฐานบนที่ดินผืนใหม่ในเขตจังหวัดพังงา ซึ่งกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้น้อมเกล้าฯ ถวาย และกองทัพบกได้ดำเนินการปลูกสร้างหมู่บ้านใหม่ให้แก่ชุมชนชาวเลด้วย โดยที่ดินและหมู่บ้านตั้งอยู่ไม่ไกลจากชายทะเลมากนักเกินไป ทำให้ชาวเลสามารถใช้ชีวิตได้ตามวิถีดั้งเดิมรวมทั้ง มีถิ่นที่อยู่ถาวร ไม่ต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอีกต่อไป

นางมิ่งขวัญ วิชยารังสฤษดิ์

กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยมีจำนวน ๕๖ กลุ่ม การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อส่งเสริมกลุ่มชาติพันธุ์จึงไม่ควรมุ่งเน้นเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่ควรดำเนินการปฏิรูปเพื่อกลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่ม นอกจากนี้ ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ยังมีลักษณะคล้ายคลึงกันด้วย การดำเนินการที่เกี่ยวข้องจึงสามารถดำเนินการได้ในคราวเดียวกัน โดยปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ มีดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาด้านความไม่เท่าเทียมในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านสิทธิ โดยกลุ่มชาติพันธุ์จะได้รับสิทธิที่ไม่เท่าเทียมกับสิทธิของประชาชนกลุ่มอื่น

ประการที่สอง ปัญหาด้านสถานะทางทะเบียนราษฎร เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการจัดทำสำมะโนประชากรกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้ขาดข้อมูลที่แน่ชัดและเป็นปัจจุบัน จึงควรดำเนินการจัดทำสำมะโนประชากรดังกล่าว ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งกลุ่มชาติพันธุ์และหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ เพื่อให้ข้อมูลที่ได้จากการจัดทำสำมะโนประชากร นำไปปรับใช้ในด้านต่าง ๆ ได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น จึงควรจัดทำข้อมูลที่สามารถแสดงให้เห็นว่า กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มใดที่มีถิ่นฐานถาวรในประเทศไทย และกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มใด ที่เดินทางโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างพรมแดนของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ด้วย

ประการที่สาม ปัญหาด้านวิถีชีวิตและวัฒนธรรม สืบเนื่องจากวิถีชีวิตและวัฒนธรรมบางประการของกลุ่มชาติพันธุ์อาจสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย เป็นต้น จึงควรมีการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมดังกล่าว เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้ง กำหนดแนวทางในการป้องกันผลกระทบต่าง ๆ ด้วย

นายกษิต ภิรมย์

๑. ชาวเลเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิมที่อาศัยในประเทศไทยมาแต่โบราณ ชาวเลจึงมีความชอบธรรมที่จะได้รับสิทธิต่าง ๆ ในฐานะพลเมืองของไทยเช่นเดียวกับคนไทยอื่น ๆ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะให้ดำเนินการขึ้นทะเบียนราษฎรและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ชาวเล เพื่อให้ชาวเลจะสามารถมีสิทธิต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ การดำเนินการใด ๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของชาวเลจะต้องมีการแก้ไขและเยียวยาผลกระทบดังกล่าว อาทิ การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินของชาวเลให้แก่เอกชนรายอื่นซึ่งส่งผลให้ชาวเลต้องถูกขับไล่จากที่ดินดั้งเดิม นั้น หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์และคืนสิทธิในที่ดินให้แก่ชาวเล นอกจากนี้ หากหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนรายใดจะอ้างสิทธิตามกฎหมายอันเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของชาวเลแล้ว การอ้างสิทธิดังกล่าวจะไม่สามารถกระทำได้อีกต่อไป

๒. รายงานของคณะกรรมการได้กำหนดให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) กระทรวงวัฒนธรรม กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ (กอ.รมน. ภาค ๔) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อส่งเสริมชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านมนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน และสิทธิของพลเมือง โดยมิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคงหรือภัยคุกคาม จึงขอเสนอแนะให้หน่วยงานที่มีภารกิจด้านสังคมและการพัฒนามนุษย์ อาทิ กระทรวงวัฒนธรรม หรือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในเรื่องดังกล่าวร่วมกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ที่จะเป็นผู้ดำเนินการประสานงานด้านนโยบาย และให้สถาบันด้านวิชาการเป็นหน่วยงานเสริมที่ช่วยสนับสนุนข้อมูล ส่วนหน่วยงานด้านความมั่นคง ซึ่งได้แก่ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ (กอ.รมน. ภาค ๔) และหน่วยงานอื่นใดในสังกัดกระทรวงกลาโหม นั้นไม่ควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ

นายวันชัย สอนศิริ

ปัญหาที่สำคัญของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล คือ การเป็นกลุ่มชายขอบที่ขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและการเข้าไม่ถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จากปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องของกรรมสิทธิ์ที่ดินจนเกิดเป็นคดีความระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลและกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลเป็นประชากรที่มีฐานะยากจน ขาดโอกาส และขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย จึงมักถูกเอาเปรียบจากการสูดศึกับบุคคลที่มีเงินหรือมีอิทธิพล ดังนั้นการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์เข้มแข็ง กรณีกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล นอกจากจะมีการขับเคลื่อนโดยใช้กระบวนการทางกฎหมายแล้ว จะต้องมีการเน้นบทบาทของรัฐในการเข้ามาแก้ไขปัญหา เพราะอำนาจรัฐเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิและจัดความไม่เป็นธรรมในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคมรวมทั้งทำให้การปฏิรูปสัมฤทธิ์ผลและเกิดประโยชน์สูงสุด

ระเบียบวาระที่ ๓.๒ รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ

เนื่องจากรายงานฉบับดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณ การเงินการคลังและเศรษฐกิจ รวมทั้งการปกครองท้องถิ่น ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จึงได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมเพื่อชี้แจงและให้ข้อมูลในด้านต่าง ๆ ต่อที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศซึ่งประธานในที่ประชุมได้อนุญาต จำนวน ๓ ท่าน ได้แก่ ๑) นางสาวลลิตร์ตัน ศรีอรุณ รองประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ คนที่สอง ให้ข้อมูลเพิ่มเติมด้านงบประมาณ ๒) นางนินนาท ชลิตานนท์ ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ให้ข้อมูลเพิ่มเติมด้านการปกครองท้องถิ่น และ ๓) นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์ ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมอบหมายให้นายกฤษฎา จินะวิจารณ์ ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ ให้ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ แทน โดยทั้ง ๓ ท่านได้ให้ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของที่ประชุมสภา พร้อมทั้งได้ตั้งข้อสังเกตต่อรายงานฉบับดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

นางสาวลลิตร์ตัน ศรีอรุณ

การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบริหารเชิงพื้นที่และการมีส่วนร่วมของประชาชน จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างยิ่งในอนาคต แต่อาจจะไม่สามารถเห็นผลที่เป็นรูปธรรมได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ เนื่องจากยังต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาระบบและกลไกที่ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณได้อย่างเต็มที่

นางนินนาท ชลิตานนท์

๑. แม้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินจะได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรายงานฉบับนี้แล้วก็ตาม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ควรมีมาตรการแก้ไขปัญหาด้านรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งต้องประสบอยู่ในขณะนี้ด้วย เนื่องจากในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีรายได้ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจึงส่งผลให้ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างครบถ้วน

๒. กระบวนการงบประมาณที่มุ่งเน้นการบริหารเชิงพื้นที่และการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นเรื่องใหม่ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ควรมีการกำหนดระบบหรือกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานรัฐที่เข้มงวด เพื่อให้ทุกหน่วยงานรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด

๔. หากพิจารณาแผนภูมิการจัดทำแผนและค่าของงบประมาณเชิงพื้นที่ในหน้าที่ ๓๔ ของรายงานฉบับนี้แล้วทำให้เข้าใจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขอรับการจัดสรรงบประมาณจากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งแนวทางนี้อาจขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับให้อยู่ในขณะนี้ได้ คณะกรรมการควรพิจารณาถึงเรื่องดังกล่าวอย่างรอบคอบอีกครั้งหนึ่งด้วย

นายกฤษฎา จีนะวิจารณ์

๑. การที่คณะกรรมการข้าราชการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินเสนอให้กำหนดเพดานสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ไว้ไม่เกินร้อยละ ๖๐ และให้กระทรวงการคลังรายงานหนี้สาธารณะของประเทศให้ครอบคลุมหนี้ที่รัฐบาลกู้เองโดยตรง หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน หนี้ของหน่วยงานอื่นใดที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้โดยตรง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินด้วย นั้น คณะกรรมการควรชี้แจงและอธิบายลักษณะของหนี้สาธารณะให้ชัดเจนว่าหมายถึงหนี้ประเภทใดบ้าง เนื่องจากหนี้ของสถาบันการเงินที่เป็นรัฐวิสาหกิจบางประเภทจะมีลักษณะเป็นหนี้ที่มีระยะเวลาการชำระคืนที่สั้นมาก ซึ่งหากครอบคลุมหนี้ประเภทนี้ด้วยอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

๒. คณะกรรมการควรพิจารณาศึกษาเพิ่มเติมเรื่องวินัยการเงินการคลังในประเด็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนตามมาตรา ๒๕ (๑) การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐตามมาตรา ๒๕ (๓) และการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตามมาตรา ๒๕ (๕) แห่งร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. และปรับปรุงรายงานของคณะกรรมการให้ครอบคลุมถึงประเด็นดังกล่าวแล้วจัดส่งรายงานพร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย

ภายหลังจากนั้น สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จึงได้มีการอภิปรายและตั้งข้อสังเกตต่อรายงานฉบับดังกล่าวโดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

นายเสรี สุวรรณภานนท์

๑. ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ไม่ให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณเท่าที่ควร เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีระบบตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นกลไกตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณไว้ในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังฯ ด้วย เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและป้องกันการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

๒. การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะเน้นการใช้จ่ายงบประมาณให้หมดตามจำนวนที่ได้รับการจัดสรรไว้ เนื่องจากกลัวว่าหากใช้จ่ายงบประมาณไม่หมดจะทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยลงในปีงบประมาณถัดไป จึงทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ควรสร้างวัฒนธรรมการใช้จ่ายงบประมาณในระบบราชการใหม่ โดยถือว่าหน่วยงานที่สามารถดำเนินการตามแผนงานโครงการให้ประสบผลสำเร็จได้ด้วยการใช้งบประมาณน้อยกว่าที่ได้รับการจัดสรรเป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานที่ดี เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐใช้จ่ายงบประมาณโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงและมีประสิทธิภาพ

นายศุภจิต นาครทรรพ

๑. คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ควรชี้แจงและอธิบายให้ทราบถึงที่มาและความจำเป็นของการกำหนดเพดานสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ไว้ไม่เกินร้อยละ ๖๐ เนื่องจากมีข้อมูลว่าประเทศญี่ปุ่นสามารถกำหนดเพดาน

สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะไว้ได้ไม่เกินร้อยละ ๑๒๐ นอกจากนี้ ยังควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ผ่อนคลायข้อจำกัดข้างต้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถก่อหนี้สาธารณะเกินกว่าร้อยละที่กำหนดได้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินจำเป็น

๒. ในอนาคตควรมีการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีอิสระซึ่งทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และให้ความเห็นตามหลักวิชาการว่าด้วยการดำเนินนโยบายการคลัง นโยบายภาษี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะอื่น เพื่อสนับสนุนข้อมูลประกอบการพิจารณางบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา

๓. ควรจัดตั้งสำนักงานบริหารการคลังท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีธรรมาภิบาล

๔. ไม่ควรจำกัดหรือกำหนดหลักเกณฑ์การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่เคร่งครัดมากเกินไป เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำงบประมาณดังกล่าวมาใช้บรรเทาภัยพิบัติร้ายแรงหรือเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

นายกษิต ภิรมย์

๑. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องมีเป้าหมายสอดคล้องกัน คือ การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีหน่วยงานหรือองค์กรจากทุกภาคส่วนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแผนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ภาครัฐ เช่น สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นต้น ภาคเอกชน เช่น สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย เป็นต้น ภาคประชาชนและประชาสังคม เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นต้น ซึ่งทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรประมวลรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรภาคประชาชนให้มีความชัดเจน เพื่อให้ได้ข้อมูลจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

๒. การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณและเงินกองทุนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน คือ การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ แต่ขณะนี้พบว่า กองทุนของส่วนราชการและองค์การมหาชนบางแห่งไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น ควรยุบกองทุนของส่วนราชการและองค์การมหาชนเหล่านั้น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเกิดประสิทธิภาพ

๓. ปัจจุบันส่วนราชการต้องปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดและงานตามนโยบายหรืองานที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานอื่น (งานฝาก) ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจหลักให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ควรกำหนดภารกิจของส่วนราชการให้มีความชัดเจน หากมีความจำเป็นต้องรับผิดชอบงานตามนโยบายหรืองานที่ได้รับมอบหมายก็ควรปรับงานดังกล่าวให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับงานตามภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานและการบริหารงบประมาณเกิดสัมฤทธิ์ผล

๔. ควรตรากฎหมายห้ามรัฐบาลนำเงินจากกองทุนหรือธนาคารของรัฐไปใช้ในนโยบายประชานิยมเพื่อป้องกันการนำเงินฝากของประชาชนไปใช้จนเกิดความเสียหาย

๕. แผนพัฒนาจังหวัดควรเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วนและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยแผนดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงบประมาณเกิดประสิทธิภาพ จึงควรมีงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ งบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัด และงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาบูรณาการและจัดสรรตามแผนงานและโครงการของแต่ละท้องถิ่นตามลำดับความสำคัญ รวมทั้งควรกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควรโอนภารกิจ งบประมาณและบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็งต่อไป

นายนิกร จำนง

๑. เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) อยู่ระหว่างรอการลงประชามติ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณจำนวนมาก หากการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญมีผลเป็นประการใด ย่อมมีผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะมีผลบังคับใช้ในอนาคตด้วย

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกระทำได้อย่าง ทำให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนการเบิกจ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีควรมีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ แต่ต้องมีมาตรการป้องกันการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อผลทางการเมืองด้วย

๓. ในอดีตส่วนราชการบูรณาการการทำงานในเรื่องใดมักไม่ประสบความสำเร็จ เพราะมีงบประมาณไม่เพียงพอและไม่สามารถวัดผลผลิตของแต่ละส่วนราชการได้ ซึ่งควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการใช้วิธีการสอดประสาน กล่าวคือ กำหนดพื้นที่เป้าหมายร่วมกัน (Area base) แล้วให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสนับสนุนบุคลากรและงบประมาณเพื่อบูรณาการการทำงานและวัดผลสำเร็จจากผลผลิตที่เกิดขึ้นร่วมกัน ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งเสนอในรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้การบูรณาการการทำงานแบบสอดประสานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้โดยง่ายด้วย

พลอากาศตรี เฉลิมชัย เครืองาม

๑. ในอดีตมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (เงินกู้ ๒ ล้านล้านบาท) ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยประเด็นว่า เงินแผ่นดินรวมถึงเงินกู้ด้วยหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าเงินกู้ถือเป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินควรบัญญัติบทนิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ให้มีความชัดเจน โดยอาจเทียบเคียงกับบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ซึ่งได้ให้คำจำกัดความคำว่า “เงินแผ่นดิน ให้หมายรวมถึงเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งหมายความว่ารวมถึง เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม”

๒. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) มาตรา ๑๔๐ กำหนดให้ “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชุดใช้ในพระราชบัญญัติ

โอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป” ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐเป็นกฎหมายที่มีการตราขึ้นใหม่ ดังนั้น คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินควรปรับปรุงชื่อและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) เพื่อให้เกิดการตีความที่ถูกต้องตรงกัน

๓. ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐจะจ่ายเงินได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งคำว่า “ตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น” ไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจน ดังนั้น คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินควรบัญญัติคำอธิบายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ “ตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น” ให้มีความรัดกุมและชัดเจน

๔. คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็น “การกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะให้กระทรวงการคลังกระทำก็ได้ แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ” รวมทั้งควรอธิบายคำว่า “ความจำเป็นและเร่งด่วน” ให้มีความรัดกุมและชัดเจน นอกจากนี้ ควรพิจารณาและบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาลในกรณีมีความจำเป็นแต่ไม่เร่งด่วนไว้ด้วย เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องการตีความที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

นายสมพงษ์ สระกวี

๑. รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ ได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างวินัยทางการคลัง ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดเก็บและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ แต่ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการหารายได้ของประเทศ ดังนั้น คณะกรรมการควรเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญและร่วมกันกำหนดนโยบายเกี่ยวกับศักยภาพในการหารายได้และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ

๒. ควรจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และติดตามประเมินผลแผนงานและโครงการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนข้อมูลวิชาการให้กับสมาชิกรัฐสภาและกลไกที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้การพิจารณาพระราชบัญญัติและการตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาต้องประสานงานกับสำนักงานงบประมาณเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดสรรและเบิกจ่ายงบประมาณให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าสูงสุด

พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช

๑. การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-Based Budgeting) นั้น นอกจากการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่แล้ว ควรมีการนำปัจจัยที่สำคัญในด้านอื่น ๆ เช่น

จำนวนประชากรชายและหญิง จำนวนผู้พิการ จำนวนผู้ทุพพลภาพ ในแต่ละพื้นที่ เป็นต้น มาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ด้วย เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นได้รับการดูแลจากภาครัฐและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

๒. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนที่มีรายได้หลักจากการจัดสรรภาษี ให้เป็นการเฉพาะ (Earmarked Tax) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ เป็นต้น โดยให้กองทุนเหล่านี้ต้องดำเนินการขอรับการจัดสรรงบประมาณเหมือนเช่นหน่วยงานอื่น ๆ พร้อมทั้งกำหนดจำนวนงบประมาณสูงสุดที่แต่ละกองทุนควรจะได้รับเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารกองทุน ตลอดจนมีคณะกรรมการคอยกำกับตรวจสอบผลการดำเนินการและติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว เพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นางเมธินี เทพมณี

การปฏิรูประบบฐานข้อมูลด้านงบประมาณของประเทศเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้รัฐสามารถมองเห็นภาพรวมในการขอตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้อย่างถูกต้อง และยังสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ในการวิเคราะห์ กำหนดนโยบายหรือแผนงานเพื่อเสนอต่อรัฐบาลได้ในทุกมิติ อย่างไรก็ตาม การที่จะจัดทำหรือพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านงบประมาณของประเทศให้เกิดขึ้นได้จริงนั้น จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการระบบฐานข้อมูลด้านงบประมาณและด้านนโยบายสาธารณะของทุกหน่วยงานเข้าไว้ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นฐานข้อมูลในเรื่องของแหล่งรายได้ การขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ การใช้จ่ายงบประมาณ การดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิรูประบบฐานข้อมูลด้านงบประมาณของประเทศ รัฐจึงควรกำหนดว่าหน่วยงานใด ควรเป็นหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานรองในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งจากรายงานของคณะกรรมการได้มีการเสนอให้จัดตั้ง “สถาบันวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์และพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ หากมีการจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นจริงในอนาคต จะเป็นไปได้หรือไม่ อย่างไร ที่อาจจะมอบหมายให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำและรวบรวมฐานข้อมูลด้านงบประมาณของประเทศ ในส่วนของการจัดทำหรือสร้างระบบฐานข้อมูลนั้น สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ก็น่าจะเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่สามารถให้การสนับสนุนภารกิจในเรื่องดังกล่าวได้

นายคำคุณ สิริธิตมาน

นอกเหนือจากการปฏิรูปหรือการปรับปรุงระบบงานด้านงบประมาณและการคลังของรัฐ ตามปกติแล้ว ควรมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการคลังและงบประมาณของรัฐในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยยกเลิกการที่รัฐสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ โดยออกเป็นกฎหมายพิเศษและไม่ต้องนำส่งเงินที่กู้ยืมเข้าสู่ระบบการเงินและการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดินนั้น เปลี่ยนเป็นให้รัฐสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ แต่จะต้องดำเนินการขอกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามขั้นตอน วิธีการ หรือกระบวนการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการคลังและงบประมาณของรัฐเท่านั้น

เพื่อให้รัฐนำส่งเงินที่กู้ยืมเข้าสู่ระบบการเงินและการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน และควบคุมการใช้จ่ายเงินที่กู้ยืมให้เป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์

๒. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงหรือบัญญัติความไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการคลังและงบประมาณของรัฐว่า “เงินแผ่นดิน” หรือ “รายได้แผ่นดิน” นั้น ให้หมายความรวมถึง “เงินกู้” ด้วย เพื่อให้เกิดความถูกต้องและชัดเจนในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

กลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกันและบรรเทา
ผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย
สำนักกรรมการ ๓