

การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

โดย

นายอนุชา ภาระนันท์
ผู้อำนวยการกองประเมินผล ๑
สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

คำนำ

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เปรียบเสมือนกฎหมายแม่บทในการกำหนดทิศทาง แนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาประเทศไทยอย่างครอบคลุมทั้งในเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูปประเทศ รวมทั้งการพัฒนาระบบการเงินและการคลังของประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ด้วยเหตุนี้ระบบการจัดการงบประมาณของรัฐ จึงต้องมีการพัฒนา ปรับปรุงระบบ กระบวนการ และการจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

การศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเป็นการศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อพัฒนาการจัดการงบประมาณของประเทศ ให้มีระบบกระบวนการ แนวทางและวิธีการงบประมาณสอดคล้องกับทิศทางและสาระสำคัญของการพัฒนาประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่านำไปสู่การพัฒนาประเทศไทย เพื่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์กับส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐที่จะมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการงบประมาณภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานต่อไปได้ รวมทั้งนักวิชาการและประชาชนผู้สนใจสามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงต่อไป

(นายอนุชา ภาระนันท์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัย เรื่อง การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงอย่างสมบูรณ์ได้ โดยได้รับความช่วยเหลือและคำแนะนำจากหลายฝ่าย ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์และวิทยากรทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทุกท่าน ได้ให้คำปรึกษาแนะนำการจัดทำรายงานอย่างใกล้ชิด และอำนวยความสะดวกอย่างดียิ่ง รวมทั้งขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่เสียสละเวลาในการให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าวิจัย

ท้ายสุดนี้ ขอขอบพระคุณผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและผู้บังคับบัญชาทุกท่าน ที่ให้โอกาสและอนุมัติให้ผู้วิจัยได้รับการฝึกอบรมหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙ และหากรายงานการวิจัยมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขออภัยมา ณ โอกาสนี้

(นายอนุชา ภาชนะนันท์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

บทคัดย่อ

เรื่อง การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายอนุชา ภาระนันท์ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** ๕๙

การศึกษาวิจัย เรื่อง การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ถึงการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้สนับสนุนการพัฒนาประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญ เช่น การทบทวนผลสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ และผลการดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐมิได้นำมาใช้ในการพิจารณาค่าของงบประมาณอย่างจริงจัง การกำหนดนโยบายงบประมาณและกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีช่วงระยะเวลาในการพิจารณาที่จำกัด การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการตามแผนงานบูรณาการขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบาย เนื่องจากเป็นแผนงานรายปี การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมมีการนำมาใช้ค่อนข้างน้อย การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐขาดการบูรณาการเพื่อใช้ข้อมูลร่วมกัน เป็นต้น ทั้งนี้ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยการกำหนดรูปแบบ (Model) การจัดการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยใช้หลักการบริหารการคลังสาธารณะและกรอบแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับปรุงเครื่องมือและประเด็นสำคัญต่างๆตามขั้นตอนการจัดการงบประมาณ ที่สำคัญคือการถ่ายทอดหรือเชื่อมโยงร่างยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี กรอบการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติให้มีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นโดยมีข้อเสนอให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ๕ ปี รวมทั้งการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณใหม่ให้รองรับหลักการสำคัญๆตามรัฐธรรมนูญทั้งในด้านวินัยการเงินการคลัง การจัดการงบประมาณสำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบูรณาการงบประมาณ ๓ มิติโดยใช้มิติพื้นที่เป็นแกนหลัก การพัฒนาแนวทางการประสานแผนพัฒนาพื้นที่และปฏิทินการดำเนินการให้สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณของประเทศ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการงบประมาณให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวจะเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้การจัดการงบประมาณสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่านำไปสู่การพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๕
ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB)	๕
การบริหารการคลังสาธารณะ	๑๐
แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล	๑๑
กระบวนการบริหารการคลังสาธารณะ	๑๘
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๒๕
กรอบความคิดของการวิจัย	๔๒
สรุป	๔๓
บทที่ ๓ การจัดการงบประมาณในปัจจุบัน	๔๔
การจัดการงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๔๔
กระบวนการและขั้นตอนการจัดการงบประมาณในปัจจุบัน	๔๙
สรุป	๖๘
บทที่ ๔ การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙	๖๙
การวิเคราะห์ข้อมูล	๖๙
ข้อค้นพบ	๘๑
ปัญหา อุปสรรค	๘๓
สรุป	๘๗

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๘๙
สรุป	๘๙
ข้อเสนอแนะ	๘๙
บรรณานุกรม	๑๐๓
ภาคผนวก	๑๐๖
ผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.	๑๐๗
ผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.	๑๒๔
ผนวก ค แบบสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ	๑๔๕
ผนวก ง แบบสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๔๘
ผนวก จ แบบสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณของ หน่วยงานอิสระฯ	๑๕๑
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๕๔

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
๓ - ๑	
กระบวนการจัดทำงบประมาณ (การจัดทำงบประมาณและอนุมัติงบประมาณ)	๕๒

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๒ - ๑ จุดมุ่งหมายพื้นฐานของการบริหารจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่	๗
๒ - ๒ โครงสร้างของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	๙
๒ - ๓ แสดงความสัมพันธ์และสาระสำคัญของการบริหารการคลังสาธารณะ	๑๑
๒ - ๔ กรอบแนวความคิด	๔๓
๓ - ๑ แสดงกระบวนการงบประมาณ	๕๐
๓ - ๒ แนวทางการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณ	๖๕
๓ - ๓ แสดงเครื่องมือสำคัญในการจัดการงบประมาณ	๖๘
๔ - ๑ แสดงการจัดการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐/๒๕๕๗	๘๓
๕ - ๑ แสดงการจัดการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๖๐	๙๓
๕ - ๒ แสดงแนวคิดหลักการสำคัญและประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติม	๙๕
๕ - ๓ แสดงแนวทางการประสานแผนพัฒนาในพื้นที่	๑๐๐

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากวิกฤตสถานการณ์บ้านเมืองที่ผ่านมา ทำให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่อย่างกว้างขวางในลักษณะการปฏิรูป ทั้งปฏิรูปประเทศไทย และปฏิรูประบบราชการ และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เปรียบเสมือนกฎหมายแม่บทในการพัฒนาประเทศ ได้กำหนดทิศทาง แนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาประเทศไว้ อย่างครอบคลุมในหลายเรื่อง

เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในการปฏิรูปประเทศ การจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนต่าง ๆ การส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมทั้งการพัฒนาระบบการเงินและการคลังของประเทศ โดยกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพมั่นคง ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดความมั่งคั่ง โดยคำนึงถึงเป้าหมายการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ เช่น สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีความเท่าเทียม ทันทสมัย โปร่งใส เป็นธรรม และเป็นไปอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ระบบการจัดการงบประมาณของรัฐ จึงต้องมีการพัฒนา ปรับปรุงระบบ กระบวนการ และการจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ระบบงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่มีพื้นฐานมาจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) เกิดขึ้นตามแนวคิดของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) ซึ่งมีเป้าหมายเน้นการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่ต้องการ โดยมีจุดมุ่งหมายพื้นฐานที่สำคัญคือ การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่โปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้บรรลุผลการดำเนินงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่าทางการเงิน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ซึ่งที่ผ่านมาจะวางแผนและกำหนดเป้าหมายให้ไม่เกิน ๔ ปี ตามระยะเวลาของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ยาวนานขึ้นเป็น ๒๐ ปี เพื่อให้การพัฒนาประเทศพ้นจากกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง รวมทั้งกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐขึ้น โดยได้บัญญัติให้ “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินงานทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญและมีความสนใจเป็นอย่างยิ่งที่ควรพัฒนาระบบการจัดการงบประมาณทุกชั้นตอน ทั้งในชั้นตอนการวางแผนงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลงบประมาณ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยสรุป ดังนี้

๑. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนการจัดทำงบประมาณต่างๆ ให้ครอบคลุมกรอบเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้น คือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ในระยะปานกลาง (ประมาณ ๔-๕ ปี) ตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในระยะยาว คือ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และเป็นไปตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

๒. การจัดทำงบประมาณ ๒ ขา เพื่อรองรับการกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลัง พ.ศ. ... รวมทั้งพัฒนาการจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. กระบวนการ แนวทาง และวิธีการการจัดสรรงบประมาณให้ลดความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงาน ให้หน่วยงานที่มีภาระงานคล้ายกันหรือสัมพันธ์ร่วมกันนำส่งเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยการพัฒนาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีสถานะเป็นหน่วยรับงบประมาณ จำนวน ๗,๘๕๑ หน่วย เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๔. การจัดทำงบประมาณให้รองรับกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๕. การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาอนุมัติและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งกฤษฎีกาแล้วรอลงพระปรมาภิไธย ต้องมีความความโปร่งใสและให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๖. การติดตามประเมินผลที่การใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามตัวชี้วัดและเป้าหมายที่ภาครัฐต้องการดำเนินการ นอกจากนี้ การติดตามประเมินผลที่ดีจะนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากขึ้น

กล่าวอีกนัยหนึ่งการศึกษา เรื่อง การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะเป็นการศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อพัฒนาการจัดการงบประมาณของประเทศให้มีระบบ กระบวนการ แนวทางและวิธีการงบประมาณสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่านำไปสู่การพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน ทั้งกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการงบประมาณ

๒. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ให้มีประสิทธิภาพ สนับสนุนการพัฒนาประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ขอบเขตของการวิจัย

การจัดการงบประมาณเพื่อพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นการศึกษาแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการบริหารการคลังสาธารณะ เพื่อพัฒนาระบบ กระบวนการ แนวทาง และวิธีการจัดการงบประมาณที่ตอบสนองต่อทิศทางและสาระสำคัญในการพัฒนาประเทศตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ทั้งนี้จะศึกษาโดยให้ความสำคัญหรือมีจุดเน้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ และองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่หมวด ๗ รัฐสภา หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี และหมวด ๑๐ ถึง หมวด ๑๔ ได้แก่ ศาล ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ องค์การอัยการ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับเพื่อศึกษาการพัฒนากระบวนการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งการดำเนินการกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่จะต้องใช้งบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และบังเกิดสัมฤทธิ์ผล

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นข้อมูลระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) อาทิ ข้อมูลจากเอกสาร บทความ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ใช้การสัมภาษณ์ (Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสังเกตการณ์ และข้อมูลเชิงประจักษ์จากประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานด้านการงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อมูลระดับปฐมภูมิ (Primary Data) มาประกอบการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. สำนักงานงบประมาณจะมีแนวทางในการพัฒนาระบบการจัดการงบประมาณ กระบวนการ แนวทาง และวิธีการจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

๒. ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด/กลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นของรัฐจะมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการงบประมาณที่ทันสมัยสามารถรองรับการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานต่อไป

๓. นักวิชาการและประชาชนผู้สนใจสามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงและมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการงบประมาณเพื่อพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

รายงานการศึกษา เรื่อง การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มุ่งองค์ความรู้ซึ่งจะนำมาใช้เป็นกรอบแนวความคิดการศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

- ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB)

- การบริหารการคลังสาธารณะ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB)

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมาย ผลผลิตของหน่วยงาน ภายใต้หลักการและกรอบแนวคิดที่จะให้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และแผนบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน

โดยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ นั้น มีพื้นฐานมาจากแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting : PBB) ถือเป็นระบบงบประมาณที่เกิดขึ้นตามแนวคิดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management :

RBM) ที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่โปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้บรรลุผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

ประกอบกับการบริหารจัดการรายจ่ายของภาครัฐในอดีตไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบาย จากภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนให้ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหาสำคัญเกิดขึ้นเนื่องมาจากการ ดำเนินงานของรัฐในอดีตที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ขับเคลื่อนโดยภาคข้าราชการประจำซึ่งเป็นกลุ่มองค์กร ขนาดใหญ่ มีสายงานการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนและขาดความคล่องตัว ประกอบกับต้องทำงานภายใต้ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เคร่งครัด เป็นผลให้ขาดแรงจูงใจในการสร้างสรรค์ผลงานและการ ให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ผลการวิจัยของธนาคารโลกพบว่าประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ แม้ว่าจะมี พื้นฐานการจัดการงบประมาณ และระบบการบริหารจัดการทางการเงินในระดับที่ดีพอสมควร แต่ ประเทศทั้งหลายเหล่านั้นยังคงประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ การไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรภาครัฐผ่านกระบวนการงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายและ ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่เกิดผล สำเร็จตามที่คาดหวัง ดังนั้น จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นข้างต้น นำไปสู่แนวคิดการจัดการรายจ่าย ภาครัฐสมัยใหม่ (Public Expenditure Management – PEM) ซึ่งมีเป้าหมายเน้นการให้ความสำคัญ กับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่ต้องการ โดยมีจุดมุ่งหมายพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้ (Allen Schick, ๒๕๔๓)

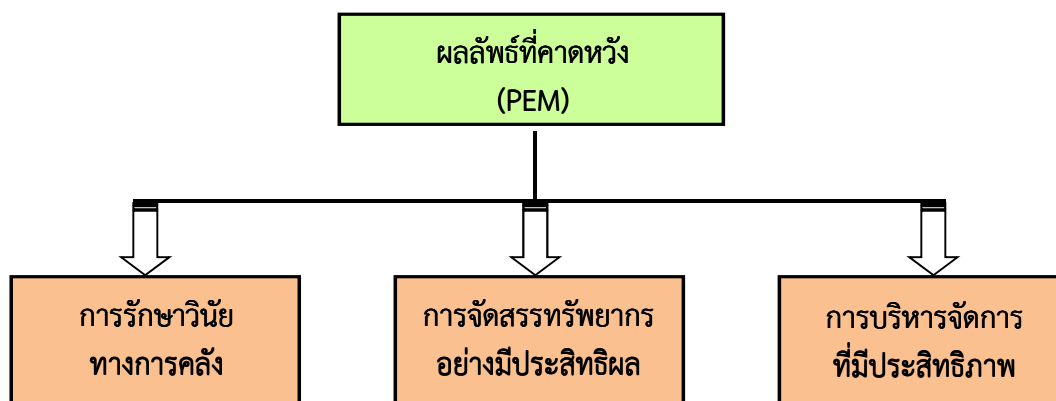
๑. การรักษาวินัยทางการคลัง การจัดการงบประมาณที่ดีจะสนับสนุนการรักษาวินัย ทางการคลัง โดยรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่าย และป้องกันไม่ให้เกิดหนี้ที่ไม่ได้คาดการณ์ ไว้ ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายทางการคลังในเรื่องรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล จะต้องใช้สมมติฐาน ทางเศรษฐกิจที่เป็นกลาง และมีการทบทวนเป้าหมายทางการคลังอยู่เสมอ การประมาณการรายจ่าย ล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) จึงเป็นเครื่องมือหนึ่ง ที่ใช้ในการรักษาวินัยทางการคลัง โดยจะทำให้รัฐบาลทราบถึงภาระงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ล่วงหน้า ๓ ปี ที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่มีระยะ เวลาเพียงปีเดียวมีข้อจำกัดในการแสดงภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายใน ปัจจุบัน การมีวินัยทางการคลังจึงเป็นปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาประเทศเกิดความยั่งยืน

๒. การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการงบประมาณที่จะส่งผลสำเร็จใน การดำเนินนโยบายของรัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน กลุ่มผู้รับบริการ วิธีการให้บริการ และวิธีการวัดความสำเร็จในการดำเนินงานให้ชัดเจน โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จทั้งระดับประเทศ และระดับหน่วยงานอย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนว ทางการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรให้แก่หน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารของหน่วยงานจะต้องมีอิสระในการ บริหารจัดการงบประมาณที่เหมาะสมกับความรับผิดชอบ จึงจะสามารถดำเนินงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันจะต้องมีระบบการจัดการงบประมาณที่โปร่งใส ตรวจสอบผลการ

ดำเนินงานทั้งในเรื่องปริมาณ คุณภาพ และค่าใช้จ่ายในการให้บริการแก่ประชาชน เช่น หน่วยงานสามารถลดต้นทุนการดำเนินงานได้ต่ำกว่าปีที่ผ่านมา ในขณะที่สามารถคงคุณภาพและปริมาณของผลผลิตได้ตามที่รัฐบาลกำหนด การกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันในการให้บริการแก่ประชาชน ผู้จัดสรรงบประมาณ (รัฐบาลหรือกระทรวง) เป็นผู้ซื้อบริการจากส่วนราชการหรือภาคเอกชน โดยการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาให้บริการสาธารณะ หากภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่าหน่วยงานภาครัฐ

แผนภาพที่ ๒ - ๑ จุดมุ่งหมายพื้นฐานของการบริหารจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่



จากแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) และแนวคิดการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่ (Public Expenditure Management : PEM) ทำให้การพัฒนากระบวนการงบประมาณในรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยใช้ชื่อว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ

๑. การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ได้ผลงาน ผลลัพธ์ โดยผลงานเป็นสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมและผู้รับบริการได้ประโยชน์และความพึงพอใจ ในขณะที่ผลลัพธ์ จะเป็นผลกระทบของผลงานที่จะเกิดกับสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม

๒. การให้ผู้บริหารได้มีอิสระมากขึ้นในการบริหารจัดการงบประมาณ ควบคู่ไปกับการรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือความผิดพลาดของผลงาน และความโปร่งใสตรวจสอบได้ ลักษณะสำคัญงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

๒.๑ ให้ความสำคัญกับ Output และ Outcome ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล

๒.๑.๑ ใช้การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นเครื่องมือในการกำหนด Output Outcome และงบประมาณ

๒.๒.๒ กระจายอำนาจ (Devolution) ในการตัดสินใจให้กับผู้บริหารของ
หน่วยงาน

๒.๒.๓ จัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block Grant) ทำให้เกิดความ
ยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ

๒.๒.๔ คำนวณค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิตหรือกิจกรรม

๒.๒.๕ กำหนดวงเงินงบประมาณล่วงหน้า (Medium Term Expenditure
Framework : MTEF)

๒.๒.๖ ใช้ระบบบัญชีรับจ่ายหรือเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis)

๒.๒.๗ เน้นการควบคุมภายใน

๒.๒.๘ การรายงานผลจะเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินงานกับนโยบายของ
หน่วยงานและรัฐบาล

สำนักงบประมาณได้นำแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น มาปรับปรุงระบบการจัดการ
งบประมาณของประเทศ เป็น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยได้กำหนด
โครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ ๓ ระดับ ได้แก่

๑. ระดับชาติหรือระดับรัฐบาล จะมีความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมาย
ยุทธศาสตร์ของชาติ (Strategic Delivery Target)

๒. ระดับกระทรวง หรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมี
เป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Public Service Delivery
Target)

๓. ระดับกรม หรือหน่วยปฏิบัติ เป็นความสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการระดับ
หน่วยงาน (Service Delivery Target) และผลผลิต (Outputs) จากการดำเนินงาน

โดยใช้ระบบถ่วงดุลความรับผิดชอบต่อว่ารัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความ
รับผิดชอบต่อประชาชนเจ้าของประเทศ ทำหน้าที่ในการอนุมัติ และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ
ของรัฐบาลตามนโยบายรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยงซึ่งกัน
และกัน และนำไปสู่จุดมุ่งหมายสุดท้ายตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีระบบการติดตามและ
ประเมินผลความสำเร็จของแต่ละระดับได้จากตัวชี้วัด

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแต่ละปี สำนักงบประมาณได้
กำหนดกระบวนการและวิธีการดำเนินการ ซึ่งแสดงได้ตามแผนภาพที่ ๒ - ๒ มีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้เชื่อมโยงกับ
ยุทธศาสตร์ชาติ และการจัดลำดับความสำคัญ

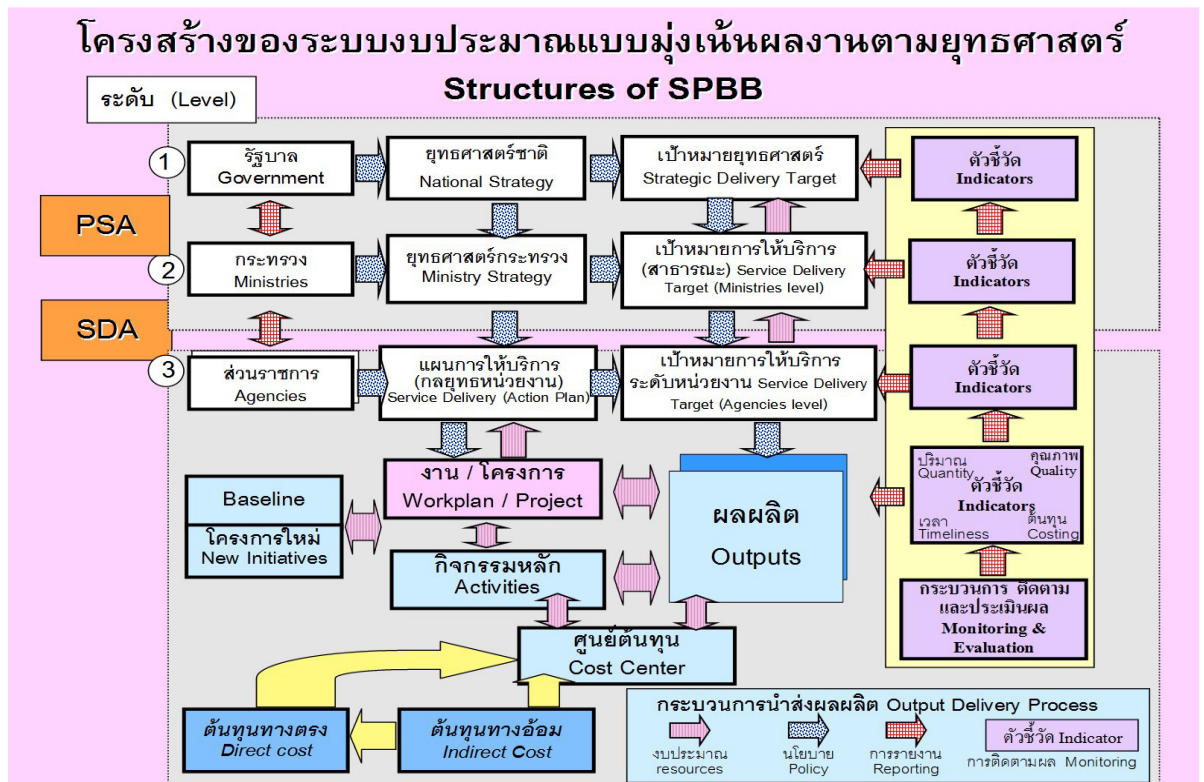
๒. จัดทำเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และให้เชื่อมโยงกับ
ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี โดยสร้าง Key Performance Indicator ของกระทรวง

๓. ทบทวนผลผลิตของหน่วยงานให้ถูกต้องและมีความชัดเจน โดยยืนยันผลผลิตที่ต้องดำเนินการ ที่ต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการที่ต้องริเริ่มใหม่ โดยยกเลิกผลผลิตที่หมดความจำเป็น และกำหนดตัวชี้วัดครอบคลุมหลายมิติ เช่น ปริมาณ คุณภาพ ระยะเวลาในการจัดทำ และวงเงินที่ต้องใช้

๔. ให้มีการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อผลผลิต และประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณให้มากขึ้น โดยเชื่อมโยงค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการจัดทำผลผลิต เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการผลิตผลผลิตที่มีผลลัพธ์ตามความคาดหวังที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

๕. จัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ๓ ปี (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) ทั้งระดับ Top down และ Bottom up เพื่อความมั่นคงทางการคลัง โดยคำนึงถึงข้อผูกพันของค่าใช้จ่ายของรัฐในรอบยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงาน

แผนภาพที่ ๒ - ๒ โครงสร้างของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



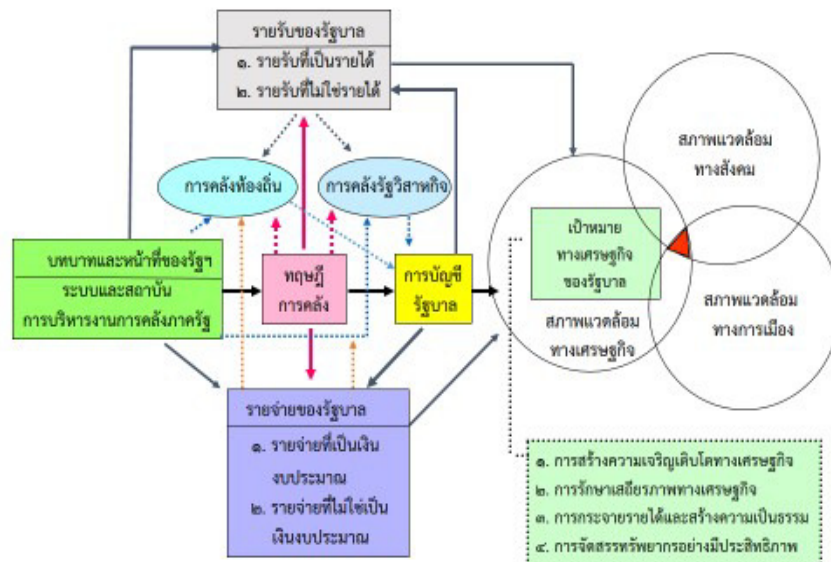
การบริหารการคลังสาธารณะ

ระบบการบริหารการคลังสาธารณะจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และมีผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายรัฐบาล รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล สำหรับสาระสำคัญของระบบการบริหารการคลังสาธารณะ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารนโยบายการคลัง การบริหารงบประมาณแผ่นดิน การบริหารการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารเงินคงคลัง (รับ-จ่าย เก็บสำรองเงิน) การบริหารเงินนอกงบประมาณ การบริหารกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน การบริหารพัสดุ การบริหารทรัพย์สินแผ่นดิน การบริหารบัญชีรัฐบาลและระบบข้อมูลข่าวสารทางการคลัง การบริหารระบบการตรวจสอบ ติดตาม และรายงานทางการคลัง

สำหรับกรอบแนวคิดทางด้านการบริหารการคลังสาธารณะนั้น ได้มีการกำหนดขอบข่ายของการบริหารงานคลังรัฐบาลไว้ ๒ ระดับ ได้แก่ การบริหารงานคลังระดับมหภาค ซึ่งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารนโยบายการคลัง และการบริหารงานคลังระดับจุลภาค ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดิน การบริหารการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารเงินคงคลัง(รับ-จ่าย เก็บสำรองเงิน) การบริหารเงินนอกงบประมาณ การบริหารเงินทุนหมุนเวียนและกองทุนพิเศษ การบริหารพัสดุ การบริหารทรัพย์สินแผ่นดิน การบริหารบัญชีรัฐบาลและระบบข้อมูลข่าวสารทางการคลัง การบริหารระบบการตรวจสอบและรายงานทางการคลัง และการบริหารการประเมินผล (พนม ทินกร ณ อยุธยา, ๒๕๓๘ : ๑๐)

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารการคลังบังเกิดผลต่อการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ทั้งในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรม การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ตามสาระสำคัญของวิชาการบริหารการคลังสาธารณะ จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบทางด้านรายรับของรัฐบาล ประกอบด้วยรายรับที่เป็นรายได้ ได้แก่ ภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์และรายได้อื่น และรายรับที่ไม่ใช่รายได้ ได้แก่ หนี้สาธารณะ เงินคงคลัง เงินกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ส่วนรายจ่ายของรัฐบาลประกอบด้วยรายจ่ายที่เป็นเงินงบประมาณ ได้แก่ การงบประมาณ และรายจ่ายที่ไม่ใช่เงินงบประมาณ ได้แก่ เงินนอกงบประมาณ เงินคงคลัง กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน และส่วนเกินหลักจะเชื่อมโยงกิจกรรมด้านรายรับและรายจ่ายเข้าด้วยกัน จะประกอบด้วยบทบาทและหน้าที่ของรัฐ สถาบันการปฏิบัติงานคลังภาครัฐ ทัศนคติการคลัง การคลังท้องถิ่น การคลังรัฐวิสาหกิจ และการบัญชีรัฐบาล ตามแผนภาพที่ ๒ - ๓

แผนภาพที่ ๒ -๓ แสดงความสัมพันธ์และสาระสำคัญของการบริหารการคลังสาธารณะ



แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล

๑. รายรับของรัฐบาล

๑.๑ รายรับของรัฐบาล (Government's Receipt) หมายถึง “ยอดเงินทั้งหมดที่รัฐบาลได้รับภายในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ซึ่งมีทั้งรายรับที่เป็นรายได้ (Revenue) จากการจัดเก็บจากบุคคลและคณะบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรัฐบาลไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้คืนได้แก่รายได้จากภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ รัฐพาณิชย์และรายได้อื่น ๆ และรายรับที่ไม่เป็นรายได้ (Non-Revenue) ซึ่งก็คือรายรับอื่น ๆ ที่รัฐบาลมีภาระผูกพันต้องชดใช้คืน ได้แก่ เงินยืม เงินกู้ และเงินคงคลัง”

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารายรับมีขอบข่ายที่กว้างกว่ารายได้และจะเป็นเงินหรือทรัพยากรที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายในแต่ละปี ทั้งในกรณีที่เป็นรายได้ และที่มีไม่ใช่อายของรัฐบาล

๑.๒ ประเภทของรายรับ

๑.๒.๑ รายได้ที่เป็นภาษีอากร (tax revenue)

รายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากรจะเป็นรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลที่จะนำไปใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ รายได้จากภาษีอากรแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑.๒.๑.๑ ภาษีทางตรง (direct tax) ได้แก่ ภาษีซึ่งผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องชำระภาษีเอาไว้ และไม่สามารถผลักภาระการเสียภาษีไปให้ผู้อื่นได้ หรืออาจกระทำไม่ได้โดยยาก เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก

๑.๒.๑.๒ ภาษีทางอ้อม (indirect tax) ได้แก่ ภาษีซึ่งผู้มีหน้าที่เสียภาษีสามารถผลักภาระภาษีให้บุคคลอื่นได้ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน เช่น ภาษีการขายทั่วไป (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสดมภ์) ภาษีการขายเฉพาะ (ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีสรรพสามิตจากการนำเข้า ภาษีโภคภัณฑ์อื่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ภาษีทรัพยากรธรรมชาติอื่น) ภาษีสินค้าเข้าออก ภาษีลักษณะอนุญาต (รายได้ส่วนใหญ่ของไทยมาจากภาษีทางอ้อม)

๑.๒.๒ รายได้ที่มีไม่ใช่อากร (non - tax revenue)

รายได้ที่มีไม่ใช่อากรจะเป็นรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากบุคคลผู้ได้รับผลประโยชน์หรือบริการที่รัฐจัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการแก่บุคคลนั้น ๆ เป็นการเฉพาะราย แบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

๑.๒.๒.๑ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ ซึ่งจะมืองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน เช่น ค่าขายที่ดินและอาคารราชพัสดุ ค่าขายหลักทรัพย์ ค่าขายหนังสือราชการ ฯลฯ รวมทั้งค่าขายบริการ เช่น ค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ และค่าเช่าเบ็ดเตล็ด ฯลฯ

๑.๒.๒.๒ รายได้จากรัฐพาณิชย์หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะรวมทั้งรายได้ที่เป็นผลกำไรจากการประกอบการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯลฯ รวมทั้งปันผลจากการถือหุ้น และเงินส่วนแบ่งจากกิจการอื่น ๆ เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ฯลฯ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่ารายได้ประเภทนี้ไม่ค่อยแน่นอน

๑.๒.๒.๓ รายได้อื่น รัฐบาลมีรายได้อื่น ๆ อีก ได้แก่ แสตมป์อากร และค่าปรับ เช่น ค่าธรรมเนียมคดีแพ่งหรือคดีความ ค่าปรับสุรา เงินรับคืน เช่น เงินเหลือจ่ายงบประมาณปีเก่าที่ส่งคืนเงินชดเชยค่าเสียหายจากการละเมิด รายได้เบ็ดเตล็ด เช่น ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินจากการผลิตเหรียญกษาปณ์

๑.๒.๓ รายรับที่มีไม่ใช่อากร

รายรับที่มีไม่ใช่อากรจะเป็นรายรับของรัฐบาลที่นอกเหนือไปจาก ใน ๒ กรณีข้างต้น รายรับประเภทนี้จะประกอบไปด้วยหนี้สาธารณะ เงินนอกงบประมาณ และเงินคงคลัง

๑.๒.๓.๑ รายรับประเภทหนี้สาธารณะ

เป็นรายรับที่ได้มาโดยการกู้จากแหล่งเงินกู้ทั้งในประเทศ เช่น

จากประชาชน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งแหล่งเงินทุนต่างประเทศ ซึ่งเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมนี้จะไม่ถือเป็นรายได้ของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลมีข้อผูกพันจะต้องชำระคืนเงินกู้จำนวนดังกล่าว

๑.๒.๓.๒ รายรับประเภทเงินนอกงบประมาณ

รายรับประเภทเงินนอกงบประมาณเป็นเงินใด ๆ ที่มีใช้เงินงบประมาณหรือเป็นเงินของแผ่นดินประเภทหนึ่งที่ยกไปอยู่นอกงบประมาณ เช่น เงินฝากของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลัง เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินรับบริจาคโดยมีวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการ เงินที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตลอดจนกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนได้รับในลักษณะเงินนอกงบประมาณโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ฯลฯ

๑.๒.๓.๓ รายรับประเภทเงินคงคลัง

เป็นรายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง โดยรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในที่นี้ครอบคลุมทั้งรายรับรายจ่ายเงินในงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณเมื่อเกิดภาวะงบประมาณขาดดุลและมีการกู้เงินเต็มวงเงินตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้แล้ว ส่วนที่ยังขาดอยู่รัฐบาลจะนำเงินคงคลังมาชดเชย โดยรัฐบาลมีข้อผูกพันจะต้องชำระคืนส่วนที่นำมาใช้จ่ายในปีถัดไป ดังนั้น เงินคงคลังในที่นี้มีใช้รายได้ของรัฐบาล มีลักษณะคล้ายการกู้ยืมที่จะต้องมีการชดเชยคืนนั่นเอง

๑.๓ แหล่งที่มาของรายรับ

แหล่งที่มาของรายรับของรัฐบาลทั้งในกรณีที่เป็นรายได้ และไม่เป็นรายได้นั้นจะมีรายละเอียดดังนี้

๑.๓.๑ แหล่งที่มาของรายรับที่เป็นรายได้ (Sources of Revenue)

แหล่งที่มาของรายได้สามารถที่จะพิจารณาได้ตามแนวทางของการแบ่งรายได้ออกเป็นรายได้จากภาษีอากร และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑.๓.๑.๑ แหล่งที่มาของรายได้ภาษีอากร

(๑) ภาษีสรรพากร เป็นรายได้ที่จัดเก็บโดยอาศัยอำนาจแห่งประมวลรัษฎากร(พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งจัดเก็บจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยประเมินภาษีจากเงินได้ กำไรสุทธิ รายรับมูลค่าของสินค้าและบริการหรือลักษณะตราสาร ทั้งนี้ แล้วแต่ประเภทของภาษี ซึ่งได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรมหรสพ และอากรแสตมป์ ซึ่งมีกรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บ

(๒) ภาษีศุลกากร เป็นรายได้ที่จัดเก็บโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร(พระราชบัญญัติศุลกากร(ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๔๘ และกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร (พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยจัดเก็บจาก

มูลค่าของสินค้านำเข้าและสินค้าส่งออก ประกอบด้วยอากรขาเข้าและอากรขาออก ซึ่งมีกรมศุลกากร เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดเก็บ

(๓) ภาษีสรรพสามิต เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากการขายสินค้าและบริการเฉพาะอย่างโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต ซึ่งกำหนดให้ประเมินภาษีไว้ทั้งตามมูลค่าและตามสภาพโดยมีกรมสรรพสามิตเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ ได้แก่ สุรา ยาสูบ ไฟ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องไฟฟ้า แก้วและเครื่องแก้ว รถยนต์ เรือ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอางค์ พรมและสิ่งปูพื้นอื่น ๆ รถจักรยานยนต์ แบตเตอรี่ สารทำลายชั้นบรรยากาศ โอโซน สนามแข่งม้า สนามกอล์ฟ กิจการโทรคมนาคม ไนท์คลับและดิสโก้เทค สถานอาบน้ำหรืออบตัว และนวด

(๔) ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บจากผู้ที่ได้รับสิทธิพิเศษหรือได้รับอนุญาตประกอบกิจการที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาศัยพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยอากรรังนก ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงไม้สัก ค่าภาคหลวงไม้กระยาเลย ค่าภาคหลวงพิน ถ่าน และของป่าอื่น และอากรประมง ซึ่งมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงมหาดไทย

(๕) ภาษีลักษณะอนุญาตและลักษณะอื่น ภาษีลักษณะอนุญาตเป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บจากผู้ได้รับสิทธิพิเศษหรือได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเหนือบุคคลอื่น ๆ ทั้งที่เป็นสิทธิแบบผูกขาดและไม่ผูกขาด เช่น ค่าใบอนุญาตประมูลสุรา ค่าใบอนุญาตจำหน่ายและบ่มไบยา ซึ่งมีกรมสรรพสามิตรับผิดชอบจัดเก็บ นอกจากนี้ยังมีอีกหลายหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีลักษณะอนุญาตด้วย เช่น กรมการปกครองจัดเก็บภาษีจากใบอนุญาตอาวุธปืนและดอกไม้เพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดเก็บภาษีจากค่าใบอนุญาตต่างด้าว สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจัดเก็บภาษีจากใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะ ใบอนุญาตให้ตั้งและดำเนินการสถานพยาบาล เป็นต้น

๑.๓.๑.๒ แหล่งที่มาของรายได้ซึ่งมิใช่ภาษีอากร

เป็นรายได้ที่เกิดจากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์หรือรัฐวิสาหกิจ และรายได้อื่น แหล่งที่มาของรายได้เหล่านี้ก็คือส่วนราชการต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจที่ประกอบการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับรายได้ที่ได้มาโดยหลายทาง เช่น ขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน ขายบริการและค่าเช่า กำไรที่ได้รับจากการประกอบการ ค่าแสตมป์ผูกากร และค่าปรับหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งดำเนินการตามกฎหมาย

๑.๓.๒ แหล่งที่มาของรายรับที่ไม่เป็นรายได้ (Sources of Non-Revenue)

๑.๓.๒.๑ หนี้สาธารณะ เป็นข้อผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรง การค้ำประกันเงินกู้ รวมทั้งเงินปรัวรรตที่รัฐบาลรับรอง ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวมาจากแหล่งเงินกู้ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้ำประกันในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียว โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

๑.๓.๒.๒ เงินนอกงบประมาณ เป็นเงินใด ๆ ที่มีใช้เงินงบประมาณซึ่งมีที่มาในหลายแหล่งแล้วแต่ลักษณะการได้มาของรายรับดังกล่าว เช่น มาจากเงินฝากของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลัง มาจากต่างประเทศในรูปของเงินช่วยเหลือ มาจากการรับบริจาคจากภาคเอกชนหรือประชาชนของส่วนราชการที่มีวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการ รายรับจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนต่าง ๆ โดยเป็นรายรับที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ฯลฯ

๑.๓.๒.๓ เงินคงคลัง เป็นรายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งมีที่มาของรายรับทั้งจากเงินในงบประมาณ เงินนอกงบประมาณและเงินกู้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นรายรับที่มาจากรายรับที่เป็นรายได้และรายรับที่มีใช้รายได้นั้นเอง โดยที่มาของรายรับที่จะเป็นเงินคงคลังนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นหลัก

๒. รายจ่ายรัฐบาล

๒.๑ รายจ่ายรัฐบาล (Government Expenditure) หรือรายจ่ายสาธารณะ หมายถึง “รายจ่ายที่รัฐบาลได้ใช้ไปเพื่อการบริหารงานอันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป และเพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศโดยรวม” หรืออีกความหมายหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายถึง “จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม” ซึ่งคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลจะเป็นผู้เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติเป็นกฎหมายให้ใช้จ่ายได้

๒.๒ วัตถุประสงค์และขอบข่ายของรายจ่ายรัฐบาล

วัตถุประสงค์ของรายจ่ายรัฐบาลจะเป็นการมุ่งเน้นในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ดังนี้

๒.๒.๑ รายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานของรัฐ เป็นรายจ่ายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป รายจ่ายเพื่อป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ

๒.๒.๒ รายจ่ายเพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการที่มีคุณประโยชน์แก่ประชาชน เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการเสริมสร้างหรือสนับสนุนคุณภาพของสินค้าและบริการให้กับคนในชาติ เพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยที่การผลิตสินค้าและบริการที่จะก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการยากลำบากที่เอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการ และหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการโดยเสรีก็อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านราคาและคุณภาพของสินค้าและบริการได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับ

บริการในราคาที่เหมาะสม เพียงพอและมีคุณภาพ สินค้าและบริการประเภทนี้ ได้แก่ การศึกษา และการสาธารณสุข เป็นต้น

๒.๒.๓ รายจ่ายเพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีพให้แก่ประชาชน เป็นรายจ่ายเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งเป็นการลดต้นทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของภาคเอกชนเพื่อให้สามารถประกอบการได้ดีและพัฒนาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น มีน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคและบริโภค มีถนนหนทางในการเดินทางไปมาหาสู่กัน มีการติดต่อสื่อสารกัน มีไฟฟ้าเพื่อใช้ในการดำรงชีพหรือประกอบอาชีพ รายจ่ายดังกล่าว ได้แก่ การไฟฟ้า การประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์และการคมนาคม เป็นต้น

๒.๒.๔ รายจ่ายเพื่อให้การสงเคราะห์ประชาชนบางประเภท เป็นรายจ่ายเพื่อการสงเคราะห์แก่ประชาชนเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพหรือก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ด้อยโอกาส เช่น รายจ่ายเกี่ยวกับการสงเคราะห์คนชรา การสงเคราะห์คนพิการ การสงเคราะห์เด็กไร้ที่พึ่ง เป็นต้น

๒.๒.๕ รายจ่ายเพื่อสนับสนุนหรือส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นรายจ่ายที่รัฐบาลให้การอุดหนุนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดการหรือดูแลประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกฎหมายและแนวทางที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐจัดให้มีระบบการปกครองท้องถิ่นและให้ความช่วยเหลือโดยการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นทั้งที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไป และการจัดสรรงบประมาณ ผ่านส่วนราชการต่าง ๆ

๒.๒.๖ รายจ่ายเพื่อผลประโยชน์ของประเทศอันเป็นส่วนรวม เป็นรายจ่ายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ของประเทศชาติอันเป็นส่วนรวม ๒ ลักษณะ ได้แก่ รายจ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและรายจ่ายเพื่อประโยชน์ของรัฐในกิจการระหว่างประเทศ

๒.๒.๖.๑ รายจ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นรายจ่ายที่เกิดจากแนวคิดที่ว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องของส่วนรวม หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมได้ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อให้ระดับความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปในอัตราที่เหมาะสม และมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมแก่ประชาชน

๒.๒.๖.๒ สำหรับรายจ่ายเพื่อประโยชน์ของรัฐในกิจการระหว่างประเทศ จะเป็นรายจ่ายตามกิจการที่เกิดขึ้นในด้านการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน เช่น การดำเนินกิจกรรมร่วมกันในองค์การสหประชาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก การเจรจาต่อรองเพื่อแสวงหาแรงสนับสนุนหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการค้า การลงทุนที่จะเกิดขึ้น

เป็นต้น โดยรายจ่ายที่เกิดขึ้นนี้เป็นไปในรูปเงินอุดหนุนองค์การระหว่างประเทศ เงินช่วยเหลือต่างประเทศ เงินสนับสนุนการจัดประชุมหรือนิทรรศการระหว่างประเทศ

๒.๓ ประเภทรายจ่ายรัฐบาล

รายจ่ายของรัฐบาล จำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ รายจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินกับรายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณ

๒.๓.๑ รายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เป็นรายจ่ายรัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้นและจะนำไปใช้จ่ายได้โดยผ่านกระบวนการงบประมาณ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การที่รายจ่ายหรืองบประมาณที่รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายได้ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณก่อนนั้น เนื่องจากแนวคิดสำคัญที่ว่ารัฐบาลนำรายได้เพื่อไปใช้จ่ายในกิจการแผ่นดิน จะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนก่อนเพราะการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลจะก่อให้เกิดภาระในการเสียภาษีอากรต่อประชาชน จึงควรที่จะให้ประชาชนยอมรับด้วย

รายจ่ายในงบประมาณหรือเงินงบประมาณนี้ โดยทั่วไปจะเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวกับการบริหารทั่วไปของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การให้บริการชุมชนและสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การเคหะและชุมชน การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ การดำเนินการในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การเชื้อเพลิงและพลังงาน การเกษตร การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรมและการโยธา การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร

๒.๓.๒ รายจ่ายนอกงบประมาณ เป็นรายจ่ายที่ไม่ใช่รายจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินแต่เป็นรายจ่ายจากเงินที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำมาฝากไว้กับกระทรวงการคลัง หรือดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด เช่น เงินกู้จากต่างประเทศ เงินทุนหมุนเวียน เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ที่มีใช้มาจากเงินอุดหนุน) ซึ่งรายจ่ายแต่ละประเภทจะมีประเด็นสำคัญที่ควรกล่าวถึง ดังนี้

๒.๓.๒.๑ รายจ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งในปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือวิชาการจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งความช่วยเหลือดังกล่าวมีทั้งลักษณะที่เป็นการให้เปล่า การให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ยหรือคิดดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของตัวเงิน พัสดุ และบริการต่าง ๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือหรือให้คำปรึกษาแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ หรือองค์การต่างประเทศ ซึ่งรายจ่ายจากเงินช่วยเหลือเหล่านี้จะไม่รวมในงบประมาณรายจ่าย

๒.๓.๒.๒ รายจ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ การที่ไม่นำเงินกู้จากต่างประเทศมารวมไว้ในรายจ่ายในงบประมาณก็เนื่องจากมีเหตุผลสำคัญ คือ ความไม่แน่นอนที่จะกำหนดในแต่ละปีงบประมาณได้ว่า จะได้รับเงินกู้ต่างประเทศจากแหล่งใด เป็นจำนวนเท่าใดและเมื่อใด

หากแสดงเงินกู้ไว้ในงบประมาณก็จะทำให้บังเกิดผลเสียแก่แผนการใช้จ่ายที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณได้

๒.๓.๒.๓ รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ โดยที่รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา เพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน เช่น บริการด้านสาธารณสุข (ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ) รัฐวิสาหกิจหรือองค์การที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นนี้จะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการ คล้ายคลึงกับธุรกิจเอกชน จึงควรมีความคล่องตัวและมีอิสระตามสมควรที่จะกำหนดแผนการใช้จ่าย และจัดเก็บรายได้ตัวเอง รัฐบาลเพียงแต่คอยควบคุมหรือกำกับดูแลการดำเนินงาน และการกำหนด อัตราค่าบริการที่จะจัดเก็บจากประชาชนให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลเท่านั้น กล่าวคือไม่ให้สูงเกินไปนั่นเอง การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจหากจะต้องผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ต้องใช้จ่าย ตามกฎหมายหรือข้อบังคับทำนองเดียวกับการใช้จ่ายของส่วนราชการแล้ว อาจจะทำให้เกิดการขาด ความคล่องตัวในการดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพได้

๒.๓.๒.๔ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้ว มักจะให้ความสำคัญหรือสนับสนุนหลักการปกครองท้องถิ่น โดยให้อำนาจท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้นท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายโดย ตนเอง ซึ่งโดยปกติแล้วการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายของท้องถิ่นจะไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณ แผ่นดิน จึงทำให้รายได้และการจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นรายได้และรายจ่ายนอก งบประมาณ (กรณีรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองหรือรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น) ยกเว้น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินงบประมาณโดยเป็นไปตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๒.๓.๒.๕ เงินทุนหมุนเวียน เป็นรายจ่ายนอกงบประมาณประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นเงินของแผ่นดินที่รัฐบาลได้จัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปตั้งไว้เป็นบัญชีพิเศษ เพื่อ ดำเนินกิจการบางอย่างซึ่งมีลักษณะคล้ายธุรกิจ กล่าวคือ มีทั้งรายได้และรายจ่ายหมุนเวียนเข้าออกอยู่ ตลอดเวลา ซึ่งการตั้งเงินทุนหมุนเวียนก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน หากปฏิบัติตาม กฎหมายหรือข้อบังคับตามที่ใช้อย่างบังคับสำหรับงบประมาณแผ่นดินโดยปกติแล้ว ก็จะขาดความคล่องตัวใน การดำเนินกิจการได้

นอกจากนี้ ยังมีรายจ่ายนอกงบประมาณอีกหลายประเภท เช่น เงินกองทุนต่าง ๆ เงิน บำรุงสถาบันการศึกษาและสาธารณสุข และเงินบริจาค ฯลฯ ซึ่งรายจ่ายนอกงบประมาณเหล่านี้จะมี ระเบียบในการใช้จ่ายไว้โดยเฉพาะ โดยมีได้นำกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณมาใช้บังคับ แต่อย่างใด

กระบวนการบริหารการคลังสาธารณะ

กระบวนการบริหารการคลังสาธารณะหรือการบริหารงานคลังภาครัฐ จะประกอบด้วย กิจกรรมที่สำคัญและมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ๗ ประการ ดังนี้

๑. การกำหนดนโยบายและแผนทางการคลัง
๒. การบริหารงบประมาณแผ่นดิน
๓. การบริหารภาษีอากรและจัดหารายได้ประเภทต่าง ๆ
๔. การบริหารหนี้สาธารณะ
๕. การบริหารเงินคงคลัง
๖. การบริหารเงินนอกงบประมาณ เงินทุนหมุนเวียนและกองทุนพิเศษ
๗. การบัญชีรัฐบาล

ทั้งนี้ มีสาระสำคัญโดยย่อ คือ

๑. การกำหนดนโยบายและการวางแผนทางการคลัง

กิจกรรมลำดับแรกของกระบวนการบริหารงานคลังภาครัฐ คือ การกำหนดนโยบายและการวางแผนทางการคลัง ใช้เป็นทิศทางและขั้นตอนในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศหรือเป้าหมายอื่น ๆ ที่รัฐบาลกำหนดขึ้น การกำหนดนโยบายและการวางแผนทางการคลังมีความสำคัญในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เช่น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ สภาวะการว่างงาน การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะรายจ่ายงบประมาณเศรษฐกิจและสังคม หรืองบประมาณตามนโยบายและยุทธศาสตร์รัฐบาลเพื่อพัฒนาประเทศ สำหรับนโยบายและแผนทางการคลังจะมีดังนี้

๑.๑ นโยบายด้านงบประมาณแผ่นดิน เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกำหนดขนาดของวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะประเภทต่าง ๆ ในรอบปีงบประมาณ รวมทั้งการกำหนดรูปแบบและลักษณะของการใช้จ่าย (จากเดิมที่กำหนดเป็นด้าน-แผนงาน-งาน-โครงการปรับเปลี่ยนเป็น ยุทธศาสตร์-แผนงบประมาณ-ผลผลิต/โครงการ) ที่รัฐบาลใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงาน หรือระดับรายจ่ายตามทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้

๑.๒ นโยบายด้านภาษีอากรและการจัดหารายได้ต่าง ๆ เป็นนโยบายด้านการจัดหารายได้ของรัฐบาลซึ่งควรที่จะระบุถึงแนวทางการจัดหารายได้และเป้าหมายของรายได้ที่คาดหวังจากแหล่งรายได้ต่าง ๆ ให้ชัดเจน โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร การขายสิ่งของหรือบริการ รัฐพาณิชย์ และรายได้อื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถจัดหารายได้ในจำนวนที่เพียงพอและสอดคล้องกับการนำไปใช้ดำเนินการตามนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

๑.๓ นโยบายด้านการก่อหนี้สาธารณะ เป็นนโยบายการจัดหารายรับในกรณีที่รัฐบาลจัดหารายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย ซึ่งแนวทางการก่อหนี้สาธารณะควรให้ความสำคัญในองค์ประกอบเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะอย่างไร ขนาดของวงเงินประมาณเท่าไร กู้จากภายในหรือ

ภายนอกประเทศ จะนำเงินไปใช้ในกิจกรรมใด จะบริหารหนี้สาธารณะอย่างไร โดยเฉพาะเกี่ยวกับการใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ย การปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ(restructuring public debt) เป็นต้น

๑.๔ นโยบายและแผนการบริหารงานคลังด้านอื่น ๆ นอกจากนโยบายและ แผนทั้ง ๓ ประการข้างต้นแล้ว จะต้องระบุถึงนโยบายและแผนทางการคลังด้านอื่น เช่น นโยบายและแผนการบริหารการเงินคลัง ด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบและติดตามประเมินผลทางการคลัง

๒. การบริหารงบประมาณแผ่นดิน

การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อกรงบประมาณ เพราะการบริหารงานคลังรัฐบาลจะเกี่ยวพันกับนักบริหารรัฐกิจ หรือหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งเป็นกระบวนการทางการบริหารที่เกี่ยวกับการเมืองอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาที่ใช้เป็นเครื่องมือของการต่อสู้ทางการเมือง

สำหรับการบริหารงบประมาณแผ่นดินโดยทั่วไปนอกจากจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและแผนการบริหารจะต้องเป็นไปตาม กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดด้วย เช่น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ประเภทต่าง ๆ

เป็นการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายตามที่ได้วางไว้ และเป็นไปด้วยความยุติธรรม ความสะดวก มีมาตรฐาน มีเอกภาพ และมีความเท่าเทียมกัน โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังรวมไปถึงการบริหารการจัดเก็บรายได้ในประเด็นอื่น ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ การจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าบริการต่าง ๆ ของรัฐ

๔. การบริหารหนี้สาธารณะ

โดยที่การบริหารหนี้สาธารณะจะเป็นไปตามนโยบายและแผนว่าด้วยการก่อหนี้ และบริหารหนี้สาธารณะ และเพื่อให้การดำเนินนโยบายหนี้สาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารหนี้สาธารณะทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงได้มีการเลือกใช้เครื่องมือและวิธีการบริหารหนี้ เพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณและคุณภาพของการก่อหนี้ให้อยู่ในระดับที่สามารถชำระคืนได้ และไม่มีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ

๕. การบริหารเงินคลัง (Dividend Fund)

โดยที่เงินคลังเป็นเงินที่มาจากหลายแหล่ง เช่น มาจากการจัดเก็บภาษีอากร มาจากเงินนอกงบประมาณ มาจากการกู้เงินโดยขายพันธบัตร ตัวเงินคลัง และการกู้โดยวิธีอื่น ๆ ของรัฐบาลซึ่งนำมารวมไว้เป็นเงินคลังในบัญชีเงินคลังที่ ๑ สำหรับนำออกไปใช้จ่ายเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินอื่น ๆ ตามบัญชีเงินคลังที่ ๒ แนวทางการบริหารเงินคลังจึงจะเริ่มดำเนินการตั้งแต่แหล่งที่เก็บรักษาเงินคลัง วิธีปฏิบัติในการนำเงินคลังไปจนถึงการเบิกจ่ายเงินคลังทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อให้ผลการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของ

การบริหารเงินคงคลังในด้านการสร้างดุลยภาพระหว่างรายได้และรายรับ ที่นำเข้ามาเป็นเงินคงคลังกับรายจ่ายที่จ่ายออกไปจากเงินคงคลังในแต่ละช่วงเวลาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๖. การบริหารเงินนอกงบประมาณ เงินทุนหมุนเวียนและกองทุนพิเศษ

เงินนอกงบประมาณเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานคลังของรัฐบาลที่จะส่งผลทำให้การบริหารหรือจัดการทางการเงินของภาครัฐให้เกิดความคุ้มค่า แนวทางการบริหารเงินนอกงบประมาณจึงจำเป็นต้องทราบถึงสถานภาพทางการเงินคลังในด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมดในภาพรวม ทั้งนี้เพื่อให้สามารถบริหารเงินนอกงบประมาณที่จะใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลจะได้เป็นไปอย่างเป็นธรรม และก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้บรรลุผลในภารกิจที่ได้กำหนดไว้ กระทรวงการคลังจะต้องพัฒนาระบบบัญชี และระบบข้อมูลเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณเพื่อให้สามารถควบคุมติดตามตลอดจนรายงานข้อมูลเพื่อใช้ประกอบในการจัดทำภาพรวมของฐานะทางการเงินคลังของรัฐบาล ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภทต่อไปด้วย

สำหรับเงินทุนหมุนเวียนและกองทุนพิเศษ ซึ่งเป็นเงินที่อยู่ในประเภทเงินนอกงบประมาณแผ่นดินและมีการใช้จ่ายดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้น เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินข้าราชการครู ฯลฯ แนวทางการบริหารจึงได้มุ่งเน้นถึงความคล่องตัวในการรับจ่ายเงินและความคล่องตัวในการดำเนินงานเป็นสำคัญเพราะหากขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแต่ละกองทุน เช่น ใช้จ่ายไม่เป็นไปตามแผนมีความล่าช้า หรือต้องกันเงินไปใช้จ่ายในปีอื่น ๆ และการเกิดหนี้สูญแล้วอาจส่งผลทำให้นโยบายรัฐบาลที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรได้

๗. การบัญชีรัฐบาล

การบริหารงานคลังสมัยใหม่มีเงื่อนไขพื้นฐานที่จะต้องรักษามาตรฐานการบริหารหลายด้านพร้อม ๆ กัน คือ ความมีประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และความน่าเชื่อถือของระบบการเงินการคลังซึ่งการจัดทำบัญชีหรือการมีระบบบัญชีที่ดีจะช่วยให้การบริหารในหลายด้านทั้งด้านการเงินการคลังบรรลุเป้าหมายได้ การจัดทำบัญชีเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในหลายกิจกรรมของกระบวนการบริหารงานคลัง ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษีอากร การบริหารเงินคงคลัง การบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งหากพิจารณาการดำเนินงานทางการเงินคลังของรัฐบาลแล้ว จะเห็นถึงความซับซ้อนของระบบบัญชีทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งการบัญชีในหน่วยงานย่อยต่าง ๆ รวมทั้งการนำระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้างมาใช้กับทุกหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการบริหารงานคลังภาครัฐ

นอกจากนี้ ในประเทศไทยมีสถาบันทางการเงินและการบริหารที่มีบทบาทในกระบวนการบริหารงานคลังรัฐบาลที่สำคัญ มีดังนี้

๑. กระทรวงการคลัง นับเป็นสถาบันที่มีความสำคัญมากในการบริหารการคลังสาธารณะ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินแผ่นดิน การภาษีอากร การรักษาการ กิจการ

เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจกรรมอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจกรรมหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจกรรมซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงินและรัฐวิสาหกิจ

เพื่อให้มีการดำเนินงานบรรลุภารกิจดังกล่าวกระทรวงการคลังได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นกรมต่าง ๆ ๙ กรมด้วยกันคือ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง นอกจากนี้ยังมีองค์การมหาชน ๑ แห่ง คือ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีรัฐวิสาหกิจที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลังอีก ๑๒ หน่วยงาน กล่าวคือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การสุรา ซึ่งกระทรวงการคลังมีบทบาทในการดำเนินงานแทบทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารการคลังสาธารณะ คือ

(๑) ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายและแผนทางการคลัง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่กระทรวงการคลังศึกษา ค้นคว้าเพื่อกำหนดนโยบายและแผนทางการคลัง โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ

(๒) ในขั้นตอนการบริหารการจัดเก็บภาษีและรายได้ต่าง ๆ กระทรวงการคลังมีส่วนราชการสำคัญที่รับผิดชอบ คือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากรทำหน้าที่จัดเก็บภาษีหลัก ๆ ของประเทศ

(๓) ขั้นตอนการบริหารหนี้สาธารณะจะมีสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในด้านการกำหนดนโยบายและวางแผนกู้เงินจากต่างประเทศ ติดต่อบริษัทประกันและเจรจากู้เงินกับสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งติดตามควบคุมดูแลการใช้จ่ายและบริหารเงินกู้ และเงินช่วยเหลือต่างประเทศให้เป็นไปตามข้อตกลง

(๔) ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ กระทรวงการคลัง มีกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานสำคัญ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และการจัดการพัสดุภาครัฐ

(๕) ขั้นตอนการบริหารเงินคงคลัง เกี่ยวกับการรับจ่าย เก็บรักษา และสำรองเงินจะมีกรมธนารักษ์ และกรมบัญชีกลางเป็นผู้รับผิดชอบ

(๖) ขั้นตอนการผลิตเหรียญกษาปณ์จะมีกรมธนารักษ์ควบคุมดูแลให้มีการผลิตเหรียญกษาปณ์ออกใช้หมุนเวียนแก่ประชาชนให้เพียงพอกับความต้องการ

(๗) ขั้นตอนการบริหารทรัพย์สินของแผ่นดิน กรมธนารักษ์จะรวบรวมบรรดาที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินเป็นสาธารณสมบัติ โดยขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ รวมทั้งทำหน้าที่ควบคุมการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินเหล่านั้น

(๘) ขั้นตอนการบริหารบัญชีรัฐบาล จะมีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ควบคุมและตรวจสอบบัญชี ตลอดจนประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีหน้าที่สำคัญในการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวครอบคลุมถึงการกำหนดนโยบายและแผนงานด้านการคลังของประเทศอยู่ด้วย และมีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการบริหารการคลังสาธารณะ คือ

(๑) ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายและแผนงานด้านการคลังของประเทศ โดยทำการประมาณการรายรับและรายจ่ายในภาครัฐ วิเคราะห์ และกำหนดนโยบายและเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจและการเงินทั้งภายในและต่างประเทศ ซึ่งเป็นบทบาทของการกำหนดนโยบายการคลังในภาพรวม รวมทั้งยังมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ อีกด้วย

(๒) ขั้นตอนด้านการประเมินผลนโยบายและแผนงานการคลังของประเทศ ซึ่งจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการประเมินผลกระทบของนโยบายและแผนงานด้านการเงินการคลังของรัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม

(๓) วิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีมูลค่ามากกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (พันล้านบาท)

๓. สำนักงานงบประมาณเป็นส่วนราชการระดับกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับ

(๑) จัดเตรียมนโยบายและแผนการงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล รวมทั้งจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและอนุมัติโดยรัฐสภา

(๒) บริหารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

(๓) พัฒนาระบบงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการงบประมาณ

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายการคลังและงบประมาณ

(๕) เป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านการงบประมาณ

๔. ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดและบริหารนโยบายการเงินของประเทศเป็นหลัก แต่ก็มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายทางการคลังด้วย โดยเฉพาะกระบวนการบริหารการคลังสาธารณะในขั้นตอนการกำหนดนโยบายการคลังซึ่ง

ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายการคลังร่วมกับหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการบริหารเงินคลังเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีหน้าที่หลักเป็นนายธนาคารของรัฐบาลและธนาคารพาณิชย์ มีหน้าที่ในการรับฝากเงินโอนเงินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น ๆ การจัดการเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของรัฐบาลและองค์การสาธารณะ การพิมพ์ธนบัตร ตราสารทางการเงิน รวมทั้งการบริหารเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ การควบคุมปริวรรตเงินตรา การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และดำเนินวิธีเงินตรากับการเครดิตของประเทศ กล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินนโยบายทางการเงินให้กับรัฐบาลโดยผ่านการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

๕. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีอำนาจและหน้าที่สำคัญ คือ ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

๖. คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล รัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางการบริหารหรือเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรียังทำหน้าที่สำคัญในการริเริ่มนโยบาย การพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบนโยบายและการนำเสนอแนะนโยบาย รวมทั้งนโยบายทางการเงินและการคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา ตลอดจนดูแลเพื่อประสานนโยบายและแผนงานด้านการคลังให้ประสานสอดคล้องกับนโยบายด้านอื่น ๆ ของรัฐบาลเพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้

๗. รัฐสภา เป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ รวมทั้งเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบต่อนโยบายการบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ นโยบายด้านการเงินการคลังไม่ว่าจะเป็นนโยบายการจัดเก็บภาษีอากร การหารายได้ในรูปแบบอื่น ๆ หรือนโยบายด้านการงบประมาณแผ่นดินจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนที่จะประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งหมายรวมถึงนโยบายด้านการเงินการคลังด้วย เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลนั้น รัฐสภามีองค์กรซึ่งรับผิดชอบนโยบายด้านต่าง ๆ ในรูปของคณะกรรมการซึ่งมีทั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อรับผิดชอบงานด้านนโยบายทางการเงินการคลัง นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายทุกปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรม และมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่ากรรมสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และการขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด เพื่อให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและการบริหารจัดการวิกฤตการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป ทั้งยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นอย่างร่วมมือร่วมใจกัน รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง การจะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ จำต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยและประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่นคั่ง และยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบด้วย ๑๖ หมวด และบทเฉพาะกาล รวม ๒๗๙ มาตรา ดังนี้

- หมวด ๑ บททั่วไป
- หมวด ๒ พระมหากษัตริย์
- หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย
- หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย
- หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ
- หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ
- หมวด ๗ รัฐสภา
- หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี

หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์

หมวด ๑๐ ศาล

หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

หมวด ๑๒ องค์การอิสระ

หมวด ๑๓ องค์การอัยการ

หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ

โดยมีสาระสำคัญในแต่ละหมวดสรุปได้ดังนี้

หมวด ๑ บททั่วไป (มาตรา ๑ – มาตรา ๕)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของประเทศไทย ระบอบการปกครององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลจะได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญเสมอกัน

หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ (มาตรา ๖ – มาตรา ๒๔)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไทย องคมนตรีและคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นองคมนตรี และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๒๕ – มาตรา ๔๙)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยสิทธิและเสรีภาพประชาชนชาวไทยจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่กระทบหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

ทั้งนี้ประชาชนหญิงชายมีความเท่าเทียมกัน และจะมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ทั้งในชีวิตและร่างกาย ความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศชื่อเสียงและครอบครัว การใช้ชีวิตในเคหสถาน

นอกจากนี้ หมวด ๓ ได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร โดยได้บัญญัติว่าบุคคลที่ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และบุคคลย่อมมีสิทธิในการติดต่อสื่อสาร การเดินทาง เลือกถิ่น ที่อยู่ ประกอบอาชีพ และการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะ

หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๕๐)

เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่าบุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

(๔) เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาภาคบังคับ

(๕) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

(๗) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

(๘) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

(๙) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๑๐) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๕๑ – มาตรา ๖๓)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง และประชาชนมีสิทธิที่จะติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมาย และต้องดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้รัฐต้องจัดให้มี การทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ

รัฐต้องให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา ๑๒ ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

รัฐต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

รัฐต้องอนุรักษ์ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

รวมทั้งอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มี การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องดำเนินการ ให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาต

รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ

รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิของ
ผู้บริโภคด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา
 เป็นต้น

มาตรา ๖๒ รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการ
คลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และ
จัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการ
ดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้ง
เงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคลัง และการบริหาร
หนี้สาธารณะ

รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อ
ป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา ๖๔ – มาตรา ๗๘)

เป็นบทบัญญัติที่เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดแนวนโยบายใน
การบริหารราชการแผ่นดิน โดยต้องมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศตามหลัก
ธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน ทั้งนี้ต้องมีการ
กำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์

รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาค และอุปถัมภ์
คุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น

รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็น
ธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

รัฐพึงจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและศิลปวิทยาการ
แขนงต่าง ๆ ให้เกิดความรู้ การพัฒนา และนวัตกรรม เพื่อความเข้มแข็งของสังคมและเสริมสร้าง
ความสามารถของคนในชาติ

รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้สิทธิดำรงชีวิตในสังคม
ตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีดั้งเดิมตามความสมัครใจ

รัฐพึงส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม
และให้ความช่วยเหลือเด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถ
ดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ในการจัดสรรงบประมาณพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่
แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรม

รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังนี้

(๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพ ของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๒) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมือง อย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกิน ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(๔) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(๕) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยเหลือให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ

รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม ยั่งยืน พึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต้องดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ และจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

หมวด ๗ รัฐสภา (มาตรา ๗๙ - มาตรา ๑๕๗) มีองค์ประกอบ ๕ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ (มาตรา ๗๙ - มาตรา ๘๒)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของรัฐสภา สาระสำคัญ คือ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรง
ลงพระปรมาภิไธย และการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา

ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๘๓ - มาตรา ๑๐๖)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณลักษณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ประกอบด้วย สมาชิก ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๓๕๐
คน เป็นสมาชิกมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน ๑๕๐ คน

และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท การคำนวณ
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท คุณสมบัติของผู้สมัครและผู้ที่ไม่สิทธิเลือกตั้ง และ
การสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา (มาตรา ๑๐๗ - มาตรา ๑๑๓)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณลักษณะของสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วย สมาชิก
๒๐๐ คน และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา และการสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง (มาตรา ๑๑๔ - มาตรา ๑๕๕)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับประธาน และรองประธานของสภาทั้งสอง การพ้นจาก
ตำแหน่งของประธานและรองประธาน วิธีการประชุมของสภาทั้งสอง แนวทาง และขั้นตอนการเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติโดยให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน หากเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็
ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่าง
พระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการ
บังคับ อันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(๒) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณ
รายจ่ายของแผ่นดิน

(๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพัน
ทรัพย์สินของรัฐ

(๔) เงินตรา

นอกจากนี้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติ
เห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน
๖๐ วัน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการทูลเกล้า
ทูลกระหม่อมต่อไป

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น
ไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการทูลเกล้าต่อไป ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการทูลเกล้าต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ถ้าวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการทูลเกล้าทูลกระหม่อมต่อไป

นอกจากนี้ในส่วนที่ ๔ ได้กล่าวถึงแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรณีร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งซึ่งสามารถนำมาพิจารณาขึ้นใหม่ได้ตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด

มาตรา ๑๔๐ การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

มาตรา ๑๔๑ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการมาธิการโดยตรงก็ได้

มาตรา ๑๔๒ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา ๑๔๓ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้นำความในมาตรา ๑๓๘ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม

มาตรา ๑๔๔ ในการพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสองให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีมีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็น หนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจาก ความรับผิด

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่ วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้ง ตามวรรคสี่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับ โดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรค สาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและ ศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้

ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๕๖ - มาตรา ๑๕๗)

เป็นบทบัญญัติกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตาม มาตรา ๑๗

(๒) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๙

(๓) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ ตามมาตรา ๒๐

(๔) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา ๒๑

(๕) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมตามมาตรา ๑๒๑

(๖) การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๒๒

(๗) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๓๒

(๘) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่าง พระราชบัญญัติใหม่ ตามมาตรา ๑๔๖

(๙) การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๔๗

(๑๐) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๖๕

(๑๑) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗

(๑๒) การแถลงนโยบายตามมาตรา ๑๖๒

(๑๓) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา ๑๗๗

(๑๔) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘

(๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖

(๑๖) กรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยในการประชุมให้นำบทที่ใช้แก่สภาทั้งสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๕๘ - มาตรา ๑๘๓)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี อื่นอีกไม่เกิน ๓๕ คน ทำหน้าที่ในการบริหารงานราชการแผ่นดิน โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งมาจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ รวมทั้งได้กำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรี และกำหนดถึงแนวทางการปฏิบัติก่อนเข้าดำรงตำแหน่งตลอดจนการพ้นจากตำแหน่ง

ในหมวด ๘ นี้ได้บัญญัติกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ซึ่งในกรณีตราพระราชกำหนดดังกล่าวให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (มาตรา ๑๘๔ - มาตรา ๑๘๗)

เป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อห้ามให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง

หมวด ๑๐ ศาล (มาตรา ๑๘๘ - มาตรา ๑๙๙) มีองค์ประกอบ ๔ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป (มาตรา ๑๘๘ - มาตรา ๑๙๓)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปว่าการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาล โดยผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาคดีตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายโดยรวดเร็วเป็นธรรม และปราศจากอคติ ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาและตุลาการพ้นจากตำแหน่ง โดยแต่ละศาล ยกเว้นศาลทหาร ให้มีหน่วยงานตุลาการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน และให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครองมีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะ

ส่วนที่ ๒ ศาลยุติธรรม (มาตรา ๑๙๔ - มาตรา ๑๙๖)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ การจัดตั้ง การพิจารณาคดี การดำเนินงานของศาล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และการกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา และองค์ประกอบขององค์คณะผู้พิพากษา ตลอดจนแนวทางหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคดีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รวมทั้งกำหนดให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ต้องมีความเป็นอิสระ และดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งมีประธานศาลฎีกาเป็นประธาน

ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง (มาตรา ๑๙๗ - มาตรา ๑๙๘)

เป็นบทบัญญัติกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ประกอบด้วยศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น โดยการจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และ

การดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระ และดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน

ส่วนที่ ๔ ศาลทหาร (มาตรา ๑๙๙)

เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิด เป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลทหาร ตลอดจนการแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๐๐ - มาตรา ๒๑๔)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ คน โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสามคน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน

รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดวิธีการสรรหาโดยผ่านคณะกรรมการสรรหา ซึ่งมีองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ (มาตรา ๒๑๕ - มาตรา ๒๒๑) มีองค์ประกอบ ๖ ส่วน ดังนี้
ส่วนที่ ๑ ทั่วไป (มาตรา ๒๑๕ - มาตรา ๒๒๑)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะโดยทั่วไปขององค์อิสระ โดยเป็นองค์กรที่
จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติ
หน้าที่และการใช้อำนาจขององค์อิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจาก
อคติทั้งปวงในการใช้ดุลยพินิจ

การกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรง
ตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม
ขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ โดยให้รับฟังความคิดเห็น
ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย

ให้องค์กรอิสระแต่ละแห่ง นอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มี
หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการดำเนินการ และอำนวยความสะดวก เพื่อให้องค์กรอิสระบรรลุภารกิจ
และหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามมติหรือแนวทางที่องค์กรอิสระ
กำหนด โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบขององค์กรอิสระ

ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๒๒๒ - มาตรา ๒๒๗)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจและองค์ประกอบของคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ จำนวน ๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำ
ของวุฒิสภา

ส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา ๒๒๘ - มาตรา ๒๓๑)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจและองค์ประกอบของผู้ตรวจการ
แผ่นดินมีจำนวน ๓ คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรร
หาจากคณะกรรมการสรรหา ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระ ๗ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา ๒๓๒ -
มาตรา ๒๓๗)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจและองค์ประกอบของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย กรรมการ ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม
คำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีคุณสมบัติตามที่
รัฐธรรมนูญกำหนดโดยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีวาระ ๗ ปี และให้ดำรงตำแหน่ง
ได้วาระเดียว

ส่วนที่ ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๒๓๘ - มาตรา ๒๔๕)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจและองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย กรรมการ ๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา และให้ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว รวมทั้งกำหนดให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ ๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๒๔๖ – มาตรา ๒๔๗)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจและองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย กรรมการจำนวน ๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

หมวด ๑๓ องค์การอัยการ (มาตรา ๒๔๘)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์การอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดย รวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์การอัยการ ให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการ

หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๔๙ – มาตรา ๒๕๔)

เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ในรูปแบบที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น รายได้ ความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ความรับผิดชอบ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยอาจร่วมมือกับหน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการได้ หากเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าดำเนินการเอง

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั้น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงิน และการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

รวมทั้งได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๕ – มาตรา ๒๕๖)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดในมาตรา ๒๕๖

หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ (มาตรา ๒๕๗ – มาตรา ๒๖๑)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุ กับการพัฒนาด้านจิตใจ

(๒) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

(๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

(๑) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระ ปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(๓) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศโฆษณานโยบายที่มีได้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสี่ยงอย่างรอบด้าน

(๔) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(๕) มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(๑) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(๒) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

(๓) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐ และแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

(๔) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา

(๕) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบได้ และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน

ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่าย

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(๑) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

(๒) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

(๓) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว

(๔) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้าย ต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกัน เพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพ และภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

จ. ด้านการศึกษา

(๑) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับ การศึกษาตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

(๒) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕๔ วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๓) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครู และอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครูมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้าง ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

(๔) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัด และปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

ฉ. ด้านเศรษฐกิจ

(๑) ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้ ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี

(๒) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

(๔) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

ช. ด้านอื่น ๆ

(๑) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

(๒) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

(๓) จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้

(๔) ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการ และการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน

(๕) ให้มีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวดูแลประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม

การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปในแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุในระยะเวลาห้าปี และให้ดำเนินการตรากฎหมายและประกาศใช้บังคับภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

บทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๖๒ – มาตรา ๒๗๙)

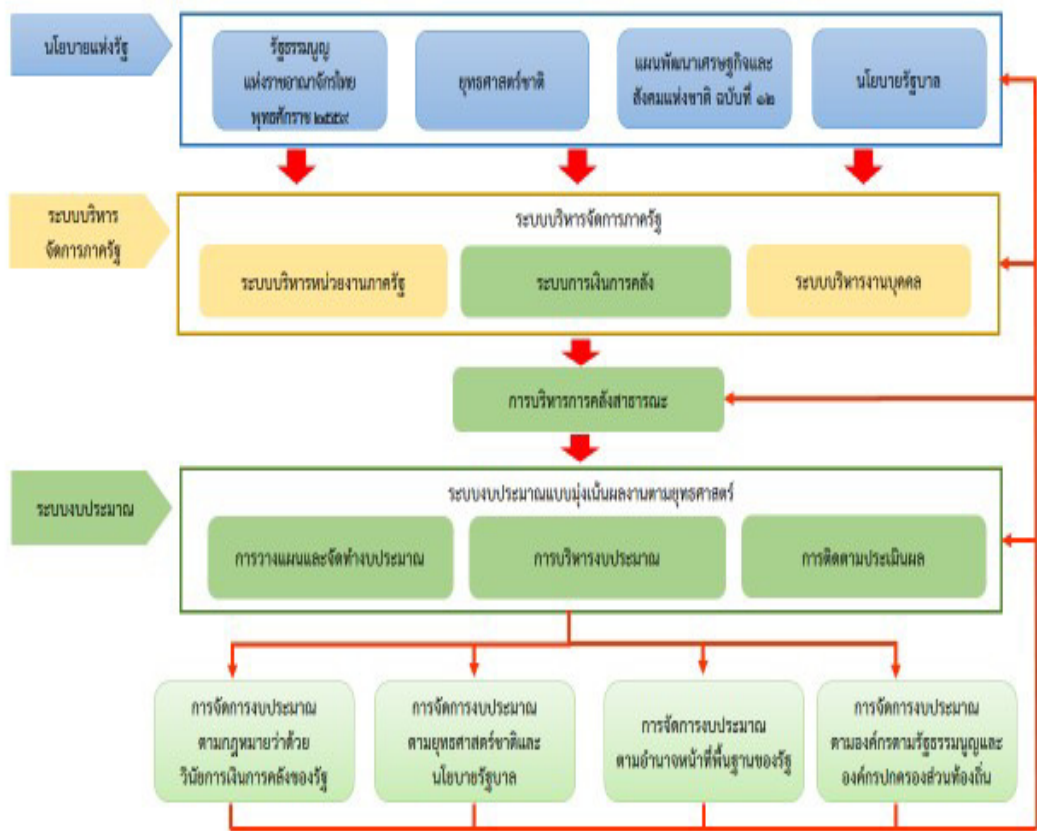
เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ เกี่ยวข้อง ในแนวทาง วิธีการ ขณะที่รัฐธรรมนูญไม่มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์

กรอบความคิดของการวิจัย

การศึกษา เรื่อง การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นการศึกษาแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการบริหารการคลังสาธารณะ เพื่อพัฒนาระบบ กระบวนการ แนวทาง และวิธีการจัดการงบประมาณที่ตอบสนองต่อทิศทางและสาระสำคัญในการพัฒนาประเทศตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่านำไปสู่การพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ทั้งนี้จะศึกษาโดยให้ความสำคัญหรือมีจุดเน้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ(ครอบคลุมถึงวินัยการเงินการคลังของรัฐ) หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ(ครอบคลุมถึงการทำให้มียุทธศาสตร์ชาติ) และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่หมวด ๗ ได้แก่ หมวด ๗ รัฐสภา หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี และหมวด ๑๐ ถึงหมวด ๑๔ กล่าวคือ ศาล ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ และหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่นสามารถรองรับทิศทางและสาระสำคัญดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรดังกล่าวสามารถดำเนินการกิจต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่อย่างคุ้มค่า และสัมฤทธิ์ผล โดยได้กำหนดกรอบความคิดของการศึกษาไว้ ดังแผนภาพที่ ๒ - ๔

แผนภาพที่ ๒ - ๔ กรอบความคิดของการวิจัย



สรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้นเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารจัดการภาครัฐไว้อย่างครอบคลุม โดยได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ และกรอบในการปฏิรูปประเทศซึ่งถือได้ว่าเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศ ทั้งในส่วนของ การวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกำหนดทิศทางและนโยบายรัฐบาล ตลอดจนการวางระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งในส่วนของ การบริหารงานบุคคล การบริหารงาน และการบริหารการเงินการคลัง ด้วยเหตุนี้ ทำให้มีการปรับปรุงการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ และการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในส่วนของการจัดการงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง การจัดการงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาล การจัดการงบประมาณตามอำนาจหน้าที่พื้นฐานของรัฐ และการจัดการงบประมาณตามองค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐและการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสืบไป

บทที่ ๓

การจัดการงบประมาณในปัจจุบัน

การจัดการงบประมาณในปัจจุบัน จะเป็นการกล่าวถึงระบบการจัดการงบประมาณของประเทศในปัจจุบัน ซึ่งสำหรับประเทศไทย ในปัจจุบัน ได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) มาใช้ในการจัดการงบประมาณ และทรัพยากรของประเทศ โดยในที่นี่จะศึกษาข้อมูลในส่วนของการจัดการงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งศึกษาถึงกระบวนการและขั้นตอนการจัดการงบประมาณในปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

การจัดการงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระบบการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศไทย จะดำเนินการภายใต้บริบทของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้มีการที่แก้ไขเพิ่มเติม ๖ ฉบับ ประกอบด้วย

๑. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒
๒. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓
๓. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑
๔. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๑๕
๕. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗
๖. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔
๗. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓

โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

คำนิยาม (มาตรา ๔) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้นิยามความหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

งบประมาณรายจ่าย หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายข้ามปี หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ปีงบประมาณ หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

หนี้ หมายความว่า ข้อผูกพันจะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการไม่ว่าจะเป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืมการค้ำประกัน การซื้อหรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด

เงินประจำงวด หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แปงสรรให้จ่าย หรือให้ ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

ส่วนราชการ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/ หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/ หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/ หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

คลัง หมายความว่า คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝาก ของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

เงินอุดหนุนราชการ หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการ มีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่ออุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง

ผู้อำนวยการ หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

หมวด ๑ อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ (มาตรา ๖ – มาตรา ๗)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการจัดทำ งบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ งบประมาณ ดังนี้

(๑) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

(๒) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๓) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน และตาม กำลังเงินของแผ่นดิน

(๔) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวดและเพื่อให้การปฏิบัติราชการตาม พระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจเรียกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอ ข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ ผู้อำนวยการมอบหมายมีอำนาจเข้าตรวจสอบสรรพสมุด บัญชี เอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญาดังนี้

หมวด ๒ ลักษณะของงบประมาณ (มาตรา ๘ – มาตรา ๑๑)

เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา โดยปกติให้ประกอบด้วย

(๑) ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน
สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้ง
งบประมาณรายจ่าย

(๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(๔) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(๕) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(๖) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอผู้เพิ่มเติม

(๗) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(๘) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

โดยการเสนองบประมาณนั้น รายรับต่ำกว่ารายจ่ายให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อ
รัฐสภาด้วย แต่ถ้าสูงกว่าให้แถลงวิธีที่จะจัดการกับส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง
รวมทั้งได้บัญญัติถึงแนวทางการกู้เงินไว้ได้ตามความจำเป็น ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละสี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วมาแล้วแต่กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งจะมีงบ
กลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ และจะกำหนดให้มี
รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในงบกลางนั้นด้วยก็ได้

และงบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จ
ทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย

หมวด ๓ การจัดทำงบประมาณ (มาตรา ๑๒ – มาตรา ๑๗)

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ได้กำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ โดยให้
หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่
เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มี
หน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ
ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในระยะเวลาที่กำหนด
ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร

รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายให้แยกตั้งไว้เป็น
ส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่
ได้จ่ายเงินคงคลัง หรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้น ๆ ไป

ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อ
รัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี

ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

หมวด ๔ การโอนประมาณรายจ่าย (มาตรา ๑๘ – มาตรา ๒๐)

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่

(๑) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(๒) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๘(๒) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นการเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี จะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้

การใช้รายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

หมวด ๕ การควบคุมงบประมาณ (มาตรา ๒๑ – มาตรา ๓๐)

หมวดนี้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณ โดยให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน

(๒) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) จัดให้มีการตรวจเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่องหนี่ผู้กพัน ตลอดจน เอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง

(๔) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี่

(๕) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทตรงราชการ ด้วยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การใช้จ่ายเงินหรือก่องหนี่ผู้กพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่องหนี่ผู้กพันจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

รายจ่ายใดมีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงานงบประมาณรวบรวม รายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่องหนี่ผู้กพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่องหนี่ผู้กพันงบประมาณ รายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ การก่องหนี่ผู้กพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรี อนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด ด้วยความ เห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่องหนี่ผู้กพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจก่องหนี่ผู้กพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

สำหรับการกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ ดำเนินกิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตามเงื่อนไขดังนี้

(๑) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้ คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ) พิจารณาก่อน

(๒) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ และถ้าเป็นจำนวนเงินเกิน กว่าห้าล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

นอกจากนี้ในหมวดนี้ได้กำหนดเงินที่ได้รับไม่ต้องนำส่งคลัง โดยรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและ จำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่ อำนวยบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

หากข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการ ได้ก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงิน โดยรู้อยู่แล้ว ยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ผู้กระทำหรือผู้ยินยอมอนุญาตให้กระทำดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบใช้จำนวนเงินที่ส่วนราชการได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้น

การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

(๑) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ

(๒) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลื่อมปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในกรณี (๒) ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้ขอทำ ความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป

และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามความในวรรคก่อน เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภา

จากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำนักงบประมาณวางแนวทางการจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณกำกับให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปตามกฎหมาย โดยการกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกระบวนการงบประมาณ ซึ่งจะได้กล่าวถึงกระบวนการและขั้นตอนการจัดการงบประมาณในปัจจุบันต่อไป

กระบวนการและขั้นตอนการจัดการงบประมาณในปัจจุบัน

สำนักงบประมาณได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการจัดการงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สำนักงบประมาณได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ และวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

รวมทั้ง ได้กำหนดปฏิทินการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นนำไปใช้ประกอบในการพิจารณาจัดทางงบประมาณ โดยทบทวนเป้าหมาย แนวทาง และตัวชี้วัดให้เชื่อมโยงสอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ ๑๒ (๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (๒๕๕๘-๒๕๖๔) นโยบายรัฐบาล และแผนแม่บทกระทรวง/หน่วยงานรวมถึงแผนแม่บทด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จะกำหนดขั้นตอนตามกระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ (budget process) หรือวิธีการงบประมาณ (budget procedure) หรือวงจรงบประมาณ (budget cycle) ประกอบด้วยขั้นตอนที่สัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ โดยขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการงบประมาณอาจเรียกแตกต่างกันไปบ้าง ดังนี้

๑. การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ (Frank P. Sherwood อ้างถึงในไพศาล ชัยมงคล, ๒๕๒๖:๑๙)

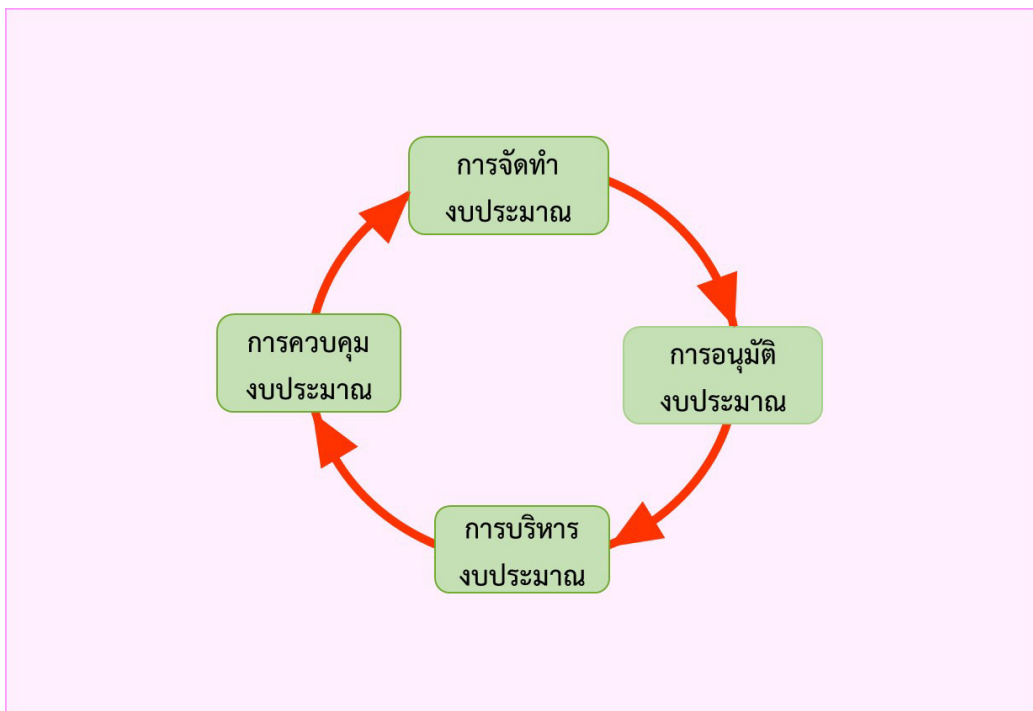
๒. การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารและควบคุมงบประมาณ (ปภาวดี ดุลยจินดาและธงชัย ลำดับวงศ์, ๒๕๒๙)

๓. การจัดเตรียมงบประมาณ (budget preparation) การอนุมัติงบประมาณ (budget adoption) การบริหารงบประมาณ (budget execution) และการควบคุมงบประมาณ (budget control) (พนม ทินกร ณ อยุธยา, ๒๕๓๘ : ๑๐)

๔. การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ (คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับส่วนราชการ, ๒๕๓๓ : ๑๕-๒๓)

สำหรับขั้นตอนสำคัญในกระบวนการงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะประกอบไปด้วย ๔ ขั้นตอน ตามแผนภาพที่ ๓ - ๑

แผนภาพที่ ๓ - ๑ แสดงกระบวนการงบประมาณ



๑. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ซึ่งในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ผู้ที่จะมีบทบาทสำคัญมากในการจัดทำงบประมาณก็คือประธานาธิบดี ส่วนในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่มักเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณ สำหรับประเทศไทยก็เช่นกันได้ถือว่าการจัดทำงบประมาณเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปและกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาก็ได้กำหนดแนวทางให้รัฐบาล (นายกรัฐมนตรี) เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน)

ในทางปฏิบัติผู้ที่ดำเนินการเพื่อจัดทำงบประมาณจริง มักจะเริ่มด้วยกระบวนการที่มีลักษณะเป็นระดับเชิงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ (Top-down process) คือการกำหนดแนวทางการเตรียมการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณประจำปี พร้อมไปกับการที่สำนักงบประมาณและส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทบทวนเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต ผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณปีที่ผ่านมา และเมื่อมีการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณโดยให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว สำนักงบประมาณก็จะแจ้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อจัดทำคำขอตั้งงบประมาณเพื่อให้สำนักงบประมาณพิจารณาและเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งในการจัดทำงบประมาณจะประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ

๑.๑ การเตรียมการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณประจำปี เป็นการดำเนินการที่เป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณรายจ่ายแบบปีเดียว ซึ่งปฏิทินงบประมาณอาจให้ความหมายได้ว่า หมายถึง เอกสารที่แจ้งกำหนดเวลาในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร การมีปฏิทินงบประมาณจะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐทราบว่าจะหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ในแต่ละช่วงเวลาจะมีกิจกรรมใดที่ต้องปฏิบัติบ้าง เพื่อใช้ในการติดตามเร่งรัดการจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้นปฏิทินงบประมาณที่สำนักงบประมาณได้จัดทำขึ้นในแต่ละปีอาจจะมีกำหนดเวลาและกิจกรรมไม่เหมือนกันที่เดิวนักขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของเงื่อนไขทั้งจากเวลาซึ่งกำหนดในกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องการให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จรวดเร็วเพียงใด นอกจากนี้ปฏิทินงบประมาณยังได้กำหนดระยะเวลาอย่างคร่าว ๆ ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไว้ด้วย

ในทางปฏิบัติสำนักงบประมาณจะเป็นผู้นำเสนอปฏิทินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะจัดทำหนังสือเพื่อแจ้งกระทรวงส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นเพื่อให้ทราบและดำเนินการต่อไป

อนึ่ง ในบางปีงบประมาณก็จะมีการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบพร้อมไปกับการกำหนดปฏิทินงบประมาณด้วย

ทั้งนี้สามารถแสดงกิจกรรมและระยะเวลาตามปฏิทินงบประมาณ ในปีงบประมาณปัจจุบัน (ปีงบประมาณ ๒๕๖๑) ซึ่งจะครอบคลุมกระบวนการงบประมาณในส่วนของการจัดทำงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณ สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ ๓ - ๑ กระบวนการงบประมาณ (การจัดทำงบประมาณและอนุมัติงบประมาณ)

๑. การจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย	
การทบทวนและการวางแผน (ประมาณ ๔ เดือน)	
ตุลาคม	สำนักงานประมาณนำเสนอปฏิทินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ และมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำไปพิจารณากำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด เพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงาน และมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการจัดทำแผนงานบูรณาการพิจารณาทบทวนเป้าหมาย ตัวชี้วัดผลสำเร็จของแผนงานบูรณาการ
ตุลาคม	สำนักงานประมาณส่งหนังสือแจ้งปฏิทินงบประมาณประจำปี งบประมาณให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐทราบ
ตุลาคม - พฤศจิกายน	นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดผลสำเร็จ แนวทางการดำเนินงาน ผลผลิต/โครงการ และกิจกรรม และมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ตุลาคม - พฤศจิกายน	หน่วยงานเจ้าภาพแผนงานบูรณาการ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกันส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น พิจารณาทบทวน/ปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จในปีที่ผ่านมาของแผนงานบูรณาการ
ตุลาคม - ธันวาคม	สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกันพิจารณา และจัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) นโยบายของรัฐบาล และแนวทางการจัดทำงบประมาณตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ ๓ - ๑ กระบวนการงบประมาณ (การจัดทำงบประมาณและอนุมัติงบประมาณ) (ต่อ)

ตุลาคม - ธันวาคม	สำนักงานงบประมาณร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจฯ ดำเนินการ <ul style="list-style-type: none">• ทบทวนการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานที่ได้ใช้ในปีที่ผ่านมา• ติดตามผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ• การปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่าย ล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว และโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์
ตุลาคม - ธันวาคม	ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จังหวัดและกลุ่มจังหวัดบูรณาการการจัดทำงบประมาณร่วมกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ (Area) เสนอรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงานงบประมาณ
ตุลาคม - มกราคม	สำนักงานงบประมาณ พิจารณาทบทวนและกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์พิจารณาและจัดทำข้อเสนองบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาและสรุปภาพรวมข้อเสนอเบื้องต้นการจัดทำงบประมาณในลักษณะการบูรณาการงบประมาณในมิติยุทธศาสตร์
ตุลาคม - มกราคม	สำนักงานงบประมาณร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจฯ จัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี เบื้องต้น (Pre-Ceiling) ประกอบด้วย งบประมาณ ๕ กลุ่ม คือ งบกลาง งบประมาณรายจ่ายกระทรวง/หน่วยงาน (Function) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ(Agenda) งบประมาณรายจ่ายพื้นที่(Area) และงบประมาณรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ และเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ
ตุลาคม - มกราคม	กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันพิจารณาประมาณการรายได้กำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณรายจ่าย และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ วงเงิน และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี
มกราคม	คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ วงเงินและโครงสร้างงบประมาณรายจ่าย ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ ๓ - ๑ กระบวนการงบประมาณ (การจัดทำงบประมาณและอนุมัติงบประมาณ) (ต่อ)

จัดทำงบประมาณ(ประมาณ ๗ เดือน)	
พฤศจิกายน – เมษายน	<p>การจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดย</p> <ul style="list-style-type: none">• รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มอบนโยบายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำเป้าหมายและยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ• ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำรายละเอียดวงเงินและค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยบูรณาการงบประมาณในมตินโยบายสำคัญของรัฐบาลและมติพื้นที่ (โดยนำงบประมาณตามข้อเสนอเบื้องต้น (Pre-Ceiling) ข้อเสนองบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ฯ และงบประมาณในมติพื้นที่ ประกอบการจัดทำค่าของงบประมาณ) และประมาณการรายได้ประจำปี เสนอรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ• สำนักงบประมาณ พิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี
เมษายน	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมหลักเกณฑ์การปรับปรุงงบประมาณฯ
เมษายน - พฤษภาคม	รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มอบนโยบายให้กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เสนอรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และสำนักงบประมาณ พิจารณาและปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี
พฤษภาคม	คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี
พฤษภาคม	สำนักงบประมาณจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบงบประมาณ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบงบประมาณ เพื่อนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตารางที่ ๓ - ๑ กระบวนการงบประมาณ (การจัดทำงบประมาณและอนุมัติงบประมาณ) (ต่อ)

๒. การอนุมัติงบประมาณ (ประมาณ ๓ เดือน)	
มิถุนายน	สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ ๑
มิถุนายน-สิงหาคม	สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ ๒ - ๓
กันยายน	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

๑.๒ การทบทวนเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต ผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณปีที่ผ่านมา นับว่าเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะพิจารณางบประมาณอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะมีการนำผลที่ได้รับจากการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในปีที่ผ่านมา เพื่อวางระบบการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้สำนักงบประมาณจะดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ

๑.๒.๑ การทบทวนเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานที่ได้ใช้ในปีที่ผ่านมา

๑.๒.๒ ติดตามผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ

๑.๒.๓ การปรับปรุงฐานข้อมูลงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว

๑.๒.๔ การจัดทำโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์

๑.๓ การกำหนดนโยบายงบประมาณและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑.๓.๑ การกำหนดนโยบายงบประมาณซึ่งจะต้องพิจารณาว่าจะใช้งบประมาณแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุลนั้น จะต้องมีกิจกรรมที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานหลัก ๔ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงบประมาณ (สงป.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กระทรวงการคลัง (กค.) และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นผู้พิจารณาและดำเนินการในรูปคณะกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย เช่น ราคาน้ำมัน อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน การลงทุน การค้า การส่งออก เป็นต้น เพื่อคาดการณ์การขยายตัวหรืออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ การวิเคราะห์ถึงฐานะทางการเงินการคลังของประเทศโดยประมาณการรายรับ ประมาณการรายจ่าย การกำหนดวงเงินและโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑.๓.๒ การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ สำนักงบประมาณจะดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภา

ความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกันพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะพิจารณาจากร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔) นโยบายรัฐบาล และแนวทางการจัดทำงานงบประมาณตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง อันเป็นข้อมูลสำคัญเพื่อจัดทำเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจฯ ได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอต้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

เมื่อดำเนินการจัดทำนโยบายและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะเป็นหน่วยงานที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ จากนั้นสำนักงานงบประมาณก็จะจัดทำหนังสือเพื่อแจ้งกระทรวง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพร้อมหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงานงบประมาณ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอต้งงบประมาณต่อไป

๑.๔ การพิจารณาคำขอต้งงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้ของสำนักงานงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณจะพิจารณารายละเอียดคำขอต้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายได้ประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) นโยบายของรัฐบาล และแนวทางการจัดทำงานงบประมาณตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งแปลงมาเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ แผนปฏิบัติการของกระทรวงและหน่วยงาน แผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) ของหน่วยงานที่ได้จัดทำไว้ รวมทั้งการพิจารณาจากความจำเป็นและภาระผูกพันในการตั้งงบประมาณรายจ่าย ความพร้อมและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ราคามาตรฐานครุภัณฑ์ มาตรฐานสิ่งก่อสร้าง ประกอบการพิจารณา

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติสำนักงานงบประมาณจะจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในสำนักงานงบประมาณขึ้น เพื่อพิจารณารายละเอียดของคำขอต้งงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาเบื้องต้นจากกองจัดทำงานงบประมาณด้านต่าง ๆ โดยมีรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นประธาน ก่อนที่จะเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณพิจารณาในภาพรวมและรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เมื่อให้ความเห็นชอบแล้วก็จะจัดทำเป็นข้อเสนอรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย

๑.๕ การเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา ในทางปฏิบัติเมื่อสำนักงานงบประมาณนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในหลักการ แต่ก็เปิดโอกาสให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อส่งให้สำนักงานงบประมาณ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้

ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นสำนักงบประมาณจะจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารประกอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและส่งรัฐสภาเพื่อพิจารณา อนุมัติต่อไป

อนึ่ง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในระหว่างปีงบประมาณหากรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ โดยรัฐบาลจะต้องแสดงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้ง เช่น อาจมาจากเงินรายได้ที่จัดเก็บได้เกินเป้าหมายหรือเงินคงคลัง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๗ ของพ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติก็ใช้เช่นเดียวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีปกติ

สำหรับการจัดทำงบประมาณที่ประเทศไทยดำเนินการในปัจจุบันนั้น จะเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา ๖ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณ เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่าย และวิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๘ ได้กำหนดให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา โดยปกติให้ประกอบด้วย

(๑) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(๔) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(๕) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(๖) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม (อันเป็นที่มาของคำแถลงงบประมาณของรัฐบาลและเอกสารประกอบงบประมาณที่ครอบคลุมประเด็นดังกล่าวซึ่งจะต้องจัดทำทุกปี)

มาตรา ๑๓ กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งในทางปฏิบัติการยื่นงบประมาณประจำปีก็เป็นกิจกรรมหนึ่งในการดำเนินการตามปฏิทินงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการมอบอำนาจความรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณส่วนหนึ่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้กำกับ ดูแลเชิงนโยบายและการบริหารจัดการของหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๑๕ กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานงบประมาณเสนอขออนุมัติต่อ นายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๕ วรรค ๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัย กรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” ในที่นี้จึงอ้างอิงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณไว้ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ (มาตรา ๑๖๖-๑๗๐) โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

มาตรา ๑๖๖ กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลางก่อน

มาตรา ๑๖๗ ได้กำหนดให้การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงิน การคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์ และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ในมาตรา ๑๖๗ วรรคสอง ได้กำหนดว่า หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย

มาตรา ๑๖๘ กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกก็เฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดเชยรายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่ามีความสลับซับซ้อนของข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ ที่จะต้องจัดทำงบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น

๒. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) เป็นการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้ว

จึงเสนอวุฒิสภาพิจารณาก่อนนำทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของรัฐสภาซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑) โดยทั่วไปวิธีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคล้ายคลึงกัน คือแยกการพิจารณาเป็น ๓ วาระ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภาพิจารณา ดังนี้

๒.๑ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้พิจารณาเป็น ๓ วาระ ซึ่งจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ส่งมายังสภาฯ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อวุฒิสภาต่อไป

การพิจารณาจะแบ่งเป็น ๓ วาระ คือ

วาระที่ ๑ เป็นขั้นการพิจารณารับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะเริ่มต้นด้วยนายกรัฐมนตรีกล่าวคำแถลงประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเสนอหลักการและเหตุผล และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย หรือให้ข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ตามประเพณีนายกรัฐมนตรีจะต้องแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออก หรือนายกรัฐมนตรีอาจจะยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประมาณ ๕๐-๖๐ คน ซึ่งมีองค์ประกอบกรรมการฝ่ายรัฐบาลจำนวนหนึ่งประมาณ ๑๐-๑๕ คน (ประมาณ ๑ ใน ๔) และกรรมการพรรคการเมืองตามสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประมาณ ๔๕-๕๐ คน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานผู้แทนสำนักงบประมาณเป็นฝ่ายเลขานุการ

วาระที่ ๒ การพิจารณาในรายละเอียด โดยคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นจะพิจารณารายละเอียดการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงาน ผลผลิต โครงการ กิจกรรมของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีเอกสารประกอบการพิจารณาที่จัดเตรียมโดยสำนักงบประมาณและส่วนราชการฯ เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสร็จ จะนำเสนอต่อที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียงตามลำดับมาตรา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น

วาระที่ ๓ การพิจารณาอนุมัติ เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่มีการอภิปรายเพิ่มเติมอีก

๒.๒ การพิจารณาของวุฒิสภา

การพิจารณาของวุฒิสภาประกอบด้วย ๓ วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการพิจารณาที่จะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนด ๒๐ วัน ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การพิจารณาของวุฒิสภามีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพิจารณาขึ้นรายละเอียดเช่นกัน แต่สมาชิกจะขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติฯ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็ให้ยับยั้งได้และส่งร่างฯ นั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนฯ ลงมติยืนยันร่างฯ เดิม ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนฯ ให้ถือว่าร่างฯ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างฯ นั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาที่สำคัญไว้ดังนี้

มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ได้บัญญัติว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

มาตรา ๑๖๘ วรรคหก ได้บัญญัติว่า ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับวรรคหกได้บัญญัติว่า ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับ

ความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

มาตรา ๑๖๘ วรรคแปดและวรรคเก้า ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดสรร การพิจารณา งบประมาณและการขอแปรญัตติของหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ โดยได้บัญญัติไว้ในวรรคแปดว่า รัฐ ต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และวรรคเก้าบัญญัติไว้ว่า ในการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณ รายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้ โดยตรง

จะเห็นได้ว่าหลักและวิธีการที่ปรับเปลี่ยนไปดังกล่าวทำให้การอนุมัติ งบประมาณของรัฐสภาต้องดำเนินการโดยใช้ความละเอียดรอบคอบ ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดเพื่อให้ การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ไม่แล้วเสร็จและประกาศใช้ บังคับไม่ทันเวลา

โดยปกติการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาจะต้อง พิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ซึ่งเป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณ ในกรณีที่รัฐสภาไม่สามารถ พิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขการใช้งบประมาณรายจ่ายปีที่ล่วงแล้ว เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและแจ้งให้ส่วน ราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อถือปฏิบัติไปพลางก่อนจนกว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีใหม่จะประกาศใช้

๓. การบริหารงบประมาณ (Budgeting Execution) เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณจะ จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณขอความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณตาม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อขอรับการจัดสรร งบประมาณหรือเงินประจำงวด และส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณก็จะวางฎีกา (คำขอ เบิกเงิน) เบิกจ่ายงบประมาณจากกรมบัญชีกลางเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง หรือใช้จ่ายงบประมาณ แผ่นดินต่อไป

ทั้งนี้ ในขั้นการบริหารงบประมาณส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบและวิธีการที่กำหนด ซึ่งมีอยู่หลายฉบับได้แก่

๓.๑ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็น กฎหมายหลักทางด้านการงบประมาณ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะการ กำหนดการเพิ่มหรือลดเงินประจำงวด การกำหนดระยะเวลาเงินประจำงวด การโอนงบประมาณ รายจ่ายการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย การเบิกจ่ายเงินจากคลัง ฯลฯ

๓.๒ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะ กำหนดแนวทางการปฏิบัติสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในเรื่อง การใช้งบประมาณรายจ่าย

ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและจังหวัด ให้เป็นไปตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจัดทำและปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบและขอรับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณ การใช้รายจ่ายจากงบประมาณรายจ่าย การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ฯลฯ

๓.๓ ระเบียบการก่องหนี่ผู้กพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการก่องหนี่ผู้กพันเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดรายการ การขยายระยะเวลา การเปลี่ยนแปลงรายการหรือเพิ่มวงเงินก่องหนี่ผู้กพัน ฯลฯ

๓.๔ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะกำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของส่วนราชการเป็นรายได้แผ่นดิน การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังที่ ๑ (บัญชีรายรับ) เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังที่ ๒ การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังที่ ๒ การส่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอให้กับส่วนราชการฯ

๓.๕ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะกำหนดวิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การอนุมัติฎีกา การระงับการอนุมัติฎีกา

๓.๖ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในงบดำเนินงาน ในลักษณะค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค หรืองบรายจ่ายอื่นใดที่เบิกจ่ายในลักษณะเดียวกัน ของส่วนราชการต่าง ๆ

๓.๗ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดแนวทางการจัดหาหรือจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุด้วยวิธีการที่กำหนด

๓.๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดแนวทางการใช้รายจ่ายงบประมาณหรือสั่งการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในจังหวัดตามที่ได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการ

๔. การควบคุมงบประมาณ (Budget Control) อาจให้ความหมายได้ว่าเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น และการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล รวมทั้งยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ตามแผนงบประมาณ ผลผลิต/โครงการของส่วนราชการฯ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

การควบคุมงบประมาณหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การติดตามและประเมินผล ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการงบประมาณ การติดตามประเมินผลสำเร็จจากการใช้งบประมาณจะเป็นสารสนเทศในการรายงานผลสำเร็จของการใช้งบประมาณต่อรัฐบาล และใช้ประกอบการจัดทำและวางแผนงบประมาณ การอนุมัติและบริหารงบประมาณในปีถัดไป ซึ่งระบบการติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะมีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณและมีการวางระบบให้ส่วนราชการฯ รายงานผลตามแบบฟอร์ม สงป-๓๐๑ สงป-๓๐๒ สงป-๓๐๒/๑ สงป-๓๐๒/๒ สงป-๓๐๒/๓ โดยมีการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการรายงานผลตามแบบฟอร์มดังกล่าว คือ ระบบสารสนเทศเพื่อการติดตามประเมินผล (Evaluation Management Information System : EvMIS) นอกจากนี้สำนักงานงบประมาณได้พัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน (Performance Assessment Rating Tool : PART) เพื่อใช้ในกระบวนการงบประมาณทั้งระบบ ซึ่งเครื่องมือ PART ส่วนหนึ่งเป็นการใช้สำหรับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐวัดความสำเร็จด้วยตนเอง (Self Assessment) เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการนำงบประมาณไปใช้ดำเนินงาน ตรวจสอบความสำเร็จระหว่างดำเนินงาน และวัดความสำเร็จหลังสิ้นสุดการดำเนินงาน ส่วนสำนักงานงบประมาณจะทำหน้าที่เป็นผู้วิเคราะห์ระดับความสำเร็จจากการใช้เครื่องมือ PART ของส่วนราชการฯ ในแต่ละปี และนำผลจากการวิเคราะห์ที่ไปใช้ประกอบการตัดสินใจในกระบวนการจัดการงบประมาณต่อไป ซึ่ง PART เป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถวัดความสำเร็จและความเชื่อมโยงการใช้งบประมาณได้ทุกระดับ ตั้งแต่ความสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ เป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลผลิตของส่วนราชการฯ และการนำส่งผลผลิต(รวมถึงกิจกรรมหลัก) ทั้งนี้ผลจากการวัดความสำเร็จจะเป็นสารสนเทศย้อนกลับเพื่อให้สำนักงานงบประมาณใช้ในการตัดสินใจในกระบวนการจัดการงบประมาณ และเพื่อให้รัฐบาลใช้ในการตัดสินใจระดับนโยบายด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติหลักการและแนวทางในการควบคุมงบประมาณที่สำคัญไว้ดังนี้

มาตรา ๑๖๙ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๑๖๙ วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกหกเดือน

มาตรา ๑๗๐ เกี่ยวข้องกับเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ในวรรคแรกกำหนดไว้ว่า เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป ซึ่งในวรรคสองได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมไว้ว่า การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

สำหรับหน่วยงานหลักที่สำคัญในการควบคุมงบประมาณมีหลายหน่วยงานดังนี้

๔.๑ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐผู้ใช้งบประมาณ จะมีหน้าที่สำคัญในการรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งได้เสนอขอความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการรายงานผลดังกล่าวได้กำหนดให้จัดส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ (e-Budgeting) เมื่อสิ้นระยะเวลาในแต่ละไตรมาสภายในสิบห้าวัน และจัดทำ

รายงานประจำปีแสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงโดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนส่งสำนักงานงบประมาณภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

๔.๒ สำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ผลผลิต/โครงการในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรเกิดขึ้นในการดำเนินการ ได้รับผลตอบแทนคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้สำนักงานงบประมาณรายงานผลการติดตามผลและการประเมินผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งใช้ผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณประกอบการจัดทำงบประมาณปีต่อไปด้วย

๔.๓ กรมบัญชีกลาง มีหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณของส่วนราชการโดยกำหนดวิธีการเบิกจ่ายเงิน การตรวจและอนุมัติฎีกา การจ่ายเงิน การจ่ายเงินยืม การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี การนำเงินที่เบิกส่งคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งหรือฝากคลัง รวมทั้งข้อกำหนดในการตรวจสอบภายใน ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมีหน้าที่สำคัญในการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงานและเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๔.๔ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๑๕ ได้กำหนดให้ คตง. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางการปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยรับตรวจมีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามข้อเสนอของ คตง. โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คตง. มีอำนาจเสนอข้อสังเกตและความเห็นพร้อมทั้งพฤติการณ์ของหน่วยรับตรวจนั้นต่อประธานรัฐสภา เพื่อแจ้งไปยังคณะกรรมการการของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยังคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป(มาตรา ๑๖)

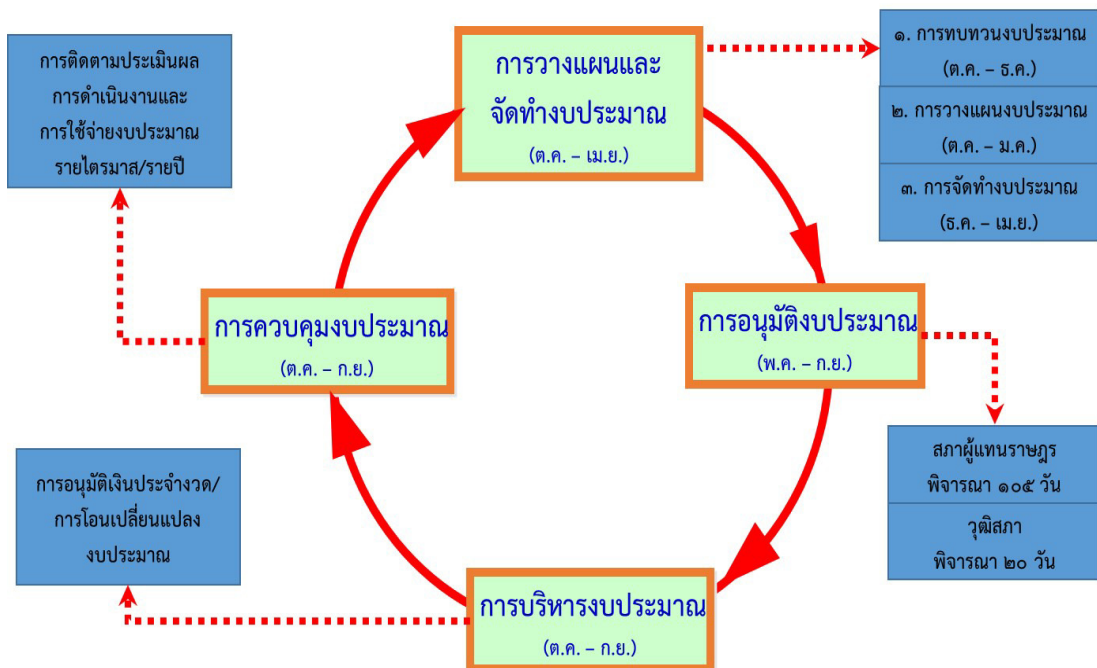
ทั้งนี้ คตง. จะมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ธุรการและหน่วยงานในการตรวจสอบตามนโยบาย มาตรฐาน หลักเกณฑ์การตรวจเงินแผ่นดินตามที่

คตง. กำหนด มีลักษณะที่เป็นการตรวจหลังจ่าย (Post Audit) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น การตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติ คณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายหรือมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและความเป็นจริงหรือไม่

๔.๕ รัฐสภา เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลอีกหน่วยงานหนึ่ง ตามบทบาทของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องตรวจสอบหรือถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ซึ่งการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาถือได้ว่าเป็นการควบคุมงบประมาณได้ เพราะรัฐสภาจะต้องพิจารณาว่ารัฐบาลได้จัดทำงบประมาณโดยสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนที่จะบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ประชาชนจะได้รับประโยชน์หรือผลกระทบอะไรหรือไม่ ทั้งนี้การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั่นเอง

นอกจากนี้รัฐสภาสามารถควบคุมงบประมาณได้โดยการตั้งคณะกรรมการการชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินผล เช่น คณะกรรมการการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ คณะกรรมการการติดตามการดำเนินงานด้านการเงินการคลัง เป็นต้น โดยได้สรุปสาระสำคัญของแนวทางการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณได้ ดังแผนภาพที่ ๓ - ๒

แผนภาพที่ ๓ - ๒ แนวทางการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณ



ในการบริหารจัดการงบประมาณ นั้น สำนักงบประมาณจะมีเครื่องมือสำคัญในการจัดการงบประมาณ ดังนี้

๑. การวางแผนงบประมาณ มีเครื่องมือสำคัญ คือ

๑.๑ Economics Model ซึ่งเป็นแบบจำลองทางเศรษฐกิจเพื่อใช้คาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้การวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความน่าเชื่อถือ

๑.๒ การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) เป็นการจัดทำกรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะ ๓-๕ ปีซึ่งจะแสดงภาพรวมของภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบาย / ยุทธศาสตร์ ที่ดำเนินการในปัจจุบัน

๑.๓ กรอบการคลังที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นการประมาณการรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ ในระยะปานกลาง ๕ ปี ของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการทางการเงิน การคลัง และนำมาพิจารณาพร้อมกับแผนและมาตรการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล สำหรับตัวชี้วัดและเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนด้านการคลัง ซึ่งการประมาณการรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ จะช่วยให้การประมาณการค่าใช้จ่ายภาครัฐ ทั้งในส่วนของงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐ และการชำระคืนต้นเงินกู้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล

๑.๔ คู่มือการวางแผนและบริหารโครงการ เป็นเครื่องมือในการพิจารณาความสมบูรณ์ของข้อมูล ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายรัฐบาล และความพร้อมของโครงการ

๑.๕ การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหน่วยงานที่เสนอคำของบประมาณจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลรายแผนงาน/โครงการ ด้วยการบันทึกข้อมูลผ่านโปรแกรมที่กำหนด เพื่อให้โปรแกรมบันทึก ประมวลผล และสามารถออกรายงานแสดงผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล และนำเสนอเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา คำของงบประมาณของเจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณ

๒. การจัดทำงบประมาณ มีเครื่องมือสำคัญ คือ

๒.๑ แนวคิดตามหลักของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting) ซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณที่สอดคล้องกับพันธกิจขององค์กรเป้าหมายและวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการอย่างเป็นระบบ เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงินและพัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กรหรือของรัฐภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

๒.๒ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี นั้น คือ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ โดยสำนักงบประมาณได้จัดทำยุทธศาสตร์จัดสรรเพื่อใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งให้การดำเนินงานตามภารกิจของส่วนราชการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ อันเป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติและประชาชน

๒.๓ การจัดลำดับความสำคัญ ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณจะการจัดลำดับความสำคัญของงาน โครงการ กิจกรรม ที่สามารถนำส่งผลผลิตตามยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นลำดับแรก ทั้งนี้

มีแนวทางการประเมินและลำดับความสำคัญโครงการ/กิจกรรม ๓ ระดับ โดยระดับ ๓ ให้พิจารณาจัดสรรเต็มวงเงินตามศักยภาพของหน่วยงานให้เพียงพอต่อการขับเคลื่อนความสำเร็จในเชิงนโยบายจัดให้อยู่ใจความสำคัญลำดับสูง ระดับที่ ๒ ให้หน่วยงานทบทวนและพิจารณาจัดสรรให้บางส่วนตามความพร้อมและความจำเป็นและจัดให้อยู่ในความสำคัญลำดับรองลงมา ระดับที่ ๑ ให้ชะลอ ทบทวนหรือยกเลิกงาน/โครงการเนื่องจากไม่สามารถแสดงและยืนยันความสำคัญเชิงนโยบายได้อย่างชัดเจน ไม่มีผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่า ไม่ตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายหรือสภาพปัญหา หรือไม่ใช้พันธกิจของหน่วยงาน

๒.๔ การพิจารณางบประมาณตามแนวคิด ๓ R ประกอบด้วย Review หมายถึง การทบทวนปรับลดงบประมาณจากการประเมินผลสำเร็จและประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ การจ่ายจริง และข้อมูลการโอนเปลี่ยนแปลง Redeploy หมายถึง การพิจารณาทบทวนวางแผนและตัดสินใจเพื่อดำเนินการชะลอ ยกเลิก หรือปรับลดเป้าหมาย ปรับลดค่าใช้จ่ายของกิจกรรมหรือรายการเดิมและรายการใหม่โดยใช้แนวทางงบประมาณฐานศูนย์ Replace หมายถึง การพิจารณาวางแผนและตัดสินใจเพื่อกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมใหม่ หรือเพิ่มเป้าหมายเพิ่มค่าใช้จ่ายต่อหน่วย โดยนำวงเงินจากการปรับลดงบประมาณ (Review / Redeploy) มาจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่โครงการ/กิจกรรมตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล/กระทรวง ที่มีลำดับความสำคัญจำเป็นเร่งด่วน หน่วยปฏิบัติมีศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินการ

๒.๕ คู่มือปฏิบัติการจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งสำนักงบประมาณได้ปรับปรุงคู่มือปฏิบัติการจัดทำงบประมาณประจำปีในแต่ละปีงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์อยู่เสมอ เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณนำไปใช้ประกอบการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณ และการจัดทำคำขอของงบประมาณ โดยใช้โปรแกรม ระบบ e-Budgeting ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ต้องจัดทำส่งสำนักงบประมาณโดยพิมพ์แบบรายงานจากระบบ e-Budgeting

๒.๖ บัญชีราคามาตรฐานต่าง ๆ เช่น บัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ และบัญชีราคามาตรฐานสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งสำนักงบประมาณได้ปรับปรุงให้มีความทันสมัยด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเพื่อให้เกิดการจัดการงบประมาณที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๓. การบริหารงบประมาณ มีเครื่องมือสำคัญ คือ แผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ ซึ่งจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวด และข้อมูลการเบิกจ่ายจริง จากระบบ GFMS

๔. การติดตามประเมินผล มีเครื่องมือสำคัญ คือ เครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool : PART) และระบบ EvMIS ซึ่งเป็นระบบการติดตามและรายงานความก้าวหน้า ในการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อใช้ในการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

ทั้งนี้ได้สรุปเครื่องมือสำคัญในการจัดการงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณ สรุปได้ดังแผนภาพที่ ๓ - ๓

แผนภาพที่ ๓ - ๓ แสดงเครื่องมือสำคัญในการจัดการงบประมาณ

เป้าหมายของการปรับปรุงระบบงบประมาณ	กระบวนการงบประมาณ	เครื่องมือ	
วิสัยทางการคลัง	วางแผน	<ul style="list-style-type: none"> Economics Model MTEF กรอบการคลังที่ยั่งยืน 	<ul style="list-style-type: none"> คู่มือการวางแผนและบริหารโครงการ การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล
การจัดสรรที่มีประสิทธิภาพ	จัดทำ	<ul style="list-style-type: none"> Performance-based Budgeting ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ประจำปี การจัดลำดับความสำคัญโครงการ/กิจกรรม เทคนิค ๓ R (Review Redeploy Replace) 	<ul style="list-style-type: none"> คู่มือปฏิบัติการจัดทำงานงบประมาณประจำปี บัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ บัญชีราคามาตรฐานสิ่งก่อสร้าง e - Budgeting
การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ	การบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ GFMS 	
	การติดตามประเมินผล	<ul style="list-style-type: none"> PART EvMIS 	

สรุป

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นการแสดงถึงขั้นตอนและกระบวนการการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปัจจุบันการจัดการงบประมาณ ซึ่งถือเป็นภารกิจหลัก (Core Business) ของสำนักงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) ซึ่งสำนักงบประมาณจะวางระบบในแต่ละปีโดยใช้ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เป็นเครื่องมือในการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ รวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความสอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) และนโยบายของรัฐบาล เกิดการบูรณาการการจัดสรรงบประมาณทั้งในมิติยุทธศาสตร์ (Agenda) มิติหน่วยงาน (Function) และมิติพื้นที่ (Area) รวมทั้งบริหารงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ถูกต้องตามกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามหลักธรรมาภิบาล และมีระบบการติดตามและประเมินผลเพื่อวัดผลความก้าวหน้าและความสำเร็จในการดำเนินงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต่างๆ ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนด

บทที่ ๔

การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิเป็นการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (รวมศาล) ซึ่งได้มีการจัดทำแบบฟอร์มการสัมภาษณ์เป็น ๓ รูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้าน โดยมีผลการสัมภาษณ์ดังนี้

ด้านการงบประมาณ

นายเอต วิบูลย์เจริญ ที่ปรึกษาด้านหนี้สาธารณะ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

๑. ท่านคิดว่าการทำแผนภารกิจหลักของหน่วยงานของท่าน (แผนแม่บท ๒๐ ปี) ที่สอดคล้องและปฏิบัติได้ นำส่งผลการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีได้อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ เพราะเหตุใด

มีนัยสำคัญ เนื่องจากภารกิจหลักของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะต้องกำกับดูแลกรอบการกู้เงิน ระดับและเงื่อนไข/สิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อมิให้เกิดภาระทางการเงินต่อรัฐบาลรวมทั้งการกู้เงินจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ หากจัดทำเป็นแผนแม่บทในระยะยาว

๒. หากพิจารณาจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ๔ ปี ควรจะนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีไปใช้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือไม่

ในหลักการควรนำไปใช้ แต่ในทางปฏิบัติต้องขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาล การหาเสียงทางการเมืองซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องไปด้วยกัน

๓. การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในระดับประเทศ จังหวัดและท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

ในหลักการน่าจะทำได้ เนื่องจากประชาชนมีความรู้มากขึ้น และหากไม่ถามอาจมีปัญหามากในภายหลัง

๔. ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ท่านมีความเห็นอย่างไรที่ให้งบประมาณที่เหลือสามารถโอนเปลี่ยนแปลงในแผนงานเดียวกัน แต่ข้ามหน่วยงาน กระทรวง กรมได้

ในหลักการเห็นด้วยเพื่อให้เกิดการบูรณาการ แต่อาจต้องระวังการเมืองแทรกแซง โดยเฉพาะการแก้ไขโครงการเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์หรือเปลี่ยนลงพื้นที่ได้

๕. ควรให้มีการโอนเงินงบประมาณเหลือจ่ายข้ามส่วนราชการหรือไม่ เพราะเหตุใด และหน่วยงานรับงบประมาณควรจะสามารถกันเงินที่เหลือจ่ายจากการดำเนินงานไปใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานหรือไม่ เพียงใด

ในหลักการไม่เห็นควรให้มีการโอนเงินงบประมาณเหลือจ่ายข้ามส่วนราชการ แต่หากมีเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพแล้ว เห็นควรให้นำไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานหรือพัฒนาบุคลากรจะเหมาะสมกว่า

๖. ในขั้นตอนการติดตาม ประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน ท่านคิดว่าควรมีผู้รับผิดชอบผลการทำงานทุกระดับทั้งระดับกระทรวง กรม กอง หรือไม่ หากใช่ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบ และควรรับผิดชอบอย่างไร

ควรเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานหรืออธิบดี เนื่องจากเห็นว่าเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของตนเองและหน่วยงาน

๗. ระบบการติดตามและประเมินผลสำเร็จในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ควรมีรูปแบบอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสามารถนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณหรือการแถลงผลงานของรัฐบาลได้

เห็นว่าระบบการติดตามประเมินผลสำเร็จของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ยังสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อาจต้องเพิ่มความเข้มข้นที่จะวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ เพื่อรองรับนโยบายรัฐบาล

๘. ในความเห็นของท่าน การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ควรมีการดำเนินการอย่างไร ควรมีการรักษาวินัยทั้งในด้านการงบประมาณซึ่งเป็นเรื่องการใช้จ่าย ที่ควรมีกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่แน่นอน และอีกด้านหนึ่งในเรื่องรายได้ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐควรมีการจัดทำแผนพัฒนารายได้และมีรายได้ ต้องส่งเงินเข้าคลังอย่างเคร่งครัด

๙. ขอทราบความคิดเห็นเรื่องการใช้เงินนอกงบประมาณของหน่วยงาน เช่น เงินรายได้เงินจากค่าธรรมเนียมฯ ควรนำเงินรายได้มาใช้อย่างไร เป็นสัดส่วนเท่าใดเมื่อเทียบกับเงินงบประมาณที่หน่วยงานได้รับ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนที่มีรายได้แต่มีการขอรับงบประมาณจากรัฐบาลทุกปี กรุณาอธิบายเหตุผล

เมื่อหน่วยงานมีรายได้ควรนำส่งให้รัฐ และหากมีความจำเป็นและได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายก็สามารถใช้จ่ายได้ โดยในเรื่องของการเบิกจ่าย กรมบัญชีกลางควรประสานงานและส่งข้อมูลให้สำนักงานงบประมาณ รวมทั้งนำตัวเลขดังกล่าวไปพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การใช้จ่าย และการนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน

๑๐. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สามารถตอบสนองต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร
ต้องมีแผนการคลังระยะปานกลางประมาณ ๕ ปี (Rolling Plan) เชื่อมโยงกับแผนระยะยาวและแผนปี เพื่อให้การทำงานมีความต่อเนื่องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะยาว

๑๑. กรุณาอธิบายหากท่านมีความคิดเห็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา
ไม่มีความเห็น

นายภาณุ จันท์เจียวใช้ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

๑. ท่านคิดว่าการทำแผนภารกิจหลักของหน่วยงานของท่าน (แผนแม่บท ๒๐ ปี) ที่สอดคล้องและปฏิบัติได้ นำส่งผลการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีได้อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ เพราะเหตุใด

ไม่มีความเห็นเนื่องจากยังไม่เห็นแผนแม่บท ๒๐ ปีของหน่วยงาน

๒. หากพิจารณาจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ๔ ปี ควรจะนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีไปใช้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือไม่

ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ เป็นสภาพบังคับที่ต้องทำ แต่ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ยังไม่เห็นอยู่ระหว่างการจัดทำกฎหมาย

๓. การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในระดับประเทศ จังหวัดและท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

เป็นทิศทางที่สถาปนาปฏิรูปให้มีความสำคัญ มีบทบาทสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญว่าประชาชนต้องมีส่วนร่วม แต่ในกระบวนการมีส่วนร่วมก็ต้องไปกำหนดรูปแบบ ทิศทาง และแนวทางว่าจะให้มีส่วนร่วมไปในทิศทางใด ซึ่งในประชาชนก็มีส่วนร่วมอยู่ในทุกระดับ ในระดับท้องถิ่นก็มีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการ หรือปัญหาโดยผ่านผู้แทนชุมชนหรือผ่านหน่วยงานต่างๆ ที่ประชาชนเกี่ยวข้อง ซึ่งการที่หน่วยงานมีการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ ผลการดำเนินงานของหน่วยงาน หรือผลการใช้จ่าย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบการดำเนินงานของภาครัฐเป็นประเด็นสำคัญในการมีส่วนร่วมที่สำคัญ

๔. ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ท่านมีความเห็นอย่างไรที่ใช้งบประมาณที่เหลือจ่ายสามารถโอนเปลี่ยนแปลงในแผนงานเดียวกัน แต่ข้ามหน่วยงาน กระทรวง กรมได้

การเปิดโอกาสให้มีการโอน เปลี่ยนแปลงรายการ หรือโยกย้ายงบประมาณระหว่างหน่วยงานได้มีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัวเอง ข้อดีคือจะสามารถทำให้มีการเคลื่อนย้ายงบประมาณจากหน่วยงานที่หมดความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณ ไปให้กับหน่วยงานที่ยังจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณอยู่เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติเรื่องของงบประมาณแผ่นดินต้องประกอบด้วยบัญชีงบประมาณ บัญชีถือจ่ายงบประมาณ รวมถึงการจัดทำบัญชีของหน่วยงานหากมีการโยกย้ายแล้วอาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องของการบริหารและการติดตามเงิน ทำให้เกิดความยุ่งยากพอสมควร เพราะหน่วยรับงบประมาณ มีการจัดทำบัญชี การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน การโอนโยกย้ายในลักษณะผ่านกรมได้ มันจะต้องเตรียมกลไกที่จะต้องรองรับถึงเรื่องบัญชีทรัพย์สินด้วย ในอนาคตหากรัฐบาลที่มาจกฝ่ายการเมืองอย่างเต็มรูปแบบหากไม่มีการควบคุม อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการโยกย้ายงบประมาณได้ การโยกย้ายงบประมาณในเบื้องต้นควรทำได้เฉพาะแผนงานบูรณาการเท่านั้น

๕. ควรให้มีการโอนเงินงบประมาณเหลือจ่ายข้ามส่วนราชการหรือไม่ เพราะเหตุใด และหน่วยงานรับงบประมาณควรจะสามารถกันเงินที่เหลือจ่ายจากการดำเนินงานไปใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานหรือไม่ เพียงใด

ไม่เห็นด้วยหากหน่วยงานจะสามารถกันเงินที่เหลือจ่ายจากการดำเนินงานไปใช้ เนื่องจากหากมีหลักเกณฑ์แบบนี้เกิดขึ้น หน่วยงานจะของงบประมาณในวงเงินที่สูง แต่ใช้งบประมาณให้เหลือมากๆ เพื่อที่จะมีเงินเหลือแล้วไปใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานหรือจัดสรรเป็น

โบนัส เนื่องจากเป็นราชการไม่ใช่เอกชน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณควรใช้จ่ายเพื่อให้บรรลุผล หรือขยายผลโครงการเดิม ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นงบประมาณอาจจะไม่ได้มุ่งเน้นประสิทธิภาพของโครงการ และนอกจากนี้อาจจะทำให้ประสิทธิภาพของงานลดลงอีกด้วย

๖. ในขั้นตอนการติดตาม ประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน ท่านคิดว่าควรมีผู้รับผิดชอบผลการดำเนินงานทุกระดับทั้งระดับกระทรวง กรม กอง หรือไม่ หากใช้ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบ และควรรับผิดชอบอย่างไร

เป็นเรื่องหลักการและเงื่อนไข โดยปกติของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์อยู่แล้วซึ่งจะต้องกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละระดับ ตั้งแต่รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบตามนโยบายหรือยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ ระดับกระทรวงก็ต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายความสำเร็จถ่ายทอดลงมาถึงปลัดกระทรวงซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติทุกระดับ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

๗. ระบบการติดตามและประเมินผลสำเร็จในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ควรมีรูปแบบอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสามารถนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณหรือการแถลงผลงานของรัฐบาลได้

การติดตามประเมินผล จะต้องให้ไปสัมพันธ์กับเรื่องของการกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดเป้าหมาย และการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ตั้งแต่เริ่มการจัดทำแผนงาน โครงการและการขอตั้งงบประมาณ ซึ่งจะต้องชัดเจนว่าแผนงาน โครงการที่ขอตั้งนั้นจะทำอะไร ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดผลดีอย่างไร ใครเป็นผู้รับผลประโยชน์ หรือผลกระทบนั้น และจะใช้ตัวอะไรเป็นตัวชี้วัด

๘. ในความเห็นของท่าน การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ควรมีการดำเนินการอย่างไร วินัยการเงินการคลังเราต้องมีความชัดเจนว่า อะไรบ้างที่ต้องทำและอะไรบ้างที่ห้ามทำ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายทางวินัยการเงินการคลัง และกฎหมายทางการคลังและงบประมาณที่กำหนดวิธีการปฏิบัติไว้แล้ว และเป็นหลักการที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล

๙. ขอทราบความคิดเห็นเรื่องการใช้เงินนอกงบประมาณของหน่วยงาน เช่น เงินรายได้เงินจากค่าธรรมเนียมฯ ควรนำเงินรายได้มาใช้อย่างไร เป็นสัดส่วนเท่าใดเมื่อเทียบกับเงินงบประมาณที่หน่วยงานได้รับ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่กองทุนและเงินหมุนเวียนที่มีรายได้แต่มีการขอรับงบประมาณจากรัฐบาลทุกปี กรุณาอธิบายเหตุผล

สำนักงบประมาณไม่มีเงินนอกงบประมาณ แต่เป็นเรื่องที่ต้องทำ ในเรื่องของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นหลักการสำคัญที่จะต้องเสนอแหล่งการเงินหรือแหล่งข้อมูลหรือต้นทุนที่แท้จริง ที่ครบถ้วนเพื่อให้ทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงผลสำเร็จของงานที่ตั้งไว้ว่ามีค่าใช้จ่ายที่แท้จริงเท่าไร เป็นเงินงบประมาณเท่าไร เงินนอกงบประมาณเท่าไร ซึ่งปัจจุบันสำนักงบประมาณก็ติดตามเงินนอกงบประมาณที่ใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณ แต่บางส่วนยังได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ บางหน่วยงานอาจยังไม่มีกรรณายางาน เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญมาก ต้องมีออกกระเบียบบัญญัติ หรือตรากฎหมายในเรื่องนี้ไว้เพื่อบังคับให้หน่วยงานที่ขอรับงบประมาณควรแสดงต้นทุนอื่น แหล่งเงินอื่นให้ครบถ้วน

๑๐. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สามารถตอบสนองต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

ในหลักการทำได้ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการวางแผนยุทธศาสตร์ การกำหนดแผนงาน โครงการและเป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางหรือทิศทางในการบริหารประเทศ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และรัฐบาลที่เข้ามาจะต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งหน่วยงานจะต้องกำหนดแผนยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจน เป็นแผนระยะยาว ๒๐ ปี ระยะปานกลาง ๕ ปี และเป็นแผนรายปี

๑๑. กรุณาอธิบายหากท่านมีความคิดเห็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

ไม่มีความเห็น

ด้านการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายธนา ยันตรโกวิท รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑. ท่านคิดว่าการทำแผนภารกิจหลักของหน่วยงานของท่าน (แผนแม่บท ๒๐ ปี) ที่สอดคล้องและปฏิบัติได้ นำส่งผลการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีได้อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ เพราะเหตุใด

มีนัยสำคัญ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ยึดหลักของแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเป็นแนวทางในการทำแผนภารกิจหลักของกรม ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้วางแผนที่จะปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์รวมถึงโครงสร้างของกรมคือมีการแยกกองยุทธศาสตร์ออกจากการแผนงานที่รับผิดชอบงบประมาณของกรม เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ของกรม จึงมีระยะเวลาในการเตรียมและจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกรมโดยมีกรอบระยะเวลา ๑๐ ปี เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ยังไม่ชัดเจน เป็นเพียงกรอบกว้างๆ

๒. หากพิจารณาจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ๔ ปี ควรจะนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีไปใช้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือไม่

ควรเนื่องจากการวางแผนระยะยาวจะมีข้อดีในเรื่องของความต่อเนื่องถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร หรือมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริหาร แต่ควรดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายของประเทศในระยะยาวเป็นหลัก

๓. การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในระดับประเทศ จังหวัดและท้องถิ่น จะนำไปใช้ได้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

ในระดับท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งกำลังร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาพื้นที่ทุกระดับ เริ่มจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น/กรมพัฒนาชุมชน ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านจะเป็นคนรับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ดังนั้นความต้องการต้องเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับหมู่บ้าน และมีการบริหารเอง ซึ่งท้องถิ่นก็จะดึงเอาแผนพัฒนาตำบล ที่กรมพัฒนาชุมชนทำแผนพัฒนาตำบล มีกลไกที่เรียกว่าศูนย์ประสานงานองค์กรพัฒนาชุมชน ไปใส่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

๔. ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ท่านมีความเห็นอย่างไรที่ให้งบประมาณที่เหลือจ่ายสามารถโอนเปลี่ยนแปลงในแผนงานเดียวกัน แต่ข้ามหน่วยงาน กระทรวง กรมได้

เห็นด้วย ถ้าแผนยุทธศาสตร์หรือแผนบูรณาการนั้นชัดเจน มีเป้าหมายเหมือนกัน และควรมีคณะกรรมการบูรณาการซึ่งมีคนกลางเข้ามาด้วย เพื่อมีอำนาจในการโอนงบประมาณ จากการทำแผนบูรณาการที่หน่วยงานที่เข้าร่วมบูรณาการไม่สามารถทำตามภารกิจที่ได้วางแผนไว้ หรือมีงบประมาณเหลือ เพื่อใช้ภารกิจที่มีความจำเป็นและสำคัญกว่า

๕. ในขั้นตอนการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ท่านคิดว่าควรมีผู้รับผิดชอบผลการดำเนินงานทุกระดับทั้งระดับกระทรวง กรม กอง หรือไม่ หากใช้ใครควรเป็น ผู้รับผิดชอบ และควรรับผิดชอบอย่างไร

ปัจจุบันมี คณะกรรมการบริหารการติดตามผล ของกระทรวงเป็นผู้ติดตามซึ่งยังไม่เข้มแข็ง และมีการติดตามเป็นเรื่อง ๆ ไป ไม่ได้มีการติดตามทั้งระบบ ซึ่งหากใช้ระบบการติดตาม ประเมินผลมีตัวชี้วัดหรือ KPI ที่ต้องดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของ สำนักงาน กพร. หากทำให้เข้มแข็งคิดว่าเกิดประโยชน์ และควรใช้ตัวชี้วัดร่วม (joint KPI) ซึ่งหากกระทรวงมีเป้า และ ถ่ายทอดงานลงไป ๒ กรม โดยมีความรับผิดชอบร่วมกัน

๖. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สามารถตอบสนองต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

โดยที่การจัดสรรงบประมาณเป็นการจัดสรรให้กระทรวงและกรม กรมสามารถบริหารงบประมาณได้ แต่เนื่องจากการชี้แจงงบประมาณยังมีหลักเกณฑ์เดิมที่คำนึงถึงภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก ต้องทำรายละเอียดเหมือนเดิมและต้องอยู่ในเกณฑ์ข้อรับจัดสรรของสำนักงบประมาณ งบประมาณจึงยังไม่ใช่งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่

๗. เห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๗,๘๕๑ แห่ง ขอรับการจัดสรรงบประมาณทันทีเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ มีผลบังคับใช้หากไม่ควรจะกำหนดระยะเวลาเท่าไร หรือท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไร

ต้องย้อนกลับมาดูว่างบประมาณที่ลงไปท้องถิ่นมีเกณฑ์ เพราะเราอยากจะกระจายความเจริญจากท้องถิ่นใหญ่ไปท้องถิ่นเล็กด้วย งบประมาณที่ลงไปยังท้องถิ่นมีหลายประเภท เงินคนชรา เงินคนพิการก็ลงไปด้วยตามหลักเกณฑ์ ซึ่งถูกกำหนดโดยสัดส่วน หลักเกณฑ์การกระจายอำนาจ เช่น จัดสรรตามหัวประชากร ตามภารกิจ แต่เงินที่ท้องถิ่นต้องขอเองคือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งปัจจุบันสัดส่วนในส่วนนี้ไม่มาก ซึ่งความต้องการมีมากกว่าที่จัดสรรมา สำนักงบประมาณควรมีหลักเกณฑ์พิจารณา หากมีการจัดสรรทุกจังหวัดเท่าๆกัน จะตอบโจทย์จริงหรือไม่ ซึ่งกรมจะมองเห็นภาพรวมประเทศชัดเจนกว่า

๘. ท่านคิดว่าจะนำรายได้ท้องถิ่นมาพิจารณาร่วมกับการจัดสรรงบประมาณหรือการขอรับจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นอย่างไร

รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มาจากภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งท้องถิ่นควรจัดเก็บได้ประมาณ ๑๐ % ซึ่งก็ไม่ได้เป็นรายได้หลัก ซึ่งหากจะให้นำรายได้มาพิจารณาร่วมกับการจัดสรรงบประมาณจะจัดสรรแบบผกผัน หรือแบบตรง ซึ่งท้องถิ่นที่เก็บได้เยอะ ก็มีเงินเยอะ

และยังจะได้เงินงบประมาณเยอะ หากท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย ยังได้งบประมาณน้อยอีก หลักการดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

๙. การติดตาม/ประเมินผลของการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วันนี้มีระบบ local account เป็นระบบที่สร้างให้ลดการทำมือมาทำในเครื่อง เมื่อทำในระบบนี้ การติดตามจะสามารถติดตามงบประมาณท้องถิ่นทั้งหมดได้ ซึ่งจะปรากฏอยู่ในระบบ ๑๐๐% ซึ่งระบบรับ-จ่าย ระบบบัญชี ก็พยายามเร่งดำเนินการ

ระบบ e-LAAS เป็นการตรวจติดตามงบประมาณท้องถิ่นที่อยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ไม่ได้อยู่ในข้อบัญญัติก็จะไม่ปรากฏในระบบ e-LAAS ดังนั้น ถ้าสามารถปรับระบบนี้ได้ก็จะทำให้ข้อมูลสมบูรณ์ แต่ปัจจุบันมี E-plan ซึ่งเป็นระบบที่มีข้อมูลงบประมาณที่ไม่ได้อยู่ในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณ และ e-plan จะทำให้เห็นการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์จังหวัดต่างๆ ยุทธศาสตร์ลงมา ซึ่งปัจจุบันก็พยายามที่จะรวม ๒ ระบบเข้าด้วยกัน

๑๐. ท้องถิ่นควรดำเนินการบูรณาการงบประมาณที่ได้รับกับหน่วยงานในพื้นที่อย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูง

ในพื้นที่ท้องถิ่นมีกลไกในการบูรณาการงบประมาณ คือ แผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีคณะกรรมการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ) เป็นผู้รับผิดชอบ มีตัวแทนของท้องถิ่นที่เข้าไปมีส่วนร่วมก็คือ อบจ ซึ่งก็ไม่ได้เห็นความสำคัญ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทำแผนบอกไว้ว่าเมื่อท้องถิ่นแต่ละแห่งทำแผนเสร็จเรียบร้อยแล้วจะต้องรายงานไปให้ กบจ ทราบด้วย ซึ่งจังหวัดก็ไม่ได้มองเห็นความสำคัญ ถ้าหากจังหวัดมองเห็นความสำคัญก็จะเกิดการบูรณาการอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นจังหวัดควรจะมอบนโยบายลงมาที่ท้องถิ่น แล้วให้ท้องถิ่นเขียนโครงการ เนื่องจากส่วนราชการไม่สามารถทำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ งบประมาณของท้องถิ่นเองก็จะเป็นส่วนเติมเต็ม เพื่อให้ตอบโจทย์การบูรณาการจังหวัดด้วย โดยผ่านกลไก กบจ เป็นตัวบังคับลงมาให้ท้องถิ่นทำแผน และยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับจังหวัด และควรมีการติดตามระดับจังหวัดด้วยเช่นกัน

๑๑. ในความคิดของท่านควรจะทำอย่างไรให้การจัดการงบประมาณของประเทศและของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและการกระจายอำนาจ

ในรัฐธรรมนูญเขียนความเป็นอิสระของท้องถิ่นในหลายด้าน เช่น การบริการสาธารณะ แต่ในความเป็นจริงหลักการกระจายอำนาจไม่ใช่การกระจายอำนาจที่แท้จริง เนื่องจากยังมีหน่วยงานของรัฐให้บริการสาธารณะควบคู่กันอยู่ ซึ่งในปัจจุบันท้องถิ่นก็มุ่งที่จะได้การจัดสรรงบประมาณมากๆ ในขณะที่ประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจยังน้อย ซึ่งหากจะให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณควรทำอย่างเคร่งครัด และจริงจัง ซึ่งในระดับท้องถิ่นควรจะมีวินัยการเงินการคลัง รวมถึงความพร้อมในการบริหารจัดการงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นของงบประมาณ บริหารจัดการ ต้องมีความพร้อม และสุดท้าย ควรมีทั้งระบบรางวัลและการลงโทษ โดยหน่วยใดไม่พร้อมก็โอนไปให้หน่วยที่พร้อมหรือมีภารกิจที่สำคัญกว่า

ในทิศทางกระจายอำนาจ ควรมีการประเมินความพร้อมและประสิทธิภาพของ
ท้องถิ่น ในการที่จะถ่ายโอนภารกิจงานลงไปให้

นายพอล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

๑. ท่านคิดว่าการทำแผนภารกิจหลักของหน่วยงานของท่าน (แผนแม่บท ๒๐ ปี) ที่
สอดคล้องและปฏิบัติได้ นำส่งผลการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีได้อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่
เพราะเหตุใด

ท้องถิ่นไม่มีแผนแม่บท ๒๐ปี

๒. หากพิจารณาจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ๔ ปี ควรจะนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ
๒๐ ปีไปใช้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือไม่

ความต่อเนื่องควรมี แต่อาจจะมีการปรับปรุงพัฒนาตามสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ควร
ยึดยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีไว้

๓. การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในระดับประเทศ จังหวัดและ
ท้องถิ่น จะนำไปใช้ได้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

ในระดับท้องถิ่นมาก เนื่องจากท้องถิ่นต้องทำประชาคม นำปัญหาของประชาชน
นำมาปรับเพื่อเขียนโครงการเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น ๓ ปี ๕ ปี ในส่วนของระดับจังหวัดก็จะนำแผน
ของประเทศมาเป็นกรอบ แล้วส่งต่อลงไปให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนของ
จังหวัด แต่เนื่องจากแผนของจังหวัดเกิดจากนโยบายของประเทศ แผนพัฒนาท้องถิ่นเกิดจากปัญหา
ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งก็ต้องมาปรับให้สอดคล้องกัน

๔. ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ท่านมีความเห็นอย่างไรที่ใช้งบประมาณที่เหลือ
จ่ายสามารถโอนเปลี่ยนแปลงในแผนงานเดียวกัน แต่ข้ามหน่วยงาน กระทรวง กรม ได้

เห็นด้วย ซึ่งท้องถิ่นเองงบประมาณที่ไม่จำเป็นก็สามารถโอนไปใช้ในกรณีจำเป็น
เร่งด่วนโดยผ่านสภาของท้องถิ่น

๕. ในขั้นตอนการติดตาม ประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน ท่านคิดว่าควรมี
ผู้รับผิดชอบผลการทำงานทุกระดับทั้งระดับกระทรวง กรม กอง หรือไม่ หากใช้ใครควรเป็น
ผู้รับผิดชอบ และควรรับผิดชอบอย่างไร

ท้องถิ่นต้องรายงานผลการใช้งบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่น
รายงานผลการปฏิบัติการที่แถลงไว้แต่ละปีต่อสภา และต่อประชาชน ตามสื่อต่างๆ ในด้านการ
ประเมินจะมีคณะกรรมการประเมินแผนซึ่งท้องถิ่นจะต้องตั้งขึ้นมาเพื่อประเมินว่าผลงานโครงการ
ต่างๆ เกิดประโยชน์หรือไม่ เป็นไปตามความต้องการจริงหรือไม่ มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพหรือไม่

๖. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สามารถตอบสนองต่อการ
บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร
ไม่มีความเห็น

๗. เห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๗,๘๕๑ แห่ง ขอรับการจัดสรร
งบประมาณทันทีเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มีผลบังคับใช้ หากไม่ควรที่จะกำหนด
ระยะเวลาเท่าไร หรือท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไร

จัดสรรได้เลย แต่ควรจะมีเกณฑ์ชัดเจน เป็นธรรม ไม่เหลื่อมล้ำ ซึ่งท้องถิ่นมีการวางแผนในการทำภารกิจอยู่แล้ว เพียงแค่รอการจัดสรรงบประมาณลงมา

๘. ท่านคิดว่าจะนำรายได้ท้องถิ่นมาพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณหรือการขอรับจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นอย่างไร

การร่วมกันลงทุนคิดว่าเกิดประโยชน์ แต่ตอนนี้ไม่ชัดเจนว่าใช้เงินส่วนใดได้บ้าง ซึ่งท้องถิ่นใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่เกิดความคล่องตัว ซึ่งก็ควรจะมีระเบียบงบประมาณของรัฐ ว่าหากนำรายได้ท้องถิ่นจะนำเงินประเภทใด (เงินสะสม เงินปกติ เงินทุนสำรองสะสม) ใช้ได้เท่าใด ระยะเวลาเท่าไร มีระเบียบรองรับการใช้จ่ายเพื่อมิให้ต้องถูกสอบสวนจาก สตง.

๙. การติดตาม/ประเมินผลของการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เงินของท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเป็นเงินจัดสรรมาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นคนเขียนคำของบประมาณแล้วไปจัดสรรให้ท้องถิ่น พอท้องถิ่นบริหารก็ไม่มีการติดตามจากกรม ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจก็ไม่มีหน่วยติดตามเป็นจุดอ่อน ซึ่งท้องถิ่นควรจะรายงานการใช้จ่ายให้กรมทราบด้วย และเงินอุดหนุนบางส่วนที่กรมจัดสรรให้ท้องถิ่น ต้องมีกรอบแนวทางและระยะเวลาจัดสรรที่ชัดเจนด้วย มิเช่นนั้นการดำเนินการจะล่าช้าและค้างอยู่ที่กรมได้

๑๐. ท้องถิ่นควรดำเนินการบูรณาการงบประมาณที่ได้รับกับหน่วยงานในพื้นที่อย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูง

ปัจจุบันท้องถิ่นใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในส่วนของ function ใช้ระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือระเบียบกระทรวงการคลังในปัจจุบัน หากจะทำการบูรณาการควรมีระเบียบเกณฑ์แน่นอนว่าควรใช้ระเบียบของใคร ซึ่งการทำภารกิจร่วมกันต้องได้รับการอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แต่กระบวนการขออนุญาตยังไม่ชัดเจน

หากมีการบูรณาการอย่างแท้จริง ให้มีการบริหารงบประมาณในระดับพื้นที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันรับผิดชอบ มีการตั้งคณะกรรมการ โดยมีงบบางส่วนแล้วร่วมกันบริหาร โดยมีการยึดระเบียบเดียว ซึ่งก็เป็นการประหยัดงบประมาณ ไม่ซ้ำซ้อน และป้องกันการทุจริตและควรมีคณะกรรมการบริหารพื้นที่เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีการซ้ำซ้อนกันหรือไม่

การบูรณาการระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น การบูรณาการจะทำให้เกิดประโยชน์ เช่นในเรื่องของดับเพลิง คือท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีคน ๓ คน ส่งไปรวมที่ส่วนกลางรวมเป็น ๑๕ คน ซึ่งสามารถเข้าเวรได้ครบ ๒๔ ชม. ซึ่งก็จะประหยัดรายจ่าย ซึ่งหากต้องซื้อรถดับเพลิงทุกตำบลก็มีค่าใช้จ่ายที่สูง หากรวมกันจะประหยัด และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๑๑. ในความคิดของท่านควรจะทำอย่างไรให้การจัดการงบประมาณของประเทศและของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและการกระจายอำนาจ

ควรมีกรรมการ ซึ่งเป็นคนกลางในการประสานงานท้องถิ่นกับจังหวัด และควรมีระเบียบกลางเพื่อให้ท้องถิ่นใช้ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นให้ชัดเจนไม่ให้ซ้ำซ้อนกันไป

ด้านการงบประมาณของหน่วยงานอิสระ(รวมศาล)

นายเชวณะ ไตรมาศ ที่ปรึกษาด้านวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ท่านคิดว่าการทำแผนภารกิจหลักของหน่วยงานของท่าน (แผนแม่บท ๒๐ ปี) ที่สอดคล้องและปฏิบัติได้ นำส่งผลการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีได้อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ เพราะเหตุใด

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไม่มีแผนแม่บท ๒๐ ปี แต่มีแผน ๕ ปี ๒๕๖๐-๒๕๖๔

๒. หากพิจารณาจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ๔ ปี ควรจะนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีไปใช้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือไม่

ในมิติของกฎหมายต้องบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนการเปลี่ยนแปลงมาใช้ปฏิบัติในงบประมาณอย่างไร ต้องยึดโยงไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะต้องมีแผนปฏิบัติรองรับไว้ การยึดโยงก็ต้องมีแผนปฏิบัติรองรับ เป็นไปได้ในเรื่องของความต่อเนื่อง เพราะเป็นการบริหารที่มีกลไกของกฎหมายกำกับอยู่ ทิศทางจะมีแผนยุทธศาสตร์ชาติกำกับอยู่ เป็นตัวนำร่อง แต่ผลจะเกิดขึ้นอย่างไรนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของรัฐบาล การจัดลำดับความสำคัญที่รัฐบาลจะขับเคลื่อน ที่ผ่านมามีเวลาจะอนุมัติแผนงานโครงการก็จะมีกระบวนการเป็นขั้นเป็นตอนอยู่แล้วในการประกาศนโยบายต่อสภาก็ต่อมาแปลงเป็นแผนงาน โครงการ ของหน่วยงาน ก็จะใช้แผนยุทธศาสตร์ชาติ คอยกำกับ

๓. การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในระดับประเทศ จังหวัดและท้องถิ่น จะนำไปใช้ได้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

ในระดับประเทศหรือในท้องถิ่นในหลักการทำได้ แต่ในทางเทคนิคก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เห็นด้วย ขึ้นอยู่กับวิธีปฏิบัติ ซึ่งมันอยู่ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของรัฐบาลอยู่แล้ว

๔. ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ท่านมีความเห็นอย่างไรที่ใช้งบประมาณที่เหลือจ่ายสามารถโอนเปลี่ยนแปลงในแผนงานเดียวกัน แต่ข้ามหน่วยงาน กระทรวง กรมได้

งบเหลือจ่ายของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นเงินค้างจ่าย เห็นด้วยและสนับสนุนอย่างยิ่ง เพราะหลักการงบประมาณใช้กับงบประมาณรายจ่ายกระทรวง/หน่วยงาน แต่ยึดหยุ่นขึ้นตรงที่ให้หน่วยงานอื่นทำได้ หน่วยอื่นที่พร้อมแต่ไม่มีงบประมาณจะได้มีเงินมาใช้เป็นการแก้ไขที่ดี

๕. ในขั้นตอนการติดตาม ประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน ท่านคิดว่าควรมีผู้รับผิดชอบผลการทำงานทุกระดับทั้งระดับกระทรวง กรม กอง หรือไม่ หากใช่ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบ และควรรับผิดชอบอย่างไร

กรมบัญชีกลาง เป็นคนติดตาม เปร่งรัดการเบิกจ่าย ซึ่งมันจะมีผลทางตรง และทางอ้อมประเมินผล ติดตามงานให้เป็นไปตามแผนงานโครงการ หน่วยงานในสังกัดจะใช้สายงานบังคับบัญชาเป็นหน่วยงานติดตามประเมินผลอยู่ ถ้าภายนอกก็มีการตั้งคณะทำงานติดตาม ประเมินผล มีหน่วยงานมีหน้าที่สำหรับติดตาม ประเมินผล นอกนั้นก็จะเป็นการรายงานผลประจำปีต่อสภา การติดตามประเมินผลโดยรัฐสภาตามความคิดเห็นหน่วยงานที่ควรเข้ามาทำหน้าที่ในการติดตาม

ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ คือสำนักงบประมาณทำได้ในฐานะการจัดสรรงบประมาณ เพื่อประเมินผลในการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป แต่ควรดูขอบเขตไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๖. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สามารถตอบสนองต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

ยุทธศาสตร์ชาติต้องไม่ไปผูกพันกับรัฐบาลแต่ละรัฐบาลมีหน้าที่ขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์กลาง ถ้าพูดถึงกลไกและแนวปฏิบัติที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันก็ถือว่าไม่ได้ปรับอะไรมาก เพียงแต่ความชัดเจนของกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวสามารถแปลงลงมาเป็นการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณอย่างไร ตัวนี้จะเป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพ แต่ละรัฐบาลไม่ว่าจะมีนโยบายเฉพาะของรัฐบาลอย่างไร นโยบายเหล่านั้นก็จะเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติอยู่แล้ว แต่ความเร่งด่วนของแต่ละรัฐบาล สิ่งที่จะคอยควบคุมการขับเคลื่อนตรงนี้คิดว่ารัฐบาลเองจะต้องหาตัวชี้วัดต่าง ๆ แสดงต่อสภาเอง

๗. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการขอรับจัดสรรงบประมาณในชั้นแปรรูปเพิ่มเติมของหน่วยงานท่าน

เป็นกลไกที่กฎหมายเปิดช่องไว้ตามกระบวนการงบประมาณปกติ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์เคร่งครัด เน้นการสนับสนุนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล หลักเกณฑ์ควรลดหย่อนให้มารองรับให้แก่หน่วยงานอิสระด้วย

๘. สำหรับหน่วยงานท่าน ท่านเห็นว่าควรนำเงินนอกงบประมาณมาสมทบกับการใช้จ่ายงบประมาณในสัดส่วนเท่าไร

ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีเงินนอกงบประมาณ มีแต่เงินค้ำเบิกที่นำมาใช้ร่วมกับงบประมาณประจำปี

๙. มีการตรวจสอบ/ติดตาม/ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและการดำเนินงานของหน่วยงานของท่านอย่างไร และควรมีจำนวนการตรวจสอบ/ติดตาม/ประเมินผลดังกล่าวกี่ครั้งต่อปี

นอกจากสายบังคับบัญชา มีการตั้งคณะทำงานขึ้นมากำกับ ปัจจุบันได้เพิ่มกลไกของคณะตุลาการอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งโดยตุลาการที่ได้รับมอบหมายให้เร่งรัดติดตาม ประเมินผลงบประมาณและตุลาการในคณะที่ประชุมด้วย

๑๐. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการทำบันทึกข้อตกลงกับคณะรัฐมนตรีในการนำส่งเป้าหมายผลผลิตจากการดำเนินงานของหน่วยงานท่านในแต่ละปี

องค์กรอิสระคิดว่าทำไม่ได้ ขัดต่อสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

๑. ท่านคิดว่าการทำแผนภารกิจของหน่วยงานของท่าน (แผนแม่บท ๒๐ ปี) ที่สอดคล้องและปฏิบัติได้ นำส่งผลการทำงานตามแผนงานยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ได้อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ เพราะเหตุใด

สถาบันพระปกเกล้าไม่มีแผนแม่บท ๒๐ ปี แต่มีแผนยุทธศาสตร์ของสถาบันเอง เป็นแผนยุทธศาสตร์ ๕ ปี

๒. หากพิจารณาจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ๔ ปี ควรจะนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีและการดำเนินการในการปฏิรูปประเทศไปใช้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือไม่

ข้อดีของแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ทำให้เกิดการแทรกแซงได้ยาก แต่เราจะวางแนวทางในเนื้อหายุทธศาสตร์ได้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงมากน้อยแค่ไหน ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีบางแผนอาจจะทำได้ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบโลจิสติกส์ แต่บางเรื่องที่มีความอ่อนไหวง่ายหรือมีพลวัตสูงอาจจะกลายเป็นจุดอ่อนของรัฐบาล

๓. การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในระดับประเทศ จังหวัดและท้องถิ่น จะนำไปใช้ได้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

ระดับท้องถิ่นจะมีประโยชน์มากที่สุด เพราะงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจะเห็นได้อย่างชัดเจนต่อการสนองตอบความต้องการของประชาชน และนำมาประกอบเป็นภาพรวมของประเทศได้

๔. ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ท่านมีความเห็นอย่างไรที่ให้งบประมาณที่เหลือจ่ายสามารถโอนเปลี่ยนแปลงในแผนงานเดียวกัน แต่ข้ามหน่วยงาน กระทรวง กรมได้

เป็นประโยชน์และเป็นการลดภาระงบประมาณที่เหลือจ่ายในการโอนข้ามหน่วยงาน ภายใต้แผนงานเดียวกัน

๕. ในขั้นตอนการติดตาม ประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน ท่านคิดว่าควรมีผู้รับผิดชอบผลการทำงานทุกระดับกระทรวง กรม กอง หรือไม่ หากใช่ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบ และควรรับผิดชอบอย่างไร

การประเมินผล จะมีเจ้าหน้าที่ประเมินผลการทำงานเป็นรายเดือน รายไตรมาส ราย ๖ เดือน และรายปี และจะมีระบบควบคุมการบังคับให้ทุกหน่วยงานนำตัวแผนงาน แผนเงินเข้าไปในระบบ เป็นการควบคุมตั้งแต่การใช้งบประมาณ ซึ่งจะต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนในการนำข้อมูลเข้าไปในระบบ และมีการประชุมผู้บริหารในการติดตามประเมินผลการใช้จ่าย

๖. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สามารถตอบสนองต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์สอดคล้องกับของสถาบันฯ เพราะสถาบันฯ ใช้ระบบงบประมาณนี้อยู่แล้ว มีประโยชน์มาก ถ้าหน่วยงานภาครัฐสามารถทำได้ สนับสนุนเป็นระบบงบประมาณที่ดีแล้ว เป็นการวัดผลงานที่กำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ได้ผลสัมฤทธิ์ตรงตามที่ขอตั้งงบประมาณ

๗. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการขอรับจัดสรรงบประมาณในขั้นแปรรูปเพิ่มเติมของหน่วยงานท่าน

ในส่วนของสถาบันฯ พระปกเกล้าทำไม่ได้ แต่ภาครัฐทำได้ ไม่เห็นด้วย เพราะการแปรรูปเพิ่มเติม จะเป็นไปในแง่ของการใช้งบประมาณไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการของงบประมาณที่แท้จริง

๘. สำหรับหน่วยงานของท่าน ท่านเห็นว่าควรมีเงินนอกงบประมาณมาสมทบกับการใช้จ่ายงบประมาณในสัดส่วนเท่าไร

สถาบันฯ มีเงินนอกงบประมาณ จากการจัดเก็บเงินค่าลงทะเบียนและเหลือจ่าย และต้องหารายได้อีก ๓๐ เปอร์เซ็นต์นอกเหนือจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรประมาณ ๗๐ เปอร์เซ็นต์

๙. มีการตรวจสอบ/ติดตาม/ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและการดำเนินงานของหน่วยงานของท่านอย่างไร และควรมีจำนวนการตรวจสอบ/ติดตาม/ประเมินผลดังกล่าวกี่ครั้งต่อปี

สถาบันฯ เป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นองค์การมหาชน สังกัดประธานรัฐสภา แต่ถ้าพูดถึงหน่วยงานองค์กรอิสระ ไม่ควรผูกพันกับรัฐบาลในแง่ของทรัพยากร เพราะรัฐบาลจะเข้าไปแทรกแซงได้ แต่ควรใช้หน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน กพ. สำนักงานประมาณ สำนักงาน กพร. ในการตรวจสอบ แต่ในการตรวจสอบ ต้องมีการกำหนดวิธีปฏิบัติ การเปิดเผยข้อมูล ถ้าตรวจสอบในเชิงของการใช้ทรัพยากร สตง. จะเป็นคนเข้าไปตรวจสอบได้ และการรายงานต่อสภา จะให้ใครเป็นผู้รายงาน และจะต้องมีการกำหนดกฎหมายเป็นวิธีปฏิบัติให้ชัดเจนในกระบวนการตรวจสอบ/ติดตาม/ประเมินผลให้ชัดเจน

๑๐. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการทำบันทึกข้อตกลงกับคณะรัฐมนตรีในการนำส่งเป้าหมายผลผลิตจากการดำเนินงานของหน่วยงานท่านในแต่ละปี

ในส่วนของสถาบันฯ เองมีการทำข้อตกลงการภายใน โดยเลขาธิการจะมีการทำข้อตกลงกับผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการสำนักจะทำกับเจ้าหน้าที่ตามเนื้อหาของแต่ละคน

ข้อค้นพบ

ภาพรวมการจัดการงบประมาณที่ผ่านมาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) รวมทั้งอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีขั้นตอน ประเด็นและเครื่องมือที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนตามแผนภาพที่ ๔-๑ :ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การจัดทำและวางแผนงบประมาณ

ขั้นตอนที่ ๑ การจัดทำนโยบายรัฐบาลโดยทั่วไปจะเป็นการจัดทำโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งมีที่มาจากภาระความเสี่ยงทางการเมือง รวมทั้งร่างขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีอยู่ในแต่ละช่วงเวลา และในช่วงหลังจะมีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้วย

ขั้นตอนที่ ๒ การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นการทบทวนประเด็นตามขั้นตอนที่ ๑ รวมทั้งข้อมูลที่ได้รับจากคณะกรรมการจัดทำรายงานสรุปสถานะของประเทศ คณะกรรมการรวบรวมข้อมูล เพื่อจัดทำเป็นแผนบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีกรอบระยะเวลา ๔ ปีตามอายุรัฐบาล

ขั้นตอนที่ ๓ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ เป็นขั้นตอนการวางแผนที่พิจารณาจากข้อมูลสำคัญตามนโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงและหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ ๔ การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นขั้นตอนที่ต้องพิจารณาภาพรวมและแนวโน้มเศรษฐกิจของประเทศเพื่อกำหนดนโยบายงบประมาณและกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องอาศัยเครื่องมือจากแบบจำลองทางเศรษฐกิจ (Economics Model) กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure

Framework-MTEF) รวมทั้งหลักการของกรอบการคลังที่ยั่งยืน และการประมาณการรายได้เพื่อที่จะกำหนดนโยบายและกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ขั้นตอนที่ ๕ การกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนที่จะต้องพิจารณาจากกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในทุกมิติทั้งในด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นสามารถนำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยอยู่บนพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting)

ขั้นตอนที่ ๖ การจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ นอกจากส่วนราชการจะจัดทำคำขอของงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณแล้วจะต้องจัดทำคำขอผ่านระบบ e-Budgeting ทั้งนี้สำนักงานประมาณได้มีการปรับปรุงเครื่องมือที่จะให้ส่วนราชการไปปรับใช้ และพิจารณาการจัดทำคำขอของงบประมาณได้จากคู่มือปฏิบัติการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี บัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ บัญชีราคามาตรฐานสิ่งก่อสร้าง คู่มือการวางแผนและบริหารโครงการ และการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

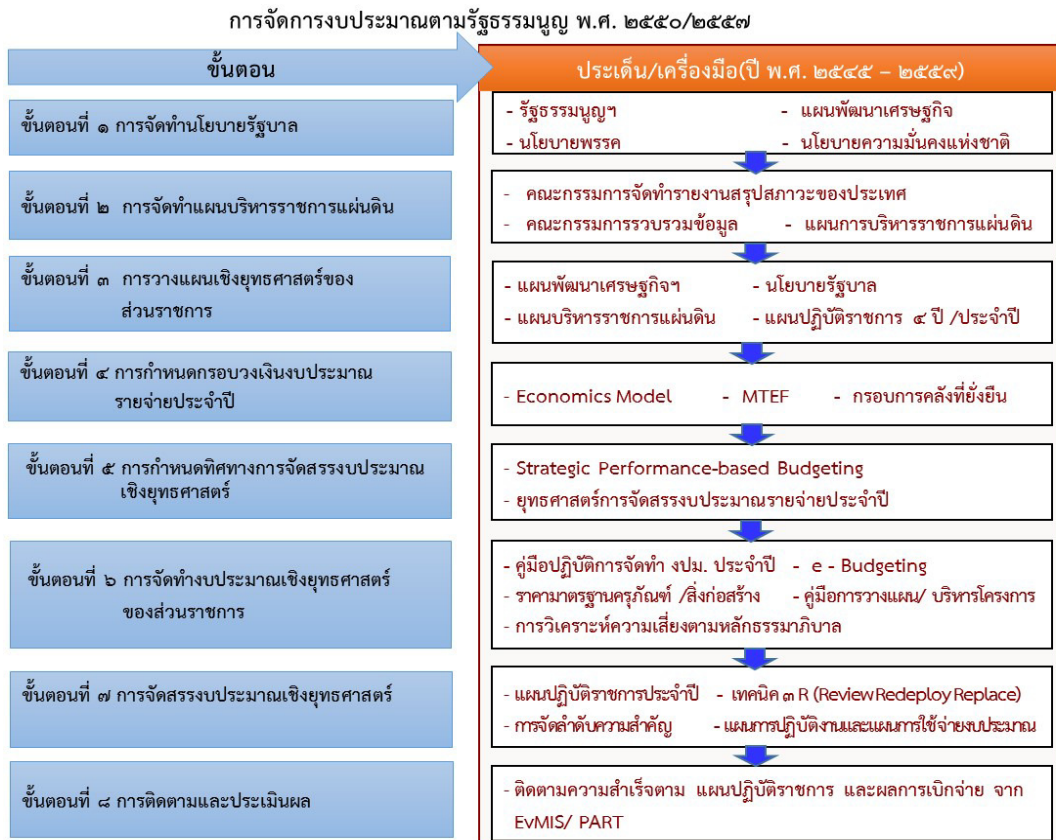
การอนุมัติและการบริหารงบประมาณ

ขั้นตอนที่ ๗ การจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ สำนักงานประมาณอาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณเบื้องต้นก่อนที่จะจัดทำคำขอจริงผ่านระบบ e-Budgeting โดยสำนักงานประมาณต้องพิจารณาจากแผนปฏิบัติการประจำปีของส่วนราชการ การจัดลำดับความสำคัญตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงาน ผลที่คาดว่าจะได้รับ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งสำนักงานประมาณจะพิจารณางบประมาณโดยใช้เทคนิค ๓ R (Review Redeploy Replace) เพื่อทบทวนค่าใช้จ่ายเดิมที่ไม่สำคัญและไม่จำเป็นเร่งด่วน เพื่อทบทวนโครงการและพิจารณายกเลิกหรือขยายผลการดำเนินการเพื่อไปเพิ่มเติมงบประมาณให้แก่ผลิต โครงการหรือกิจกรรมที่มีความสำคัญตามนโยบายรัฐบาล หรือมีความจำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา และมีผลบังคับใช้แล้วส่วนราชการจะจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณต่อไป

การติดตามและประเมินผล

ขั้นตอนที่ ๘ การติดตามและประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำนักงานประมาณจะติดตามผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณจากระบบ EvMIS และประเมินผลสำเร็จในการดำเนินงานจากเครื่องมือ PART (Performance Assessment Rating Tool)

แผนภาพที่ ๔ - ๑ แสดงการจัดการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐/๒๕๕๗



ปัญหาและอุปสรรค

การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สามารถวิเคราะห์ตามกระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้ดังนี้

๑. ด้านการวางแผนและจัดทำงบประมาณ

๑.๑ การทบทวนผลสำเร็จ/ผลสัมฤทธิ์ และผลการดำเนินงานของส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐ มิได้นำมาใช้ในการพิจารณาค่าของงบประมาณอย่างจริงจัง มีการติดตามประเมินผล เป็นไปอย่างกว้างๆไม่ชัดเจนหรือดำเนินการเฉพาะงานโครงการที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล แม้ว่า ในกระบวนการงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีการกำหนดขั้นตอนให้ พิจารณาทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จของ กระทรวงและหน่วยงาน รวมทั้งมีการทบทวนกรณีดังกล่าวในแผนงานบูรณาการก็ตาม เนื่องจากข้อมูล ผลการดำเนินงานของส่วนราชการและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามระบบ EvMIS ผลสำเร็จที่จะ

สะท้อนการดำเนินงานตามเป้าหมายและตัวชี้วัดตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร รวมทั้งอาจมีความล่าช้าในการดำเนินการ

๑.๒ การวางแผนงบประมาณที่ผ่านมามีกรอบการวางแผนล่วงหน้าในระยะสั้นถึงระยะปานกลางเท่านั้น กล่าวคือมีระยะปานกลาง ๔-๕ ปี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการใช้กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) ซึ่งมีระยะเวลา ๔-๕ ปีตามปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและล่วงหน้า ๓ ปี นอกจากนี้ยังใช้แผนปฏิบัติการ ๔ ปี ของกระทรวง/หน่วยงาน รวมทั้งแผนแม่บทต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีช่วงระยะเวลา ๔-๕ ปี และใช้แผนระยะสั้นคือ แผนปฏิบัติการประจำปีและค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑.๓ การกำหนดนโยบายงบประมาณและกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีช่วงระยะเวลาในการพิจารณาที่จำกัด เป็นการวางแผนล่วงหน้าประมาณ ๙ เดือน เพื่อที่จะพยากรณ์เศรษฐกิจอีก ๑๒ เดือน รวมเป็น ๒๑ เดือน จึงอาจมีความคลาดเคลื่อนจากสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ในการดำเนินการที่ผ่านมามีการจัดประชุม ๔ หน่วยงานกลางได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อพิจารณาโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ซึ่งจะทำให้การศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมของสภาวะเศรษฐกิจและแนวโน้มเศรษฐกิจในแต่ละปี ซึ่งมักจะจัดให้มีการประชุมและสรุปผลเพื่อกำหนดนโยบายงบประมาณว่าจะเป็นงบประมาณแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล และจะมีกรอบวงเงินงบประมาณ การประมาณการรายได้ การก่อหนี้สาธารณะ และหารายได้ไม่เพียงพอ แต่จะใช้งบประมาณแบบขาดดุลจะต้องกู้เงินหรือก่อหนี้สาธารณะเพื่อกำหนดเป็นกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมักจะมีการประชุมในช่วงปลายเดือนธันวาคมและสรุปตัวเลขประมาณต้นเดือนมกราคมเพื่อสำนักงานงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๔ การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปียังมีจุดอ่อนที่จะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดให้ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ตามนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างชัดเจน รวมทั้งที่ผ่านมามีผลสำเร็จในการดำเนินงานตามเป้าหมายตัวชี้วัดดังกล่าว ยังไม่มีการรายงานที่ชัดเจน และจะทวีความยากลำบากหรือซับซ้อนยิ่งขึ้นในการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด หากมีแผนในระยะยาวเช่น กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนการปฏิรูปประเทศ (ประมาณ ๕ ปี) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนแม่บทต่างๆ

๑.๕ ระบบงบประมาณและการจัดทำงบประมาณจะต้องมีการปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้นตามทิศทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ เนื่องจากอยู่ในระหว่างการปรับเปลี่ยนโดยกำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะมีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาวโดยมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งมีการปฏิรูปประเทศซึ่งจะต้องมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ตลอดจนการจัดการงบประมาณต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรร

งบประมาณให้กับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการตามหน้าที่พื้นฐานของรัฐและของหน่วยงานตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง

๑.๖ การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการตามแผนงานบูรณาการขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบายเนื่องจากเป็นแผนงานรายปี แม้ว่าจะเป็นงบประมาณที่สำคัญตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Agenda) มีการกำหนดเจ้าภาพและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติงานรวมทั้งติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมักเน้นให้มีการประชุมในช่วงการจัดทำงบประมาณ การประชุมเพื่อกำกับดูแลและการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ยังมีน้อยหรือไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ดังนั้นการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ที่จะต้องประมวลจากผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆจึงไม่ชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๑.๗ การจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการ/หน่วยงานผ่านระบบ e-Budgeting ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากตัวระบบที่มีการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมต้องมีการทำความเข้าใจในการบันทึกข้อมูล ส่วนราชการและหน่วยงานไม่บันทึกข้อมูลหรือรายละเอียดให้ครบถ้วนเพื่อประกอบการพิจารณางบประมาณ นอกจากนี้หลายหน่วยงานยังมีการปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเนื่องจากไม่ใช่สายงานหลักของหน่วยงานทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในการบันทึกข้อมูล

๑.๘ ค่าของงบประมาณของหลายส่วนราชการ/หน่วยงานไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมอบให้เป็นเรื่องของกองนโยบายหรือกองคลังและเจ้าหน้าที่ จึงเป็นการรวบค่าของงบประมาณจากหน่วยงานภายในต่างๆทำให้วงเงินค่าขอมียังจำนวนมากเกินความจำเป็น ขาดการให้ความสำคัญจากผู้บริหารของหน่วยงานที่จะจัดลำดับความสำคัญ หรือบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภายใน นอกจากนี้บางหน่วยงานยังไม่ตรวจสอบการจัดทำค่าของงบประมาณให้สอดคล้องกับคู่มือปฏิบัติ มาตรฐานและหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ

๑.๙ การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมมีการนำมาใช้ค่อนข้างน้อยเน้นการนำมาใช้ในระดับท้องถิ่นและจังหวัดเป็นหลัก จากผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าการจัดทำงบประมาณในระดับท้องถิ่นประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมสูงมากเนื่องจากใกล้ชิดกับความเป็นอยู่ของประชาชน ในระดับจังหวัดแม้มีผู้แทนของท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาสังคมเป็นกรรมการแต่ยังขาดความเข้มข้นที่จะสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ แผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัดขาดการบูรณาการและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะท้องถิ่นรับแผนพัฒนาจังหวัดที่เสร็จแล้วไปทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

๒. ด้านการบริหารงบประมาณ

๒.๑ ยังมีหลายส่วนราชการมีการดำเนินการที่ล่าช้ากว่าเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนดตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากมีการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อดึงเงินคืนและไปจัดสรรงบประมาณให้กับงาน/โครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานที่สอดคล้องกับนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาล มีความจำเป็นเร่งด่วนและมีความพร้อมในการดำเนินงานนอกจากนี้ยังมีการขออนุมัติยกเว้นเพื่อขยายเวลาการดำเนินงานตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี

๒.๒ ยังมีบางส่วนราชการ/หน่วยงานที่มาขอโอนเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณสะท้อนถึงปัญหาความไม่พร้อมของหน่วยงาน เช่น การขอปรับปรุงแบบรายการสิ่งก่อสร้างเนื่องจากไม่เหมาะสมกับการใช้งานและสภาพพื้นที่ในปัจจุบัน การขอเปลี่ยนแปลงพื้นที่เนื่องจากมีหน่วยงานอื่นมาดำเนินการแล้ว (ซ้ำซ้อน) หรือไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการในพื้นที่เขตป่าสงวน หรือยกเลิกโครงการเนื่องจากไม่ได้รับมอบพื้นที่ หรือได้รับการต่อต้านจากประชาชน

๓. ด้านการติดตามประเมินผล

๓.๑ การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐบาลการบูรณาการเพื่อใช้ข้อมูลร่วมกัน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ สำนักงาน กพร. มีหน้าที่หลักในการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพในดำเนินการของหัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ สำนักงานประมาณ มีหน้าที่ในการจัดเตรียมนโยบายและแผนการงบประมาณ จัดสรรงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล รวมทั้งจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี บริหารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ประเมินแผนงานและโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบการตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำเขตตรวจราชการส่วนกลาง และประจำเขตตรวจราชการในส่วนภูมิภาค ผู้ตรวจราชการกระทรวง/กรม เป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินทำหน้าที่สอดส่อง ดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวง/อธิบดี

๓.๒ ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของส่วนราชการและหน่วยงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงานทั้ง ๒ ระดับ โดยเชื่อมโยงกันกับระดับชาติตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณแต่ยังไม่สามารถประมวลและวัดผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม

๔. ด้านการจัดการงบประมาณตามองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๑ การจัดทำงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความยุ่งยากในการจัดสรรงบประมาณและมีขั้นตอนที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป ในการจัดทำคำของบประมาณจะมี

ขั้นตอนที่แตกต่างจากส่วนราชการโดยทั่วไปเนื่องจากไม่มีรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์กรดังกล่าวจะเป็นผู้ลงนามในคำขอตั้งงบประมาณเพื่อกราบเรียนนายกรัฐมนตรีและในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และโดยที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของทั้งรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ และหากองค์กรดังกล่าวเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่สามารถยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงได้ โดยที่หลักเกณฑ์การแปรญัตติเพิ่มงบประมาณมักจะกำหนดให้จัดทำงานโครงการหรือกิจกรรมที่ตอบสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล หรือมีความสำคัญ จำเป็นเร่งด่วน และมีความพร้อมแต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีหน้าที่ในการดำเนินงานที่ตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและหากไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็มักจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

๔.๒ รัฐบาลต้องมีภาระในการจัดสรรรายได้และงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยมีเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ (Area) และสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐบาลได้จัดสรรรายได้ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้จำนวน ๔๔๑,๘๐๐ ล้านบาท และจัดสรรเงินอุดหนุนให้จำนวน ๒๔๖,๐๙๑.๖ ล้านบาท รวม ๖๘๗,๘๙๑.๖ ล้านบาท ซึ่งสูงขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ที่ได้รับจัดสรรจำนวน ๖๕๖,๔๙๙.๙ ล้านบาท

สรุป

การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีการวิเคราะห์โดยนำเสนอผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ ด้าน คือ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณขององค์กรอิสระ(รวมศาล)เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการณ์ โดยทั่วไปของการจัดการงบประมาณที่ผ่านมาถึงปัจจุบันและให้ข้อคิดเห็นการปรับเปลี่ยนการจัดการงบประมาณเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกาศใช้แล้ว นอกจากนี้ในช่วงที่ผ่านมาที่มีการใช้รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ได้ข้อค้นพบภาพรวมการจัดการงบประมาณมีขั้นตอน ประเด็นและเครื่องมือสำคัญที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน ๘ ขั้นตอน คือขั้นตอนที่ ๑ การจัดทำนโยบายรัฐบาล ขั้นตอนที่ ๒ การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน ขั้นตอนที่ ๓ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ ขั้นตอนที่ ๔ การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขั้นตอนที่ ๕ การกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ ขั้นตอนที่ ๖

การจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ ขั้นตอนที่ ๗ การจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ ขั้นตอนที่ ๘ การติดตามและประเมินผล

ส่วนปัญหาและอุปสรรคสำคัญมีดังนี้

๑. การทบทวนผลสำเร็จ/ผลสัมฤทธิ์ และผลการดำเนินงานของส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐมิได้นำมาใช้ในการพิจารณาค่าของงบประมาณอย่างจริงจัง

๒. การวางแผนงบประมาณที่ผ่านมาีกรอบการวางแผนล่วงหน้าในระยะสั้นถึงระยะปานกลางเท่านั้น

๓. การกำหนดนโยบายงบประมาณและกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีช่วงระยะเวลาในการพิจารณาที่จำกัด เป็นการวางแผนล่วงหน้าประมาณ ๙ เดือน เพื่อที่จะพยากรณ์เศรษฐกิจอีก ๑๒ เดือน รวมเป็น ๒๑ เดือน จึงอาจมีความคลาดเคลื่อนจากสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้

๔. การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปียังมีจุดอ่อนที่จะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดให้ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ตามนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างชัดเจน

๕. ระบบงบประมาณและการจัดทำงบประมาณจะต้องมีการปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้นตามทิศทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ

๖. การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการตามแผนงานบูรณาการขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบายเนื่องจากเป็นแผนงานรายปี

๗. การจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการ/หน่วยงานผ่านระบบ e-Budgeting ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๘. ค่าของงบประมาณของหลายส่วนราชการ/หน่วยงานไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรเนื่องจากมอบให้เป็นเรื่องของกองนโยบายหรือกองคลังและเจ้าหน้าที่

๙. การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมมีการนำมาใช้ค่อนข้างน้อยเน้นการนำมาใช้ในระดับท้องถิ่นและจังหวัดเป็นหลัก

๑๐. ยังมีหลายส่วนราชการมีการดำเนินการที่ล่าช้ากว่าเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนดตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

๑๑. ยังมีบางส่วนราชการ/หน่วยงานที่มาขอโอนเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณสะท้อนถึงปัญหาความไม่พร้อมของหน่วยงาน

๑๒. การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐขาดการบูรณาการเพื่อใช้ข้อมูลร่วมกัน

๑๓. ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของส่วนราชการและหน่วยงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณยังไม่มีคุณภาพชัดเจนเท่าที่ควร

๑๔. การจัดทำงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความยุ่งยากในการจัดสรรงบประมาณและมีขั้นตอนที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป

๑๕. รัฐบาลต้องมีภาระในการจัดสรรรายได้และงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาเรื่องการจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะศึกษาถึงการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในปัจจุบันทั้งกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการงบประมาณซึ่งอยู่ในช่วงปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปและพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะการพัฒนาการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ สนับสนุนการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้เกิดความ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาในครั้งนี้มีคุณภาพสูงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ขอบเขต และวิธีการดำเนินการวิจัยตามกรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา ผ่านการศึกษารายงานงบประมาณในปัจจุบันก่อนที่จะนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ มาใช้ในบทที่ ๓ และเมื่อเริ่มนำมาใช้มีสภาพปัญหาอุปสรรคที่สำคัญอะไรบ้าง รวมทั้งคาดการณ์สภาพปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งประมวลจาก ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจน ประสบการณ์โดยตรงของผู้ศึกษา จึงได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นรูปแบบ (model) การจัดการ งบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนและประเด็น/ เครื่องมือสำคัญในแต่ละขั้นตอนซึ่งเป็นไปตามกระบวนการงบประมาณและแนวคิดและหลักการสำคัญ ที่เกี่ยวข้องในการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาการจัดการงบประมาณ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะเพื่อ แก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไป

ข้อเสนอแนะ

๑. รูปแบบ (model) การจัดการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ซึ่งเป็นไปตามแผนภาพที่ ๕-๑ แสดงการจัดการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีสาระสำคัญดังนี้

๑.๑ ขั้นตอน และประเด็น/เครื่องมือที่สำคัญ

๑.๑.๑ การจัดทำและวางแผนงบประมาณ

ขั้นตอนที่ ๑ กรอบนโยบายตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีองค์ประกอบ สำคัญเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (ประมาณ ๒๐ ปี) เพื่อวางแผนและกำหนดแนวทางการจัดทำ นโยบายและยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาวให้ทุกภาคส่วนขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อ ถ่ายทอดแนวทางการพัฒนาสู่การปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาอย่างต่อเนื่องและมีการบูรณาการ และสร้าง

ความเข้าใจถึงอนาคตของประเทศไทยร่วมกัน และเกิดการรวมพลังของทุกภาคส่วนในสังคมทั้งประชาชน เอกชน ประชาสังคม ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งจะต้องจัดทำเป็นกฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระสำคัญที่พึงมีและต้องมีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนด้วย กรอบการปฏิรูปประเทศ ซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูป การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาการดำเนินการปฏิรูปประเทศในทุกด้าน ซึ่งจะต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้านภายในหนึ่งปี รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังจะบรรลุในระยะเวลาห้าปี

ขั้นตอนที่ ๒ การจัดทำนโยบายรัฐบาล การจัดทำนโยบายรัฐบาลโดยมีฐานมาจากยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี กรอบการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลที่หาเสียงกับประชาชนด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปอย่างมีทิศทาง มีกรอบการดำเนินการที่ชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพที่จะกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งเป็นต้นทางในการแปลงแผนการปฏิบัติงานของกระทรวง/หน่วยงานของรัฐต่อไป

ขั้นตอนที่ ๓ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ โดยที่การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ/หน่วยงาน จะต้องมีการวางแผนเพื่อขับเคลื่อนประเทศให้สอดคล้องและยึดโยงมาจากยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี กรอบการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล โดยมีข้อเสนอให้จัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการ ๕ ปี เพื่อสามารถถ่ายทอดเป้าหมายและตัวชี้จากยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีระยะเวลา ๕ ปีให้กับส่วนราชการ/หน่วยงานต่างๆของรัฐให้มีผู้รับผิดชอบเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ก่อนที่ส่วนราชการ/หน่วยงานจะไปจัดทำ แผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อไป

ขั้นตอนที่ ๔ การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ ในขั้นตอนการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณนั้นมีการนำ Model ทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เช่น อัตราเงินเฟ้อ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด อัตราการว่างงาน มีการวิเคราะห์เพื่อกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) ซึ่งมีการพัฒนาไปสู่กรอบประมาณการทางการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework-MTFF) และกรอบประมาณการทางการคลังระยะยาว(Long Term Fiscal Framework-LTFF) ซึ่งจะเป็นการประมาณการรายรับและรายจ่ายระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการจัดทำงบประมาณสองขา นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงกรอบการคลังที่ยั่งยืน ที่จะต้องพิจารณาถึง รายรับ รายจ่าย การก่อหนี้สาธารณะ การบริหารทางการเงินการคลังให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า โปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้

ขั้นตอนที่ ๕ การกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ให้ความสำคัญกับความสอดคล้องและถ่ายทอดเป้าหมายและประเด็นยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับ(ร่าง)ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายรัฐบาลและแผนแม่บทอื่นๆ เป็นกรอบการดำเนินงานของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น นำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำค่าของงบประมาณ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ที่ให้ความสำคัญกับการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน มีการกำหนดพันธกิจขององค์กร เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ แผนงาน โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน

ขั้นตอนที่ ๖ การจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ นอกจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นจะต้องจัดทำค่าของงบประมาณตามกรอบของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณได้จัดทำคู่มือปฏิบัติการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี คู่มือราคามาตรฐานครุภัณฑ์/สิ่งก่อสร้าง คู่มือการวางแผน/บริหารโครงการ และวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(จำนวน ๗,๘๕๓ แห่งรวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) บันทึกข้อมูลค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในระบบ e-Budgeting ซึ่งสำนักงบประมาณจะพัฒนาไปสู่ Smart e-Budgeting เพื่อใช้ในกระบวนการจัดการงบประมาณทั้งระบบ ทั้งในการพิจารณารายละเอียดค่าของงบประมาณและสรุปผล การบริหารงบประมาณ เช่น การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

๑.๑.๒ การอนุมัติและบริหารงบประมาณ

ขั้นตอนที่ ๗ การจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ สำนักงบประมาณ จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงาน โดยใช้เทคนิค ๓ R ในการพิจารณางบประมาณ Review คือ การพิจารณาทบทวนปรับลดงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับการจัดสรรในปีก่อนหน้า เช่น มีการขอโอนเปลี่ยนแปลงไปทำกิจกรรมอื่นที่ไม่ได้เป็นไปตามแผน การปรับลดงบประมาณที่ไม่กระทบต่อเป้าหมายที่จะดำเนินการ Redeploy คือ การพิจารณาทบทวน วางแผน และตัดสินใจ เพื่อดำเนินการชะลอหรือยกเลิกหรือปรับลดเป้าหมายหรือปรับลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของโครงการ/กิจกรรมเดิม Replace คือ การพิจารณาวางแผนและตัดสินใจ เพื่อพิจารณากำหนดทางเลือกต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมใหม่ หรือเพิ่มเป้าหมายในกิจกรรมเดิม หรือเพิ่มค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในกิจกรรมที่สนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล หรือเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญ จำเป็นเร่งด่วนและมีความพร้อมในการดำเนินการ โดยนำวงเงินงบประมาณจากการปรับลดงบประมาณ (Review/Redeploy) มาจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม นอกจากเทคนิค ๓ R ยังให้ความสำคัญกับการลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมตามทิศทางพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาล จำนวนผู้ได้รับประโยชน์หรือได้รับ

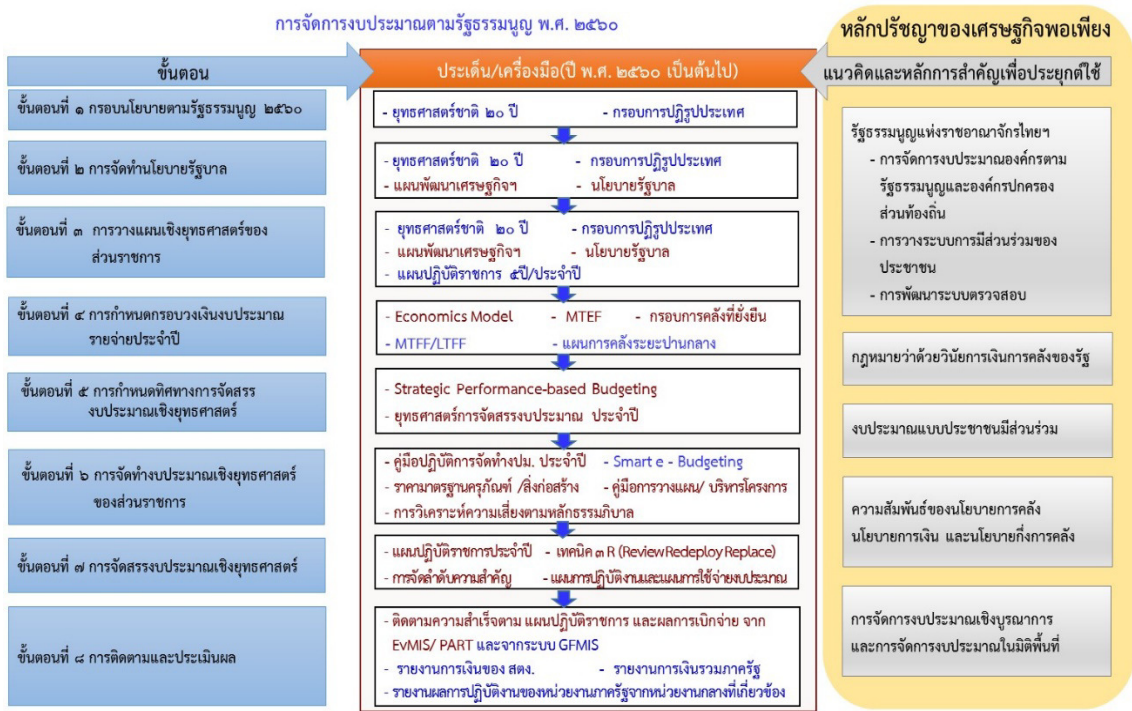
ผลกระทบ ความรุนแรงของปัญหา และความพร้อมในการดำเนินการของหน่วยงาน ทั้งนี้เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาและมีผลบังคับใช้แล้วส่วนราชการจะจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณต่อไป และสำนักงบประมาณจะกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบบริหารงบประมาณซึ่งจะต้องปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่

๑.๑.๓ การติดตามและประเมินผล

ขั้นตอนที่ ๘ การติดตามและประเมินผล เป็นการติดตามความสำเร็จตาม แผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และผลการเบิกจ่ายจาก EvMIS และจากระบบ GFMS รวมทั้งประเมินผลสำเร็จในการดำเนินงานจากเครื่องมือ PART (Performance Assessment Rating Tool) และมีข้อเสนอให้มีการนำรายงานการเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รายงานการเงินรวมของภาครัฐ (ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบตามร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ) รายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว (ข้อเสนอสำนักงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่)นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่จะต้องติดตามประเมินผล และรายงานผลปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑.๒ แนวคิดและหลักการสำคัญเพื่อประยุกต์ใช้ ซึ่งจะช่วยในการพัฒนาการจัดการงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญ คือ หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งจะเป็นกรอบที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กับแนวคิดและหลักการสำคัญในเรื่องอื่นด้วย หลักการและแนวคิดตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยเฉพาะ การจัดการงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาระบบตรวจสอบ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ งบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วม ความสัมพันธ์ของนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายกึ่งการคลัง การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการและการจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่

แผนภาพที่ ๕ - ๑ แสดงการจัดการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



๑.๓ แนวคิดและหลักการสำคัญเพื่อประยุกต์ใช้และประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมตามแผนภาพที่ ๕-๒ แสดงแนวคิดและหลักการสำคัญและประเด็นที่ควรพิจารณาหรือศึกษาเพิ่มเติมซึ่งจะช่วยในการพัฒนาการจัดการงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑.๓.๑ หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จะมีประเด็นสำคัญที่สมควรจะทั้งประเด็นให้มีการศึกษาเพิ่มเติม เช่น

๑.๓.๑.๑ งบประมาณสมดุลหรือการจัดทำนโยบายงบประมาณแบบสมดุล(ช่วงไหน เมื่อไหร่ อย่างไร เพราะเหตุใด)

๑.๓.๑.๒ กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (จะพิจารณาแค่กรอบวงเงินและนโยบายงบประมาณ การก่อหนี้สาธารณะ วงเงินบลงทุน หรือจะมีประเด็นอะไรเพิ่มเติม)

๑.๓.๑.๓ การบริหารความเสี่ยง(จะพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาล การจัดการทางการเงิน ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ความเสี่ยงในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ หรืออย่างไร)

๑.๓.๑.๔ การจัดทำ/วิเคราะห์โครงการอย่างมีคุณภาพ (มีเหตุผล คุ่มค่า ประหยัด มีประสิทธิภาพควรคำนึงหลักการ วิธีการปฏิบัติในเรื่องใดบ้าง)

๑.๓.๑.๕ การขยายโครงการตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง/
โครงการพระราชดำริ (จะเป็นการขยายผลโครงการที่มีอยู่เดิม หรือจัดทำโครงการใหม่ที่ใช้หลักปรัชญา
ของเศรษฐกิจพอเพียง การขับเคลื่อนหรือกลยุทธ์ในการขยายผลการดำเนินงาน ฯลฯ)

๑.๓.๑.๖ การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals)
(การศึกษาเปรียบเทียบหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนกับสหประชาชาติ การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่
เหมาะสมกับสังคมไทยจากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ฯลฯ)

๑.๓.๑.๗ การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก (การสร้างอาชีพและชีวิตความ
เป็นอยู่ของกลุ่มอาชีพสำคัญของประเทศ เช่น ชาวนา ชาวสวน ชาวไร่ การรวมกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์
ชุมชน การรวมกลุ่มประชารัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจหมู่บ้าน/ชุมชน ฯลฯ)

๑.๓.๒ หลักการและแนวคิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๓.๒.๑ การจัดการงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การวิเคราะห์ความพอเพียงของงบประมาณที่จะใช้ตามอำนาจ
หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ในการขอแปรญัตติเพิ่มขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ
การจัดสรรรายได้และการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น

๑.๓.๒.๒ การวางระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การมีส่วน
ร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหาร

๑.๓.๒.๓ การพัฒนาระบบตรวจสอบ ได้แก่ การพัฒนาระบบ
ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๑.๓.๓ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

๑.๓.๓.๑ การกำหนดนโยบายการคลังบนพื้นฐานทางการคลังที่ยั่งยืน
๑.๓.๓.๒ การจัดทำงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ
คุ้มค่า

๑.๓.๓.๓ การจัดการรายได้ การบริหารการเงินการคลังที่มี
ประสิทธิภาพ โปร่งใส

๑.๓.๓.๔ การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง

๑.๓.๔ งบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วม

๑.๓.๔.๑ รูปแบบ แนวทางการมีส่วนร่วมระดับประเทศ จังหวัด
ท้องถิ่น

๑.๓.๔.๒ การกำหนดกรอบวงเงินเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ
ประชาชน

๑.๓.๕ ความสัมพันธ์ของนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายกึ่ง
การคลัง

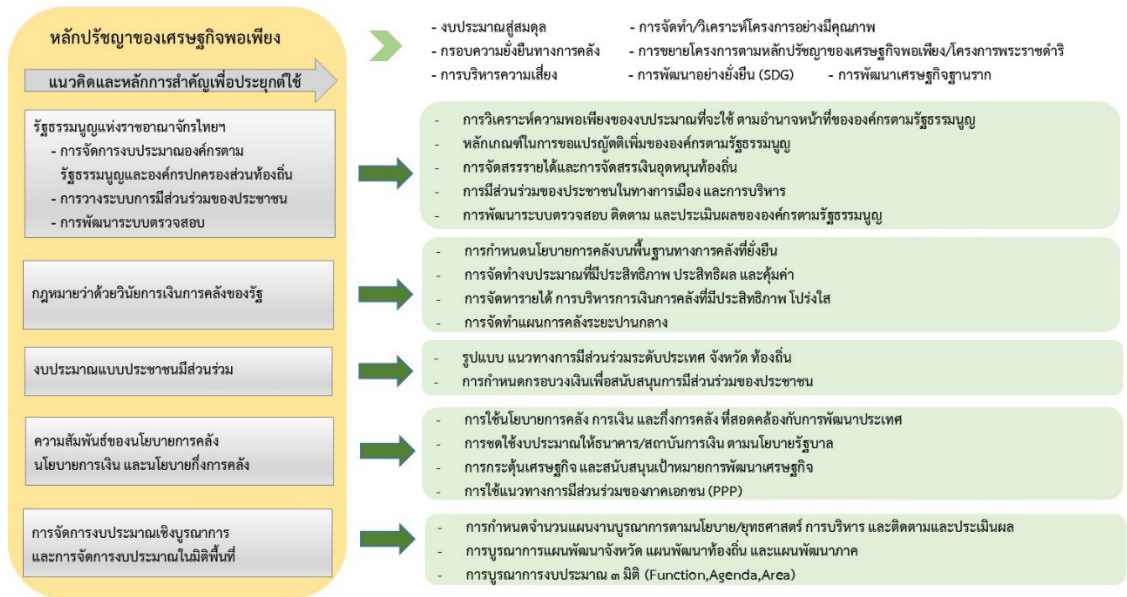
๑.๓.๕.๑ การใช้นโยบายการคลัง นโยบายการเงิน นโยบายกึ่งการคลัง
ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

๑.๓.๕.๒ การชดเช้งงบประมาณให้ธนาคาร/สถาบันการเงินตาม
นโยบายรัฐบาล

- ๑.๓.๕.๓ การกระตุ้นเศรษฐกิจ และสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ
- ๑.๓.๕.๔ การใช้แนวทางการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน(Public Private Partnerships-PPP)
- ๑.๓.๖ การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการและการจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่
- ๑.๓.๖.๑ การกำหนดจำนวนแผนงานบูรณาการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การกำกับดูแล การบริหารงาน และการติดตามประเมินผล
- ๑.๓.๖.๒ การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาภาค
- ๑.๓.๖.๓ การบูรณาการงบประมาณ ๓ มิติ (Function Agenda Area)

แผนภาพที่ ๕ - ๒ แสดงแนวคิดและหลักการสำคัญและประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติม

แนวคิดและหลักการสำคัญและประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติม



๒. หลักการทั่วไป

๒.๑ การพัฒนาหลักความครอบคลุมการงบประมาณสู่การพัฒนาความครอบคลุมทางการเงินการคลังเพื่อประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ

ซึ่งมิใช่แค่พิจารณาในกรอบของเงินงบประมาณ หรือดูเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานว่ามีเท่าใดเท่านั้น แต่ควรพิจารณาให้เข้มข้นยิ่งขึ้นจากแผนพัฒนาหรือจัดหารายได้ของหน่วยงานซึ่งควรมอบให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ มิใช่แค่ส่งข้อมูลประมาณการรายได้รวมทั้งจะต้องจัดให้มีรายงานการใช้จ่ายรายได้หรือเงินนอกงบประมาณ(รายปี)ให้กับสำนักงบประมาณ

ทั้งนี้รายงานงบการเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในหลักการควรตรวจรับรองให้แล้วเสร็จทันการพิจารณางบประมาณในแต่ละปีด้วย

๒.๒ การพัฒนากรอบความยั่งยืนทางการคลังให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับวินัยทางการเงินการคลังและหลักธรรมาภิบาล

เพื่อให้สอดคล้องกันเป็นระบบ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายทางการคลังและงบประมาณและนโยบายการเงิน นโยบายกึ่งการคลัง นโยบายการก่อหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง แผนทางการคลังระยะปานกลาง รวมทั้งรายงานและระบบการตรวจสอบทางการเงินการคลัง ที่มีความชัดเจน มีประสิทธิภาพและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับวินัยทางการเงินการคลังที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดไว้ รวมทั้งแนวทางการพัฒนาของสำนักงานงบประมาณที่จะเพิ่มการพิจารณาจากที่ใช้กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) พัฒนาไปสู่กรอบประมาณการทางการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework : MTFF) และกรอบประมาณการทางการคลังระยะยาว (Long Term Fiscal Framework : LTFF) ซึ่งเปรียบเสมือนการพิจารณางบประมาณสองขา (รายรับและรายจ่าย) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่จะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ตลอดจนสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

๓. การวางแผนและจัดหางบประมาณ

๓.๑ การสร้างกระบวนการทบทวนเป้าหมาย ตัวชี้วัดและรายงานผลสำเร็จ/ผลสัมฤทธิ์ให้มีความสำคัญในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณตามผลสำเร็จที่สะท้อนขีดความสามารถ ความพร้อมและความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

ซึ่งอาจทำได้โดยการปรับปรุงให้ใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการรายงานข้อมูลควบคู่ไปการวิเคราะห์และการติดตามประเมินผลเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ตั้งไว้หรือจัดเวทีให้มีการรายงานผลการดำเนินงานโดยมีหน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการติดตามประเมินผลเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ และนำผลการดำเนินงานดังกล่าวไปใช้ในการพิจารณาปรับลด ขะลอก หรือยกเลิกโครงการเนื่องจากการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพหรือโครงการ/กิจกรรมนั้นหมดความจำเป็น ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อพัฒนาไปสู่การรายงานผลสำเร็จตามเป้าหมายและตัวชี้วัดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และนำไปสู่การติดตามและประเมินผลสำเร็จตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ทั้ง ๓ ระดับกล่าวคือระดับกรม กระทรวงและระดับชาติได้อย่างสมบูรณ์

๓.๒ สำนักงานงบประมาณได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณโดยมีการจัดทำพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณขึ้นใหม่ให้ความยืดหยุ่นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยเป็นร่างที่ผ่านการตรวจจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนในหลายประเด็นสำคัญคือ

๓.๒.๑ ความหมายในส่วนของคำว่า “หน่วยรับงบประมาณ” คือ หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาทนายความด้วย ซึ่งเปิดกว้างขึ้น โดยหน่วยงานของรัฐ หมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม

ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

๓.๒.๒ เอกสารประกอบงบประมาณประจำปีเพิ่มเติมจากเดิมคือ จะต้องมียกชี้แจงถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงแล้ว

๓.๒.๓ สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาลเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งในประเด็นดังกล่าวทำให้มีข้อมูลสำคัญที่จะกำหนดนโยบายและกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓.๒.๔ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณจะต้องมีการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณ

๓.๒.๕ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่ในการรวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ

๓.๒.๖ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการทำหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ โดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

๓.๒.๗ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

๓.๒.๘ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณจะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่ การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน และการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนบุคลากรภาครัฐ

๓.๒.๙ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้

๓.๒.๑๐ กำหนดให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนห้าหมื่นล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ใน

กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ ทั้งนี้ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้วให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไปในโอกาสแรก

๓.๒.๑๑ ในกรณีที่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณใดไม่ได้ตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และรายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อทราบ และในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เหมาะสม

๓.๓ เห็นควรให้มีการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการตามแผนงานบูรณาการซึ่งเป็นงบประมาณตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Agenda) เป็นระยะเวลา ๔ ปี

เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาของรัฐบาล รวมทั้งปรับบทบาทคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานไปเป็นคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณและบริหารจัดการในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผน พิจารณากลับกรองโครงการ พร้อมทั้งจัดทำแผนบูรณาการระยะปานกลาง(สี่ปี) ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติงานและติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

๓.๔ กระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้บริหารของส่วนราชการ/หน่วยงานให้ความสำคัญกับการจัดทำค่าของงบประมาณ

โดยมีการทบทวนการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดการให้บริการของกระทรวงหรือหน่วยงานที่ชัดเจน รวมทั้งติดตามผลการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าบรรลุเป้าหมายหรือมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด มีลำดับความสำคัญของงาน/โครงการ หรือกิจกรรมตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลหรือภารกิจพื้นฐานตามกฎหมายอย่างไร มีการบูรณาการกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง อย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบรายละเอียดงบประมาณให้สอดคล้องกับคู่มือปฏิบัติการ บัญชีราคามาตรฐานและหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ รวมทั้งเร่งรัดการบันทึกข้อมูลค่าของงบประมาณในระบบ e-Budgeting ให้สอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเตรียมความพร้อมเพื่อจะดำเนินการได้ทันทีเมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณ หลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้แล้ว

๓.๕ ปรับปรุงการจัดทำงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพ

ซึ่งในส่วนของการขั้นตอนการจัดทำค่าของงบประมาณได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้มีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ที่ได้นำเสนอไปแล้ว ส่วนในการพิจารณารายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณนั้นควรจะได้มีการประสานงานเพื่อจัดส่งรายละเอียดให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาให้ครบถ้วนเพื่อสะท้อนถึงความสำคัญและความ

จำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓.๖ ปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

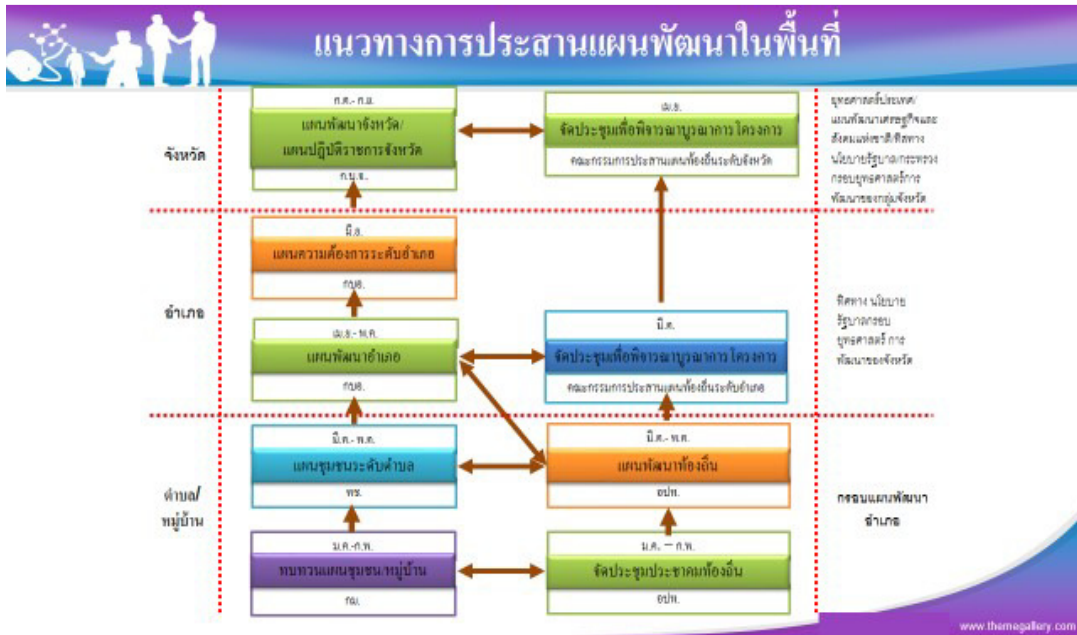
โดยรัฐจะต้องจัดระบบภาษีหรือจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาการจัดเก็บและการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอ โดยเงินงบประมาณหรือเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ขึ้นเป็นการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ไปพลางก่อน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถทางการคลังที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการจัดสรรภาษีหรือรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักความเท่าเทียมกันและลดความเหลื่อมล้ำความแตกต่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ๗,๘๕๑ แห่ง จะได้รับการแก้ไขให้ขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง จึงเห็นควรให้มีการเตรียมความพร้อมระบบการบริหารจัดการ เครื่องมืออุปกรณ์และพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ การบันทึกข้อมูลในระบบ e-Budgeting และรายงานผลการดำเนินงานเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๗ การพัฒนาแนวทางการประสานแผนพัฒนาพื้นที่และปฏิทินการดำเนินการให้สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณของประเทศอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

โดยประสานงานให้มีการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นภายในจังหวัด โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานหลักเพื่อนำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดที่มาจากนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศที่มีลักษณะทิศทางการจากบนลงล่าง(Top-down) รวมทั้งทิศทางการจากล่างสู่บน(Bottom-up) การจัดทำแผนในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ตำบลและอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และจัดให้มีการประสานการจัดทำแผนในแนวนอน(Horizontal) เช่น แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและแผนพัฒนาเทศบาลในพื้นที่เดียวกัน(ในระดับตำบล/หมู่บ้าน) เพื่อบูรณาการการทำแผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอ) และแผนพัฒนาจังหวัด(ในระดับจังหวัด)ให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งนี้การจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายนหรือไม่เกินเดือนตุลาคมเพื่อที่จะส่งต่อให้กระทรวงและหน่วยงาน (Function) นำแผนพัฒนาจังหวัดที่บูรณาการทุกแผนในพื้นที่อย่างมีคุณภาพแล้วไปจัดทำค่าของงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ตั้งรายละเอียดตามแผนภาพที่ ๕ - ๓ แสดงแนวทางการประสานแผนพัฒนาในพื้นที่

แผนภาพที่ ๕ - ๓ แสดงแนวทางการประสานแผนพัฒนาในพื้นที่



๓.๘ พัฒนาประสิทธิภาพการบูรณาการงบประมาณ ๓ มิติ คืองบประมาณตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Agenda) งบประมาณของกระทรวงและหน่วยงาน (Function) และงบประมาณมิติพื้นที่ (Area) โดยใช้มิติพื้นที่เป็นแกนกลางในการบูรณาการ

จากแผนภาพที่ ๕-๓ แสดงแนวทางการประสานแผนพัฒนาในพื้นที่จะเป็นรูปแบบ(model) สำคัญเพื่อใช้มิติพื้นที่ในแต่ละระดับเป็นแกนกลางในการบูรณาการงบประมาณ ๓ มิติ ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดจะต้องมีการบูรณาการงบประมาณตามภาระงานทั้ง ๓ มิติอย่างจริงจัง โดยจะต้องมีการบูรณาการใน ๓ ทิศทางด้วยกัน คือ ทิศทางเชิงนโยบายจากเบื้องบนลงล่าง (Top Down) ซึ่งเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล(Agenda) ทิศทางที่ ๒ เป็นเชิงมิติพื้นที่ในลักษณะเบื้องล่างสู่เบื้องบน (Bottom-Up) ที่เป็นแผนพัฒนาพื้นที่ระดับต่างๆ และแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของพื้นที่ และทิศทางที่ ๓ การบูรณาการงบประมาณด้านข้าง (Lateral) กับกระทรวงและหน่วยงาน (Function)ที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีการบูรณาการงบประมาณครบทั้ง ๓ มิติ ที่เป็นระบบและชัดเจน และเป็นข้อมูลสำคัญที่สมควรบังคับให้กระทรวงและหน่วยงานในส่วนกลางนำข้อเสนอจากแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไปจัดทำค่าของงบประมาณที่เป็นภาพรวมในระดับประเทศที่ตอบสนองต่อการบูรณาการงบประมาณทั้ง ๓ มิติ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและทิศทางการพัฒนาประเทศได้อย่างสมบูรณ์

๔. การติดตามประเมินผลและการพัฒนาระบบตรวจสอบ

๔.๑ ส่งเสริมให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานโดยบูรณาการและใช้ประโยชน์ข้อมูลร่วมกันกับหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน กพร. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง ควรมีการบูรณาการการใช้ข้อมูลในการติดตามประเมินผลหรือตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณอย่างจริงจัง เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่มีความครอบคลุม กว้างขวาง เชิงลึกและมีคุณภาพเพื่อประมวลผลหรือนำไปใช้ในการวางแผนหรือตัดสินใจสิ่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลเพื่อสะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนเป็นกระบวนการที่ช่วยป้องกันและลดการทุจริตอีกทางหนึ่งด้วย

๔.๒ การเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบหรือติดตามประเมินผลองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยในหลักการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สามารถตรวจสอบงบการเงินขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้ว แต่มีประเด็นคำถาม เช่น ใครจะเป็นผู้ตรวจสอบ สตง. ประชาชนจะตรวจสอบหรือติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้ได้หรือไม่เพียงใด รัฐสภาจะสามารถกำหนดรูปแบบการรายงานหรือติดตามประเมินผลขององค์กรเหล่านี้ได้หรือไม่ แม้ว่าจะสามารถเรียกมาชี้แจงผลการดำเนินงานได้ก็ตาม ดังนั้นจึงมีข้อเสนอสอดคล้องกับผู้ทรงคุณวุฒิที่สัมภาษณ์ว่าควรจะต้องกำหนดให้มีกฎหมายเพื่อเป็นเหมือนกติกาให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญรายงานผลการดำเนินงานโดยมีการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และวิธีการตรวจสอบและระบบการรายงานที่ชัดเจน โดยยังคงความเป็นอิสระแต่ทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งอาจให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือติดตามประเมินผลด้วย ตามวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งควรจะได้มีการศึกษาและวางระบบต่อไป

๕. การพัฒนาระบบงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วม

๕.๑ ให้มีการพัฒนาแนวคิดงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดรูปแบบและแนวทางการนำไปใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการงบประมาณ ทั้งในระดับประเทศ จังหวัด และท้องถิ่น โดย

๕.๑.๑ ในระดับประเทศเห็นควรดำเนินการตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในมาตรา ๗๗ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน...” ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณก็ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่ต่อประชาชนด้วย นอกจากนี้ในมาตรา ๗๘ ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้

อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงลดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน” ซึ่งเป็นหลักการโดยทั่วไปในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ

๕.๑.๒ ในระดับจังหวัด เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณจังหวัด เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการงบประมาณจังหวัดให้เป็นระบบมีแนวทางที่ชัดเจน โดยมีระดับของการมีส่วนร่วมที่เข้มข้นและมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ในประเด็นย่อยเกี่ยวกับ การระบุปัญหาความต้องการ การลำดับความสำคัญ โครงการ ระบบวิธีการคัดเลือกผู้แทนประชาชนเป็นกรรมการ รวมทั้งประเด็นการบริหารงานและติดตามประเมินผลแบบประชาชนมีส่วนร่วม เห็นควรให้สำนักงาน กพร.เป็นผู้รับผิดชอบ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งการรายงานหรือติดตามประเมินผลโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ โดยให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้อาจกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นกรอบวงเงินงบประมาณเฉพาะเพื่อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการงบประมาณเกือบทุกขั้นตอนให้มากที่สุดดังตัวอย่างจากโครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ (หมู่บ้านละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชน ซึ่งจะส่งผลถึงการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก และให้ประชาชนมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นในช่วงฤดูแล้ง ภายใต้กรอบแนวคิดที่ “เสนอโดยประชาชน ทำโดยประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วไทย” โดยให้ประชาชนมีอิสระในการดำเนินงานระดมความคิดเห็นในประชาคมหมู่บ้าน เพื่อสังเคราะห์ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในหมู่บ้านเสนอความต้องการผ่านโครงการและบริหารจัดการโครงการโดยใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน เป็นต้น

๕.๑.๓ ในระดับท้องถิ่น เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านผู้แทนที่มีระบบชัดเจนในการคัดเลือก การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลัง การรวมกลุ่มเพื่อเสนองาน/โครงการในการพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น รวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การพัฒนาระบบตรวจสอบและติดตามประเมินผลจากภาคประชาชน ฯลฯ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- งบประมาณ, สำนัก. **คู่มือปฏิบัติการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙.**
กรุงเทพฯ : สำนักงบประมาณ, ๒๕๕๘.
- งบประมาณ, สำนัก. **คู่มือปฏิบัติการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐.**
กรุงเทพฯ : สำนักงบประมาณ, ๒๕๕๙.
- งบประมาณ, สำนัก. สำนักนายกรัฐมนตรีนโยบายและศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
จรัส สุวรรณมาลา. **ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จในภาครัฐ:ความสัมพันธ์
ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่.** กรุงเทพฯ : ธนรัชการพิมพ์, ๒๕๕๖.
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. **การบริหารงานคลังรัฐบาล (เล่ม ๓) การบริหารงานคลังรัฐบาลจุลภาค ๑.**
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. **วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของ
ประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๔๗.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. **การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : บริษัท
เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, ๒๕๕๑.
**คู่มือการปฏิบัติด้านการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแผนงาน/
โครงการที่สำคัญตามนโยบายรัฐบาลฉบับผู้พิจารณาค่าของงบประมาณ.** กรุงเทพฯ:
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๓.
- ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. **รายงานฉบับสมบูรณ์(Final Report) การ
จัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting).** กรุงเทพฯ : สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕.
- ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. **รายงานการศึกษา
ฉบับสุดท้าย(Final Report) โครงการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจการ
ปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ภายใต้
โครงการพัฒนาขีดความสามารถการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
การมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจของส่วนราชการและภาคประชาชน.** กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.
- อรทัย ก๊กผล. **“การมีส่วนร่วมของประชาชน”. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน
(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).** กรุงเทพฯ:ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๑.

เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ หรือรายงานการวิจัย

คะเนียงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. “แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหา อุปสรรค และทางออก”. รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ. “การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคม”. ภายใต้โครงการจัดทำโครงสร้างนโยบายและแนวทางการวิจัยของชาติระยะยาว

ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๕๒.

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการพัฒนาแบบงบประมาณตามฐานพื้นที่ (Developing Area Based Budgeting System Project)”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), ๒๕๕๐.

สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการระบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการจัดการงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในเชิงมิติพื้นที่ (Area)”. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

อนุชา ภาระนันท์. “การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณจังหวัดโดยใช้แนวคิดการจัดการงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วม”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๘๓ วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๘.

สัมภาษณ์

เขาวนะ ไตรมาศ, ที่ปรึกษาด้านวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์. ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๐.

ธนา ยันตร์โกวิท, รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์. ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐.

นพดล แก้วสุพัฒน์, นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์. ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๐.

ภานุ จันทร์เจียวใช้, รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณ. สัมภาษณ์. ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐.

วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า. สัมภาษณ์. ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐.

เอต วิบูลย์เจริญ, ที่ปรึกษาด้านหนี้สาธารณะ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง. สัมภาษณ์. ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

กฎหมาย

- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๓๔ (ตอนที่ ๔๐ ก), ๖ เมษายน ๒๕๖๐, หน้า ๑-๙๐.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๓๑ (ตอนที่ ๕๕ ก), ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗, หน้า ๑-๑๗.
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๗๖ (ตอนที่ ๙๘), วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๐๒, หน้า ๔๕๔-๔๗๑.
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๗๗ (ตอนที่ ๘๘), ๒๕ ตุลาคม ๒๕๐๓, หน้า ๘๘๒-๘๘๙.
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๘๕ (ตอนที่ ๑๐), ๓๐ มกราคม ๒๕๑๑, หน้า ๒๗-๓๐.
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗”, **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๑ (ตอนที่ ๘๓), ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๑๗, หน้า ๑-๗.
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔”, **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ (ตอนที่ ๑๖๘), ๒๕ กันยายน ๒๕๓๔, หน้า ๑-๕.
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๑๗ (ตอนที่ ๒๑ ก), ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓, หน้า ๑-๓.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายอนุชา ภาระนันท์
วัน เดือน ปีเกิด	๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕
การศึกษา	พ.ศ. ๒๕๒๒ มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนอัสสัมชัญศรีราชา พ.ศ. ๒๕๒๖ ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๐ ปริญญาโท พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	พ.ศ. ๒๕๓๐ ตำแหน่งบุคลากร ๓ กรมประมง พ.ศ. ๒๕๓๑ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน ๓ สำนักงานประมง พ.ศ. ๒๕๕๑ นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์การงบประมาณเพื่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้อำนวยการกองนโยบายงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้อำนวยการกองประเมินผล ๑
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองประเมินผล ๑ สำนักงานประมง ถนนพระรามที่ ๖ แขวงสามเสนใน พญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้วิจัย นายอนุชา ภาระนันท์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองนโยบายงบประมาณ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากวิกฤตสถานการณ์บ้านเมืองที่ผ่านมา ทำให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่อย่างกว้างขวางในลักษณะการปฏิรูป ทั้งปฏิรูปประเทศไทย และปฏิรูประบบราชการ และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเสมือนกฎหมายแม่บทในการพัฒนาประเทศ ได้กำหนดทิศทาง แนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาประเทศไว้อย่างครอบคลุมในหลายเรื่อง โดยเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ การจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนต่าง ๆ การส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมทั้งการพัฒนาระบบการเงินและการคลังของประเทศ ด้วยเหตุนี้ระบบการจัดการงบประมาณของรัฐ จึงต้องมีการพัฒนา ปรับปรุงระบบ กระบวนการ และการจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ระบบงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) ซึ่งที่ผ่านมาจะวางแผนและกำหนดเป้าหมายให้ไม่เกิน 4 ปีตามระยะเวลาของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะมีระยะเวลายาวนานขึ้นเป็น 20 ปี (ตามร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีของรัฐบาล) เพื่อให้การพัฒนาประเทศพ้นจากกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง รวมทั้งกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญและมีความสนใจเป็นอย่างยิ่งที่ควรที่จะพัฒนาระบบการจัดการงบประมาณทุกขั้นตอน ทั้งในขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการประเมินผลงบประมาณ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นสำคัญ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและแผนการจัดทำงบประมาณต่าง ๆ ให้ครอบคลุมรอบเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้น การจัดทำงบประมาณ 2 ขา เพื่อรองรับการกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การกำหนดแนวทาง และวิธีการการจัดสรรงบประมาณให้ลดความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงาน และรองรับกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล รัฐธรรมนูญ องค์กรอัยการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น และการติดตามประเมินผลที่การใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามตัวชี้วัดและเป้าหมายที่ภาครัฐต้องการดำเนินการ กล่าวอีกนัยหนึ่งการศึกษา เรื่อง การจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเป็นการศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อพัฒนาการจัดการงบประมาณของประเทศ ให้มีระบบ กระบวนการ แนวทางและวิธีการงบประมาณสอดคล้องกับทิศทางและสาระสำคัญของการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่านำไปสู่การพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน ทั้งกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการงบประมาณ
2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ให้มีประสิทธิภาพ สนับสนุนการพัฒนาประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการบริหารการคลังสาธารณะ เพื่อพัฒนาระบบ กระบวนการ แนวทาง และวิธีการจัดการงบประมาณที่ตอบสนองต่อทิศทางและสาระสำคัญในการพัฒนาประเทศตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นข้อมูลระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) ใช้การสัมภาษณ์ (Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสังเกตการณ์ และข้อมูลเชิงประจักษ์จากประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานด้านการงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อมูลระดับปฐมภูมิ (Primary Data) มาประกอบการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ

1. การทบทวนผลสำเร็จ/ผลสัมฤทธิ์ และผลการดำเนินงานของส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐมิได้นำมาใช้ในการพิจารณาค่าของงบประมาณอย่างจริงจัง
2. การวางแผนงบประมาณที่ผ่านมามีกรอบการวางแผนล่วงหน้าในระยะสั้นถึงระยะปานกลางเท่านั้น
3. การกำหนดนโยบายงบประมาณและกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีช่วงระยะเวลาในการพิจารณาที่จำกัด เป็นการวางแผนล่วงหน้าประมาณ 9 เดือน เพื่อที่จะพยากรณ์เศรษฐกิจอีก 12 เดือน รวมเป็น 21 เดือน จึงอาจมีความคลาดเคลื่อนได้
4. การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปียังมีจุดอ่อนที่จะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดให้ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ตามนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างชัดเจน
5. ระบบงบประมาณและการจัดทำงบประมาณจะต้องมีการปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้นตามทิศทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ

6.การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการตามแผนงานบูรณาการขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบายเนื่องจากเป็นแผนงานรายปี

7.การจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการ/หน่วยงานผ่านระบบ e-Budgeting ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

8.ค่าของงบประมาณของหลายส่วนราชการ/หน่วยงานไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรเนื่องจากมอบให้เป็นเรื่องของกองนโยบายหรือกองคลังและเจ้าหน้าที่

9.การจัดทำงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมมีการนำมาใช้ค่อนข้างน้อยเน้นการนำมาใช้ในระดับท้องถิ่นและจังหวัดเป็นหลัก

10.ยังมีหลายส่วนราชการมีการดำเนินการที่ล่าช้ากว่าเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนดตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

11.ยังมีบางส่วนราชการ/หน่วยงานที่มาขอโอนเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณสะท้อนถึงปัญหาความไม่พร้อมของหน่วยงาน

12.การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐขาดการบูรณาการเพื่อใช้ข้อมูลร่วมกัน

13.ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของส่วนราชการและหน่วยงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร

14.การจัดทำงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความยุ่งยากในการจัดสรรงบประมาณและมีขั้นตอนที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป

15.รัฐบาลต้องมีการะในการจัดสรรรายได้และงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

1. รูปแบบ (model) การจัดการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 :ซึ่งประกอบด้วย

1.1 ขั้นตอน และประเด็น/เครื่องมือที่สำคัญ 8 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 กรอบนโยบายตามรัฐธรรมนูญ 2560 มีองค์ประกอบสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ(ประมาณ 20 ปี) และกรอบการปฏิรูปประเทศ

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำนโยบายรัฐบาล โดยมีฐานมาจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กรอบการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลที่หาเสียงกับประชาชนด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ ซึ่งจะต้องมีการวางแผนเพื่อขับเคลื่อนประเทศให้สอดคล้องและยึดโยงมาจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กรอบการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล โดยมีข้อเสนอให้จัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการ 5 ปี เพื่อสามารถถ่ายทอดเป้าหมายและตัวชี้วัดจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีระยะเวลา 5 ปีให้กับส่วนราชการ/หน่วยงานต่างๆของรัฐ ให้มีผู้รับผิดชอบเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ มีการนำ Model ทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) ซึ่งมีการพัฒนาไปสู่กรอบประมาณการทางการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework-MTFF) และกรอบประมาณการทางการคลังระยะยาว (Long Term Fiscal Framework-LTFF)

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่บนพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-based Budgeting) ที่ให้ความสำคัญกับการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผลคุ้มค่า และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน มีการกำหนดพันธกิจขององค์กร เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ แผนงาน โครงการอย่างเป็นระบบ มีการติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ

ขั้นตอนที่ 7 การจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ สำนักงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 8 การติดตามและประเมินผล

1.2 แนวคิดและหลักการสำคัญเพื่อประยุกต์ใช้ ซึ่งจะช่วยในการพัฒนาการจัดการงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญ คือ หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งจะเป็นกรอบที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กับแนวคิดและหลักการสำคัญในเรื่องอื่นด้วย หลักการและแนวคิดตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยเฉพาะ การจัดการงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน การ

พัฒนาระบบตรวจสอบ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ งบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วม ความสัมพันธ์ของนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายกึ่งการคลัง การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการและการจัดการงบประมาณในมิติพื้นที่

2. การพัฒนาหลักความครอบคลุมการงบประมาณสู่การพัฒนาความครอบคลุมทางการเงินการคลังเพื่อประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ

3. การพัฒนากรอบความยั่งยืนทางการคลังให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับวินัยทางการเงินการคลังและหลักธรรมาภิบาล

4. การสร้างกระบวนการทบทวนเป้าหมาย ตัวชี้วัดและรายงานผลสำเร็จ/ผลสัมฤทธิ์ให้มีคุณภาพและให้ความสำคัญในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณตามผลสำเร็จที่สะท้อนขีดความสามารถ ความพร้อมและความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

5. สำนักงานงบประมาณได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยมีการจัดทำพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณขึ้นใหม่ให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ความหมายของ “หน่วยรับงบประมาณ” ที่ครอบคลุมมากขึ้น เอกสารประกอบงบประมาณประจำปีเพิ่มเติมจากเดิม โดยจะต้องมีคำชี้แจงถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่แล้วแล้ว การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่ในการรวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ โดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณจะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่ การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน และการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนบุคลากรภาครัฐ

6. เห็นควรให้มีการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการตามแผนงานบูรณาการซึ่งเป็นงบประมาณตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Agenda) เป็นระยะเวลา 4 ปี เพื่อให้สอดคล้อง

กับระยะเวลาของรัฐบาล รวมทั้งปรับบทบาทคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะ
บูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

7. กระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้บริหารของส่วนราชการ/หน่วยงานให้ความสำคัญกับการ
จัดทำค่าของงบประมาณ

8. ส่งเสริมให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ
ของส่วนราชการและหน่วยงาน โดยบูรณาการและใช้ประโยชน์ข้อมูลร่วมกันกับหน่วยงานกลางที่
เกี่ยวข้อง

9. ปรับปรุงการจัดทำงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพ

10. ปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

11. การพัฒนาแนวทางการประสานแผนพัฒนาพื้นที่และปฏิทินการดำเนินการให้
สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณของประเทศอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

12. พัฒนาประสิทธิภาพการบูรณาการงบประมาณ 3 มิติ คืองบประมาณตามนโยบาย
และยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Agenda) งบประมาณของกระทรวงและหน่วยงาน (Function) และ
งบประมาณมิติพื้นที่ (Area) โดยใช้มิติพื้นที่เป็นแกนกลางในการบูรณาการ

13. การเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบหรือติดตามประเมินผลองค์กรตาม
รัฐธรรมนูญ

14. ให้มีการพัฒนาแนวคิดงบประมาณแบบประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดรูปแบบ
และแนวทางการนำไปใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม