



สรุปผลการประชุมวุฒิสภา
ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง)
วันอังคารที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

โดย สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วันอังคารที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เวลา ๐๙.๕๕ นาฬิกา ณ ห้องประชุมวุฒิสภา อาคารรัฐสภา (เกียกกาย) ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานวุฒิสภา เป็นประธานของที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) โดยมี พลเอก สิงห์ศึก สิงห์ไพร รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง และนายสุภชัย สมเจริญ รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง ผลัดเปลี่ยนกันทำหน้าที่ประธานของที่ประชุม

ก่อนเปิดการประชุม ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานวุฒิสภา ได้อนุญาต ให้สมาชิกวุฒิสภาปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอื่นใด ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๘ จำนวน ๘ คน เป็นเวลาพอสมควร

เมื่อครบองค์ประชุมแล้ว ประธานของที่ประชุมได้เปิดประชุมและดำเนินการประชุม ตามระเบียบวาระ สรุปผลการประชุมได้ดังนี้

- | | |
|---|----------------|
| (๑) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม | (ไม่มี) |
| (๒) รับรองรายงานการประชุม | (ไม่มี) |
| (๓) กระทู้ถาม | (ไม่มี) |
| (๔) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว | จำนวน ๔ เรื่อง |

๔.๑ รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง มาตรการส่งเสริมและเพิ่มศักยภาพ การขนส่งสินค้าทางอากาศของไทย
ซึ่งคณะกรรมการการคมนาคมพิจารณาเสร็จแล้ว

ผลการพิจารณา

ประธานคณะกรรมการการคมนาคม (พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ) และ รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการด้านการคมนาคมทางอากาศ (พลโท จเรศักดิ์ อานุภาพ) ได้ร่วมกันเสนอผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุม สรุปได้ว่า การขนส่งสินค้า

ทางอากาศมีบทบาทสำคัญต่อระบบโลจิสติกส์ระหว่างประเทศในการช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจโลก และยังเป็นกลไกหลักที่ทวีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากเป็นรูปแบบการขนส่งที่สามารถตอบสนองต่อเงื่อนไขของธุรกิจการค้าระหว่างประเทศในวิถีชีวิตปกติใหม่ (New Normal) และวิถีชีวิตถัดไป (Next Normal) หลังสถานการณ์โควิด - ๑๙ ที่ต้องการความรวดเร็ว ปลอดภัย แม่นยำ และเป็นที่ยอมรับของธุรกิจขนส่งสินค้า ซึ่งตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๖๒ ปริมาณการขนส่งสินค้าทางอากาศทั่วโลกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นผลมาจากการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของอุตสาหกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นของอุตสาหกรรมยาและเวชภัณฑ์ อุตสาหกรรมอาหาร ผลไม้ เครื่องใช้ไฟฟ้า สินค้าจำเป็นเร่งด่วนจากความต้องการฉุกเฉิน จำนวนเที่ยวบินขนส่งผู้โดยสารลดลง และปัญหาสินค้าตกค้างจากการขนส่งทางเรือที่ขาดแคลนตู้คอนเทนเนอร์ ดังนั้น เห็นได้ว่าการขนส่งสินค้าทางอากาศเป็นรูปแบบการขนส่งที่มีความรวดเร็ว ทันต่อความต้องการของผู้ซื้อ มีความปลอดภัย รักษาสภาพของสินค้าไม่ให้เสียหาย และรักษาห่วงโซ่การผลิตให้ดำเนินต่อไปได้ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒ การขนส่งสินค้าทางอากาศของไทยก็มีความเติบโตอย่างต่อเนื่องในทิศทางเดียวกันกับทั่วโลก รวมทั้งมีบทบาทต่อการค้าระหว่างประเทศกว่าร้อยละ ๒๐ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ความต้องการขนส่งสินค้าทางอากาศของไทยเพิ่มสูงขึ้น แต่กลับพบว่า สายการบินต่างชาติได้มีการรับขนส่งสินค้ามากขึ้นโดยเฉพาะเส้นทางระหว่างประเทศ พิสัยระยะไกล ซึ่งในปัจจุบันมีสายการบินของไทยที่ได้รับใบอนุญาตขนส่งเฉพาะสินค้า (Cargo Airlines) จำนวน ๒ ราย (ประกอบการจริง ๑ ราย และยังไม่ได้เริ่มเปิดให้บริการ ๑ ราย) ส่วนสายการบินอีก ๕ ราย ได้รับอนุญาตให้ขนส่งสินค้าในท้องโดยสาร โดยเป็นการอนุญาตครั้งละ ๖ เดือน ซึ่งพบว่าการขอจดทะเบียนสายการบินขนส่งเฉพาะสินค้านี้ยังคงประสบอุปสรรคและข้อจำกัดในเชิงปฏิบัติจากกฎระเบียบของหน่วยงานที่กำกับดูแล นอกจากนี้ ยังพบข้อจำกัดของการเพิ่มขีดความสามารถของการขนส่งสินค้าทางอากาศจากระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขนส่งสินค้าในเขตปลอดอากร (Free Zone) ทำให้การให้บริการไม่ทันต่อสถานการณ์และไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคได้ ดังนั้น เมื่อได้วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคามที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางอากาศของไทยอย่างครบถ้วนแล้ว คณะกรรมการจึงได้มีข้อเสนอแนะสรุปได้ดังนี้

๑. ด้านนโยบาย หน่วยงานภาครัฐระดับนโยบายควรพิจารณาโครงการจัดตั้งสายการบินขนส่งเฉพาะสินค้า (Cargo Airlines) โดยศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสายการบินขนส่งเฉพาะสินค้าอย่างละเอียดครบทุกประเด็น รวมทั้งกำหนดแนวทางพัฒนสายการบินขนส่งเฉพาะสินค้าของไทยให้สามารถตอบสนองกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง และสามารถแข่งขันกับสายการบินขนส่งเฉพาะสินค้านรายอื่นในอุตสาหกรรม อีกทั้งควรทบทวนและกำหนดหมุดหมายการขนส่งสินค้าทางอากาศให้สอดคล้องกับการยกระดับบทบาทของไทยในห่วงโซ่อุปทานของภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม และควรกำหนดทิศทางในการพัฒนาเขตปลอดอากรในท่าอากาศยานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องรวมถึงภาคเอกชนสามารถปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน รวมถึงควรทบทวนระเบียบและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมการบิน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสายการบินสามารถลงทุนได้มากขึ้น

๒. ด้านกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขอควรถบทวนขั้นตอนและกระบวนการพิจารณากลับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือน (Air Operating License : AOL) ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งควรถบทวนหลักการเกี่ยวกับการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงในการซื้อขายหรือการเช่าอากาศยาน (Letter of Intent : LOI) และทบทวนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทและอายุของอากาศยานสำหรับการรับขนเฉพาะสินค้า นอกจากนี้ควรถบทวนมาตรการและแนวทางปฏิบัติในการขนส่งสินค้าภายในห้องโดยสาร เพื่อให้สายการบินได้รับความสะดวกในการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งควรถบทวนปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประเภทและอายุของอากาศยานสำหรับการรับขนเฉพาะสินค้า และกฎระเบียบต่าง ๆ ในเขตปลอดอากร (Free Zone) ให้ทันสมัย อีกทั้งควรถบทวนเรื่องใบอนุญาตต่าง ๆ สำหรับสินค้าผ่านแดนและถ่ายลำในพื้นที่เขตปลอดอากร รวมถึงควรถบทวนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เพื่อให้ทัดเทียมประเทศเพื่อนบ้านและเพื่อให้ผู้ประกอบการของไทยสามารถแข่งขันได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

๓. ด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการผลักดันแนวคิดการดำเนินงานท่าอากาศยานสำหรับการขนส่งสินค้าทางอากาศ (Cargo Airport) แบบครบวงจร และควรจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาสายการบินขนส่งเฉพาะสินค้า (Cargo Airlines) ในรูปแบบรัฐร่วมเอกชนหรือกิจการร่วมค้าระหว่างเอกชนด้วยกัน รวมทั้งควรคำนึงถึงฐานการผลิตสินค้าในพื้นที่ประกอบการพิจารณาการพัฒนาท่าอากาศยานแต่ละจังหวัดในอนาคต และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายการขนส่งสินค้าทางอากาศกับการขนส่งประเภทอื่น นอกจากนี้ ควรถบทวนการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจในด้านการขนส่งสินค้าทางอากาศ พิจารณารายละเอียดในการกำหนดเส้นทางบินขนส่งสินค้า ส่งเสริมให้ภาคเอกชนสร้างเครือข่ายคู่ค้าที่มีความเชี่ยวชาญในการขายระวางสินค้าเข้ามายังประเทศไทย รวมถึงสร้างเครือข่ายเส้นทางบินให้ครอบคลุมตลาดปลายทางมากขึ้น อีกทั้งควรส่งเสริมการเพิ่มศักยภาพด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางอากาศเฉพาะด้านแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับมาตรฐาน ตามกฎระเบียบสากล เพื่อให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควรส่งเสริมให้มีการผลักดันการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานด้านการขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการการค้าระหว่างประเทศสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการบริหารจัดการขนส่งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับรายงานพร้อมข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิและมิตินำส่งรายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

**๔.๒ รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเพิ่มปริมาณการขนส่ง
สินค้าทางราง
ซึ่งคณะกรรมการการคมนาคมพิจารณาเสร็จแล้ว**

ผลการพิจารณา

ประธานคณะกรรมการการคมนาคม (พลเอก ยอดยุทธ บุญญธิการ) และประธานคณะอนุกรรมการด้านการคมนาคมทางบกและทางราง (นายสุรเดช จิรฐิติเจริญ) ได้ร่วมกันเสนอผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุม สรุปได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งและคมนาคมของประเทศ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมทางบกและทางราง เพื่อลดต้นทุนในการขนส่งสินค้า และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งพัฒนาให้ประเทศเป็นศูนย์กลางการคมนาคมและขนส่งของภูมิภาค แต่จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา การขนส่งสินค้าด้วยระบบรางของประเทศไทยยังมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการขนส่งทางถนนและทางน้ำ ซึ่งจากการศึกษาแผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางรางพบว่า มีปัญหาหลายประการ อาทิ โครงข่ายของระบบมีขอบเขตการให้บริการจำกัด สภาพของโครงสร้างพื้นฐานในการเดินทางที่เก่าและล้าสมัย โครงข่ายทางรถไฟส่วนใหญ่เป็นระบบทางเดี่ยว ขาดการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ การบริหารจัดการเพื่อซ่อมบำรุงทางมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ผู้ใช้บริการขาดความเชื่อมั่นเนื่องจากปัญหาเรื่องความเร็วในการเดินทาง ความตรงต่อเวลา และคุณภาพการให้บริการ โครงสร้างองค์กรแบบรัฐวิสาหกิจที่ขาดความคล่องตัวในการดำเนินการสร้างสถานีขนถ่ายสินค้าของการรถไฟแห่งประเทศไทย ขาดการศึกษาที่รอบคอบไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน คณะกรรมการจึงมีข้อเสนอแนะประกอบด้วย แผนเร่งด่วน แผนระยะกลาง และระยะยาว ได้แก่ ควรจัดซื้อทดแทนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของรถไฟที่มีสภาพเสื่อมโทรม โดยต้องจัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามความสำคัญและความเร่งด่วนเพื่อประสิทธิภาพการเพิ่มการขนส่งสินค้าทางราง และทันต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาค กระทรวงคมนาคมควรสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการขนส่งสินค้าด้วยระบบราง โดยจัดให้เอกชนได้สิทธิในการเดินรถไฟโดยเสรี หน่วยงานรัฐควรเป็นผู้กำกับดูแล รัฐบาลควรเร่งรัดการพิจารณาและเสนอร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ ควรขยายโครงข่ายรถไฟให้ครอบคลุมพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจ พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ เพื่อรองรับการท่องเที่ยว การขนส่งสินค้าการเกษตรและอุตสาหกรรม การค้าชายแดน และการพัฒนาพื้นที่ ควรพัฒนาโครงข่ายรถไฟทางคู่ เพื่อประสิทธิภาพในการขนส่งด้วยระบบรางและความปลอดภัยให้ครอบคลุมพื้นที่เศรษฐกิจและการท่องเที่ยว รัฐบาลควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเพื่อรองรับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคอาเซียนและนโยบายของชาติมหาอำนาจ

ในภูมิภาค ปฏิรูปองค์กรและปรับโครงสร้างการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบรางโดยแยกบทบาทและภารกิจของหน่วยงานระดับนโยบาย หน่วยงานกำกับดูแล และหน่วยปฏิบัติที่ชัดเจน โดยมีเป้าหมายของการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าด้วยระบบรางตามแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๕ ให้เพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางรางจากร้อยละ ๒ เป็นร้อยละ ๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ร้อยละ ๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๗๐ ร้อยละ ๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๗๕ และร้อยละ ๑๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๘๐ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วยระบบรางให้เชื่อมโยงภูมิภาคและเป็นศูนย์กลางด้านการเปลี่ยนถ่ายสินค้าและผ่านแดนของภูมิภาค

ภายหลังที่คณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมแล้ว สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น สรุปได้ว่า เพื่อให้การพัฒนาาระบบขนส่งทางรางเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เห็นควรมีข้อเสนอแนะให้กระทรวงคมนาคมปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง แก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคและจุดอ่อนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการใช้บริการของประชาชนจึงจะเพิ่มปริมาณการให้บริการได้ตามเป้าหมาย โดยขอให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของกรมการขนส่งทางรางและการรถไฟแห่งประเทศไทย อีกทั้งควรสนับสนุนให้พัฒนาเส้นทางเดินรถไฟเพื่อการขนส่งสินค้าเกษตรที่เชื่อมต่อกับเส้นทางรถไฟของประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศจีน และควรมีด่านกักพืชเพื่อเป็นจุดตรวจคัดกรองสินค้าการเกษตรเพื่อรองรับการพัฒนาการขนส่งสินค้าทางรางของประเทศเพื่อนบ้านด้วย และขอทราบความคืบหน้าของร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ในขณะนี้ อยู่ในขั้นตอนใด

ประธานคณะกรรมการการคมนาคม (พลเอก ยอดยุทธ บุญญธิการ) และประธานคณะอนุกรรมการด้านการคมนาคมทางบกและทางราง (นายสุรเดช จิรฐิติเจริญ) ได้ตอบชี้แจง สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ขณะนี้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ซึ่งคาดว่าจะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้ในสมัยถัดไป โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลและการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางทั้งระบบ มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกำหนดอำนาจหน้าที่และการทำงานร่วมกันของกรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม และการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ชัดเจน ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับทำให้กรมการขนส่งทางรางมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการขนส่งทางรางทั้งระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายได้

ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับรายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ และมีมติให้ส่งรายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

**๔.๓ รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัจจัยสู่ความสำเร็จของเศรษฐกิจฐานรากโดยพิจารณาจากนโยบายการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี
ซึ่งคณะกรรมการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรมพิจารณาเสร็จแล้ว**

ผลการพิจารณา

ประธานคณะกรรมการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม (นางอภิรดี ต้นตราภรณ์) รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการการลงทุนและเศรษฐกิจฐานราก (นางสุวรรณี สิริเวชชะพันธ์) และรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง ในฐานะประธานคณะทำงานศึกษาวิจัย เรื่อง ปัจจัยสู่ความสำเร็จของเศรษฐกิจฐานราก (พลเอก วีรณ ฉันทศาสตร์โกศล) ได้ร่วมกันเสนอผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุม สรุปได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากจะทำให้บุคคลหรือชุมชนมีรายได้มากขึ้น และหลุดพ้นจากความยากจน ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานรากเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ และสำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดยจะต้องมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานรากที่เน้นระบบจัดการตนเองของเกษตรกรและมีกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก เพื่อให้เกษตรกรเข้าถึงฐานทรัพยากร การวิจัย และความรู้ทั้งทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อพัฒนาการผลิต ตลอดจนเพิ่มช่องทางการตลาดที่สำคัญ ซึ่งจากการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากภาพรวมนั้น คณะกรรมการพบว่า สภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จในภาพรวม ประกอบด้วยด้านวัฒนธรรม ได้แก่ การส่งเสริมองค์ความรู้ชุมชน ภูมิปัญญาชุมชนและปราชญ์ชุมชน การส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนที่มีอัตลักษณ์และด้านสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งเกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยกิจกรรมรูปแบบใหม่ เช่น ตลาดอินทรีย์ การส่งเสริมด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์นวัตกรรม การส่งเสริมด้านการตลาดออนไลน์ ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในภาพรวม ประกอบด้วย ผู้นำกลุ่มซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ มีความคิดสร้างสรรค์ รวมทั้งมีความสามารถในการพัฒนากลุ่ม และทุนชุมชน ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ วัตถุดิบในท้องถิ่น วัฒนธรรมประเพณี องค์ความรู้ชุมชน ภูมิปัญญาปราชญ์ชุมชน รวมทั้งการรวมกลุ่มต่าง ๆ ภายในชุมชน ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเศรษฐกิจฐานราก สรุปได้ดังนี้

๑. ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจฐานรากในภาพรวม

ควรกำหนดความหมาย ขอบเขต และทิศทางในการดำเนินการเกี่ยวกับ "เศรษฐกิจฐานราก" ให้มีความชัดเจน รวมทั้งสื่อสารให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจตรงกัน ควรสร้างกลไกระดับชาติในเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันและสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

ได้อย่างมีเอกภาพ โดยให้มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก กำหนดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและเกิดประสิทธิผล รวมทั้งเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายของประเทศ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค สำหรับการกำหนด แนวทางการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการพัฒนา ควรเป็นการบูรณาการอย่างครบวงจร ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลงบประมาณเชิง บูรณาการ นอกจากนี้ ควรใช้งานวิจัยและการพัฒนานวัตกรรมเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยสร้างความร่วมมือในระดับพื้นที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หน่วยวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา เพื่อเพิ่มมูลค่าเชิงพาณิชย์และยกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน อีกทั้งควรให้มีการจัดทำระบบการบริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศ (Management Information System : MIS) โดยครอบคลุมข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับเศรษฐกิจฐานรากทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค ให้ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนในด้านภารกิจและงบประมาณ รวมถึงควรกำหนดให้ "การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก" เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ทุกจังหวัด โดยมีการกำหนด ตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงความเข้มแข็งและความสามารถในการพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีตัวชี้วัด ที่สามารถวัดรายได้ที่เพิ่มขึ้นของประชาชน กลุ่ม ชุมชน และวิสาหกิจในเชิงประจักษ์ และควรพิจารณา เร่งดำเนินการพัฒนาโครงข่ายอินเทอร์เน็ตและเครือข่ายไร้สายที่มีความเร็วสูงให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ และเหมาะสมกับการตลาดสมัยใหม่

๒. ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการส่งเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก

ควรดำเนินการพัฒนารอบความคิดของกลุ่ม ชุมชน และวิสาหกิจในเรื่องการดำเนินธุรกิจและการบริการ ของชุมชน เพื่อให้เข้าใจลูกค้า รวมทั้งเร่งยกระดับกรอบแนวคิดของกลุ่ม ชุมชน และวิสาหกิจให้มี กรอบความคิดตามคุณลักษณะของความเป็นผู้ประกอบการ รวมทั้งควรจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ชุมชน เพื่อให้ เกิดการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดองค์ความรู้หรือภูมิปัญญาจากรุ่นสู่รุ่น รวมทั้งควรให้ความสำคัญกับ การค้นหาและพัฒนาผู้นำกลุ่ม เพื่อให้ผู้นำกลุ่มเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) และเสริมสร้างความรู้ให้แก่ผู้นำกลุ่มและคนรุ่นใหม่ (young generation) อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ควรสร้างมูลค่าในเชิงพาณิชย์ให้กับผลิตภัณฑ์ชุมชนและการบริการ โดยแสดงให้เห็นถึงอัตลักษณ์ของ ผลิตภัณฑ์ชุมชนที่โดดเด่นชัดเจน รวมทั้งยกระดับผลิตภัณฑ์และการบริการให้ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ระดับสากล ควรส่งเสริมให้กลุ่ม ชุมชน และวิสาหกิจมีทักษะด้านการตลาดสมัยใหม่ ยกกระดับกลุ่มที่มี ความเข้มแข็งให้เป็น "วิสาหกิจชุมชน" และมีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการ ทางธุรกิจและสามารถรับการสนับสนุนต่าง ๆ จากภาครัฐได้ ควรเร่งรัดให้ความรู้ ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาทักษะให้กับกลุ่ม ชุมชน และวิสาหกิจ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความสามารถด้านการบริหาร จัดการ รวมทั้งสามารถจัดทำแผนการเงิน แผนการลงทุน แผนพัฒนาธุรกิจ แผนการจัดการ แผนการตลาด และแผนการบริหารความเสี่ยง อีกทั้งควรพัฒนาถนน โครงข่ายอินเทอร์เน็ต เครือข่ายไร้สาย และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อให้ลูกค้าเข้าถึงพื้นที่ได้โดยสะดวก รวมทั้งพัฒนาโครงข่าย

การคมนาคมขนส่งอย่างครบวงจรเพื่อให้สามารถส่งมอบผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และไม่เกิดความเสียหายแก่ผลิตภัณฑ์

ภายหลังที่คณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมแล้ว ประธานของที่ประชุมได้อนุญาตให้สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายแสดงความเห็น สรุปได้ว่า ข้อเสนอแนะในรายงานการพิจารณาศึกษานี้ นับว่าเป็นประโยชน์และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติงานอย่างบูรณาการกันให้ได้ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น ควรต้องมีการกำหนดคำนิยามของ “เศรษฐกิจฐานราก” ให้ชัดเจน และเสนอให้ใช้คำว่า เศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่น : Local Economy เนื่องจากมีความเหมาะสม รวมทั้งควรใช้กลไกระดับจังหวัดเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เน้นให้ประชาชนและภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ส่วนกลไกระดับชาติควรเป็นกลไกพหุภาคีซึ่งรัฐต้องร่วมมือกับทั้งภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และชุมชน รวมทั้งควรเพิ่มการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในทุกมิติและเน้นการพัฒนานวัตกรรมในทุกมิติเช่นกัน โดยรัฐต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและมีกลไกที่ช่วยให้งบประมาณดังกล่าวไปถึงในแต่ละพื้นที่ได้อย่างบูรณาการ อีกทั้งรัฐควรต้องพิจารณาด้วยการให้เงินอุดหนุนหรือเงินประกันราคาพืชผลทางการเกษตรเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากหรือไม่ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก หากนำงบประมาณดังกล่าวมาใช้ในการสร้างความรู้ให้กับประชาชนจะคุ้มค่ากว่าหรือไม่ และสำหรับข้อเสนอแนะที่ให้มีการเปลี่ยนกรอบความคิดจาก “การผลิตนำการตลาด” เป็น “การตลาดนำการผลิต” นั้น การเปลี่ยนกรอบความคิดดังกล่าว ประชาชนจำเป็นที่จะต้องได้รับความรู้จากภาครัฐ ซึ่งภาครัฐควรดำเนินการสนับสนุนความรู้ในเรื่องดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากยังมีความเชื่อมโยงกับเรื่องตำบลเข้มแข็ง ซึ่งต้องมีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ข้ามพื้นที่ร่วมกัน เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ในพื้นที่ต่าง ๆ กับภายนอก และควรนำข้อมูลของทุกตำบลที่ได้เคยสำรวจไว้แล้ว มาใช้ในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็งด้วย รวมทั้งควรส่งเสริมด้านการผลิต การยกระดับมาตรฐานการผลิต การให้คุณค่ามาตรฐานการผลิต การเชื่อมโยงการตลาด และการสนับสนุนให้เกิดธุรกิจใหม่อย่างครบวงจร อีกทั้งควรพิจารณาทบทวนด้วยว่า โครงการที่ได้ดำเนินการมาแล้วเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ เช่น โครงการ OTOP โครงการสนับสนุนให้มีการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชน

ประธานคณะอนุกรรมการการลงทุนและเศรษฐกิจฐานราก (นางสุวรรณี สิริเวชชะพันธ์) และประธานคณะทำงาน (พลเอก วีรณ ฉันทศาสตร์โกศล) ได้ตอบชี้แจง สรุปได้ว่า การที่คณะกรรมการได้เสนอให้มีการพิจารณากำหนดคำนิยามของ “เศรษฐกิจฐานราก” ให้ชัดเจนนั้น เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากมีเป้าหมายในการพัฒนาที่ชัดเจนซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรได้มาพิจารณากำหนดคำนิยามดังกล่าวร่วมกัน และการกำหนดคำนิยามนั้นไม่ควรพิจารณาเฉพาะเกณฑ์รายได้หรือความยากจนเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงบริบทอื่น ๆ อย่างรอบด้านด้วย สำหรับข้อเสนอแนะที่ให้มีการเปลี่ยนกรอบความคิดจาก “การผลิตนำการตลาด” เป็น “การตลาดนำการผลิต” นั้น การเปลี่ยนกรอบ

ความคิดดังกล่าวจะต้องปรับเปลี่ยนทั้งวิธีคิดและวิธีดำเนินการ เช่น ก่อนที่จะมีการผลิตผ้าทอต้องมีการพิจารณาถึงความต้องการของตลาดซึ่งหมายถึงความรวมถึงตลาดออนไลน์ด้วย หรือมีการจัดทัวร์จักรยานเพื่อท่องเที่ยวไปในแหล่งชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการขอรับข้อเสนอแนะของสมาชิกในประเด็นต่าง ๆ ไปเพื่อพิจารณาเพิ่มเติมไว้ในรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวด้วย

ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับรายงานพร้อมข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการ และมีมติให้ส่งรายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

**๔.๔ รายงานการพิจารณาศึกษาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ ประเด็นการปฏิรูปที่ ๓ : การพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทานเพื่อการเกษตร
ซึ่งคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์พิจารณาเสร็จแล้ว**

ผลการพิจารณา

รองประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ (พลเอก ดนัย มีชูเวช) ได้เสนอผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุม สรุปได้ว่า การพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทานเพื่อการเกษตรเป็นประเด็นย่อยภายใต้แผนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ มีเป้าหมายเพื่อขยายพื้นที่การชลประทานให้เกษตรกรเข้าถึงได้มากขึ้นในทุกฤดูกาลเพาะปลูก เพิ่มการพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติในระดับชุมชนเกษตรกรในพื้นที่สามารถเพาะปลูกได้ตลอดปีทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และทำให้ประเทศมีระบบการจัดเก็บข้อมูลการใช้น้ำภาคการเกษตร โดยแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ๒๐ ปี เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรน้ำ ซึ่งกำหนดไว้ ๖ ด้าน คือ ด้านที่ ๑ การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค ด้านที่ ๒ การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต ด้านที่ ๓ การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย ด้านที่ ๔ การจัดการคุณภาพน้ำ และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ด้านที่ ๕ การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน และด้านที่ ๖ การบริหารจัดการ ซึ่งด้านที่ ๒ การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต เป็นด้านสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทานและการเกษตรในพื้นที่เกษตรน้ำฝน คณะกรรมาธิการจึงได้พิจารณาศึกษาการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบในภาพกว้างว่าได้มีการดำเนินการอย่างไร มีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การพิจารณาศึกษาการปฏิรูปประเทศในประเด็นการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทานเพื่อการเกษตร ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีปัจจัยที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ได้แก่ กฎหมายมีความล้าสมัย การกำหนดแผนงาน โครงการของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับเป้าหมายแผนแม่บท มีงบประมาณจำกัด บุคลากรขาดความรู้เกี่ยวกับการดูแลรักษาแหล่งน้ำที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ อีกทั้งขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอแนะว่า สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ควรเร่งรัดการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ควรมีการพิจารณากฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ กรณีเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ทับซ้อนกันให้มีขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตน้อยที่สุด ควรทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน นอกจากนี้ ควรปรับปรุงกลไกกระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กได้ พัฒนาระบบฐานข้อมูล โดยให้สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานกลาง และควรมีการทำความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา นักวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาวิจัยและพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำรูปแบบใหม่ รวมถึงการศึกษาวิจัยการบริหารจัดการน้ำชุมชน เพื่อสร้างองค์ความรู้และขยายผลนำไปสู่การสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง

ภายหลังที่คณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมแล้ว สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น สรุปได้ว่า ปัจจุบันพบว่าในพื้นที่ที่มีคลองชลประทานแต่ประชาชนไม่สามารถนำน้ำมาใช้ได้ จึงขอให้หน่วยงานมีการบริหารจัดการน้ำโดยการจัดเครื่องสูบน้ำเพื่อส่งน้ำให้กับประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งหากดำเนินการได้ควรจัดการส่งน้ำด้วยระบบท่อให้กับประชาชนได้ใช้น้ำได้อย่างสะดวก ควรส่งเสริมสนับสนุนให้มีการเลี้ยงปลาในแหล่งน้ำธรรมชาติให้ประชาชนสามารถนำมาบริโภคได้ เพื่อบรรเทาปัญหาการดำรงชีพ และฟื้นฟูพัฒนาแหล่งน้ำตามโครงการพระราชดำริให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้ การพิจารณาอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น การพัฒนาระบบผันน้ำและระบบเชื่อมโยงแหล่งน้ำ ควรต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าของงบประมาณที่ต้องเสียไป และควรเพิ่มการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กซึ่งเป็นแหล่งน้ำชุมชน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ไร่นา สวนมีน้ำใช้

จากนั้น รองประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ (พลเอก ดนัย มีชูเวช) ได้ตอบชี้แจง สรุปได้ว่า ประเด็นการพัฒนาระบบผันน้ำขนาดใหญ่ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการขอรับข้อเสนอแนะของสมาชิกวุฒิสภาไปพิจารณาต่อไป

ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับรายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ และมีมติให้ส่งรายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๕) เรื่องที่ค้างพิจารณา

(ไม่มี)

(๖) เรื่องที่เสนอใหม่

จำนวน ๒ เรื่อง

๖.๑ รายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ (ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑)

ผลการพิจารณา

ในการพิจารณารายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ของที่ประชุมวุฒิสภา รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (นายสมมิตร โตรักตระกูล) กับคณะ ได้เข้าร่วมชี้แจงต่อที่ประชุมวุฒิสภา จากนั้น ประธานของที่ประชุมได้อนุญาตให้คณะกรรมการการติดตามการบริหารงบประมาณซึ่งประธานวุฒิสภามอบหมายให้พิจารณาศึกษารายงานดังกล่าว โดยประธานคณะกรรมการ (พลเอก ชชาติอุดม ติตถะสิริ) ได้แถลงผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุม สรุปได้ว่า คณะกรรมการ ได้พิจารณารายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ แล้วมีข้อสังเกตเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง โดยเฉพาะรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และรายการค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีแนวโน้มการเบิกจ่ายเกินกว่างบประมาณที่ตั้งรองรับไว้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องตรวจสอบและวิเคราะห์สาเหตุ เพื่อหาแนวทางในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างจริงจัง รวมถึงปรับปรุงแนวทางปฏิบัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ สำหรับการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการระหว่างหน่วยรับงบประมาณ ในแผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โครงการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพระบบประปาเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ ของการประปาส่วนภูมิภาค เป็นการตั้งงบประมาณโดยมิได้บูรณาการกับหน่วยรับงบประมาณในระดับพื้นที่ จึงเห็นว่าการตั้งงบประมาณในแผนงานบูรณาการซึ่งมีแผนงาน/โครงการในระดับพื้นที่จะต้องเปิดโอกาสให้หน่วยรับงบประมาณระดับพื้นที่ เช่น จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมในแผนงานบูรณาการด้วย นอกจากนี้ งบประมาณรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ ๒๕๖๓ พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ มีสัดส่วนของการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรที่ลดลง แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานที่เป็นไปตามแผนมากขึ้น และการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรของส่วนราชการที่งบประมาณไม่เพียงพอมีจำนวนไม่มาก อย่างไรก็ตาม หน่วยรับงบประมาณควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การบรรจุอัตรากำลังตามแผน ส่วนการเพิ่มอัตรากำลังให้ค้ำถึงงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นประการสำคัญ

ทั้งนี้ รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (นายสมมิตร โตรักตระกูล) ได้รับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธิการเพื่อนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

ที่ประชุมพิจารณารับทราบ

๖.๒ รายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ (ตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑)

ผลการพิจารณา

ในการพิจารณารายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ของที่ประชุมวุฒิสภา รองผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (นายธีรลักษณ์ แสงสนิท) กับคณะและผู้อำนวยการกองบัญชีภาครัฐ กรมบัญชีกลาง (นางสาวณฐากัญญ์ กัจจนภรณ์) กับคณะ ได้เข้าร่วมชี้แจงต่อที่ประชุมวุฒิสภา

จากนั้น ประธานของที่ประชุมได้อนุญาตให้คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งประธานวุฒิสภามอบหมายให้พิจารณาศึกษารายงานดังกล่าว โดยประธานคณะกรรมการ (พลเอก ชชาติอุดม ติตตะสิริ) ได้แถลงผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุม สรุปได้ว่ารายรับของรัฐบาลปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ในส่วนของรายรับประเภทรายได้แผ่นดินมีการจัดเก็บได้สูงกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่ย่ำต่ำกว่าที่ประมาณการ ส่วนรายรับประเภทเงินกู้มีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมากกว่า ซึ่งสูงกว่าที่ประมาณการ แต่เป็นการกู้เงินที่น้อยกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีรายรับประเภทรายได้แผ่นดินที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าที่ประมาณ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีการขายเฉพาะ ภาษีสินค้าเข้า-ออก และรัฐพาณิชย์ ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ ทำให้จำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ ได้มีการวางแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙) ซึ่งมีการประมาณการรายได้และมีหนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มมากขึ้นในทุกปีงบประมาณ โดยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะคงค้าง กระทรวงการคลังจึงต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบงบประมาณตามแผนการคลังระยะปานกลาง และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP โดยควรจัดเก็บรายได้ให้ได้ตามเป้าหมายหรือใกล้เคียงกับเป้าหมายให้ได้มากที่สุด และกำหนดแนวทางลดสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นไป รวมทั้งควรมีการบริหารหนี้เงินกู้ระยะสั้น เช่น พันธบัตร ตั๋วเงินคลัง ตั๋วสัญญาใช้เงิน เพื่อไม่ให้เป็นการระดมกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล สำหรับรายจ่ายตามงบประมาณ

ในภาพรวม มีเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปีที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้สูงกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการที่ส่วนราชการไม่สามารถปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติราชการได้ทำให้ส่วนราชการมีงบประมาณที่ขอกันไว้เบิกเหลื่อมปีที่ต้องพับไปตามมาตรา ๕๕ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงต้องมีการบริหารงบประมาณ หรือขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม หรือเสนอขอตั้งงบประมาณในปีที่ต้องใช้จ่ายต่อไป ซึ่งจะเป็นภาระกับหน่วยรับงบประมาณ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ มีการขอเงินไว้เบิกเหลื่อมปีเพิ่มขึ้น ซึ่งการที่กระทรวงการคลังได้ออกมาตรการช่วยเหลือด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการขอเงินงบประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ไว้เบิกเหลื่อมปี โดยเฉพาะการกำหนดให้ส่วนราชการได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุจนถึงขั้นออกประกาศให้ผู้ประกอบการเข้ายื่นข้อเสนอต่อหน่วยงาน หรือมีหนังสือเชิญชวนในรายการใดแล้วให้ถือว่ารายการนั้น ส่วนราชการสามารถกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีได้ ทำให้มีเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปีมากขึ้น และลดประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการลง ส่วนราชการต้องเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้ขอเงินไว้เบิกเหลื่อมปี ให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างที่มีระยะเวลาการดำเนินการมากกว่า ๓๐๐ วัน กำหนดมาตรการการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด และต้องตระหนักถึงการบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย เพื่อไม่ให้เป็นภาระงบประมาณต้องพับไป และควรมีการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบในกรณีที่งบประมาณต้องพับไปเพราะความบกพร่องของส่วนราชการ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณ รัฐบาลควรกำหนดมาตรการที่ชัดเจนและเหมาะสมกับภาวะในปัจจุบันที่ยังจัดเก็บรายได้ได้ต่ำกว่าประมาณการ เร่งรัดการดำเนินการจัดเก็บภาษี พิจารณาทบทวนสัดส่วนอัตราการแบ่งรายได้ที่เหมาะสมให้กับกองทุนต่าง ๆ มีการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงาน สภาพคล่อง และเงินสะสมในแต่ละกองทุน และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณควรปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ อย่างเคร่งครัด สำหรับบทวิเคราะห์รายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ กระทรวงการคลังควรแจ้งให้ส่วนราชการได้รับทราบ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณ และเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้นในอนาคต

ภายหลังที่คณะกรรมการได้แถลงผลการพิจารณาศึกษาแล้ว รองผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (นายธีรลักษณ์ แสงสนิท) และผู้อำนวยการกองบัญชีภาครัฐ กรมบัญชีกลาง (นางสาวณัฐากัญญ์ กัจฉมาภรณ์) ได้ตอบชี้แจงสรุปได้ว่า การบริหารหนี้เงินกู้ระยะสั้น สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีการกู้เงินหลากหลายรูปแบบ เช่น พันธบัตร ตั๋วเงินคลัง ตั๋วสัญญาใช้เงิน ซึ่งมีการคำนึงถึงความเสี่ยงในการชำระคืนในอนาคต สภาพการณ์การตอบรับของนักลงทุน ระยะเวลาการแปลงหนี้ระยะสั้นเป็นหนี้ระยะยาว และความสามารถในการชำระหนี้ โดยมีคณะกรรมการดูแลและบริหารจัดการพอร์ตหนี้

ดังกล่าวให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง ทั้งนี้ ได้ขอรับประเด็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
ของคณะกรรมการไปพิจารณาศึกษาและดำเนินการต่อไป

ที่ประชุมพิจารณารับทราบ

จากนั้น ประธานของที่ประชุมได้สั่งเลื่อนระเบียบวาระที่เหลือออกไปก่อน
ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบ และกล่าวปิดประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๕๐ นาฬิกา



สำนักงานการประชุม
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา