



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย

รัชดาภรณ์ เมธาวรรักษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2550

Legal Problems concerning The Administration of Thailand's Budget

Ratchadaporn Maytavararuk

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2007

เลขที่.....	0199234
วันที่.....	26 เม.ย. 2551
เลขที่.....	243.034
	53112
	[9350]
	91



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

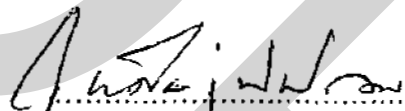
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย


เสนอโดย รัชดาภรณ์ เมธาวรรักษ์

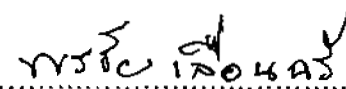
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

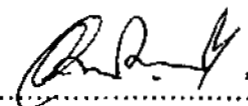
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศ.ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

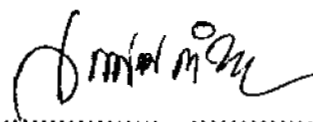

..... ประธานกรรมการ
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนนุก)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ศ.ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส)


..... กรรมการ
(ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)


..... กรรมการ
(นายอรรถชัย บุรกรรมโกวิท)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ผศ.ดร.สมศักดิ์ คำริชอบ)

วันที่ 31 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2550

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีอันเนื่องมาจากได้รับความกรุณาและอนุเคราะห์จาก ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้คำปรึกษา อบรมสั่งสอนถ่ายทอดความรู้ในการเขียนวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนและติดตามความก้าวหน้าวิทยานิพนธ์อยู่เสมอ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงที่ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนในครั้งนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เกื่อนฉวี และท่านอรรถชัย บุรกรรมโกวิท รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนในครั้งนี้ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณศุภรัถย์ คุณชล คุณพรทิพย์ จันเกษม คุณสมสมร ตอประเสริฐ คุณปรีชา เหมทานนท์ พ.ต.อ.หญิง ดร.จิรรัักษ์ สิริพิพันธุ์ และสารวัตรวีณา สุวรรณทัต ที่ให้ข้อมูลแก่ผู้เขียน อนุญาตให้ผู้เขียนทำการสัมภาษณ์และให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงลงไม่ได้หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์จากอาจารย์สรวิญช์ กนกวิจิตร ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการถ่ายทอดความรู้และให้คำแนะนำทางด้านงบประมาณและการคลังให้แก่ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตเป็นอย่างยิ่งที่กรุณาอบทุนการศึกษาตลอดหลักสูตรให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

คุณค่าและประโยชน์ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณคุณพ่อ คุณแม่ของผู้เขียน บुरาอาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้และคุณธรรมแก่ผู้เขียน รวมทั้งผู้มีพระคุณทุกท่าน และนายสุพจน์ คงธนโฆษิตกุล ที่คอยให้กำลังใจ และช่วยเหลือผู้เขียนในทุกๆด้าน หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ด้วยประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและกราบขออภัยในความบกพร่องทั้งหลายมา ณ โอกาสนี้

รัชดาภรณ์ เมธาวารักษ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 สภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 สมมติฐานเบื้องต้นของการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	3
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ	
วิวัฒนาการและกระบวนการงบประมาณของไทย.....	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ.....	5
2.1.1 ความสำคัญของงบประมาณ.....	5
2.1.2 แนวคิดพื้นฐานทางงบประมาณ และกระบวนการงบประมาณ.....	6
2.1.2.1 แนวคิดพื้นฐานทางงบประมาณ.....	6
2.1.2.2 กระบวนการงบประมาณ.....	8
2.2 วิวัฒนาการและกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย.....	11
2.2.1 วิวัฒนาการของระบบงบประมาณของประเทศไทย.....	11
2.2.1.1 สมัยปฏิรูปการคลัง.....	11
2.2.1.2 สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. 2475.....	14
2.2.1.3 สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	
จนถึงก่อนการปฏิวัติ พ.ศ.2501.....	15

สารบัญ (ต่อ)

2.2.1.4	ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2501-2546	16
2.2.1.5	ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – ปัจจุบัน	19
2.2.2	กระบวนการงบประมาณของประเทศไทย	19
2.2.2.1	การจัดทำงบประมาณ	20
2.2.2.2	การอนุมัติงบประมาณ	23
2.2.2.3	การบริหารงบประมาณ	25
2.2.2.4	การควบคุมงบประมาณ	26
2.3	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	28
3	การบริหารและการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน	31
3.1	การบริหารงบประมาณแผ่นดิน	32
3.1.1	การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ	35
3.1.1.1	การจัดทำและปรับปรุงแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ	35
3.1.1.2	การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย	41
3.1.1.3	การใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่าย	41
3.1.1.4	การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย	42
3.1.2	การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง	47
3.1.2.1	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง	48
3.1.2.2	การ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง	49
3.2	การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน	50
3.2.1	การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	50
3.2.1.1	การควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา	50
3.2.1.2	การควบคุมงบประมาณ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	51
3.2.2	การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร	52
3.2.2.1	การติดตามผล	52
3.2.2.2	การประเมินผล	56

สารบัญ (ต่อ)

4 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณแผ่นดินของไทย.....	59
4.1 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณของรัฐบาล.....	59
4.1.1 ปัญหาการกำหนดกรอบนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ.....	60
4.1.2 ปัญหาการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ข้ามแผนงบประมาณ.....	64
4.1.3 ปัญหาการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง.....	66
4.1.3.1 ปัญหาการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น.....	66
4.1.3.2 ปัญหาการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา.....	70
4.2 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานงบประมาณ.....	74
4.3 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ.....	76
4.3.1 ปัญหาการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ.....	76
4.3.2 ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณ.....	78
4.3.3 ปัญหาการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย.....	80
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	82
5.1 บทสรุป.....	82
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	86
บรรณานุกรม.....	89
ภาคผนวก.....	93
ประวัติผู้เขียน.....	98

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 ตารางแสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีและ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	69

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ.....	22
2.2 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	25
2.3 วงจรงบประมาณ.....	27
3.1 โครงสร้างความรู้รับผิดชอบและการประเมินผลการบริหารงบประมาณ.....	38
3.2 การนำเสนอการรายงานติดตามผล.....	55

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	รัชดาภรณ์ เมธาวรรักษ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศ.ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2550

บทคัดย่อ

การบริหารงบประมาณ ถือเป็นกระบวนการงบประมาณที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มีเจตนารมณ์ให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีวินัยทางการคลัง และแม้สำนักงานงบประมาณได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ขึ้น เพื่อสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แล้วก็ตาม แต่การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามระเบียบนั้น ยังคงมีปัญหาไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาถึงหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์พิจารณาควบคู่กับระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ และเมื่อทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาแล้วพบว่า ปัญหาการบริหารงบประมาณที่แท้จริงส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดขึ้นจากหลักการของระบบงบประมาณ หรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 หากแต่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และรัฐสภายังมิได้มีบทบาทในการควบคุมงบประมาณเท่าที่ควร

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณควรให้ความสำคัญต่อการบริหารงบประมาณและปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีวินัยทางการคลัง สอดคล้องต่อหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ อีกทั้ง รัฐสภาในฐานะองค์กรควบคุมงบประมาณก็ควรมีบทบาทในการควบคุมการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น

Thesis Title Legal Problems concerning The Administration of Thailand's Budget
Author Ratchadaporn Maytavarak
Thesis Advisor Professor Dr. Issara Nitithanprapas
Department Law
Academic Year 2007

ABSTRACT

The administration of the budget is an essential process for the implementation of the government's policy. At present, the budgeting system based on work plans has been changed into one that puts emphasis on work performances in accordance with the strategy to enhance efficiency, effectiveness, and fiscal discipline. Even though the Budget Bureau issued a set of regulations on budget administration of 2005 in conformity with the budgeting system based on performance, the administration of budgets by government agencies and state enterprises fails to conform to the objectives of performance-based budgeting system. The researcher, therefore, compares the principles of performance-based budgeting system with the regulations on budget administration of 2005 as well as collects data and information on budget administration in order to identify problems regarding the implementation. After analyzing all the problems concerned, the researcher discovers that most of the problems do not arise from either the principles of budgeting system or the regulations of 2005, but rather from the enforcement of the regulations by government agencies and state enterprises and also from the fact that the Parliament does not play a big enough role in controlling the budget administration.

The researcher, therefore, recommends that organizations concerned pay more attention to the budget administration and observe the regulations on budget administration of 2005 in order to enhance efficiency and fiscal discipline in line with the principles of the budgeting system which emphasizes work performance dictated by strategy. Moreover, the Parliament, in its capacity as an organization controlling the country's budget, should supervise more closely the budget administration of the executive branch.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพปัญหา

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของรัฐบาล ดังนั้นในทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยว หรือรัฐรวมจะมีระบบงบประมาณประจำปี แตกต่างกันไปแล้วแต่ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย แต่กระบวนการงบประมาณของประเทศส่วนใหญ่จะมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน โดยจะแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน กล่าวคือ

1.การจัดทำงบประมาณ ต้องกระทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อขออนุมัติต่อรัฐสภา

2.การอนุมัติงบประมาณ เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการลงมติให้ความเห็นชอบจะกระทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอต่อรัฐสภา

3.การบริหารงบประมาณ เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภา ซึ่งสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมในขั้นตอนการเบิกจ่าย

4. การตรวจสอบงบประมาณ โดยคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณทั้งสี่ขั้นตอนนี้ล้วนแต่เป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน แต่กระบวนการที่มีความสำคัญมากที่สุด ก็คือ การบริหารงบประมาณ เพราะแม้ว่าจะมีการจัดทำงบประมาณหรือการอนุมัติงบประมาณดีมาเพียงใด แต่หากมีการแทรกแซงการบริหารงบประมาณโดยฝ่ายการเมือง หรือการบริหารงบประมาณเป็นไปโดยขาดวินัยทางการคลัง ก็อาจทำให้การบริหารงบประมาณไม่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ ซึ่งนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และส่งเสริมให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีวินัยทางการคลังมากขึ้น แต่การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

พ.ศ. 2548 ที่ตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของระบบงบประมาณ ยังมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบดังกล่าวเท่าที่ควร การบริหารงบประมาณขององค์กรที่เกี่ยวข้องยังเป็นไปอย่างขาดวินัยทางการคลัง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นล้วนสืบเนื่องมาจากการบังคับใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ อันได้แก่ รัฐบาล สำนักงานงบประมาณ และส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยปัญหาการบริหารงบประมาณของแต่ละองค์กรย่อมมีขึ้นแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการบริหารงบประมาณของรัฐบาล ในส่วนของการปรับนโยบายของรัฐบาลเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติในแผนบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล จึงไม่เป็นไปตามหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายซึ่งต้องการให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีวินัยทางการคลัง โปร่งใส มีกระบวนการตรวจสอบอย่างชัดเจน สำหรับปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณจะเกิดขึ้นในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณหรือจัดทำแผนทั้งสองล่าช้า เนื่องจากหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการจัดทำแผนทั้งสองนี้เป็นหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 แต่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณได้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอันเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ซึ่งสำนักงานงบประมาณจำเป็นต้องทำการพิจารณาเห็นชอบแผนดังกล่าวและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จึงเป็นการไม่สอดคล้องต่อวัตถุประสงค์ของหลักการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ต้องการให้แผนทั้งสองเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดผลผลิตตามเป้าหมายที่กำหนด และปัญหาการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในส่วนของการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอัตราการเบิกจ่ายค่อนข้างต่ำ เบิกจ่ายงบประมาณไม่ตรงตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ตั้งไว้ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาดังทฤษฎีและหลักการของกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการตรวจสอบงบประมาณ

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นต้น

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของการบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

1.3 สมมติฐานเบื้องต้นของการศึกษา

แม้ในปัจจุบันจะมีการออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แล้วก็ตาม แต่การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามระเบียบนั้น ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เท่าที่ควร จึงควรกำหนดวิธีการและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงทฤษฎีและกระบวนการงบประมาณ โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทบัญญัติกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 หนังสือ วารสาร และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทำการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ อันจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทยต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายวิธีการงบประมาณและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย อันจะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ

วิวัฒนาการและกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ

2.1.1 ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการกำหนดเป้าหมายนโยบายในการบริหารประเทศ โดยมีองค์กรณีบัญญัติทำการอนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารงบประมาณของรัฐบาลซึ่งนำไปตามหลักการด้วงดุลอำนาจ ความสำคัญของงบประมาณอาจสรุปได้ดังนี้

- งบประมาณเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ งบประมาณเป็นส่วนสำคัญในการที่จะทำให้แผนการดำเนินการต่างๆของรัฐบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ทั้งนี้เพราะงบประมาณ คือ แผนทางการคลังของประเทศในการเก็บภาษีอากร การกู้ยืมเงิน และการใช้จ่ายเงินจำนวนมากของประเทศ รัฐบาลจึงวางนโยบายงบประมาณเพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการคลังของประเทศ

- ส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลอาจใช้งบประมาณเป็นเครื่องช่วยส่งเสริมการเร่งรัดพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในโครงการต่างๆ ที่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ

- ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ดีขึ้น งบประมาณเป็นสิ่งที่ช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงาน โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะทราบผลการดำเนินการต่างๆ ด้วยวิธีการศึกษาจากรายงานการคลัง และรายงานผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารได้รับความไว้วางใจและได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัตินำขึ้นในการดำเนินการตามนโยบายของตน

- เป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพในการจัดการและควบคุมการบริหารของรัฐบาลโดยจะประสานแผนงานต่างๆที่ดำเนินการขึ้นให้สอดคล้องกันและยังทำให้แผนงานทั้งหลายเป็นไปตามทรัพยากรที่มีอยู่ของประเทศ

• เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ กล่าวคือ งบประมาณสามารถสะท้อนให้เห็นถึงแผนงานและบริการต่างๆของรัฐบาลที่จัดทำเพื่อประชาชนทำให้เข้าใจถึงกระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินการของรัฐบาล¹

2.1.2 แนวคิดพื้นฐานทางงบประมาณ และกระบวนการงบประมาณ

2.1.2.1 แนวคิดพื้นฐานทางงบประมาณ

พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่สมัยยุคกลางของยุโรป ชนชั้นกลางในยุโรปได้บังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพบางประการแก่ตน ซึ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณนี้ คือ สิทธิ เสรีภาพในทางทรัพย์สินในสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199-1216) พระองค์ทรงปกครองประเทศอังกฤษ โดยได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาดต้องทำสงครามอยู่บ่อยครั้ง จึงต้องเรียกเก็บภาษีจากประชาชนเพิ่มขึ้นทำให้กลุ่มประชาชนและขุนนางไม่พอใจ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1215 ได้มีการร่างข้อเรียกร้องที่เรียกว่า Magna Carta แล้วยื่นต่อพระเจ้าจอห์น โดยมีเงื่อนไขให้บั่นทอนอำนาจด้านการคลังแผ่นดินของพระองค์แล้วประทับตราลงในเอกสารกฎหมายบัตร (THE GREAT CHARTER) เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 1215 โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งในบทที่ 12 ว่า

“พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากพวกขุนนางไม่ได้” (No taxation without representation)² “ไม่มีภาษี ถ้าไม่มีผู้แทน”

กลุ่มผู้แทนชุมชนได้รับชัยชนะและมีอำนาจเหนือในเรื่องเกี่ยวกับการคลังแผ่นดิน จึงกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ของการมีระบบรัฐสภาคือเพื่อทำหน้าที่ดูแลป้องกันมิให้กษัตริย์เก็บภาษีจากประชาชนในจำนวนที่มากเกินไปจนความจำเป็นสำหรับการบริหารประเทศ ส่งผลต่อวิวัฒนาการในการปกครองโดยผู้แทน อันเป็นบ่อเกิดแนวคิดที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบรัฐสภา โดยวิวัฒนาการนี้ได้ดำเนินควบคู่ไปพร้อมกับการพัฒนาทางการคลังในปี ค.ศ.1306 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้มีพระบรมราชโองการ (STATUTUM DE TALLAGIO NON CONCE DENDO) ขึ้นยืนยันว่า หน้าที่การคลังของสภาสมาญนั้นจะขาดเสียมิได้และได้ปฏิบัติจนเป็นธรรมเนียมว่าในการประชุมรัฐสภาซึ่งข้อร้องทุกข์ของสมาชิกสภาสามัญชนจะได้รับการพิจารณาก่อนระเบียบวาระอื่นๆในกิจการที่เกี่ยวกับการเงินรัฐสภามีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีและผู้จัดเก็บภาษี การพิจารณาข้อร้องทุกข์ของ

¹ ไทศาล ชัยมงคล. (2526). งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ. หน้า 24-25.

² บรรเจิด ถึงกะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 40.

สมาชิกรัฐสภาที่เป็นสามัญชนนั้น เมื่อยุติแล้วก็จะร่างเป็นระเบียบหรือกฎหมายบังคับใช้แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม รัฐสภายังมิได้เป็นผู้ร่างหรือริเริ่มเองจนกระทั่งในปี ค.ศ.1422 จึงถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าข้อเรียกร้องให้มีกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับใดๆ สภาสามัญจะเป็นผู้ริเริ่มและร่างเสนอต่อรัฐสภาและกษัตริย์ เพื่อพิจารณาร่วมกันซึ่งได้พัฒนาจนเป็นกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อมา ในระยะต้นรัฐสภาไม่ได้เรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในนโยบาย หรือการริเริ่มเสนอกฎหมายอย่างแท้จริง บทบาทหน้าที่ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่รัฐสภาจะเข้าใช้สิทธิมีส่วนร่วมในการอภิปรายร่างกฎหมายที่ริเริ่มโดยกษัตริย์ ซึ่งบางครั้งทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้น³

พัฒนาการในเรื่องนี้ได้ปรากฏชัดเจนขึ้นในสมัยกลางศตวรรษที่ 16 รัฐสภามีบทบาทในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายซึ่งสภาขุนนางและสภาสามัญได้ร่วมกันยื่นเอกสารต่อพระเจ้าชาร์ลที่ 1 โดยบังคับให้พระเจ้าชาร์ลให้ยอมรับเอกสารที่เรียกว่า Petition of right ในวันที่ 27 มีนาคม 1628 มีสาระสำคัญว่า

“แต่นี้สืบไปจะไม่มีบุคคลใดถูกบังคับให้จำต้องให้ หรือให้จำต้องกู้ยืม หรือให้ทำการอื่นใด ตลอดจนการเสียดำเนินการและเงินอื่นในทำนองนี้ เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁴ กล่าวคือ บุคคลจะไม่ถูกบังคับให้เสียดำเนินการใดๆ โดยปราศจากความยินยอม โดยพระราชบัญญัติของสภา⁵

ต่อมาในปี ค.ศ. 1689 สมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 รัฐสภาต้องการที่จะป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาอีกต่อไปจึงได้ร่างคำแถลงรับรองสิทธิขึ้นฉบับหนึ่งชื่อว่า Bill of Right เพื่อเป็นหลักประกันว่ากษัตริย์จะไม่ละเมิดสิทธิดังกล่าว เอกสารฉบับนี้ในข้อ 4 มีข้อความที่ว่า “การเก็บภาษีเพื่อการใช้จ่ายของกษัตริย์หากปราศจากการพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภานั้น ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

จากวิวัฒนาการข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงหลักการที่สำคัญในทางการคลังที่ว่า การอนุมัติงบประมาณ การควบคุมงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ในการพิจารณาวินิจฉัยให้ความเห็นชอบแก่ฝ่ายบริหารเพื่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำโดยมิได้รับความเห็นจากรัฐสภาไม่ได้ ซึ่ง

³ ชาลิต ศรีโถมงาม. (2541). ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา. หน้า 7.

⁴ นิพนธ์ โลหะกุลวิห. "ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามผ่านนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร". วารสารนิติศาสตร์ ปี 26 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2539). หน้า 30.

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 41.

การให้ความเห็นชอบของรัฐสภาแสดงออกโดยการเห็นชอบในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.1.2.2 กระบวนการงบประมาณ

ในทุกประเทศจะมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแผ่นดิน แตกต่างกันไปแล้วแต่ระบอบการปกครองและระบบกฎหมายของคน แต่โดยหลักการส่วนใหญ่แล้ว จะมีขั้นตอนกระบวนการงบประมาณที่ไม่แตกต่างกันนัก จะประกอบไปด้วย

1) การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาลไม่ใช่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีเครื่องมือเพียงพอที่จะสามารถเตรียมงบประมาณได้ และเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบากในขั้นตอนจัดทำ และฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ ดังนั้นจึงควรให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบในการเตรียมงบประมาณ⁶

การจัดเตรียมงบประมาณในประเทศที่มีการปกครองรูปแบบรัฐสภา เช่น ฝรั่งเศส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการจัดทำงบประมาณ และจากบทบาทนี้ส่งผลให้รัฐมนตรีคลังมีอิทธิพลเหนือรัฐมนตรีอื่น ส่วนประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบประธานาธิบดี ผู้ที่มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณคือ ประธานาธิบดี เป็นผู้ใช้อำนาจทางบริหารเพียงผู้เดียวโดยรัฐมนตรีเป็นตัวแทนของประธานาธิบดีในการบริหารงานตามนโยบายที่ประธานาธิบดีกำหนด

การจัดทำงบประมาณจะกระทำเป็นขั้นตอนดังนี้

(1) หน่วยงานต่างๆของรัฐบาลจัดทำแผนการดำเนินการสำหรับงบประมาณปีถัดไปพร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อหน่วยงานกลางของรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ หน่วยงานนี้จะแตกต่างกันออกไปตามรูปแบบการปกครอง กล่าวคือ สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบรัฐสภา หน่วยงานที่กลางที่มีความสำคัญนี้คือ กระทรวงการคลัง แต่สำหรับประเทศที่ปกครองระบอบประธานาธิบดี หน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่นี้คือ สำนักงบประมาณซึ่งสังกัดอยู่กับประธานาธิบดีโดยตรง

(2) หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ วิเคราะห์การใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ และจัดทำร่างงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดี เพื่อวินิจฉัย

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). กฎหมายการคลัง. หน้า 256.

(3) คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีจะพิจารณาร่างงบประมาณ และตัดทอนเพิ่มเติม รายจ่าย หรือรายได้โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ

(4) คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีเสนองบประมาณต่อรัฐสภา?

2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่รัฐสภาพิจารณาให้ความยินยอมแก่รัฐบาลในการจัดหารายได้ และในการใช้จ่ายเงินตามข้อเสนอที่รัฐบาลจัดทำขึ้นและเสนอขอมาในรูปแบบของงบประมาณตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ⁷ ซึ่งอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในแต่ละสภามักจะแตกต่างกันออกไปตามระบอบการปกครอง เช่น สหรัฐอเมริกา จะกำหนดอำนาจในการพิจารณา งบประมาณของทั้งสองสภาไว้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ในประเทอังกฤษจะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรไว้มากกว่าวุฒิสภา นอกจากนี้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติ งบประมาณของรัฐสภายังขอบเขตที่ไม่เท่ากันอีกด้วยซึ่งประเทศใดที่มีการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยเด็ดขาด รัฐสภาก็จะมีอำนาจในการพิจารณาตัดทอน เพิ่มเติม รายจ่าย และรายรับของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่หากประเทศใดที่มีการแบ่งแยก อำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไม่เด็ดขาด เช่น ประเทศอังกฤษ รัฐสภาก็จะไม่มีอำนาจใน การเพิ่มรายจ่าย ลดรายรับ

3) การควบคุมงบประมาณ

ลักษณะการควบคุมงบประมาณ แบ่งออกได้เป็น

(1) การควบคุมทางการเมือง สามารถทำได้ 4 วิธี คือ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอ ญัตติขอเปิดอภิปราย การตั้งคณะกรรมการการ การให้ความเห็นชอบ

(2) การควบคุมทางกฎหมาย รัฐบาลมีหน้าที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ถูกต้องตาม กฎหมายซึ่งจะถูกจำกัดด้วยข้อจำกัด 3 ประการ ได้แก่ ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนเงิน วัตถุประสงค์ และ ระยะเวลาในการจ่ายเงิน

⁷ ไพศาล ชัยมงคล. เล่มเดิม. หน้า 52-53.

⁸ วีระ ไทหวานิช. (2539). การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี งบประมาณรายจ่าย. หน้า 12.

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมงบประมาณ ได้แก่

(1) การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เป็นการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารเอง ซึ่งมีการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ได้แก่

(1.1) การควบคุมโดยหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณ หรือเจ้าของงบประมาณ กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณทราบว่ารายละเอียดของงบประมาณที่ได้รับแล้วหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเสนอต่อหน่วยงานงบประมาณกลาง เพื่อให้หน่วยงานงบประมาณกลางพิจารณาอนุมัติแผนการใช้จ่ายเงิน โดยอาจจะกำหนดวงเงินให้หน่วยผู้ใช้งบประมาณใช้จ่ายเป็นงวดๆ โดยเมื่อได้รับการอนุมัติแล้วหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจะต้องดำเนินการขอเบิกจ่ายเงินซึ่งในการใช้จ่ายเงินนี้จะต้องถูกควบคุมดูแลหน่วยปฏิบัติงานให้ปฏิบัติตามแผนที่กำหนดและใช้จ่ายเงินภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติและยังต้องจัดทำบัญชีการจ่ายเงินไว้เป็นหลักฐาน อีกทั้งต้องรายงานผลการปฏิบัติงานด้วย

(1.2) การควบคุมงบประมาณโดยหน่วยงานงบประมาณกลาง หน่วยงานกลางจะทำการตรวจสอบ เป็นการควบคุมก่อนมีการใช้จ่าย การควบคุมในขั้นนี้จะเข้มงวดหรือไม่ก็แล้วแต่ระบบของแต่ละประเทศ โดยอาจจะมีการตรวจสอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องต้องกัน ตรวจสอบรายละเอียดงบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายและกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละรายการ

(1.3) การควบคุมงบประมาณโดยกระทรวงการคลัง มีลักษณะเป็นการควบคุม ตรวจสอบก่อนมีการใช้จ่าย เช่นเดียวกับการควบคุมโดยหน่วยงานงบประมาณกลาง กล่าวคือ หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณต้องเสนอขอเบิกจ่ายเงินจากกระทรวงการคลัง โดยกระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ตรวจสอบคำขอเบิกจ่ายเงินว่าได้รับงบประมาณและได้รับการอนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินหรือยัง รายการที่ขอเบิกจ่ายถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือไม่ หากถูกต้องก็จะอนุมัติให้จ่ายได้

(1.4) การควบคุมโดยคณะรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดี ส่วนมากจะเป็นการควบคุมในระดับนโยบายของประเทศ การควบคุมในระดับนี้จะมีผลมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกลไกของรัฐบาลแต่ละประเทศ⁹

(2) การควบคุมโดยรัฐสภา จากหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นให้มีระบบการถ่วงดุล และตรวจสอบซึ่งกันและกันในระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งการควบคุมของรัฐสภานี้อาจทำได้ใน 2 ขั้นตอน คือ

⁹ เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 9-15 สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2528). การคลังและงบประมาณ. หน้า 539-540.

(2.1) การควบคุมก่อน หมายถึง การอนุมัติงบประมาณ ซึ่งเป็นมาตรการตรวจสอบควบคุมงบประมาณอย่างกว้างๆ ที่จะใช้เป็นกรอบแนวในการควบคุมดูแลการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารให้ดำเนินการไปตามทิศทางที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติ และเป็นหลักประกันว่าฝ่ายบริหารจะไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณให้ผิดไปจากที่กำหนดไว้ เว้นแต่จะมีบางกรณีที่มีความจำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2.2) การควบคุมหลัง หมายถึง การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร หลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบ และอนุมัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้ว ในการบริหารงบประมาณจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่างๆซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบก็เพื่อให้ทราบว่าค่าใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปโดยถูกต้อง มีการใช้จ่ายงบประมาณนอกเหนือจากที่อนุมัติหรือไม่ และตรวจสอบว่างบประมาณแผ่นดินที่จ่ายไปนั้น ได้จ่ายไปในกิจการที่รัฐสภาอนุมัติโดยประหยัดหรือไม่¹⁰

การตรวจสอบในขั้นตอนนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกระทำโดยอาศัยรายงานของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา หรือรายงานจากคณะกรรมการพิเศษตรวจสอบงบประมาณ ในกรณีที่มีข้อสงสัยในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจจะทำการตรวจสอบอย่างทางการ และฝ่ายบริหารก็จะต้องแถลงข้อสงสัยของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประเทศไทยมีคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร กับคณะกรรมการวิสามัญเพื่อติดตามการใช้งบประมาณของวุฒิสภา

2.2 วิวัฒนาการและกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย

2.2.1 วิวัฒนาการของระบบงบประมาณของประเทศไทย

2.2.1.1 สมัยปฏิรูปการคลัง

ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงปรับปรุงการบริหารราชการเสียใหม่ โดยทรงจัดตั้งกรมต่างๆ ขึ้นรวม 12 กรม แบ่งแยกหน้าที่ของแต่ละกรมอย่างเป็นสัดส่วน สำหรับในด้านการคลังนั้นพระองค์ทรงเห็นปัญหาในการเก็บภาษีโดยระบบเจ้าภาษีทำให้รัฐไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มจำนวนเนื่องจากเจ้าภาษีมักอ้างว่าขาดทุนและขอประมูลจำนวนเงินน้อยลงทุกปีทำให้เงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศมีไม่พอเพียง จากปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การปฏิรูปการคลังโดยโปรดให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์และตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมเงินที่

¹⁰ ขวลิต ศรีโสมงาม, เล่มเดิม, หน้า 11.

กระจายอยู่ตามที่ต่างๆ ให้มารวมอยู่ในที่คลัง และจัดระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีให้มีระบบที่รัดกุม เช่น ห้ามเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบภาษีแต่ละชนิดทำการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่บ้านต้องทำในออฟฟิศ ในหอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อมีการประมูลภาษีอากร ต้องประกาศให้รู้กันทั่วๆ ก่อนกำหนดหนึ่งเดือนและการประมูลให้ทำที่หอรัษฎากรพิพัฒน์เพียงแห่งเดียว เป็นต้น¹¹

ภายหลังจากที่ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ เนื่องจากเจ้าภาษีจำนวนมากยังคงบิดพลิ้วไม่ยอมส่งเงินเช่นเดิมเป็นเหตุให้เงินไม่พอใช้จ่ายในการบริหารประเทศ จึงทรงปรึกษากับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือ เคนันซิลเลอร์ ออฟ สเตต พร้อมด้วยคณะเสนาบดี¹² เพื่อหาทางแก้ไขจึงทรงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ แลว่าด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 ออกใช้ กฎหมายฉบับนี้มีทั้งหมด 13 หมวด ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับจ่ายและเก็บรักษา ตลอดจนการตรวจสอบทางการเงินไว้อย่างสมบูรณ์ โดยกฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติในการที่เร่งรัดเจ้ากรมต่างๆ ให้ส่งเงินที่ค้างชำระให้ครบภายใน 15 วัน ซึ่งเป็นงานใหม่ของอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติจะต้องทำงบประมาณรายได้และรายจ่ายของแผ่นดิน และมีการแบ่งแยกรายได้ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของพระองค์ และส่วนแผ่นดิน ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยครั้งแรก

ต่อมาปี พ.ศ. 2433 ได้มีการตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2433 กำหนดให้ยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติ เป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รักษาและจ่ายเงินแผ่นดิน และสมบัติพัสดุทั้งปวง ถือนับบัญชีเงินแผ่นดิน และเก็บเงินภาษีอากรเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน

สำหรับในเรื่องของกระบวนการงบประมาณในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้มีการปรับปรุงการบริหารทางการคลังอย่างชัดเจน โดยมีสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ ระบบเจ้าภาษีอากรไม่มีประสิทธิภาพ เจ้าภาษีไม่นำเงินภาษีมาส่งให้ราชการอย่างเต็มจำนวน มีการริดนาทางเร้นราษฎร เกิดการรั้งออกเงินหลวง การจัดเก็บภาษีไม่ระบบที่ถูกต้อง การเงินของประเทศอยู่ในมือของเจ้านายขุนนาง ซึ่งลักษณะการเก็บภาษีจะกระจายไปอยู่ตามกรมต่างๆ แล้วแต่เจ้ากรมนั้นๆ จะจัดเก็บไม่เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันประกอบกับประเทศไทยต้องประสบกับการคุกคามการค้าอาณานิคมของต่างประเทศจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงประเทศให้มีความทันสมัยเพื่อแก้ไขปรับปรุงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาความยากจนจึงมีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการดำเนินการ แต่การกู้เงินจากต่างประเทศนี้รัฐบาลก็ต้องแสดงรายรับ-รายจ่ายและสินทรัพย์ของแผ่นดิน

¹¹ พัลลภ สักดีโสภณกุล. (2547). วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณ การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย. หน้า 21.

¹² กระทรวงการคลัง. (2539). 120 ปี กระทรวงการคลัง. หน้า 64.

ให้ปรากฏเพื่อจะได้เป็นที่เชื่อถือของประเทศที่ให้อำนาจเงิน จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการจัดทำงบประมาณ¹³

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้ทรงโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติกรมต่างๆเบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ.2433 มีเนื้อหาในการวางหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ ไว้อย่างชัดเจน โดยมีหน่วยงานที่มีบทบาทในกระบวนการงบประมาณ ดังนี้

หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ ได้แก่

(1) กรมพระคลังกลาง มีอำนาจหน้าที่ในการทำประมาณการรายรับจ่ายเงินแผ่นดิน มีเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แล้วมีปลัดทูลฉลองทำหน้าที่แทนในเวลาที่ไม่เสนาบดี หรือรองเสนาบดีไม่อยู่เป็นผู้รับผิดชอบในกรมพระคลังกลาง

(2) กรมสารบัญชี มีหน้าที่รับจ่ายตามรายการประมาณทำบัญชีหนึ่งหลวง ใบบ้างส่ง ใบบิกเงิน เป็นธุรการแลกเปลี่ยนหรือรับฝากเงินแบงก์ มีอธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบ

(3) กรมตรวจ มีหน้าที่ตรวจเงินตราจรรยา รายการรับรายการจ่ายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และกระทรวงต่างๆ มีอธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบ

หลักเกณฑ์ วิธีการงบประมาณ

(1) การทำงบประมาณ

(1.1) รายจ่าย ทุกกระทรวงจกต้องทำงบประมาณ เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง เงินใช้สอย เบ็ดเสร็จ เงินเพื่อเหลือเพื่อขาดของกระทรวง ตามแบบที่เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติกำหนด แล้วนำไปยื่นต่อเจ้ากระทรวงที่ตนสังกัด เจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงจะตรวจแล้วเห็นสมควรให้จัดทำงบประมาณ แยกเป็นรายกรมและรายประเภทเงิน โดยยื่นไม่ช้ากว่าสิ้นเดือนธันวาคม ถ้ากระทรวงใดมีความจำเป็นต้องใช้เงินประจำปีมากขึ้น เจ้ากระทรวงนั้นต้องนำความขึ้นกราบทูล หรือชี้แจงไปยังเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ และเสนาบดีก็จะนำความขึ้นทูลเกล้าเช่นเดียวกัน เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุมัติ หรือไม่ประการใด เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติก็จะแจ้งให้กระทรวงนั้นทราบก่อนสิ้นเดือนธันวาคมโดยเฉพาะในกรณีที่มีพระบรมราชานุมัติ ซึ่งเป็นเวลาที่ใกล้จะยื่นงบประมาณตามกำหนด เจ้ากระทรวงนั้นอาจขอผลัดการยื่นงบประมาณต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติออกไปอีกได้ แต่ไม่เกินวันที่ 15 ของเดือนมกราคม หากกรมใดมีรายจ่ายที่ไม่ใช่งบประมาณรายจ่ายประจำปี (รายจ่ายจร) ต้องนำเสนอสนาบดีเจ้ากระทรวงนั้นๆซึ่งเป็นผู้รวบรวมรายจ่ายการจรรนี้จัดทำเป็นบัญชีเสนอต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ แล้วเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจะทำรายจ่าย

¹³ จักราวดี อนุโยธา. (2544). แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย. หน้า 39.

เงินการจมนี้อื่นกรบาทพุทธพระกรรณา หากรายการโคโปรคเกถ้ามีพระบรมราชานุญาตและรายการโคให้งค์ไว้ ก่อนเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจะแจ้งให้เจ้ากระทรวงนั้นทราบ กรณีที่มีพระบรมราชานุญาตเจ้ากระทรวง นั้นจะต้องทำงบประมาณการจมนไปยื่นพร้อมกังบงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกำหนดด้วย

(1.2) รายรับ กรมทุกกรมต้องทำงบประมาณเงินภาษีอากร เงินทำการหลวง ค่าธรรมเนียม ของตนตามแบบที่เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติกำหนด ไปยื่นต่อเจ้ากระทรวงของตน เจ้ากระทรวงนั้นจะตรวจและเห็นสมควรแล้วก็จะทำงบประมาณจะส่งเงินในกระทรวงนั้น โดยแยกเป็น รายการ จำนวนเงินตามประเภทแล้วนำไปยื่นต่อกระทรวงพระคลังภายในเดือนธันวาคม กรมใดมีหนี้ ติดค้างยังเก็บเงินไม่ได้ หรือจะขายของและเงินค้างส่งเงินเหลือจ่ายที่ยังค้างอยู่ในกรม งบประมาณจะส่งใน ปีถัดไปเท่าใด เสนาบดีกระทรวงเจ้าสังกัดต้องทำงบประมาณต่างหาก แล้วนำยื่นพร้อมงบประมาณ รายได้ประจำปีด้วย

(2) การควบคุมงบประมาณ

(2.1) รายจ่าย เมื่อมีพระบรมราชานุญาตให้จ่ายเงินตามงบประมาณแล้วเงินรายจ่าย ประจำกรมต้องวางฎีกาหรือรายละเอียดประกอบต่อกรมสารบัญชีเป็นรายเดือน เมื่อสิ้นปีเจ้ากระทรวง ต้องคดับบัญชีรับจ่ายในกระทรวงนั้น มาขึ้นสารบัญชีในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นงบบปีตามเงิน จ่ายจริงฉบับหนึ่ง แสดงเงินเหลือจ่าย โดยขึ้นภายในเดือนมิถุนายนของปีถัดไป

(2.2) รายรับ กรมใดเก็บเงินในแต่ละเดือนได้เท่าใด ขึ้นเดือนใหม่ให้นำส่งห้าม ยืมไปจ่ายเป็นอย่างอื่น การส่งให้ทำใบนำส่งขึ้นกรมตรวจให้ตรวจเมื่อตรวจแล้วนำส่งกรมสารบัญชี สิ้นปีหนึ่งๆ กรมตรวจจะมาตรวจบัญชีทุกกรมไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายนของปีถัดไป หากเจ้ากรมขัดขึ้น หลีกเลี้ยงไม่ได้ ถ้าเงินหลวงขาดหายไป กรมนั้นต้องรับใช้เต็มจำนวน¹⁴

2.2.1.2 สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ.2475

กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยเริ่มขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อครั้งสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2456 รวม 11 มาตรา ขึ้นใช้บังคับซึ่งถือเป็นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับแรกของ ประเทศไทย เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2456 และเริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2457 โดยตราเป็น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2457

พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2456 ได้วางหลักการสำคัญโดยกำหนดให้เจ้ากระทรวง ทบวงการทั้งหลายจัดทำงบประมาณรายได้และรายจ่ายแผ่นดิน ตามแบบที่เสนาบดีกระทรวงพระคลัง

¹⁴ พัลลภ สักดีโสภณ. เล่มเดิม. หน้า 23-25.

มหาสมบัติกำหนด และให้ขึ้นงบประมาณไปให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อตรวจสอบภายในวันที่ 10 เดือนพฤศจิกายนในปีนั้นๆ ถ้ากระทรวงใดมิได้ขึ้นภายในกำหนดเวลา กระทรวงพระคลังมีอำนาจที่จะไม่รับพิจารณาและจะตั้งจำนวนเงินให้ใหม่ตามหลักที่จะตรวจสอบได้จากจำนวนเงินงบประมาณปีเก่าได้ หลังจากที่เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติได้ตรวจสอบงบประมาณโดยละเอียดแล้วเสนาบดีจะต้องทำรายงานชี้แจงเหตุผลกล่าวภายในวันที่ 10 มีนาคมในปีนั้นๆ เพื่อให้พระราชทานพระราชดำริในที่ประชุมเสนาบดี และได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตไปยังกระทรวงพระคลัง เมื่อได้รับพระราชานุญาตแล้วก็ให้ย่อรายการในงบประมาณตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁵

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2458 พระองค์ได้ทรงปรับปรุงให้มีการควบคุมเงินแผ่นดินให้รัดกุมยิ่งขึ้นได้ทรงรวมกรมตรวจและกรมสารบัญชีเข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า กรมบัญชีกลาง และได้กำหนดให้ทำหน้าที่วางรูปบัญชีและแนะนำบัญชีให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการรับ ทำการจ่าย และรักษาเงินในราชการแผ่นดิน รวบรวมประมวลบัญชีเงินรายได้ เงินรายจ่าย และเงินที่รักษาไว้สำหรับแผ่นดิน สอบสวนการเบิกจ่ายของแผ่นดินให้มีหลักฐานในการจ่าย และทำการจ่ายให้เหมาะสม และสอบสวนและตักเตือนเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่มีหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์รายได้แผ่นดินส่งคลัง นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งหน่วยราชการสำหรับตรวจสอบเงินแผ่นดินขึ้นใหม่ เรียกว่า กรมตรวจเงินแผ่นดิน โดยอยู่ในสังกัดของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กรมนี้จะทำหน้าที่ตรวจเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ทำการเบิกเงิน รักษาเงินและเก็บเงิน ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้รวมงานของกรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้าไว้กับกรมบัญชีกลาง เนื่องจากความฝืดเคืองทางสภาพเศรษฐกิจ ดังนั้น ในส่วนหน้าที่ในการรับการจ่าย การจัดทำบัญชี การเก็บรักษาและการตรวจสอบ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง

โดยสรุป ลักษณะทางการคลังในช่วงสมัยหลังการปฏิรูปจนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการแยกรายได้ส่วนของพระมหากษัตริย์ออกจากรายได้แผ่นดิน เริ่มมีการจัดทำงบประมาณอย่างชัดเจน มีการตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งกระบวนการจัดทำ และการควบคุมงบประมาณเป็นไปอย่างมีแบบแผน เป็นระเบียบ

2.2.1.3 สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2501

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการนำของรัฐบาลคณะราษฎรก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2476 โดยมี

¹⁵ พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2456 มาตรา 2-5.

หลักการที่สำคัญ คือ กำหนดให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีตามลักษณะและแบบซึ่งกำหนดโดยกระทรวงการคลังและยื่นเสนอต่อกระทรวงการคลังภายในเวลาที่กำหนด โดยจำเป็นต้องทำคำอธิบายรายละเอียดบัญชีเพิ่มเติมเพื่อประกอบงบประมาณ จากนั้นให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่แสดงยอดเงินรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ และบัญชีรายละเอียดต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษาลงมติเห็นชอบ¹⁶

สำหรับงบประมาณรายจ่ายนั้น ได้มีการจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) งบรายจ่ายสามัญ รายจ่ายที่เกี่ยวกับเงินงบประมาณของพระมหากษัตริย์ การกู้เงิน เงินจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เงินเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการและรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
- (2) งบรายจ่ายวิสามัญลงทุน คือ รายจ่ายที่ไม่เป็นการประจำและเป็นรายจ่ายที่มีหวังจะได้รับเงินคืน เช่น รายจ่ายในโครงการสร้างทาง
- (3) งบรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุน คือ รายจ่ายที่ไม่ต้องจ่ายทุกปีเมื่อเสร็จเรื่องแล้วก็ไม่มีรายจ่ายนั้นอีก เช่น เงินเพิ่มประจำเดือนชั่วคราวของข้าราชการ¹⁷

ในการจัดทำงบประมาณจะจัดทำโดยกองงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่คำนวณเพื่อจัดตั้งรายจ่ายต่างๆ ในระยะแรก ค่อมบาทบาทของกองงบประมาณเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากงบประมาณเป็นเรื่องที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และจำเป็นต้องมีการจัดทำงบประมาณอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงจัดตั้งหน่วยงานราชการที่มีฐานะในระดับกรมขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ โดยเฉพาะ จนในที่สุดเมื่อ พ.ศ.2501 กองงบประมาณได้เลื่อนฐานะขององค์กรเป็นระดับกรม

2.2.1.4 ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2501 - 2546

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เกิดการปฏิวัติขึ้นโดยคณะปฏิวัติได้จัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการคลัง คณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญต้องอาศัยอำนาจในการปฏิบัติงานอย่างเด็ดขาด งานงบประมาณจึงไม่เหมาะสมที่จะเป็นงานของกรมบัญชีกลางควรที่จะจัดตั้งให้เป็นสำนักงานต่างหากเทียบเท่ากรมให้อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีจากแนวคิดนี้ภายหลังรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502 โดยกำหนดให้สำนักงบประมาณอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

¹⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2476, มาตรา 4-6.

¹⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2528). การคลังและงบประมาณ (เล่ม 2). หน้า 485-486.

นอกจากนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 โดยยกเลิกกฎหมายเก่าทั้งหมด เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบวิธีการงบประมาณ ดังนี้

(1) ในการจัดทำงบประมาณ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องขอตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ ค่าขอตั้งนั้นจะต้องแสดงจำนวนเงินงบประมาณที่ขอตั้งออกเป็นหมวดรายจ่าย ซึ่งในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาถึงความจำเป็นในการดำเนินงานและความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงิน หลังจากที่มีเริ่มมีการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วการวิเคราะห์งบประมาณจะคำนึงถึงแผนดังกล่าวเพื่อกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการ และให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับการจัดทำงบประมาณประจำปี สำนักงานงบประมาณจะแสดงงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ในแต่ละแผนงาน พร้อมทั้งระบุรายละเอียดในเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอต่อรัฐสภา โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) ในด้านบริหารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยการกำหนดวงเงินงบประมาณที่อนุญาตให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินได้¹⁸

รูปแบบระบบงบประมาณในช่วงปี พ.ศ. 2501 – 2546 หลังจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใช้บังคับได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบระบบงบประมาณไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยนำระบบงบประมาณรูปแบบต่างๆ มาใช้ในแต่ละช่วงปีงบประมาณดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2502–2524

สำนักงานงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) มาใช้ ซึ่งระบบงบประมาณดังกล่าวระบบที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมที่เน้นลักษณะของการใช้จ่ายที่ต้องแสดงรายการต่างๆที่จำแนกตามหน่วยงานและตามหมวดรายจ่ายที่เป็นรายการต่างๆตามหลักการที่สำนักงานงบประมาณกำหนด เช่น หมวดเงินเดือน หมวดเงินค่าจ้าง หมวดค่าตอบแทนฯ ซึ่งในแต่ละหมวดรายจ่ายยังมีรายละเอียดในหมวดรายจ่ายต่างๆ ตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนดอย่างมากมาย และสำนักงานงบประมาณจะควบคุมอย่างเข้มงวดในการขอเปลี่ยนแปลงรายการรายละเอียดในหมวดรายจ่ายต่างๆ เพื่อป้องกันการทุจริตและนำไปใช้จ่ายอย่างไม่ถูกต้องและไม่ประหยัด แต่เป็นระบบที่ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ เพราะการอนุมัติเงินประจำงวดจะอนุมัติตามหมวดรายจ่าย มิได้อนุมัติตามแผนงาน งาน/โครงการ จึงทำให้ไม่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่

¹⁸ เลขา ศีลผดุง และสุรัตน์ ศรีสุวรรณผลไพ. (2522). สำนักงานงบประมาณ 20 ปี : สำนักงานงบประมาณในอดีตและปัจจุบัน. หน้า 76.

แผนงาน งาน/โครงการต่างๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการประเมินผลสำเร็จของแผนงาน งาน/โครงการต่างๆ นอกจากนี้โครงสร้างของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้ได้เน้นการควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายมากส่งผลให้ผู้บริหารทุกระดับไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ได้ จึงนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณมาเป็นงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 – 2545

สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงรูปแบบระบบงบประมาณเป็นงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting) เป็นระบบงบประมาณที่เน้นให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผนเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล จึงได้แสดงงบประมาณในลักษณะแผนงานไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่เดียวกันได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายของงาน/โครงการ ออกเป็นหมวดรายจ่ายต่างๆ สำหรับในการควบคุมการใช้จ่ายตามหมวดรายจ่ายนั้น สำนักงานงบประมาณจะไม่ควบคุมในรายละเอียดรายการค่าใช้จ่ายตามหมวดรายจ่าย แต่จะให้ส่วนราชการกำหนดแผนงานและสำนักงานงบประมาณจะพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดให้ส่วนราชการตามแผนงาน โดยจะตรวจสอบและประเมินผลงานแต่ละงานของแผนงานว่าสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายได้หรือไม่

นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงในการจัดทำงบประมาณโดยกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณแบบกำหนดสัดส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้าน ในลักษณะการวางแผนมหภาคผสมผสานกับการวิเคราะห์รายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ โดยให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนด้านบริหารงบประมาณสำนักงานงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงระบบการอนุมัติเงินประจำงวดให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยยกกระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณไปตั้งจ่ายในส่วนภูมิภาคพร้อมกับการอนุมัติเงินประจำงวด และให้หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐเจ้าของงบประมาณมีอำนาจบริหารงบประมาณมากขึ้น รวมทั้งมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทน แม้ว่าระบบงบประมาณแบบแผนงานจะเป็นระบบที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างมีแผนงานและมีการวิเคราะห์การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดแต่ก็มีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น ในการจัดทำงบประมาณจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองโดยมักใช้วิธีการประสานผลประโยชน์กันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เน้นรายการใช้จ่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน ขาดความเชื่อมโยงในการวางแผนทุกระดับ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร

จัดการด้านงบประมาณเป็นต้น จากข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์¹⁹

2.2.1.5 ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - ปัจจุบัน

เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการงบประมาณใหม่นี้

“เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส”

จากนโยบายดังกล่าว สำนักงบประมาณจึงได้ปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategy Performance Based Budgeting) โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบต่อเป้าหมาย/ผลผลิตของหน่วยงาน²⁰

2.2.2 กระบวนการงบประมาณของประเทศไทย

กระบวนการงบประมาณ หรือวิธีการงบประมาณในประเทศไทยได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายแม่แบบที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการงบประมาณ โดยวิธีการงบประมาณประกอบไปด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

¹⁹ ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ . (2546). ความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาติ (Strategy Performance Based Budgeting : SPBB) และกรณีตัวอย่างกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 12.

²⁰ สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ . (2547). ระบบงบประมาณของประเทศไทย. หน้า 134.

2.2.2.1 การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)

ในเรื่องการจัดทำงบประมาณแผ่นดินโดยหลักการแล้วจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีนั้น จะมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) การจัดทำงบประมาณโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ²¹ มีขั้นตอนดังนี้

(1.1) การจัดทำงบประมาณโดยหน่วยปฏิบัติการ หรือหน่วยเจ้าของโครงการ กล่าวคือ หน่วยเจ้าของโครงการจะเป็นผู้ปฏิบัติงานโครงการโดยตรง มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอต่อหน่วยงบประมาณของส่วนราชการนั้น การจัดทำงบประมาณจะเกิดประโยชน์มากที่สุดเพียงไร ย่อมขึ้นกับหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นสำคัญ ดังนั้นในการจัดทำงบประมาณในขั้นนี้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการจะต้องพิจารณางบประมาณอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง เหมาะสม คู่กับค่าแก่การดำเนินการ ซึ่งในการพิจารณาจัดทำนั้น จำต้องมีหลักในการพิจารณาดังนี้

- ในส่วนหลักการ จะต้องพิจารณากำหนดขอบเขตของงานโครงการที่จะดำเนินการ กำหนดวัตถุประสงค์ของงานโครงการ วิธีการที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด จัดลำดับความสำคัญของโครงการ พิจารณาขีดความสามารถของหน่วยงานในการดำเนินการ กำหนดแผนความต้องการทรัพยากร กำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ

- ในส่วนรายละเอียด เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาในรายละเอียดต่างๆ ของโครงการ เช่น ปริมาณงานที่จะดำเนินการเหมาะสมแล้วหรือไม่ ค่าใช้จ่ายที่จะดำเนินงานใกล้เคียงกับความจริง บุคลากรที่จะดำเนินการตามโครงการนั้นเพียงพอหรือไม่ เป็นต้น

(1.2) การรวบรวมค่าของงบประมาณโดยหน่วยงบประมาณของส่วนราชการ ในขั้นตอนนี้จะเป็นการรวบรวมค่าของงบประมาณของหน่วยงานเจ้าของโครงการเพื่อจัดเข้าเป็นหมวดหมู่ตามแผนงาน แล้วนำเสนอหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในอีกชั้นหนึ่ง

(1.3) การพิจารณางบประมาณโดยหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ มักจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณที่หน่วยงบประมาณเสนอมาโดยพิจารณาว่าแผนงานที่เสนอนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือไม่ วิธีการดำเนินการที่เสนอนั้นสามารถรองรับเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ จัดระดับความสำคัญของโครงการพิจารณาในรายละเอียด เช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ บุคลากรที่ใช้ ความจำเป็นในการจัดทำโครงการ

(1.4) การกำหนดกรอบนโยบายโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด รัฐมนตรีจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อมอบหมายให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามกำหนดแผนงานโครงการให้

²¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เล่มเดิม. หน้า 591-592 .

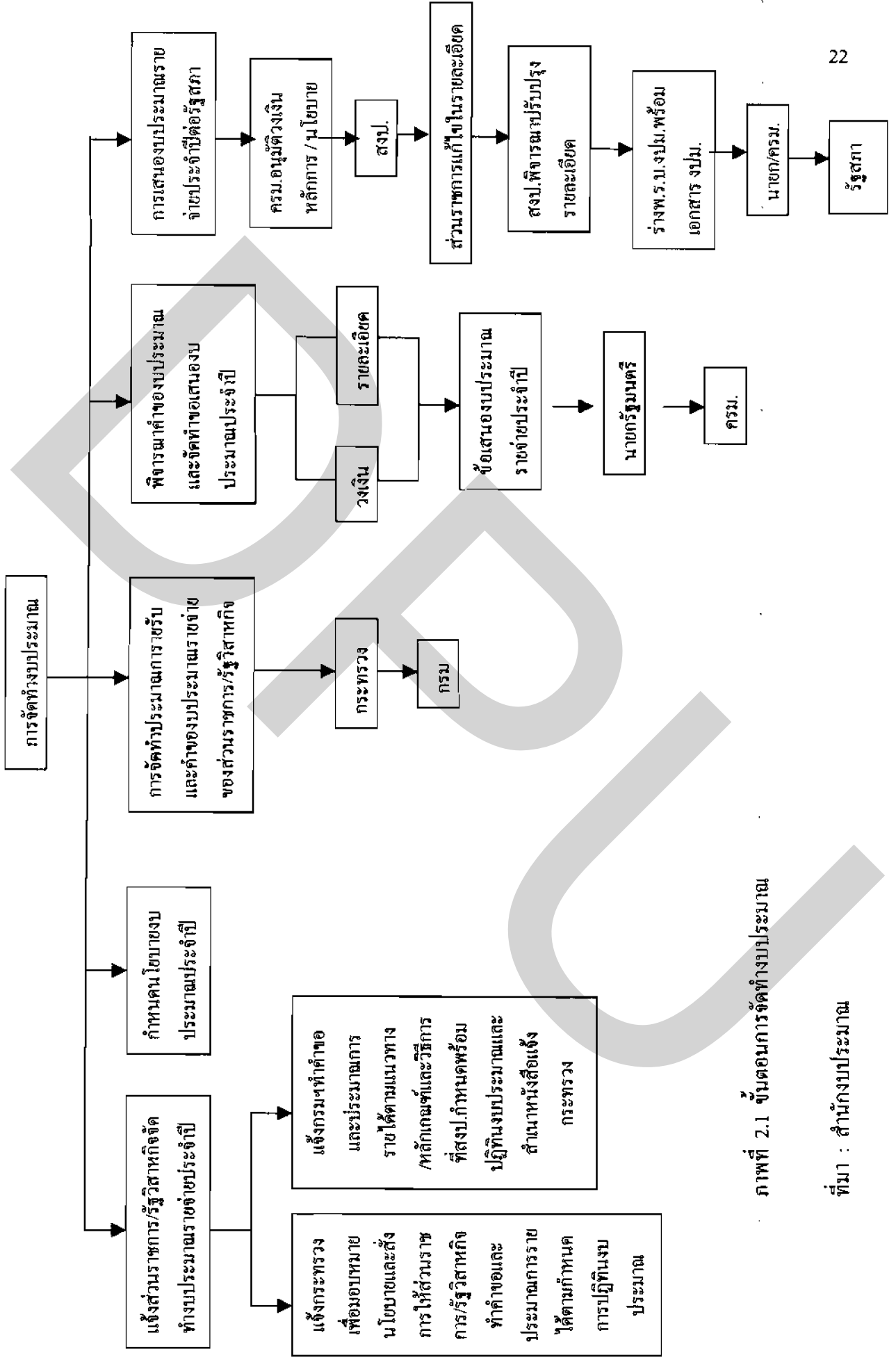
สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมีอำนาจในการแบ่งสรรงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณที่กระทรวงได้รับให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัด อีกทั้งยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการขึ้นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดคือผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2) การจัดทำงบประมาณโดยสำนักงานงบประมาณ มีขั้นตอนดังนี้²²

- (2.1) จัดทำปฏิทินงบประมาณขึ้นแล้วแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ
- (2.2) กำหนดวงเงินงบประมาณขึ้นหลังจากได้ทราบตัวเลขอย่างคร่าวๆ จากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว
- (2.3) สำนักงานงบประมาณเสนอขอวงเงินงบประมาณเพื่อขออนุมัติคณะรัฐมนตรี
- (2.4) สำนักงานงบประมาณแจ้งขอวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อให้จัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายในวงเงินที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้
- (2.5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ พิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ
- (2.6) สำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมด้วยเอกสารงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี²³ ซึ่งประกอบไปด้วยคำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งรายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (2.7) คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมด้วยเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

²² ไพศาล ชัยมงคล. เสริมเติม. หน้า 217.

²³ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 8.



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

ที่มา : สำนักงบประมาณ

2.2.2.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

เป็นขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในการพิจารณาจะแยกเป็น 2 ขั้นตอน

ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ...จากรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 : เป็นการพิจารณาในขั้นต้นว่า สภาผู้แทนราษฎรจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอหรือไม่ โดยนายกรัฐมนตรีจะอ่านคำแถลงงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาได้อภิปรายกันก็จะให้มีการลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ตามจารีตประเพณีของการปกครองในระบอบรัฐสภาแล้วรัฐบาลมักจะลาออก เพราะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายที่สำคัญ การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนี้ จึงเท่ากับการไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยปริยาย รัฐบาลอาจจะเลือกวิธีการยุบสภาแทนการลาออกก็ได้

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรก็จะตั้งคณะกรรมการขึ้น ซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ...” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยละเอียด คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย สมาชิกสภาจำนวนหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ทางด้านการเงิน การคลังของประเทศ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนใหญ่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากมีหน้าที่พิจารณากลับกรองรายละเอียดทั้งหมดแทนสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทมากกว่าของวุฒิสภา โดยคณะกรรมการนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเพิ่มเติมกิจการใดๆตามที่รัฐสภามอบหมายเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น มีอำนาจตัดทอนหรือลดรายจ่าย โดยไม่ต้องแปรญัตติสามารถเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบรายจ่ายต่างๆได้ตามความเหมาะสมและมีสิทธิสงวนความเห็นของตนเองในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับมติกรรมการ สำหรับในการพิจารณาของคณะกรรมการจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติโดยตนเองหรือพิจารณาคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาคนอื่นๆที่มีได้เป็นกรรมการก็ได้ การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้เรียกว่า “การแปรญัตติ” ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นกรรมชานี้ มีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ

(1) สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานกรรมการภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการแห่งพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาเป็นอย่างอื่น และการแปรญัตตินี้โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา

(2) การขอแปรญัตตินี้ จะขอแปรขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายมิได้ ได้แก่ แปรขอลดวงเงินเท่านั้น อย่างไรก็ตามจะขอแปรขอลดรายจ่ายตามข้อผูกพันมิได้ ได้แก่ เงินส่งใช้คืนเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งบันทึกต่อประธานสภานั้นที่กั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ และมติคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใดก็ให้ระบุไว้ในบันทึกนั้นด้วยเมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและบันทึกของคณะกรรมการแล้วให้เสนอสภาเพื่อพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่ 2

วาระที่ 2 : เป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ต้องเริ่มต้นพิจารณาด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วจึงพิจารณาเรื่องตามลำดับและการอภิปราย จะกระทำได้แต่เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติ หรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ เมื่อได้พิจารณาตามข้อบังคับข้างต้นจนจบร่างพระราชบัญญัติแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างทั้งหมดเป็นการสรุปอีกครั้ง และในการพิจารณารั้งนี้สมาชิกสภาอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอเพิ่มเติมเนื้อความมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่

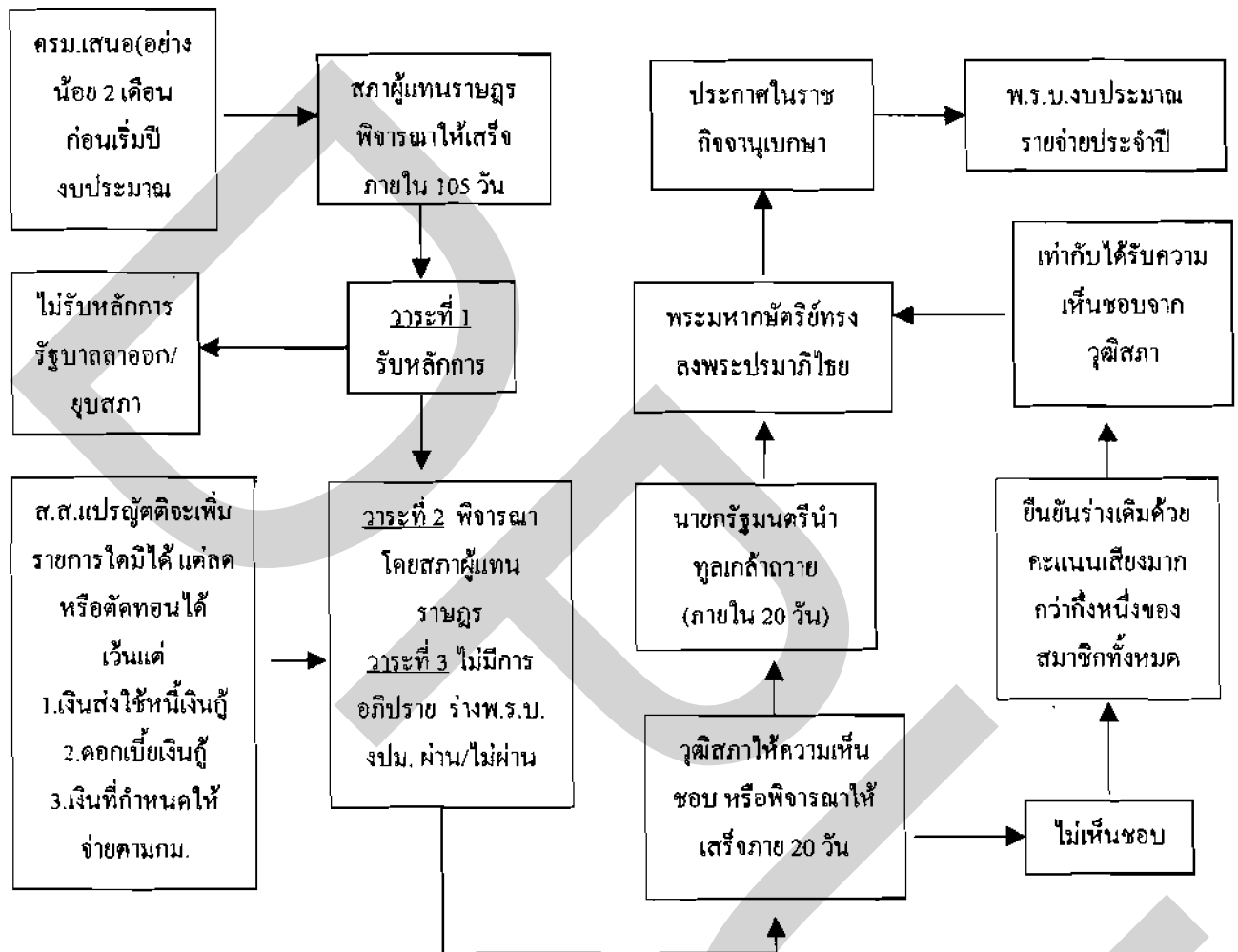
วาระที่ 3 : เป็นการพิจารณาว่าจะผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ โดยจะไม่มี การอภิปรายใดอีก เมื่อสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติผ่านร่างพระราชบัญญัติแล้วก็เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ขั้นตอนของวุฒิสภา

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้ไปยังคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาดังขึ้นทันที คณะกรรมการชุดนี้จะต้องพิจารณาศึกษา พร้อมทั้งรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาภายใน 7 วันนับแต่วันที่ ได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยขั้นตอนนี้ไม่มีการแปรญัตติ

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณพร้อมทั้งรายงานความเห็นดังกล่าวแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระเป็นการด่วน ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจะพิจารณาทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ซึ่งวุฒิสภาจะต้องพิจารณาอนุมัติให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา หากพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบในร่าง

พระราชบัญญัติและให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา²⁴



ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ

2.2.3.3 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

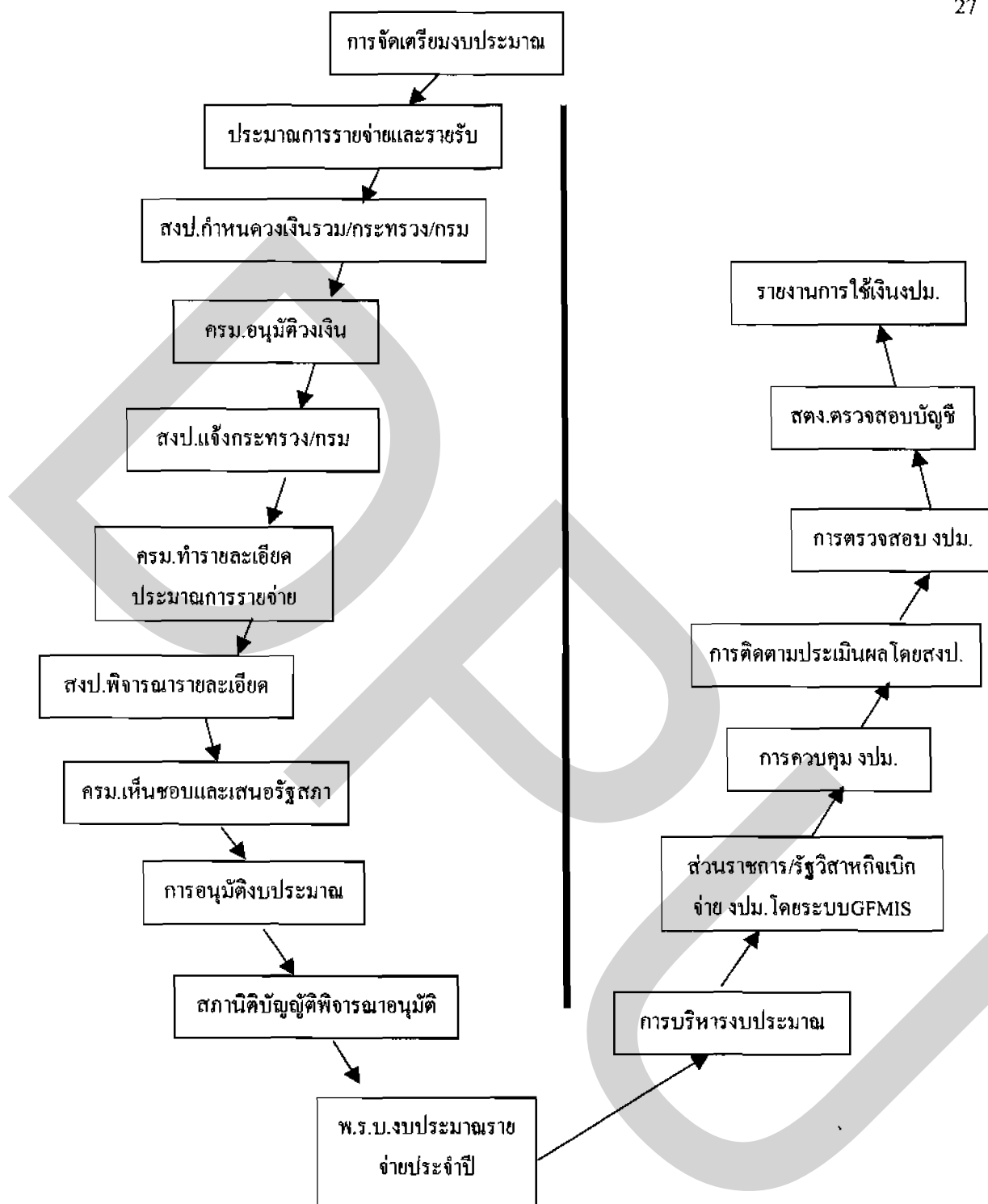
การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องมาจากการอนุมัติงบประมาณ โดยรัฐสภา เป็น การนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ นำเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัติตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้จ่ายโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆที่ได้รับงบประมาณรายจ่าย

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. เล่มเดิม. หน้า 279-283.

จะต้องใช้จ่ายให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ จะขอกกล่าวถึงการบริหารงบประมาณโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

2.2.3.4 การควบคุมงบประมาณ (Budget Control)

การควบคุมงบประมาณเป็นขั้นตอนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นชอบ และอนุมัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้ว ซึ่งในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น ได้มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการบริหารงบประมาณได้เองเพื่อความคล่องตัว พร้อมทั้งนี้ระบบการควบคุมงบประมาณก็เป็นขั้นตอนที่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดควบคู่กันไป เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารจะใช้ระบบการติดตามประเมินผลซึ่งเครื่องมือในการรายงานผลสำเร็จของการใช้งบประมาณต่อรัฐบาล และใช้ประกอบการจัดทำและวางแผนงบประมาณในปีถัดไปจะขอกกล่าวถึงการติดตามและประเมินผลโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป



ภาพที่ 2.3 วงจรงบประมาณ

ที่มา : คัดแปลงจากสำนักงบประมาณ

2.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบไปด้วยสาระสำคัญดังนี้

- มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ให้ความสำคัญกับความสำคัญตามเป้าหมาย ในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน ซึ่งเป้าหมายทั้งหลายล้วนแต่มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบลดหลั่นกันลงมา โดยเริ่มตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลกำหนดไว้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งจะมีกรอบนโยบายใช้เป็นแนวทางในการจัดการบริหารประเทศโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ต่อจากนั้นมีเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงเป็นตัวเชื่อมโยงต่อจากเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติอีกชั้นหนึ่ง เป็นเป้าหมายที่จะดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง และเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง มีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงาน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จ

- หลักธรรมาภิบาล (Good governance) หรือหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบที่มุ่งเน้นหลักธรรมาภิบาลโดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่ระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติเนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดในการบริหารประเทศ ในระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีจะรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และในระดับหน่วยปฏิบัติ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลต่อประชาชน ประกอบกับได้จัดให้มีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินการที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จดังกล่าวเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารและแสดงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน

ระบบรายงานทางการเงินและการรายงานผลการดำเนินงานเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสที่จะสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา เพราะเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ตามระบอบประชาธิปไตย การรายงานของหน่วยงานของรัฐเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณ โดยยินยอมให้หน่วยงานต่างๆของรัฐมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการมากขึ้นภายใต้กรอบของงบประมาณที่กำหนด โดยแผนงานของหน่วยงานนั้นๆ กล่าวคือ จะต้องมีการรายงานเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ทั้งระดับผลผลิตและผลลัพธ์

การรายงานภาพรวมทางการเงินของรัฐบาล นอกจากการรายงานของแต่ละหน่วยงานของรัฐแล้ว รัฐบาลจะต้องรายงานภาพรวมทางการเงินที่เป็นผลรวมของแต่ละหน่วยงานด้วย ทั้งนี้ รายงาน

ดังกล่าวจะมีความสำคัญในการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจมหภาคโดยสามารถแสดงถึงความสัมพันธ์ของสินค้าและบริการที่ได้รับกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและสามารถพิจารณาได้ว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นภาระกับประชาชนในปัจจุบันหรืออนาคต

ความรับผิดชอบทางการคลังของรัฐบาล คือ การที่รัฐบาลเปิดเผยยุทธศาสตร์ทางการคลังและรายงานความคืบหน้าในแง่ของงบประมาณแผ่นดิน²⁵ ผู้บริหารงานองค์กรภาครัฐมีภาระผูกพันที่จะต้องบริหารงานและงบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้เป็นไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน โดยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) ระดับรัฐบาล รับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายยุทธศาสตร์ของชาติ (Strategic Delivery Target)

2) ระดับกระทรวง มีเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ

3) ระดับกรม เป็นความสำเร็จตามผลผลิต (Outputs) จากการดำเนินการ โดยใช้ระบบถ่วงดุลความรับผิดชอบที่ว่า รัฐสภามีความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้บริหารประเทศ มีรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบ และส่วนราชการมีรัฐบาลผู้บริหารเป็นผู้ตรวจสอบ

นอกจากการแบ่งความรับผิดชอบในการบริหารงบประมาณออกเป็น 3 ระดับข้างต้นแล้ว ความมุ่งหมายที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ คือ ต้องการให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีวินัยทางการคลัง โดยวินัยทางการคลังนั้น หมายถึง สถานะการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่าย การรักษาวินัยทางการคลังภาครัฐ คือ การควบคุมดูแลให้รายจ่ายและภาระผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุล หรือไม่เกินขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล การรักษาวินัยทางการคลัง ก็คือ การรักษาผลประโยชน์ของพลเมือง กลไกที่สำคัญในการรักษาวินัยทางการคลังภาครัฐ คือ การตรวจสอบถ่วงดุลในการกำหนดนโยบายการคลังระหว่างสถาบันทางการเมืองการบริหาร²⁶ ดังนั้น วินัยทางการคลังจึงเป็นเรื่องของความรับผิดชอบต่อการบริหารทางการคลัง และการปฏิบัติตามความผูกพันทางกฎหมายของการใช้งบประมาณรายจ่าย ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐสภา โดยกลไกที่ก่อให้เกิดความมีวินัยทางการคลังในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น ได้แก่ การใช้แผนงบประมาณระยะ

²⁵ สวัสดิภาพ กันทาธรรม. (2542) .การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. 40 ปี สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 118.

²⁶ จรัส สุวรรณมาลา. (2546). ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. หน้า 30.

ปานกลาง (Medium Terms Expenditure Framework : MTEF) ซึ่งเป็นภาพจำลองทางการเงินของภาครัฐบาลในอนาคต 3- 5 ปีข้างหน้าที่รัฐบาลและส่วนราชการจัดทำขึ้นเพื่ออธิบายหรือแสดงต่อรัฐสภาและประชาชนว่าการดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณในปัจจุบันจะนำไปสู่สถานะทางการเงินการคลังภาครัฐในอนาคตอย่างไร เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายและหลักการรักษาวินัยทางการคลังหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้รัฐสภาได้ตรวจสอบ ถ่วงดุล และประเมินผลต่อไป โดยการใช้แผนงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางจะทำหน้าที่รักษาวินัยทางการคลังในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลจะทราบภาระของงบประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่ดำเนินการในปัจจุบัน และการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้งบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร

- การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ ได้มีการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบให้กระทรวงและหน่วยปฏิบัติในการกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการเพื่อส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยปฏิบัติมีบทบาทมากขึ้นในการตัดสินใจบริหารจัดการงบประมาณในส่วนที่รับผิดชอบและผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อให้มีความคล่องตัวเพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

บทที่ 3

การบริหารและการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

การบริหารงบประมาณในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 -2545 สำนักงานงบประมาณได้ใช้แนวคิดและหลักการของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน มีความมุ่งหมายให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน ทั้งนี้ขั้นตอนการบริหารงบประมาณตามระบบดังกล่าวได้เริ่มขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้แล้ว สำนักงานงบประมาณจะแจ้งตัวเลขวงเงินงบประมาณจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอขออนุมัติเงินประจำงวด เมื่อได้รับการอนุมัติแล้วหน่วยปฏิบัติการก็จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและวางฎีกาเบิกเงินจากกระทรวงการคลัง โดยกระทรวงการคลังจะอนุมัติฎีกาและโอนเงินเข้าบัญชีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงเบิกเงินสดหรือออกเช็คจ่ายหนี้ได้ต่อไป จะเห็นได้ว่า ในระบบการบริหารงบประมาณแบบเดิมนี้นักบริหารงานคลังและงบประมาณส่วนกลาง คือ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานงบประมาณ มีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงบประมาณ โดยกรมบัญชีกลางทำหน้าที่บริหารสภาพคล่องทางการเงิน ในขณะที่สำนักงานงบประมาณทำหน้าที่ควบคุมการก่อหนี้ผูกพันให้เป็นไปตามรายการงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ ส่วนหน่วยปฏิบัติการมีเพียงหน้าที่เป็นหน่วยจัดซื้อจัดจ้างตามรายการงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ เพื่อนำไปใช้ในการผลิตและส่งมอบบริการให้ประชาชนเท่านั้นจะเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณก่อน ส่วนคณะรัฐมนตรี และกระทรวงนั้นมีบทบาทน้อยกว่าหน่วยปฏิบัติการ มีเพียงหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายเงินของหน่วยปฏิบัติการให้เสร็จทันในปีงบประมาณ ไม่ค่อยมีบทบาทในการบริหารงบประมาณมากนัก

ในปัจจุบัน สำนักงานงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงบประมาณ โดยเน้นการมอบอำนาจบริหารงบประมาณให้แก่กระทรวงและหน่วยปฏิบัติงาน โดยผ่านข้อตกลงภายใน หน่วยงานแทนกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณที่เคยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงบประมาณเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ

3.1 การบริหารงบประมาณแผ่นดิน

กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการบริหารงบประมาณ ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการออกระเบียบกำหนดรายละเอียด วิธีการในการใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับระบบและวิธีการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ด้วยการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้หน่วยปฏิบัติสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นคล่องตัวสูง ให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนงบประมาณ และแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการที่กำหนดไว้ โดยมีการจัดทำแผนปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ การรายงานผล และระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้

สำหรับระบบการบริหารเงินของรัฐมี 2 ระบบ คือ ระบบเครดิตจ่าย และระบบเงินสดในการบริหารงบประมาณแบบเดิมนั้น กรมบัญชีกลางได้ใช้ระบบเครดิตจ่าย และระบบเงินสดควบคู่กันไป เพื่อให้หน่วยปฏิบัติการย่อยในส่วนภูมิภาคสามารถเบิกจ่ายเงินได้สะดวกและคล่องตัว และในการบริหารในระบบเครดิตจ่ายจะนำมาใช้แก่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (จังหวัด) โดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณไม่ได้ถือเงิน และไม่ได้รับบริหารสภาพคล่องของตนเอง แต่จะได้รับเครดิตให้มีอำนาจจ่ายหรือก่อกำหนดผู้กักเงินในวงเงินไม่เกินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงมีหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น โดยเสนอฎีกาขอเบิกเงินงบประมาณจากกรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัดตามแต่กรณี กรมบัญชีกลางมีหน้าที่อนุมัติการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังและโอนเงินเข้าบัญชีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหรือจ่ายเป็นเช็ค จะเห็นได้ว่าในระบบเครดิตจ่ายนี้ กรมบัญชีกลางและสำนักงานงบประมาณจะร่วมกันควบคุมกระแสเงินสดรับ-จ่ายให้สมดุลกัน โดยใช้กลไกการบริหารเงินประจำงวด (Allotment) เป็นเครื่องมือ แต่ในปัจจุบันได้นำระบบเงินสดมาใช้ กล่าวคือ การบริหารสภาพคล่องในระบบเงินสดนั้น กรมบัญชีกลางจะทำความตกลงกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการต่างๆ ในช่วงต้นปีงบประมาณ จากนั้นกรมบัญชีกลางจะโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งเปิดไว้ที่ธนาคารพาณิชย์ตามที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ก่อนที่จะก่อกำหนดผู้กักเงิน ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะบริหารเงินสดและมีสภาพคล่อง

โดยไม่ต้องขออนุมัติเบิกเงินจากกรมบัญชีกลางดังเช่นในระบบเครดิตจ่ายที่ได้ปฏิบัติมาแต่เดิม ซึ่งการปรับเปลี่ยนระบบเครดิตจ่ายมาเป็นระบบเงินสดสามารถแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณได้เป็นอย่างดี และยังช่วยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวสอดคล้องกับการบริหารงบประมาณแบบกระจายอำนาจที่ใช้ระบบข้อตกลงภายใน¹

ทั้งนี้ จากความมุ่งหมายในการปรับปรุงระบบการบริหารงานคลังภาครัฐ เพื่อยกระดับการทำงานให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีวิธีการทำงานที่รวดเร็วและคล่องตัว รัฐบาลจึงมีนโยบายพัฒนาการบริหารงานในปัจจุบันให้เป็นไปโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ² ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 9 กำหนดว่า “การให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาต หรือการรายงานแล้วแต่กรณี ในการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ การปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การใช้รายจ่ายจากงบประมาณรายจ่าย การโอนการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณรายจ่าย การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง การใช้จ่ายงบกลาง และการรายงานหรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณ ให้จัดทำและรับส่งข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ

การจัดทำและรับส่งข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าวันที่ได้จัดส่งเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้วเป็นวันที่ได้รับความเห็นชอบ ได้รับอนุมัติ ได้รับอนุญาต ได้รายงานผล หรือได้จัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เว้นแต่หน่วยงานที่ยังไม่ได้เชื่อมต่อระบบอิเล็กทรอนิกส์กับระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐให้ใช้สำเนาเอกสารกระดาษที่จัดพิมพ์ไว้เป็นหลักฐานหรือด้วยวิธีการอื่นใดตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดพิมพ์ข้อมูลเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้จัดทำและรับส่งข้อมูลโดยถูกต้องแล้วเป็นสำเนาเอกสารเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐจัดซื้อไม่สามารถใช้งานได้ ทั้งนี้ กรณีที่จะถือว่าระบบอิเล็กทรอนิกส์จัดซื้อไม่สามารถใช้งานได้ นั้น จะต้องได้รับแจ้งยืนยันเป็นหนังสือจากสำนักงานโครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วย”

¹ จรัส สุวรรณมาลา. เล่มเดิม. หน้า 328-329.

² ระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ หมายความว่า ระบบการจัดทำและรับส่งข้อมูลการจัดการงบประมาณตามระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์อื่นใดตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

โครงการปรับปรุงระบบการบริหารงานการคลังภาครัฐ (GFMIS) เป็นโครงการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพโดยการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศทันสมัยมาประยุกต์ใช้ เพื่อปรับกระบวนการดำเนินงานและการจัดการภาครัฐ ด้านการงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณและการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกัน โอบายการปฏิรูประบบราชการที่เน้นประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินงาน ทำให้การใช้ทรัพยากรภายในองค์กรเป็นไปอย่างคุ้มค่า พร้อมกับการได้ข้อมูลสถานภาพการคลังของรัฐที่ถูกต้อง รวดเร็ว และทันสมัย เพื่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ในการดำเนินการโครงการ GFMIS ประกอบด้วย

- 1) ระบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณ เพื่อรองรับการวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- 2) ระบบการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ (Budget Monitoring) ซึ่งจะติดตามเปรียบเทียบการใช้จ่ายงบประมาณกับเป้าหมาย ผลผลิตเป็นรายเดือน รายไตรมาส เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ค่าใช้จ่าย ต้นทุนด้านต่างๆ
- 3) ระบบการบริหารการเบิกจ่ายแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Budget Execution and Electronic Payment System) เพื่อให้การบริหารเงินสดมีประสิทธิภาพและมีสภาพคล่องตัวที่ดีขึ้นโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ต้องเบิกเงินสำรองเก็บไว้ในบัญชีของแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังเป็นระบบที่สามารถควบคุมติดตามอนุมัติการเบิกจ่ายได้อย่างเป็นขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการเบิกจ่าย
- 4) เป็นระบบข้อมูลที่สำคัญสำหรับผู้บริหารในการติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งจะสามารถให้ข้อมูลทันทีที่บันทึกรายการ (Online Real - Time) เพื่อใช้ในการวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามเป้าหมาย ระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่
- 5) ระบบบัญชีการเงินการคลังภาครัฐ ซึ่งจะรวบรวมข้อมูลและจัดทำงบการเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในภาพรวมทั้งหมด
- 6) ระบบการจัดซื้อเพื่อการลงทุนสินทรัพย์ถาวร เป็นระบบการจัดซื้อเพื่อการลงทุนสินทรัพย์ถาวรที่เชื่อมโยงกับระบบงบประมาณและการบัญชีการเงิน
- 7) ระบบข้อมูลเพื่อติดตาม ตรวจสอบ (Auditing Information System) ซึ่งจะใช้ในการกำกับติดตามการใช้งบประมาณของส่วนราชการ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถเรียกดูข้อมูลได้ทันที
- 8) ระบบข้อมูลผู้บริหารแบบ Online Real-Time เป็นระบบฐานข้อมูลการบริหารด้านการเงินการคลังเป็นฐานข้อมูลหลักของประเทศเพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้ในการ

บริหารภายใน และคณะรัฐมนตรีใช้ในการบริหารติดตามเป้าหมายการดำเนินงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ

สาระสำคัญของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548

3.1.1. การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

3.1.1.1 การจัดทำและปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งหมายให้เกิดความชัดเจนในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงมอบอำนาจบริหารงบประมาณและความรับผิดชอบในการใช้งบประมาณรายจ่ายให้หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่การบริหารงบประมาณตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายนั้น หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องกำหนดและปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณและรายงานผลการดำเนินงานตามแผน ไปยังสำนักงบประมาณเพื่อทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายด้วย ฉะนั้นแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงบประมาณซึ่งในการกำหนดแผนการปฏิบัติงานจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนการปฏิรูปราชการ 4 ปี ตามลำดับ

ในการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี” ประกอบกับมาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิรูปราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปีซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13

ในแต่ละปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิรูปราชการประจำปีโดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิรูปราชการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ

เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิรูปราชการของส่วนราชการใดตามวรรคสองแล้ว ให้สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรรแผนงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิรูปราชการดังกล่าว

ในกรณีที่ส่วนราชการมิได้เสนอแผนปฏิรูปราชการในภารกิจใด หรือภารกิจใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี มิให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจนั้น

เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิรูปราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี”

จะเห็นได้ว่า แผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแผนการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ประกาศให้ประชาชนและทุกภาคส่วนทราบถึงทิศทางและแนวทางที่รัฐบาลจะดำเนินการ เพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลา 4 ปี โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศในภาพรวม ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ กลยุทธ์หลัก หน่วยงานรับผิดชอบ งบประมาณสนับสนุน และแนวทางการติดตามประเมินผล ส่วนแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี เป็นแผนปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการแปลงมาจากแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อแสดงภารกิจที่ส่วนราชการจะดำเนินการตลอดระยะเวลา 4 ปี เพื่อสนับสนุนการบริหารประเทศของรัฐบาลให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย สาระสำคัญในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี จะแสดงให้เห็นถึงการแปลงประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลักที่ส่วนราชการเข้าไปเกี่ยวข้องไปสู่ “ภารกิจ” ที่ส่วนราชการต้องดำเนินการ โดยส่วนราชการต้องนำเสนอประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ที่จะทำให้ภารกิจนั้นบรรลุผลสำเร็จ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลสำเร็จของภารกิจเหล่านั้น รวมถึงผลผลิต/โครงการสำคัญที่ส่วนราชการจะจัดทำเพื่อรองรับงบประมาณสนับสนุนในระยะเวลา 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี เป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการที่แสดงให้เห็นถึงภารกิจที่จะดำเนินการในปีใดปีหนึ่งที่กำหนด ภายใต้แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของส่วนราชการนั้น โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แต่จัดทำเป็นแผนประจำปีที่ละเอียดและชัดเจนขึ้น เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและเป็นกรอบในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการรายงานผลการปฏิบัติราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณ³

การบริหารงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 จะเน้นให้การบริหารงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ ซึ่งแล้วแต่การดำเนินการของแต่ละกระทรวงโดยมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะงานที่อยู่ในความรับผิดชอบตามกฎหมาย ในยุทธศาสตร์ระดับชาติ จะประกอบไปด้วยแผนงบประมาณ เป้าหมายการให้บริการ กระทรวง ผลผลิต โครงการ ลดหล่นกันลงมาตามลำดับ โดยมีที่มาจากนโยบายของรัฐบาล อาทิ เช่น นโยบายเร่งด่วน หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

³ ศิริพงษ์ อัญญาตา. (2548). แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548. หน้า 9.

เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ หมายความว่า ผลสัมฤทธิ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดต่อประชาชนและประเทศ

แผนงบประมาณ หมายความว่า แผนงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

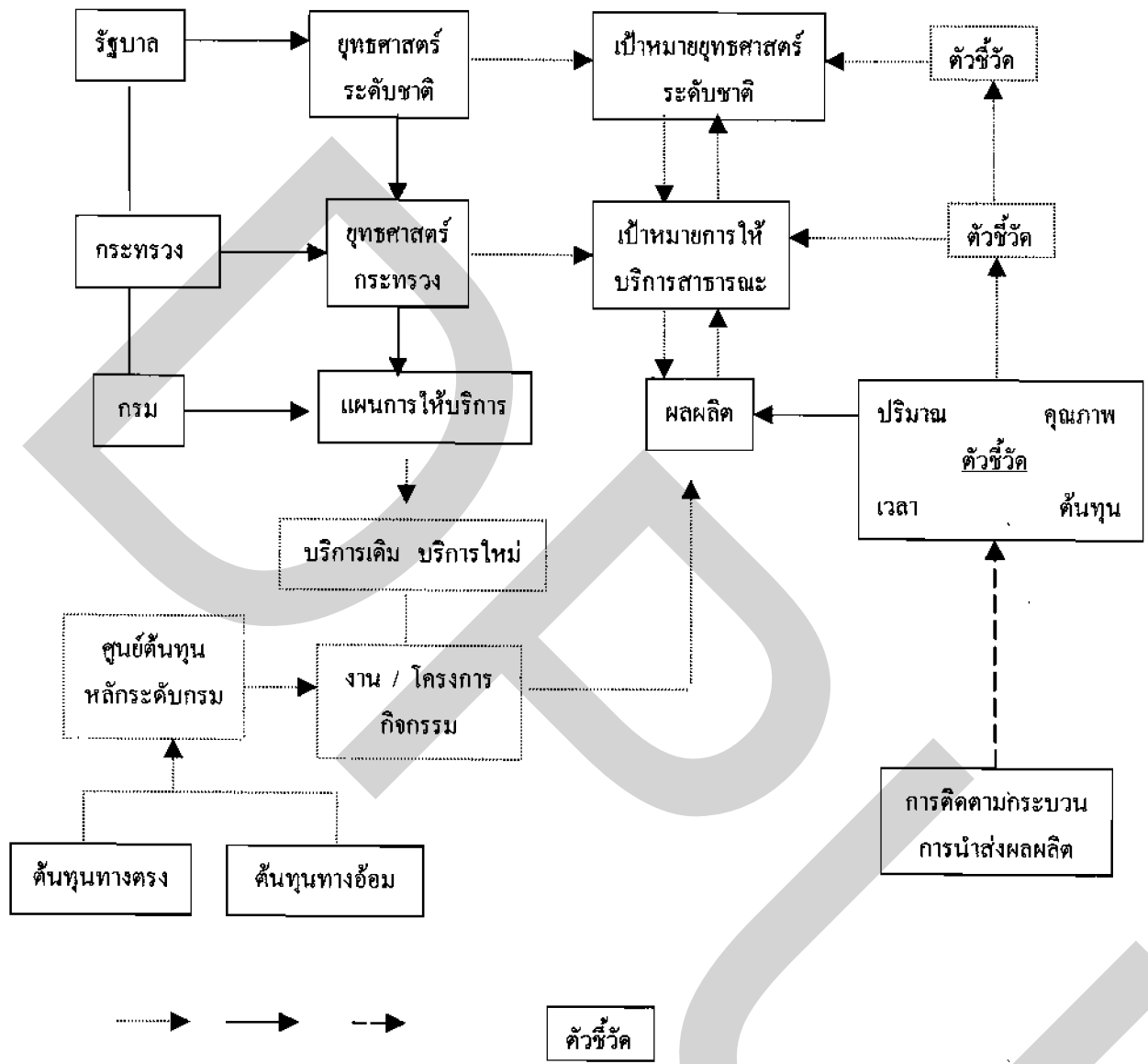
เป้าหมายการให้บริการกระทรวง หมายความว่า เป้าหมายการให้บริการกระทรวงตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

ผลผลิต หมายความว่า ผลผลิตที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

โครงการ หมายความว่า โครงการที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

แผนการใช้จ่าย หมายความว่า แผนแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานในรอบปีงบประมาณ

ในการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับจะมีการกำหนดโครงสร้างของความรับผิดชอบและการประเมินผลที่มีความเชื่อมโยงลดหลั่นกันลงไป ดังนี้



→ → → ตัวชี้วัด
 งบประมาณ นโยบาย การรายงานผล การติดตามและประเมินผล

ภาพที่ 3.1 แสดงโครงสร้างความรับผิดชอบและการประเมินผลการบริหารงบประมาณ

ที่มา : สำนักงานประมาณ

สำหรับการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548⁴ ได้กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาเห็นชอบก่อนวันเริ่มด้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วัน ในการทำแผนทั้งสองจะต้องทำให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและแผนงบประมาณ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม⁵ หากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นจะปรับปรุงแผนทั้งสองแล้วทำให้เป้าหมาย ผลผลิต โครงการเปลี่ยนแปลงไปต้องจัดส่งแผนนั้นให้สำนักงานงบประมาณเห็นชอบก่อน

การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ มีวิธีการดังนี้

1) ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามผลผลิตหรือโครงการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ความวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละรายการที่ระบุไว้ในเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร

2) ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งให้สำนักงานงบประมาณก่อนวันเริ่มด้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วันตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผน/รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ

3) ในกรณีที่เป็นแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ร่วมอยู่ในแผนดังกล่าว ร่วมกันจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถดำเนินงานและใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

4) แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณก่อน ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงจะสามารถใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันและขอเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายได้

5) ในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำระบบข้อมูลดำเนินงานตามผลผลิตหรือโครงการ พร้อมกับกำหนดค่าหรือเกณฑ์

⁴ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548, ข้อ 11.

⁵ แห่งเดิม. ข้อ 12.

การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้หรือที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณ เพื่อใช้ในการรายงานผล

6) ให้จัดทำและรับส่งแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ⁶

การปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 11 ในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณนอกเหนือไปจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณให้ทำข้อตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน

1) การปรับปรุงที่มีผลทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเปลี่ยนแปลงไปจากแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้วไม่ว่ากรณีใดๆ

2) หากการปรับปรุงมีผลให้ต้องมีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายด้วย ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณไปพร้อมกัน

3) ให้จัดทำและรับส่งการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์และวิธีการงบประมาณข้างต้นแล้ว จะเห็นว่า ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวิธีการบริหารงบประมาณไว้อย่างสอดคล้องต่อหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ต้องการให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ให้ความสำคัญกับผลผลิต ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั้น กล่าวคือ ในส่วนของการกำหนดเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ไม่ว่าจะเป็เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในแต่ละเป้าหมายจะมีความเชื่อมโยงกันตามลำดับ และจะกำหนดผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับจากการปฏิบัติตามเป้าหมายไว้โดยมีแผนต่างๆเป็นเครื่องมือที่รองรับให้การดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำไปสู่ผลผลิตที่กำหนดไว้ในแต่ละเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ต้องการเน้นให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างสอดคล้องกับเป้าหมายข้างต้นนั้น ระเบียบดังกล่าวได้

⁶ ศิริพงษ์ อัทธัญญา. เล่มเดิม .หน้า 33.

กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ และก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายในที่สุด

3.1.1.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

“การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายหรือก่องหน้ผู้กผันตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี” ฉะนั้นการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย จึงเป็นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายหรือก่องหน้ผู้กผัน โดยสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ประกาศใช้แล้ว และส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะใช้จ่ายหรือก่องหน้ผู้กผันได้ภายหลังจากวันประกาศ

3.1.1.3 การใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่าย

การใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย หมายถึง การใช้จ่ายตามกลุ่มวัตถุประสงค์ของรายจ่าย ที่กำหนดให้จ่ายตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ซึ่งสำนักงานงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณถือเป็นหลักการในการปฏิบัติราชการ โดยจำแนกรายจ่ายออกได้เป็น⁷

งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 21 ได้จำแนกออกการงบประมาณรายจ่ายออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

1) งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่ในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงานราชการ รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

⁷ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548, ข้อ 4.

⁸ www.bb.go.th

2) งบดำเนินงาน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

3) งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

4) งบเงินอุดหนุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ราชการส่วนกลางตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึง เงินอุดหนุนงบประมาณมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ งบเงินอุดหนุนมี 2 ประเภท ได้แก่

4.1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การอุดมศึกษาโลก ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาเสพคดี เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น

4.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการและตามรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น รายการค่าครุภัณฑ์ หรือค่าสิ่งก่อสร้าง

5) งบรายจ่ายอื่น หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใดงบรายจ่ายหนึ่ง หรือรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ เช่น เงินราชการลับ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว ค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียน รายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้

3.1.1.4 การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

โดยเหตุที่ว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเป็นการคาดการณ์จัดทำงบประมาณไว้ล่วงหน้า เมื่อถึงเวลาที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่าย สถานการณ์ต่างๆอาจเปลี่ยนแปลงไป เช่น ความจำเป็นในการใช้จ่าย เป้าหมายการให้บริการ จนทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้เคยกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉะนั้น เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องมีวิธีการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ประกอบกับหลักการที่สำคัญ

ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นให้เกิดความคล่องตัว ส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยปฏิบัติมีบทบาทมากขึ้นในการตัดสินใจบริหารจัดการงบประมาณในส่วนที่รับผิดชอบเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จากหลักการดังกล่าว สำนักงบประมาณจึงออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้เอง เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

การโอนงบประมาณรายจ่าย หมายความว่า การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณของผลผลิตหรือโครงการใดไปผลผลิตหรือโครงการอื่นภายในงบรายจ่ายเดียวกัน หรือโอนเงินต่างงบรายจ่ายในผลผลิตหรือโครงการเดียวกันภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน กล่าวคือ เป็นกรณีการโอนเงินงบประมาณระหว่างผลผลิตหรือโครงการภายใต้งบรายจ่ายประเภทเดียวกัน และการโอนเงินงบประมาณระหว่างประเภทงบรายจ่ายในผลผลิตหรือโครงการเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงรายการและหรือจำนวนเงินของรายการที่กำหนดไว้ภายใต้งบรายจ่ายของแผนงบประมาณ ผลผลิต หรือโครงการเดียวกัน

ในการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายนั้น จะกระทำได้ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ คุณภาพการให้บริการ พัฒนาบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยีหรือการสนับสนุนการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์ รวมทั้งจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่า ความโปร่งใส รวมทั้งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติด้วย ทั้งนี้ การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญ และต้องไม่ทำให้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ⁹

⁹ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548, ข้อ 23.

วิธีการโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

1) การ โอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในแผนงบประมาณเดียวกัน

1.1) การ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมายตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 24 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจที่จะโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมายที่ระบุในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือเพื่อเพิ่มเติมเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเดิมดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการกระทรวง หรือเป้าหมายตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

ข้อจำกัดอำนาจการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายวิธีการนี้ คือ

- ต้องไม่ก่อกวนผูกพันข้ามปีงบประมาณ
- ไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรชั้นใหม่ รายการค่าที่ดิน หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
- การ โอนเปลี่ยนแปลงเพื่อจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างจะต้องมีวงเงินค่อนหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาท และต่ำกว่า 10 ล้านบาทตามลำดับ

ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวได้ตามความจำเป็น

1.2) การ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายไปใช้จ่ายในรายการอื่นภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน

งบประมาณรายจ่ายเหลือจ่าย หมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่เหลือจากการที่ได้ดำเนินงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้วโดยใช้งบประมาณรายจ่ายต่ำกว่าวงเงินที่ได้รับตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 ข้อ 25 กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีอำนาจ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายในแผนงบประมาณเดียวกันจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้วไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ยกเว้นเป็นรายการค่าที่ดินหรือรายการก่อกวนผูกพันข้ามปีงบประมาณ และหากมีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามข้อผูกพันสัญญาค้างชำระให้โอนไปชำระเป็นลำดับแรกก่อนตามลำดับ ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนด

ขอบเขตหรือข้อจำกัดการ โอนหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวได้ตามความจำเป็น

1.3) การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในงบรายจ่ายต่างๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน ในกรณีที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง ที่มีรายการก่อกั้นผูกพันแต่ไม่อาจจัดหาได้ด้วยเหตุใดๆ เป็นกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่มีรายการก่อกั้นผูกพันข้ามปีงบประมาณในงบรายจ่ายของผลผลิตหรือโครงการใด แต่ไม่อาจจัดหาได้ด้วยเหตุใดๆก็ตาม หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในงบรายจ่ายต่างๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน หรือนำเงินนอกงบประมาณไปเพิ่มในวงเงินรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างนั้นได้ไม่เกิน 10 % ของวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

สำหรับกรณีรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่อาจจัดหาได้นั้นเป็นรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยมีเงินนอกงบประมาณสมทบอยู่แล้ว ให้ใช้เงินนอกงบประมาณไปเพิ่มได้ไม่เกิน 10% ของวงเงินรายการนั้น แต่หากเงินนอกงบประมาณมีไม่เพียงพอและจะใช้เงินงบประมาณรายจ่ายไปเพิ่มได้ไม่เกิน 10 % ของวงเงินในส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายรายการนั้น

รายการในกรณีดังกล่าวจะตั้งเป็นรายการที่ระบุไว้ในการจัดสรรงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีที่ได้รวมรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหลายหน่วยไว้ในรายการเดียวกันให้ถือว่าครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหนึ่งหน่วยเป็นหนึ่งรายการ และคำว่า หน่วย หมายถึง หน่วยที่สามารถนับได้

2) การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณ

2.1) กรณีการโอนเปลี่ยนแปลงข้ามแผนงบประมาณ ซึ่งยังมีผลทำให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถบรรลุเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานตามที่กำหนดในแผนงบประมาณได้ และกรณีที่เป็นการ โอนเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปใช้ในเป้าหมายให้บริการหน่วยงานที่กำหนดขึ้นใหม่ ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวแล้วในแผนปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี” การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการ จัดสรรงบประมาณแล้ว นอกเหนือจากที่ได้มอบ

อำนาจและความรับผิดชอบให้กับหัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 แล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจต้องตรวจสอบพร้อมให้คำรับรองและขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ

2.2) กรณีที่มีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงข้ามแผนงบประมาณ ซึ่งมีผลทำให้เป้าหมายการให้บริการหน่วยงานที่กำหนดไว้เดิมตามแผนงบประมาณไม่บรรลุเป้าหมาย หรือเป็นการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปใช้ในเป้าหมายการให้บริการที่กำหนดขึ้นใหม่โดยมิได้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวไว้ในแผนปฏิบัติราชการให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติปรับแผนปฏิบัติราชการก่อนที่จะทำความตกลงในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายกับสำนักงานงบประมาณ

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 18 บัญญัติว่า “เมื่อมีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดแล้ว การโอนงบประมาณจากภารกิจหนึ่งตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติราชการไปดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งมีผลทำให้ภารกิจเดิมไม่บรรลุเป้าหมายหรือนำไปใช้ในภารกิจใหม่ที่มีได้กำหนดในแผนปฏิบัติราชการจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ปรับแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกันแล้ว

การปรับแผนปฏิบัติราชการตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่งานหรือภารกิจใดไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ต่อไปได้ หรือหมดความจำเป็น หรือไม่เป็นประโยชน์ หรือหากดำเนินการต่อไปจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น หรือมีความจำเป็นอย่างอื่นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติราชการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ปรับแผนปฏิบัติราชการแล้ว ให้ดำเนินการแก้ไขแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย”

ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคหนึ่งกำหนดให้ในกรณีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

จึงสรุปได้ว่าการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายในกรณีที่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน คือ

- กรณีการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่เป็นผลทำให้เกิดรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ
- การ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณข้ามแผนงบประมาณในภารกิจที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ

- การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่เป็นผลให้เกิดรายจ่ายประเภทโครงการใหม่พิเศษที่เกิดขึ้นจากนโยบายใหม่ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี จากหลักเกณฑ์ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอันเป็นหน่วยปฏิบัติสามารถใช้อำนาจในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้มากขึ้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ และกำหนดให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการ โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานที่กำหนดขึ้นใหม่ได้

3.1.2 การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปใช้จ่ายตามรายการดังต่อไปนี้

1) "เงินเบี้ยหวัดบำนาญ" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินบำนาญบำนาญข้าราชการ เงินบำเหน็จลูกจ้างประจำ เงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง เงินทดแทนข้าราชการวิสามัญ เงินค่าทดแทนสำหรับผู้ที่ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินช่วยเหลือข้าราชการบำนาญเสียชีวิต เงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ

2) "เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินสวัสดิการช่วยเหลือในด้านต่างๆ ให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ได้แก่ เงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตร เงินช่วยเหลือบุตร และเงินพิเศษในกรณีตายในระหว่างรับราชการ

3) "เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนข้าราชการประจำปี เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับเลื่อนระดับและหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระหว่างปี และเงินปรับวุฒิข้าราชการ

4) "เงินสำรองเงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

5) "เงินสมทบของลูกจ้างประจำ" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินสมทบที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างประจำ

6) "ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนพระราชภารกิจในการเสด็จพระราชดำเนินในประเทศและหรือต่างประเทศ และค่าใช้จ่ายในการต้อนรับประมุขต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทย

7) "เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งสำรองไว้เพื่อจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

8) "ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานรักษาความมั่นคงของประเทศ

9) "เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อเบิกจ่ายเป็นเงินราชการลับ ในการดำเนินงานเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ

10) "ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

11) "ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ" หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานของรัฐ

อนึ่ง นอกจากรายจ่ายรายการต่างๆ ดังกล่าวซึ่งเป็นรายการหลักแล้วรัฐบาลยังสามารถตั้งรายจ่ายรายการอื่นๆ ไว้ในรายจ่ายงบกลางได้ตามความเหมาะสมในแต่ละปี เช่น ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

3.1.2.1 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

สำหรับงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการดังนี้ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ เงินเลื่อนขั้น และเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสำรอง และเงินชดเชยของข้าราชการ เงินสมทบของลูกจ้างประจำ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณนี้ ให้กรมบัญชีกลางตามวงเงินที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อส่วนราชการต่างๆ ขอเบิกจ่ายกับกรมบัญชีกลางได้ตามจำนวนที่ต้องจ่ายจริง และสำหรับรายจ่ายงบกลางรายการอื่นๆ เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ โดยให้แสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายว่า จะเบิกจ่ายในงบรายจ่าย

ใด เป็นจำนวนเท่าใด และจะนำไปใช้ในการสนับสนุนเป้าหมายการให้บริการกระทรวงเป้าหมายใด หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการใด รวมทั้งให้แสดงแผนการใช้จ่ายงบกลางดังกล่าวเป็นรายเดือนอย่างชัดเจน และให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางหรือแสดงรายละเอียดอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด พร้อมกับระบุสำนักเบิกที่จะเบิกจ่าย¹⁰ เมื่อสำนักงบประมาณได้ให้ความตกลงในการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดแล้ว จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการนั้นให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่สำนักเบิกที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ

3.1.2.2. การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

1) กรณีการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการในแผนงบประมาณเดียวกัน ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 33 ได้กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์การ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาใช้บังคับแก่กรณีงบกลางโดยอนุโลม กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางจากสำนักงบประมาณตามข้อ 32 แห่งระเบียบดังกล่าวแล้ว หากมีความจำเป็นต้องโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถจะโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมายที่ระบุในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือเพื่อเพิ่มเติมเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเดิมดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการกระทรวง หรือเป้าหมายตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการได้

2) การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลือนำไปใช้จ่ายในรายการอื่น ตามปกติแล้วเมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางจากสำนักงบประมาณ และได้ดำเนินการใช้จ่ายตามแผนงบประมาณแล้ว หากเงินเหลือนำไปก็จะต้องนำเงินส่งคืนคลัง แต่ถ้าในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องนำไปใช้จ่ายในรายการอื่น ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน

¹⁰ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548, ข้อ 29 และ ข้อ 30.

3.2 การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

การควบคุมงบประมาณเป็นกระบวนการงบประมาณขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น ได้มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการบริหารงบประมาณได้เองจึงจำเป็นที่ควรมีกลไกตรวจสอบและการควบคุมงบประมาณที่เข้มงวดควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้การควบคุมงบประมาณแบ่งออกเป็น

3.2.1 การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่

3.2.1.1 การควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา

ภารกิจในการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมก่อนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งหมายถึงการอนุมัติงบประมาณ (รายละเอียดปรากฏในหัวข้อ 2.2.2.2) และการควบคุมงบประมาณภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งหมายถึงการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้ 4 วิธี คือ

- 1) การตั้งกระทู้ถาม
- 2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย
- 3) การตั้งคณะกรรมการ
- 4) การให้ความเห็นชอบ

วัตถุประสงค์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ารัฐบาลได้ใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร กล่าวคือ ตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินนอกเหนือหรือเกินไปจากที่รัฐสภาอนุมัติไว้หรือไม่ และตรวจสอบว่างบประมาณแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปแล้วนั้นจ่ายไปเฉพาะในกิจการที่รัฐสภาอนุมัติโดยประหยัดหรือไม่ การควบคุมตรวจสอบในลักษณะนี้จะมีความชัดเจนในการตรวจสอบและน่าเชื่อถือ เนื่องจากสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วหรือการกระทำของรัฐบาลที่กระทำไปย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ในการบริหารงบประมาณของรัฐบาลจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ในขั้นตอนนี้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจอาศัยรายงานของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร กับคณะกรรมการวิสามัญเพื่อติดตามการใช้งบประมาณของวุฒิสภา ในกรณีที่มีข้อสงสัยในการบริหารการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ

ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจจะทำการตรวจสอบอย่างทางการ และฝ่ายบริหารก็จะต้องแถลงข้อสงสัยของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น

3.2.1.2 การควบคุมงบประมาณโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สาระสำคัญของกระบวนการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถจำแนกออกได้ 3 ประการ ดังนี้

1) หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้แยกแยะประเภทของหน่วยงานที่ต้องได้รับการตรวจสอบเรียกว่า “หน่วยรับตรวจ” ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจ หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

2) อำนาจในการตรวจสอบ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะทำการตรวจสอบใน 5 เรื่องดังนี้

(2.1) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

(2.2) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ

(2.3) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและความความจริงหรือไม่

(2.4) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการ ที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

3) การดำเนินการภายหลังการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจต่างๆเสร็จแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

(3.1) ให้ผู้ว่าการฯ รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมายให้ผู้ว่าการฯดำเนินการเอง

(3.2) กรณีที่ผลการตรวจสอบพบว่า มีข้อบกพร่องเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่อง

(3.3) กรณีที่ผลการตรวจสอบพบว่า มีข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ ให้คณะกรรมการแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติแล้วแต่กรณี

(3.4) กรณีที่ผลการตรวจสอบพบว่า มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริต มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อความเสียหายแก่ราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี

(3.5) กรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นเพราะมีผู้กระทำโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เงินหรือทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจเสียหาย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในการประเมินความเสียหายเพื่อรายงานให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ

(3.6) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

3.2.2 การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร

การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารซึ่งสำนักงานงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการ โดยดำเนินการได้ใน 2 รูปแบบคือ การติดตามผล (Budget Monitoring) และการประเมินผล (Budget Evaluation) เพื่อเป็นเครื่องมือในการรายงานผลสำเร็จของการใช้งบประมาณต่อรัฐบาล และใช้ประกอบการจัดทำและวางแผนงบประมาณในปีถัดไป

3.2.2.1 การติดตามผล (Budget Monitoring)

สำหรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ความสำเร็จของผลผลิตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะส่งผลลัพธ์เชื่อมโยงไปยังเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและเป้าหมายระดับชาติ ดังนั้น การติดตามผลผลิตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ โดยตรงซึ่งรูปแบบของการติดตามผลมี 3 รูปแบบ คือ

1) การติดตามผลโดยใช้แบบรายงาน (Periodic Performance Report Monitoring) การติดตามผลการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยใช้รูปแบบการรายงานนั้น การวัดผลการดำเนินงานจะพิจารณาจากผลผลิตหรือการให้บริการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจว่าได้ดำเนินงานตรงตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้หรือไม่ ส่วนใหญ่ใช้การเปรียบเทียบระหว่างแผนกับผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้ดำเนินงานอยู่ในแต่ละเดือนไตรมาส เพื่อหาผลสำเร็จจากการดำเนินงานตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ ตัวชี้วัดที่นิยมนำมาใช้ในการติดตามผลแบบรายงาน ได้แก่ ตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ เนื่องจากตัวชี้วัดในเชิงปริมาณสามารถแสดงให้เห็น

ความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างชัดเจนและมีความเป็นรูปธรรมมากที่สุด แบบรายงานที่จะใช้ คือ สงป.301 สงป.302/1 สงป. 302/2 สงป.302/3 การรายงานผลการติดตามจะรายงานหลังจากเสร็จสิ้นผลการดำเนินงานในแต่ละเดือน ไตรมาสนั้นๆ แล้ว โดยในการพิจารณาแบบรายงานต่างๆ มีแนวทางในการพิจารณาดังนี้

(1.1) พิจารณาความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์กระทรวง เป้าหมายการให้บริการ กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการที่รายงานว่าเป็นไปตามรัฐสภาให้ความเห็นชอบและมีความเชื่อมโยงก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายงบประมาณที่ตั้งงบประมาณไว้

(1.2) พิจารณาผลผลิต ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพและหน่วยนับว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณประจำปี

(1.3) พิจารณาเป้าหมายรวมทั้งสิ้นของแต่ละผลผลิตว่า เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายรวมไปจากเดิมต้องพิจารณาว่ามีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอ ซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นมาในแบบรายงานด้วย

(1.4) พิจารณาแผนปฏิบัติงานที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้แต่ละไตรมาสของแต่ละผลผลิตกิจกรรมหลัก หน่วยนับว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับปริมาณงานระยะเวลาที่ใช้ดำเนินงาน และมีความสอดคล้องกับกระบวนการเพื่อก่อให้เกิดผลผลิตนั้นๆ เพื่อให้แน่ใจว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถนำส่งผลผลิตได้ครบถ้วนและทันเวลาภายในระยะเวลาที่กำหนด

(1.5) การพิจารณาแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ควรพิจารณาค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือน ไตรมาส ว่ามีความสอดคล้องกับปริมาณงานที่จะดำเนินการในไตรมาสนั้นๆ หรือสอดคล้องกับงวดงานในสัญญา

(1.6) เป้าหมายของแผนการใช้จ่ายเงินสมควรให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการเบิกจ่าย

(1.7) ในการกำหนดแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้พิจารณาผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องการปรับแผน

(1.8) การพิจารณาผลการปฏิบัติงาน ให้พิจารณาว่าผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละเดือน/ไตรมาสสูงหรือต่ำกว่าแผนที่กำหนดไว้เท่าไร

(1.9) การรายงานผลการติดตามผลการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้สำนักจัดท่างบประมาณรายงานผลการติดตามทุกไตรมาสเสนอตามสายการบังคับบัญชาและสำนักประเมินผล

2) การติดตามผลแบบเร่งด่วน (Quick Monitoring) การติดตามผลแบบเร่งด่วนเหมาะสำหรับการติดตามที่อยู่ในช่วงเวลาจำกัด แต่ต้องการทราบผลของการติดตามโดยเร็วเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจของผู้บริหารมักใช้การติดตามในลักษณะนี้กับโครงการที่ตอบสนองกลยุทธ์ตามแผนบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลกำหนดเป็นโครงการเร่งด่วน หรือโครงการที่ตอบสนองแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นโครงการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมที่รุนแรง วิธีการติดตามผลแบบเร่งด่วนมีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนการติดตามผล และกำหนดวิธีการรวบรวมข้อมูล โดยจะเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะติดตามให้ชัดเจนว่า ต้องการทราบหรือศึกษาเรื่องใดภายในระยะเวลาที่จำกัด และศึกษารายละเอียดความเป็นมาของกิจกรรม โครงการ หรือผลผลิตที่จะทำการติดตามเพื่อกำหนดแนวทางในการตั้งคำถาม หลังจากนั้นกำหนดคำถามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และกำหนดกลุ่มเป้าหมายและจำนวนผู้ที่ต้องตอบคำถามให้ชัดเจน

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บและรวบรวมข้อมูล ข้อมูลที่เก็บรวบรวมสามารถเริ่มจากการใช้ข้อมูลจากแบบรายงานต่างๆ ได้ และใช้วิธีการสอบถามแบบสอบถามหรือสัมภาษณ์ทั่วไป

ขั้นตอนที่ 3 การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล ในการติดตามผลแบบเร่งด่วน ขั้นตอนนี้จะดำเนินการอย่างรวดเร็ว ผู้ติดตามจะนำข้อมูลที่ได้นำมาประมวลผลและสรุปผล

ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำข้อเสนอแนะเมื่อได้ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ผู้ติดตามจะจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรค โดยควรจะต้องเป็นข้อเสนอแนะที่ตรงประเด็นและมีความเป็นไปได้

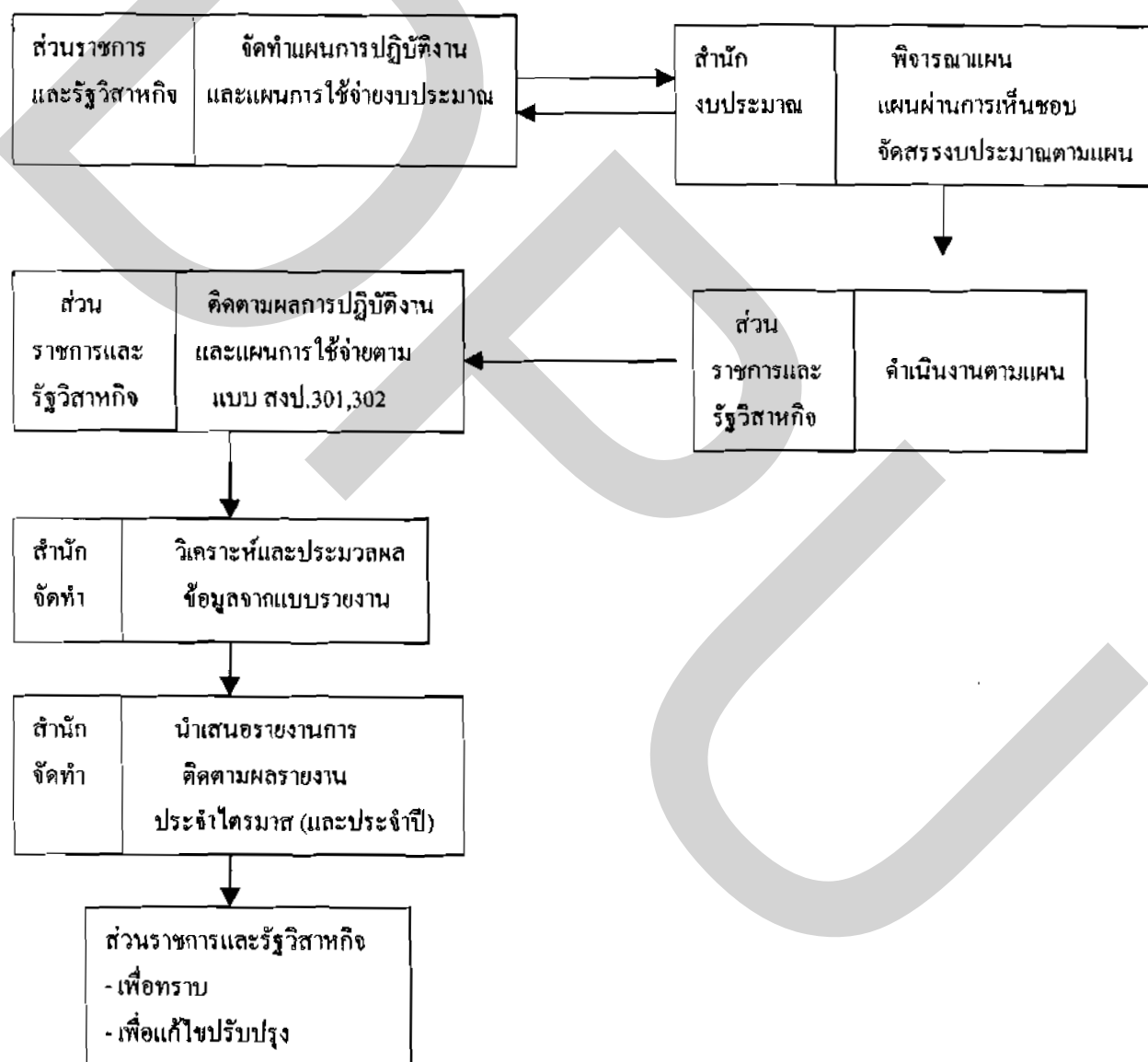
ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำและนำเสนอรายงานการติดตาม ผู้ติดตามต้องรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 - 4 มาสรุปลงในรายงานการติดตาม ตามแบบสรุปผลการติดตามผลการดำเนินงานแบบเร่งด่วน และนำเสนอรายงานตามสายการบังคับบัญชาภายในสำนักงบประมาณ

3) การติดตามผลเฉพาะเรื่องเชิงลึก (In-depth Monitoring) การติดตามผลในลักษณะนี้มักจะใช้สำหรับการติดตามผลในเรื่องที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ความสนใจ หรือเป็นเรื่องนโยบายสำคัญของรัฐบาล หรือเรื่องที่มีการกระทบการทางงบประมาณค่อนข้างสูง โดยสำนักประเมินผลจะกำหนดแผนว่าในแต่ละปีจะมีการติดตามผลเชิงลึกจำนวนกี่เรื่อง และกำหนดเรื่องที่จะติดตามผล โดยมีขั้นตอนในการติดตามดังนี้

3.1) ใช้แนวทางและวิธีการติดตามผลโดยใช้แบบรายงาน เพื่อสรุปผลความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนพิจารณาว่าผลผลิต ผลการดำเนิน

โครงการที่เกิดขึ้นมีความสอดคล้องเหมาะสมกับเงินงบประมาณที่จัดสรรไปหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้เห็นภาพรวมก่อนจะดำเนินการติดตามผลเชิงลึกต่อไป

3.2) ดำเนินการตามขั้นตอนเร่งด่วน เพื่อศึกษาสภาพข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากข้อมูลที่ได้รับในขั้นตอนแรก รวมทั้งเพื่อตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจริง และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้รูปแบบรายงาน



ภาพที่ 3.2 แสดงการนำเสนอการรายงานติดตามผล

ที่มา : สำนักงบประมาณ

3.2.2.2 การประเมินผล (Budget Evaluation)

สำนักงานประมาณได้จัดรูปแบบการประเมินผลออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1) การประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) หรือการประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency Evaluation) ซึ่งเน้นผลผลิตของหน่วยงานที่สัมพันธ์กับกระบวนการจัดทำกิจกรรม และทรัพยากรนำเข้ากระบวนการจัดทำกิจกรรมเป็นการศึกษาว่าประสิทธิภาพของผลผลิตที่แตกต่างไปจากแผนเกิดจากกระบวนการจัดทำกิจกรรมใดบ้าง ส่วนการประเมินประสิทธิภาพเป็นการศึกษาประสิทธิภาพของผลผลิตใน 4 มิติ ได้แก่ มิติเชิงปริมาณ มิติเชิงคุณภาพ มิติเชิงเวลา และ มิติเชิงต้นทุน

2) การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) หรือการประเมินประสิทธิผล (Effectiveness Evaluation) ซึ่งเน้นผลลัพธ์ของหน่วยงานที่สัมพันธ์กับผลผลิตของหน่วยงาน เป็นการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยเน้นการวิเคราะห์ประสิทธิผลหรือผลลัพธ์ โดยศึกษาว่าการดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ เพียงใด

3) การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) ซึ่งเน้นผลลัพธ์ของหน่วยงานว่าช่วยในการตอบสนองความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติมากน้อยเพียงใด เป็นการประเมินผลที่เน้นการวิเคราะห์ผลที่ได้รับต่อเนื่องจากประสิทธิผลของโครงการ โดยศึกษาว่าผลที่ได้รับจากการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการสามารถเป็นส่วนหนึ่งที่จะไปช่วยสนับสนุนการบรรลุเป้าประสงค์การพัฒนาได้หรือไม่

สำนักงานประมาณได้พัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน (PART : Performance Assessment Rating Tool) เพื่อใช้ในกระบวนการงบประมาณทั้งระบบ เครื่องมือ PART จะใช้สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยวัดความสำเร็จด้วยตนเองเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการนำงบประมาณไปใช้ดำเนินการตรวจสอบความสำเร็จในระหว่างการดำเนินงาน และวัดความสำเร็จหลังสิ้นสุดการดำเนินงานโดยสำนักงานประมาณ จะทำหน้าที่เป็นผู้วิเคราะห์ระดับความสำเร็จจากผลการใช้เครื่องมือ PART ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในแต่ละปี และนำผลจากการวิเคราะห์ไปใช้ในการตัดสินใจในกระบวนการจัดการงบประมาณต่อไป

PART เป็นเครื่องมือที่สามารถวัดความสำเร็จและความเชื่อมโยงจากการใช้งบประมาณได้ในทุกระดับตั้งแต่ความสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลผลิตของส่วนราชการ และการนำส่งผลผลิต ประกอบด้วยคำถาม 5 ชุดคำถามที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อวัดระดับความสำเร็จและความเชื่อมโยงในการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในภาพรวม โดยจะวัดระดับความสำเร็จใน 5 มิติ

1) มิติจุดมุ่งหมายและรูปแบบ (Purpose And Design) เพื่อตรวจสอบการกำหนดเป้าหมายขององค์กรว่า มีความสอดคล้องกับเป้าหมายระดับสูงอย่างถูกต้อง ตรงประเด็นหรือไม่ ตามแนวคิดการกระจายงานลงสู่การปฏิบัติของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

2) มิตีการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เพื่อตรวจสอบการแปลงเป้าหมาย (Purpose And Design) ขององค์กรมาเป็นแผนกลยุทธ์ว่า มีความสอดคล้อง เหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหรือไม่

3) มิตีความเชื่อมโยงงบประมาณ (Performance Budget Cascade) เพื่อตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆว่า มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกันหรือไม่

4) มิตีการบริหารจัดการ (Management) เพื่อตรวจสอบการนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไปปฏิบัติงานจริงว่า มีการใช้แผนกลยุทธ์เป็นแนวทางในการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร

5) มิตีการประเมินผลในระดับผลผลิต/ผลลัพธ์ (Result) เพื่อวัดความสำเร็จจากการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดหรือไม่

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ความสำเร็จแต่ละมิติจะใช้วิธีการให้คะแนนและนำคะแนนที่ได้มาจัดระดับถึงความสำเร็จซึ่งข้อมูลที่ได้มาจากการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จทั้ง 5 มิติจะเป็นสารสนเทศที่สำคัญสำหรับรัฐบาลในการตัดสินใจบริหารจัดการเชิงนโยบาย สำหรับสำนักงานงบประมาณในการจัดการงบประมาณและสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานภายในของตนเอง¹¹

สำหรับความแตกต่างของการติดตามผลกับการประเมินผลนั้น การติดตามผลเป็นการติดตามความก้าวหน้าในการนำทรัพยากร (บุคลากร งบประมาณ และงบลงทุน) เข้าสู่กระบวนการด้วยการบริหารจัดการเพื่อให้ได้ผลผลิตครบถ้วนตามแผนภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยใช้ข้อมูลพื้นฐานเพื่อจัดทำรายงานติดตามผล (Monitoring Reporting) ส่วนการประเมินผลนั้นเป็นการวิเคราะห์ตรวจสอบความก้าวหน้าและความสัมฤทธิ์ของผลผลิตว่ามีมากน้อยเพียงใด

ในการติดตามและประเมินผลผลิตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 35 ได้กำหนดวิธีการในการรายงานเพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลโดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดทำรายงานดังนี้

¹¹ www.bb.go.th

1) รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ และจัดส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ

2) รายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง

หากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่จัดส่งรายงานต่อสำนักงบประมาณ โดยไม่มีเหตุอันควร ให้หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ข้อ 36 “สำนักงบประมาณจะรายงานผลต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติการหรือไม่อาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

นอกจากนี้ สำนักงบประมาณจะรายงานผลการติดตามผลและการประเมินผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี และจะใช้ผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามวรรคหนึ่งประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไปด้วย”

บทที่ 4

ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณแผ่นดินของไทย

ในปัจจุบันสำนักงบประมาณได้ปรับปรุงระบบงบประมาณจากระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งระบบงบประมาณนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้การจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และส่งเสริมให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีวินัยทางการคลังมากขึ้น และเพื่อให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสอดคล้องต่อหลักการดังกล่าว สำนักงบประมาณได้ทำการออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยสามารถแบ่งเนื้อหาออกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ บททั่วไป การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และการรายงานผล ซึ่งรายละเอียดในระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงบประมาณต่างๆ ไว้ เพื่อกำหนดให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องต่อหลักการและเจตนารมณ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัว ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด แต่หลังจากที่ระเบียบดังกล่าวได้บังคับใช้แล้ว การบริหารงบประมาณขององค์กรที่เกี่ยวข้องก็ยังคงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เท่าที่ควร อาทิเช่น การเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอัตราที่ต่ำกว่าแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ตั้งไว้เป็นต้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาเพื่อหาสาเหตุของปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล สำนักงบประมาณ และส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยการศึกษาปัญหาดังกล่าวสามารถแยกประเด็นในการศึกษาดตามบทบาทในการบริหารงบประมาณได้ ดังนี้

4.1 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณของรัฐบาล

รัฐบาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป้าหมาย และแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารงบประมาณ การบริหารงบประมาณโดยรัฐบาล จะกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารและมีบทบาทในการบริหาร

งบประมาณอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกรอบนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ การโอน และหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณ และการบริหาร งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ซึ่งการบริหารงบประมาณของรัฐบาลในแต่ละบทบาทล้วนแต่มีปัญหา เกิดขึ้น ดังนี้

4.1.1 ปัญหาการกำหนดกรอบนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและของหน่วยงาน เป้าหมายทั้งหลายล้วนแต่มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบลดหลั่นกันลงมา (Cascade Performance) โดยเริ่มตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลกำหนดไว้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งจะมีกรอบนโยบายใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ โดยเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาตินี้จะถูกกำหนดลงในแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 13 บัญญัติว่า

“ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี” ประกอบกับมาตรา 16 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปีซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13”

จะเห็นได้ว่า แผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแผนการบริหารประเทศของรัฐบาลที่คณะรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น เพื่อกำหนดเป้าหมายและภารกิจที่รัฐบาลจะดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการ เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผนบริหารราชการแผ่นดินนี้จะกระทำโดยคณะรัฐมนตรีมิได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา หลังจากที่รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ฉะนั้นนโยบายดังกล่าวที่รัฐบาลได้ให้สัญญาไว้กับประชาชนในการหาเสียงขณะเลือกตั้ง จึงมีผลโดยตรงต่อการบริหารงบประมาณเนื่องจากหน่วยงานต่างๆต้องแปลงเป้าหมายระดับชาตินี้เป็นนโยบายของหน่วยงานของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลส่วนใหญ่ที่ปรากฏในแต่ละปีนั้นล้วนแต่เป็นนโยบายที่มีการกระทบต่อภาระงบประมาณค่อนข้างสูง ดังปรากฏจากการเลือกตั้งเมื่อปี 2545 พรรคไทยรักไทยได้กำหนดนโยบายหาเสียง โดยมีรายละเอียดพอสังเขปได้

ดังนี้ “นโยบาย สร้าง 5 โอกาส” สร้างโอกาสให้ทุกหมู่บ้าน ทุกชุมชน เพิ่มอำนาจให้ประชาชน ในการพัฒนาและแก้ปัญหาด้วย SML (งบประมาณของชุมชนและหมู่บ้าน) ให้ทุกหมู่บ้าน และชุมชน มีงบประมาณแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเองไม่ต้องรอนงบประมาณ ตรงจุด ตรงความต้องการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท สร้างงาน สร้างรายได้ให้คนไทย
- แปลงกองทุนหมู่บ้าน ที่มีความพร้อมให้เป็นธนาคารหมู่บ้านกู้ง่าย ทันใจ ไม่ต้องจ่ายแพง

หลังจากที่พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งก็ได้มีการนำเอานโยบายที่ได้เคยหาเสียงในการเลือกตั้งมาแปลงเป็นนโยบายของรัฐบาลในปี 2545 กล่าวคือ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลเกิดประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2545 โดยเน้นให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วน และมาตรการสำคัญที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชน โดยให้ความสำคัญกับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นอกจากนี้ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ 58,000 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายสำรองกระตุ้นเศรษฐกิจไว้เพิ่มเติม เมื่อมีเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตโดยเน้นโครงการที่เป็นการเพิ่มผลผลิต เพิ่มรายได้ การจ้างงาน การลงทุนเพื่อให้กำลังซื้อของประชาชนมีเพิ่มขึ้น

สำหรับในการจัดสรรงบประมาณจะพิจารณาทิศทางตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเป็นสำคัญ เช่น ในเรื่องการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชน มีการกำหนดแผนงบประมาณเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาล เช่น แผนงบประมาณขจัดความยากจนระดับชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการยกระดับกองทุนหมู่บ้านที่มีความพร้อมให้เป็นธนาคารหมู่บ้าน เสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการเน้นขบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยการดำเนินกิจกรรมที่เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาความยากจน สนับสนุนงบประมาณตามขนาดของประชากรให้ทุกหมู่บ้านและชุมชนพัฒนาองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน โดยจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น

ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ปี 2545 จำนวน 11,650.0 ล้านบาท ปี 2546 จำนวน 12,800 ล้านบาท ปี 2547 จำนวน 11,525.0 ล้านบาท ปี 2548 จำนวน 11,242.0 ล้านบาท และปี 2549 จำนวน 13,035.0 ล้านบาท

ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) จัดสรรงบประมาณปี 2548 จำนวน 9,400 ล้านบาท และ ปี 2549 จำนวน 19,100.0 ล้านบาท

ค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ จำนวน 58,000.0 ล้านบาท

นอกจากนี้ยังจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลอีก เช่น การสร้างหลักประกันถ้วนหน้า จำนวน 48,095.2 ล้านบาท เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้จัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นโดยมีการกำหนด ยุทธศาสตร์ หรือ นโยบายของรัฐบาลที่ได้เคยเสนอต่อประชาชนในการเลือกตั้งเพื่อเป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่านโยบายดังกล่าวนั้นจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการเสนอนโยบายให้แก่ประชาชนทราบเท่านั้น ส่วนวิธีการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์นั้น ยังคงเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินและจะกระทำโดยการปรับนโยบายของรัฐบาลให้เป็นแผนบริหารราชการแผ่นดินและกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวอย่างข้างต้นแล้วพบว่า นโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่จะมีการผูกพันงบประมาณเป็นเวลานาน หรือภาระทางงบประมาณค่อนข้างมาก อาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของประเทศในระยะยาว เนื่องจากเงินงบประมาณของประเทศไทยยังคงมีอย่างจำกัด ไม่มีเงินงบประมาณมากพอที่จะจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการประชานิยมต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามนโยบายรัฐบาลในแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลอาจให้ความสำคัญและจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการประเภทนี้มากกว่าโครงการ หรือแผนงานโดยปกติที่จะต้องดำเนินการตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยอาจถูกตัดหรือจำกัดงบประมาณลงเพื่อนำไปใช้ในโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ประกอบกับการกำหนดโครงการตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะเช่นนี้ มักจะไม่มี ความชัดเจนเพียงพอโดยไม่มี การกำหนดรายละเอียดแผนงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารงบประมาณ ซึ่งในการบริหารงบประมาณตามโครงการประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาล ถือเป็นปัญหาสำคัญอันจะนำไปสู่ปัญหาการขาดวินัยทางการคลัง และส่งผลกระทบต่อ การคาดการณ์ลงทุนของภาคเอกชนที่ไม่สามารถทราบโดยแน่ชัดถึงทิศทางการบริหารประเทศตามแนวนโยบายของรัฐบาลได้ อีกทั้งผลจากการดำเนินการโครงการประชานิยมนี้ยังกระทบโดยตรงต่อประชาชนเพราะเป็นการสร้างภาระหนี้สินให้แก่ประชาชนในอนาคต ประกอบกับจากการศึกษาค้นคว้าได้พบว่าปัญหาการบริหารงบประมาณในกรณีนี้ได้ปรากฏในข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ของสภาผู้แทนราษฎร ที่ว่า

“ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่ดำเนินการในหลายๆ โครงการพร้อมๆ กันถึงแม้ว่าจะ เป็นนโยบายที่ดีและเอื้อประโยชน์ให้แก่สังคม แต่โครงการต่างๆ ดังกล่าวมีหลายโครงการที่เป็นโครงการใหญ่และบางโครงการไม่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก

มากและส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายในงบประมาณไม่ใช่งบลงทุน ทำให้เกิดการงบประมาณจำนวนมากในอนาคต รัฐบาลจึงควรมัดระวังและคำนึงถึงสถานะทางการเงินการคลัง และภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศควบคู่กันไป โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของทุกโครงการ และมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งรัฐบาลจะต้องนำเสนอรายงานผลการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งรัฐบาลจะต้องนำเสนอรายงานของการติดตามประเมินผลต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี เพื่อรัฐสภาจะได้ตรวจสอบให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างรอบคอบเหมาะสม”

จากสภาพปัญหาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายของรัฐบาลกำหนดเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ปรากฏในแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อ การใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศอย่างยิ่ง เนื่องจากนโยบายส่วนใหญ่ของ รัฐบาลมักจะเป็นนโยบายที่มีภาระงบประมาณค่อนข้างสูง เป็นโครงการขนาดใหญ่ และมี กำหนดเวลานาน ทำให้เกิดการงบประมาณจำนวนมาก ฉะนั้น การบริหารงบประมาณโดยนำ นโยบายดังกล่าวเป็นยุทธศาสตร์ระดับชาตินั้น รัฐบาลควรจะต้องให้รัฐสภาทราบถึงวิธีการ ที่มา ของเงินรายได้ที่จะนำมาใช้ เพื่อให้รัฐสภามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องต่อหลักการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา และให้เกิดวินัยทาง การคลัง ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวได้สอดคล้องกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง มีความเห็นไปในทำนองที่ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่ดำเนินการโครงการต่างๆ หลายโครงการที่เป็น โครงการใหญ่และบางโครงการไม่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากและ ส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายในงบประมาณไม่ใช่งบลงทุน ทำให้เกิดการงบประมาณจำนวนมากใน อนาคต รัฐบาลจึงควรมัดระวังและคำนึงถึงสถานะทางการเงินการคลัง และภาวะทางเศรษฐกิจ ของประเทศควบคู่กันไป โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของทุกโครงการ และมีการติดตามประเมิน ผลอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งรัฐบาลจะต้องนำเสนอรายงานผลการติดตามประเมินผลอย่าง ต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งรัฐบาลจะต้องนำเสนอรายงานของการติดตามประเมินผลต่อรัฐสภาเป็น ประจำทุกปี เพื่อรัฐสภาจะได้ตรวจสอบให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างรอบคอบเหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ การนำนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะดังกล่าวมากำหนดเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในการบริหารประเทศนั้น ควรที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของ ประชาชนเสียก่อนเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการ บริหารประเทศนั้นเป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ รัฐบาลควรที่จะแสดงถึงวิธีการ ที่มาของรายได้ วิธีการบริหารงบประมาณ และผลกระทบที่จะ

เกิดขึ้นกับสภาวะทางการคลังให้แก่รัฐสภาเพื่อทราบด้วย อันจะเป็นประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินงานและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้

4.1.2 ปัญหาการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณ

กรณีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณ ซึ่งมีผลให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถบรรลุเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานตามที่กำหนดในแผนงบประมาณได้ และกรณีที่เป็นการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปใช้ในเป้าหมายให้บริการหน่วยงานที่กำหนดขึ้นใหม่ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวไว้ในแผนปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18(2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นการเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี” การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว นอกเหนือจากที่ได้มอบอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 แล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจตรวจสอบพร้อมให้คำรับรองและขอทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงบประมาณ

กรณีที่มีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณ ซึ่งมีผลให้เป้าหมายการให้บริการหน่วยงานที่กำหนดไว้เดิมตามแผนงบประมาณไม่บรรลุเป้าหมายหรือเป็นการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปใช้ในเป้าหมายการให้บริการที่กำหนดขึ้นใหม่ โดยมีได้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวไว้ในแผนปฏิบัติการ ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติปรับแผนปฏิบัติการก่อนที่จะทำความเข้าใจความตกลงในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายกับสำนักงบประมาณ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 18 บัญญัติว่า “เมื่อมีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนปฏิบัติการของส่วนราชการใดแล้ว การโอนงบประมาณจากภารกิจหนึ่งตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติการไปดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งมีผลทำให้ภารกิจเดิมไม่บรรลุเป้าหมายหรือนำไปใช้ในการกิจใหม่ที่มีได้กำหนดในแผนปฏิบัติการจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ปรับแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกันแล้ว

การปรับแผนปฏิบัติราชการตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่งานหรือภารกิจใดไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ต่อไปได้ หรือหมดความจำเป็น หรือไม่เป็นประโยชน์ หรือหากดำเนินการต่อไปจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น หรือมีความจำเป็นอย่างอื่นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติราชการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ปรับแผนปฏิบัติราชการแล้ว ให้ดำเนินการแก้ไขแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย” ประกอบกับตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ก็ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่อยู่ในอำนาจคณะรัฐมนตรีไว้ว่า “ในกรณีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

จึงสรุปได้ว่าการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายในกรณีที่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน คือ

- กรณีการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลทำให้เกิดรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ
- การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณในภารกิจที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ
- การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลให้เกิดรายจ่ายประเภทโครงการใหม่พิเศษที่เกิดขึ้นจากนโยบายใหม่ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี

ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะกำหนดให้แต่ละหน่วยงานได้รับงบประมาณตามแผนงบประมาณที่เสนอขออนุมัติ ซึ่งรัฐสภาจะพิจารณาในแผนงบประมาณแต่ละแผนเป็นหลักว่าในหน่วยงานหนึ่งๆมีแผนงบประมาณใดบ้างและควรได้รับงบประมาณจำนวนเท่าใด จึงกล่าวได้ว่า รัฐสภาได้ทำการพิจารณาอนุมัติเฉพาะในส่วนของแผนงบประมาณ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี โดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตามที่รัฐสภาอนุมัติ นอกจากนี้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องบริหารงบประมาณให้ตรงตามแผนงบประมาณ และตรงตามจำนวนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผน งบประมาณจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่รัฐสภาได้ทำการอนุมัติไว้ ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการโอนข้ามแผนงบประมาณ ในภารกิจที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลให้เกิดรายจ่ายประเภทโครงการใหม่พิเศษที่เกิดขึ้นจากนโยบายใหม่ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งเป็นกรณีการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกำหนด

งบประมาณแก่ภารกิจที่รัฐสภามิได้พิจารณาอนุมัติ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการให้ความเห็นชอบแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับงบประมาณเพื่อกระทำการนอกเหนือจากที่รัฐสภาได้ทำการพิจารณาอนุมัติ ฉะนั้นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในกรณีนี้ควรเป็นไปอย่างมีขอบเขตจำกัด นอกจากนี้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรควบคุมงบประมาณ มิได้มีบทบาทในการควบคุมเรื่องการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเท่าที่ควร กล่าวคือ หลังจากที่ได้มีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแล้ว ก็ไม่มีการรายงานไปยังรัฐสภาเพื่อให้รับทราบมีผลให้ รัฐสภาไม่อาจทราบข้อเท็จจริงเพื่อนำไปใช้ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และมีอาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการเห็นชอบแก่การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีได้ ทำให้การใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามระเบียบฯนี้ยังคงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่มีองค์กรใดเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณ จึงไม่เข้าไปตามหลักการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรกำหนดให้รัฐบาลต้องรายงานการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปยังรัฐสภาในแต่ละปี เพื่อให้รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณในส่วนนี้ได้ และใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณต่อไป จึงควรกำหนดวิธีการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความชัดเจนโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการรายงานการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายให้แก่รัฐสภาทราบ

4.1.3 ปัญหาการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

4.1.3.1 ปัญหาการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ด้วยความมุ่งหมายของการกำหนดให้มีเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของประเทศโดยฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็น ปรากฏตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 10 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งจะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ และจะกำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลางด้วยก็ได้” ความมุ่งหมายของการบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อให้

ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของประเทศ

“ฉุกเฉิน” หมายความว่า ที่เป็นไปโดยปัจจุบันทันด่วน และจะต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน เช่น เหตุฉุกเฉิน ที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร เช่น ภาวะฉุกเฉิน สถานการณ์ฉุกเฉิน

“จำเป็น” หมายความว่า ต้องเป็นอย่างนั้น ต้องทำ ขาดไม่ได้

เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีขึ้นเพื่อต้องการให้ฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน ซึ่งความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล หมายถึง ภาวะที่รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์ใดๆ ได้ตามความจำเป็น ภาวะดังกล่าวอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่รัฐสภาไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินไว้หรือกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายไว้แต่อนุญาตให้ฝ่ายรัฐบาลเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็น ดังนั้น การที่รัฐบาลมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินในงบประมาณจึงทำให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์ใดๆ รวมทั้งเพื่อดำเนินการตามความจำเป็นของสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นได้¹ ฉะนั้น การใช้จ่ายเงินรายการนี้ของรัฐบาลจึงอยู่ในความหมายดังนี้

- (1) ใช้จ่ายได้ทันเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
- (2) ใช้จ่ายตามจำนวนเงินที่ต้องจ่ายตามความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้น ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ลักษณะ 3 หมวด 1 การจัดสรรงบกลาง และหมวด 2 การใช้รายจ่ายงบกลาง กำหนดวิธีการเบิกจ่ายเงินในส่วนงบกลาง โดยกำหนดให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดๆ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ โดยให้แสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่จะขอนำไปใช้ในแผนงาน งานหรือโครงการใด จะเบิกจ่ายในงบรายจ่ายใดเป็นจำนวนเท่าใด และหรือจะนำไปใช้ในการสนับสนุนเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และผลผลิตของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด โดยชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือแสดงรายละเอียดอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด พร้อมทั้งระบุสำนักเบิกที่จะเบิกจ่าย² เมื่อสำนักงบประมาณได้ให้ความตกลงในการใช้งบกลาง

¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิต พ.ศ.2542.

² อิศสระ นิคทัณฑ์ประกาศ. (2548) . เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมายการคลังชั้นสูง. หน้า 44-45.

³ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548, ข้อ 30.

รายการใดแล้วจะจัดสรรงบกลางรายการนั้น ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่สำนักเบิกที่ขอรับการ จัดสรร⁴ หลังจากที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณ และนำไปใช้จ่ายตาม วัตถุประสงค์แล้ว หากมีเงินเหลือจ่ายให้นำส่งคืนคลัง เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นจะต้องนำไปใช้จ่ายใน รายการอื่นๆ ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน⁵

สำหรับอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในเรื่องนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติการใช้เงินรายการดังกล่าวเป็น มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อ กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น กำหนดให้

1. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้เงินงบกลาง จำนวน 5 มติ ดังนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2519 เรื่องการใช้จ่ายเงินงบกลางวันที่ 22 พฤศจิกายน 2520 เรื่องการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายงบกลางวันที่ 1 มิถุนายน 2522 เรื่องการให้ความเห็นชอบรายจ่ายจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นวันที่ 26 มิถุนายน 2533 เรื่องการให้ความเห็นชอบ รายจ่ายจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นวันที่ 26 กันยายน 2538 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

2. กำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อ กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพื่อถือปฏิบัติดังนี้

2.1 ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเสนอขอใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อ กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตามความจำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการเท่านั้น โดยขอให้ส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจพิจารณาเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับงาน โครงการ หรือแผนงาน โดยเตรียมการล่วงหน้าแต่เนิ่นๆหรือเสนอขอแปรญัตติงบประมาณเพิ่มเติม ในกรณี ที่ไม่สามารถเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปีได้ทันเวลา

2.2 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง สำหรับนำไปใช้งานหรือโครงการหรือแผนงานใด เนื่องจากไม่อาจเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรือแปรญัตติงบประมาณเพิ่มเติมมาดำเนินการได้ ก็ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เจ้าของเรื่องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณไปได้ โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ใช้จ่ายงบกลางฯ ภายในวงเงิน 10 ล้านบาท สำหรับรายการใช้ จ่ายเกินวงเงิน 10 ล้านบาท ให้สำนักงบประมาณพิจารณานำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความ

⁴ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548, ข้อ 32.

⁵ แหล่งเดิม, ข้อ 34.

เห็นชอบก่อน โดยหากนายกรัฐมนตรึเห็นสมควรจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนก็ได้ โดยเฉพาะโครงการหรือแผนงานที่มีวงเงินเกินกว่า 100 ล้านบาท ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

อย่างไรก็ดี กรณีใดที่จะถือเป็นเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารซึ่งการตีความคำว่า “ฉุกเฉินหรือจำเป็น” นั้น ยังคงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากไม่มีการบัญญัติถึงคำนิยามของคำดังกล่าว ประกอบกับไม่มีการรายงานการใช้จ่ายเงินส่วนนี้ไปยังรัฐสภาเพื่อไว้รับทราบ จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณรายจ่ายรายการนี้ได้ ไม่เป็นไปตามหลักการควบคุมตรวจสอบงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้นการขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ควบคุมกำหนดเงื่อนไขในการอนุมัติเงินส่วนนี้ไว้ชัดเจน ย่อมทำให้เกิดผลเสียด้านวินัยทางการคลังและงบประมาณอย่างยิ่ง

จากสภาพปัญหาข้างต้น จึงควรกำหนดคำนิยามจำกัดความคำว่า “ฉุกเฉินหรือจำเป็น” ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางในการตีความให้แก่ฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

หรือจำเป็น

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (ล้านบาท)
2542	825,000.0	9,006.50
2543	860,000	9,372.70
2544	910,000	9,302.0
2545	1,023,000.0	9,289.6
2546	999,900.0	9,368.9
2547	1,163,500.0	9,281.7
2548	1,250,000.0	28,600.0
2549	1,360,000.0	13,031.3
2550	1,566,200.0	37,433.2

ที่มา : สำนักงบประมาณ

4.1.3.2 ปัญหาการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา

เนื่องจากลักษณะของงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณที่รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารได้ภายใต้วงเงินงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติ โดยที่รัฐสภามิได้พิจารณาอนุมัติในส่วนรายละเอียดของแผนงบประมาณต่างๆ ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการตั้งรายการงบประมาณในงบกลางจะกระทำได้โดยมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีสามารถตั้งรายจ่ายอื่นๆ ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางได้ตามความต้องการในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี โดยปกติแล้วในการจัดทำงบประมาณโดยฝ่ายบริหารจะกำหนดรายละเอียดของแผนงบประมาณต่างๆ เพื่อเสนอขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา โดยรัฐสภาจะพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นรายแผนงบประมาณของแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นการคาดการณ์งบประมาณรายจ่ายไว้ล่วงหน้า แต่ในรายจ่ายบางประเภทมีลักษณะที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างคล่องตัว สอดคล้องต่อสถานการณ์ของประเทศรัฐสภาจึงทำการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง เพื่อเป็นเงินสำรองในการบริหารราชการแผ่นดินโดยจะพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลางนี้เป็นจำนวนวงเงินงบประมาณเท่านั้น ส่วนรายละเอียดต่างๆ ในการใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นอำนาจของรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย หรือแผนงบประมาณในการบริหารงบประมาณได้เองและไม่มีการรายงานผลการใช้จ่ายงบกลางไปยังรัฐสภา ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความคล่องตัวทำให้สามารถบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางนี้ได้เต็มที่ภายใต้วงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐบาลส่วนใหญ่มักจะนำงบประมาณประเภทนี้ไปใช้จ่ายเพื่อให้บริการสวัสดิการประสงค์ตามนโยบายเร่งด่วนของคนที่ได้เคยหาเสียงไว้ต่อประชาชน โดยเฉพาะโครงการประเภทประชานิยม (Public choice) ต่างๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาของการบริหารงบประมาณโดยขาดวินัยทางการคลัง

ตัวอย่าง มีการกำหนดแผนงบประมาณเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพื่อให้รัฐบาลมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและบริหารเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเป็นระบบ และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อเศรษฐกิจและวิถีชีวิตสังคมไทย ภายใต้สถานการณ์ที่ไม่สามารถจะคาดการณ์ล่วงหน้าอันเกิดจากภัยธรรมชาติ การระบาดของโรคอุบัติใหม่ การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยบูรณาการทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้สามารถดำเนินการได้ทันการณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

แผนงบประมาณเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด
2. ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง
3. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อสำรองไว้จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
4. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง เพื่อจ่ายเป็นเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพก่อสร้างให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานรัฐ

หรือแผนงานพัฒนาชนบทในปี 2545 กรณีได้รับการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2545 จำนวน 11,650,000 ล้านบาท ปี 2546 จำนวน 12,800 ล้านบาท ปี 2547 จำนวน 11,525.0 ล้านบาท ปี 2548 11,242.0 ล้านบาท และปี 2549 จำนวน 13,035.0 ล้านบาท

แผนงานเร่งรัดการกระตุ้นเศรษฐกิจในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ในปี 2545 จำนวน 58,000 ล้านบาท

ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนเมือง (SML) เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนนำเงินอุดหนุนไปแก้ไขปัญหাস่วนรวม สำหรับการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยประชาชนเป็นผู้บริหารเอง โดยปี 2548 ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง จำนวน 9,400 ล้านบาท และปี 2549 จำนวน 19,100 ล้านบาท และ ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศจำนวน 9,400 ล้านบาท เป็นต้น

จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่า รายการค่าใช้จ่ายอื่นๆในงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ตั้งขึ้นมานอกเหนือจากที่ระบุไว้ด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนดนั้นมักเป็นรายการงบประมาณที่เป็นนโยบายของรัฐบาล หรือยุทธศาสตร์ที่ฝ่ายรัฐบาลได้ให้สัญญาต่อประชาชนไว้ในการเลือกตั้ง ซึ่งรายจ่ายในลักษณะนี้มักเป็นรายจ่ายที่มีการผูกพันหลายปีงบประมาณและมีภาระทางงบประมาณสูง อาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของประเทศ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพื่อรองรับการดำเนินการโครงการตามนโยบายรัฐบาลเช่นนี้ภายใต้งบประมาณอันจำกัดของประเทศย่อมกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยอาจมีการตัดหรือจำกัดงบประมาณในส่วนการดำเนินการตาม

โครงการหรือแผนงานตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีลง เพื่อนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่าย
งบกลางมากขึ้นแล้วนำไปใช้ในโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน
ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และการบริหารงบประมาณในโครงการเช่นนี้ก็ได้กำหนดแผน
การปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน การดำเนินการต่างๆจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจ
ของฝ่ายบริหาร โดยไม่มีกรอบในการบริหารงบประมาณอาจนำไปสู่ปัญหาการขาดวินัยทางการคลัง
ประกอบกับผลจากการดำเนินงาน โครงการจะส่งผลเป็นการสร้างภาระหนี้สินให้แก่ประชาชนใน
อนาคต และอาจเป็นการสร้างทัศนคติที่ไม่ดีต่อประชาชนทำให้ประชาชนเกิดความเคลือบแคลงในการได้
รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลโดยตลอด อีกทั้งจะเห็นได้ว่าแนวโน้มในการจัดสรรงบประมาณ
รายจ่ายงบกลางในลักษณะเช่นนี้ก็มีแนวโน้มที่สูงขึ้นเกือบทุกปี ซึ่งโดยสภาพของการตั้งรายการ
ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางสามารถทำได้โดยง่ายเนื่องจากรัฐบาลสามารถกำหนดนโยบาย หรือ
แผนงบประมาณในการบริหารงบประมาณได้เอง ภายใต้วงเงินที่รัฐสภาอนุมัติในพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี และภายหลังจากที่มีการเบิกจ่ายดำเนินการไปแล้วก็ไม่มีมารายงาน
ผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางนี้ต่อรัฐสภา ทำให้รัฐสภาไม่
สามารถเข้าทำการตรวจสอบการดำเนินการ โครงการหรือมีบทบาทในการควบคุมงบประมาณส่วนนี้
เท่าที่ควร เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการควบคุมงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐสภาจะทำการ
พิจารณาอนุมัติงบประมาณ และตรวจสอบงบประมาณหลังจากที่ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่าย
งบประมาณไปแล้ว ประกอบกับการใช้ดุลพินิจในการตั้งรายการงบประมาณรายจ่ายในงบกลางนี้
จะกระทำได้โดยมติคณะรัฐมนตรี ไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภาเสียก่อน การที่รัฐบาลสามารถบริหาร
งบประมาณได้โดยไม่ถูกควบคุมตรวจสอบนั้น ทำให้รัฐบาลใช้เป็นช่องทางในการบริหาร
งบประมาณอย่างขาดวินัยทางการคลัง ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของงบกลางที่มุ่งเน้นให้การบริหาร
ราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างคล่องตัว สอดคล้องต่อสถานการณ์ของประเทศในกรณีที่มีความจำเป็น
อันไม่สามารถคาดการณ์งบประมาณรายจ่ายไว้ล่วงหน้าได้ สำหรับประเด็นปัญหาการบริหาร
งบประมาณรายจ่ายงบกลางนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี⁶ ได้มีข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณรายจ่าย
งบกลางดังนี้

- ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ของสภาผู้แทนราษฎร

⁶ www.bb.go.th

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ จำนวน 58,000 ล้านบาท ตามที่รัฐบาลมีนโยบายจะนำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไปใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประเทศ โดยเฉพาะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างแท้จริง การใช้จ่ายงบประมาณในส่วนนี้ในโอกาสต่อไปควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการใช้จ่ายเงินงบประมาณในส่วนนี้ให้มีความชัดเจน มีการบริหารงบประมาณในรูปของคณะกรรมการที่มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และต้องกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งบ่งชี้ว่าสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเร่งด่วนตามวัตถุประสงค์ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย เมื่อแผนงาน งาน/ โครงการต่างๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อนทุกครั้ง นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลโครงการดังกล่าวข้างต้น และควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนนี้เป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง

- ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ของสภาผู้แทนราษฎร

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางของรัฐบาลควรเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น สำหรับงบกลางรายการค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศซึ่งขาดรายละเอียดแผนงาน/โครงการที่ชัดเจนทำให้ยากแก่การตรวจสอบ ดังนั้นการดำเนินแผนงาน/โครงการที่ใช้จ่ายจากงบกลางรายการดังกล่าวควรมีกรอบ หลักเกณฑ์ แนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งมีระบบประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

- ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาอนุมัติรายจ่ายงบกลางของรัฐบาล เป็นการอนุมัติกรอบวงเงินเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายภายใต้วัตถุประสงค์ของงบกลางแต่ละรายการ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดแนวทางและกรอบการดำเนินงานของงบกลางแต่ละรายการให้ชัดเจนเพื่อนำไปใช้ในกรณีที่จำเป็นและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น

โดยสรุป เนื่องจากลักษณะของงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณที่รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารได้ภายใต้วงเงินงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติ โดยที่รัฐสภามีได้พิจารณาอนุมัติในส่วนรายละเอียดของแผนงบประมาณต่างๆ และไม่มีพระราชกฤษฎีกาดำเนินการและผลการใช้จ่ายไปยังรัฐสภา อีกทั้งการใช้ดุลพินิจในการตั้งรายการงบประมาณในงบกลางจะกระทำโดยมติคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นในการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางนี้จึงไม่ผ่านการควบคุมตรวจสอบ

ของรัฐสภา รัฐสภาไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางเท่าที่ควร จึงไม่เป็นไปตามหลักการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณอย่างขาดวินัยทางการคลังเกิดการะเหินสุกพันแก่ประชาชนได้ ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐสภาควรมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง โดยกำหนดในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางนี้ไปยังรัฐสภาเป็นระยะ ซึ่งข้อเสนอแนะข้างต้นได้สอดคล้องกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 ของสภาผู้แทนราษฎรที่ว่า ในส่วนของการใช้จ่ายเงินจากงบกลางนั้น รัฐบาลควรแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในส่วนงบประมาณรายจ่าย งบกลาง ไว้ในรายงานการเงินของแผ่นดินประจำปีงบประมาณที่ต้องเสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรรับทราบด้วย เพื่อประโยชน์ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

4.2 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

หลังจากปี พ.ศ. 2545 มีการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น มีผลให้บทบาทของสำนักงานงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยใช้ระบบเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณ เปลี่ยนบทบาทมาเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแลให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณได้เอง และติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 กำหนดให้สำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการบริหารงบประมาณ คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่จัดทำโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยสำนักงานงบประมาณต้องให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มดำเนินปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วัน และในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่มีผลทำให้เป้าหมาย ผลผลิต หรือโครงการเปลี่ยนแปลงไปจากที่สำนักงานงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนที่ได้ปรับปรุง ทั้งนี้ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 ข้อ 11

สำหรับหน้าที่ในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นหน้าที่ที่ถูกกำหนดในระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้สำนักงานงบประมาณต้องพิจารณาเห็นชอบต่อแผนดังกล่าว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้ความเห็นชอบต่อแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยสำนักงานงบประมานนั้น จะเกิดขึ้นในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่จัดทำแผนหรือจัดทำแผนล่าช้า เนื่องจากระเบียบฯ ได้กำหนดเพียงให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการจัดทำแผนทั้งสอง แต่อำนาจในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ได้เกิดขึ้นทันทีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะมีอำนาจในการบริหารใช้งบประมาณรายจ่ายได้ แม้ว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆจะยังมีได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กล่าวคือ มิได้จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือจัดทำแผนดังกล่าวเสนอต่อสำนักงานงบประมาณล่าช้าก็ตาม แต่สำนักงานงบประมาณก็จำเป็นต้องให้ความเห็นชอบและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น เพราะส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะได้รับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ประกอบกับตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 มิได้กำหนดมาตรการควบคุมในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่จัดส่งแผนหรือจัดส่งแผนล่าช้า แสดงให้เห็นว่า ไม่ว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะจัดทำแผนดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม สำนักงานงบประมาณก็จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น จึงเป็นการไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของระเบียบฯที่ต้องการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นกรอบในการบริหาร งบประมาณและใช้ในการติดตามประเมินผล ฉะนั้น หากวิเคราะห์ตามระเบียบฯ ดังกล่าวแล้วจะพบว่า การใช้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเป็นกรอบในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับอยู่กับความเอาใจใส่และการปฏิบัติตามระเบียบฯของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการนำแผนมาเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ถ้าหากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ให้ความเอาใจใส่ในการจัดทำแผนเสนอต่อสำนักงานงบประมาณ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจก็จะไม่มีกรอบในการบริหารงบประมาณ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรบัญญัติเรื่องหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำแผน เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงบประมาณในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติหรือผู้ใช้งบประมาณเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ระดับชาติที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในแต่ละปี โดยระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้อำนาจแก่หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายภายใต้แผนงบประมาณเดียวกันได้เอง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่ต้องการให้กระจายอำนาจบริหารงบประมาณแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อการบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างคล่องตัว แต่ในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามระเบียบฯ ก็ยังมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการระบบงบประมาณข้างต้นเท่าที่ควร โดยมีปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงบประมาณ ดังนี้

4.3.1 ปัญหาการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตามผลผลิตหรือโครงการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง แผนงบประมาณเชิงบูรณาการ ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละรายการที่ระบุไว้ในเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ส่งให้สำนักงานงบประมาณให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วัน ในการจัดทำแผนดังกล่าว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะจัดทำตามผลผลิต หรือโครงการให้สอดคล้องกับ เป้าหมายการให้บริการกระทรวง แผนงบประมาณ ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้ระบุในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในกรณีที่เป็นแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ร่วมอยู่ในแผนดังกล่าว ร่วมกันจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถดำเนินงานและใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ

ทั้งนี้ ยังต้องจัดทำระบบข้อมูลการดำเนินงานตามผลผลิต หรือโครงการ พร้อมกับกำหนดเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่ได้ตกลงกับสำนักงานงบประมาณเพื่อใช้ในการรายงานผลต่อไป โดยจัดทำและรับส่งแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ

ในการบริหารงบประมาณ โดยการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการดังกล่าว จากการสัมภาษณ์⁷ ผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่า ในทางปฏิบัติปัญหาที่แท้จริงอันเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายมิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมาย หรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 แต่อย่างใด หากแต่เกิดจากเหตุปัจจัยดังนี้

- เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ทำงานด้านแผนมีจำนวนไม่เพียงพอประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จัดทำแผนในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักจะเป็นเจ้าหน้าที่ในแต่ละฝ่ายซึ่งมีงานประจำของตนอยู่แล้ว แต่มีหน้าที่ทำงานด้านแผนเป็นเพียงงานเสริม ขาดผู้รับผิดชอบในงานดังกล่าวโดยตรง

- การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณถือเป็นลักษณะงานที่เกิดขึ้นใหม่ เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ จึงยังขาดความรู้ ความเข้าใจและทักษะในงานด้านนี้โดยตรง

- ในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรขนาดใหญ่ จึงมีการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณไปยังหน่วยงานภายในองค์กรนั้นๆ ปัญหาการบริหารงบประมาณจึงมักเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานภายในองค์กรยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาในการบริหารงบประมาณ⁸

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ปัญหาการบริหารงบประมาณในกรณีนี้ได้เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณของแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้ระเบียบฯของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ยังขาดทักษะและขาดเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานในด้านจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายโดยตรง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญส่งผลให้เกิดปัญหาแก่การบริหารงบประมาณ

จากสภาพปัญหาเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเสนอให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการดังนี้

- จัดให้มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และทักษะด้านการจัดการงบประมาณให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน

- หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจควรให้ความสำคัญในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย

⁷ ศุภรภัฏฐ์ คุณชล , พรทิพย์ จันทเกษม และสมสมร ตอประเสริฐ. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. สัมภาษณ์ 16 พฤษภาคม 2550.

⁸ จิราภรณ์ สิทธิพันธุ์. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สัมภาษณ์ 8 พฤษภาคม 2550.

- เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง ซึ่งในกรณีนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ปฏิบัติงานด้านแผนงาน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ แล้วพบว่า สำนักงานจะมีคณะกรรมการพระพุทธศาสนาประจำภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของคณะกรรมการพระพุทธศาสนาประจำจังหวัด ทำหน้าที่พิจารณาจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายโดยตรง ทำงานด้านแผนและงบประมาณประจำที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติโดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่า นอกจากเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่จัดทำแผนแล้วยังผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญการจัดทำแผนของหน่วยงานดังกล่าวจึงมีประสิทธิภาพ ส่งผลไปยังให้มีการดำเนินการตามแผนงานและแผนการใช้จ่ายได้ และมีอัตราการเบิกจ่ายตรงตามที่กำหนดไว้โดยตลอด⁹

4.3.2 ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณ

สำหรับประเด็นปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณสืบเนื่องมาจากการที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมักจะเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า ไม่ตรงตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนด มีอัตราการเบิกจ่ายต่ำ ซึ่งสิ่งที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวได้อย่างชัดเจนคือ การที่คณะรัฐมนตรีมักจะมีมติเกี่ยวกับเรื่องมาตรการและแนวทางการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี หรือมาตรการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาการเบิกจ่ายล่าช้า โดยเร่งรัดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้

ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2550 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 กำหนดว่า เมื่อพิจารณาสถานภาพการเบิกจ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 พบว่า การเบิกจ่ายงบประมาณ สิ้นไตรมาสที่ 2 (จำนวน 664,086 ล้านบาท หรือร้อยละ 42.40 ของวงเงินงบประมาณ) ยังต่ำกว่าแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณให้ความเห็นชอบ (จำนวน 790,228 ล้านบาท หรือร้อยละ 50.5 ของวงเงินงบประมาณ) อยู่ประมาณร้อยละ 8.06 หรือประมาณ 126,142 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนค่อนข้างมาก จากสถานภาพข้างต้นคณะรัฐมนตรีจึงมีมติกำหนดมาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี 2550 เพื่อแก้ไขปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

⁹ ปรีชา เหมทานนท์. หัวหน้าฝ่ายแผน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. สัมภาษณ์ 29 เมษายน 2550.

ประกอบกับในกรณีปัญหาการเบิกจ่ายล่าช้าหรือไม่ทันตามที่กำหนดในแผนการใช้จ่ายนี้ ยังได้ปรากฏในข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ของสภาผู้แทนราษฎรที่ว่า “ในปีงบประมาณที่ผ่านมา หน่วยงานต่างๆ มีอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในส่วนงบลงทุน จึงควรเร่งรัดการเบิกจ่ายให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ สำหรับปีงบประมาณ 2547 หน่วยงานภาครัฐควรวางแผนการบริหารงบประมาณตั้งแต่ต้นปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่กำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และระเบียบในการเบิกจ่ายงบประมาณ ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อให้การเบิกจ่ายเป็นไปด้วยความรวดเร็วและควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เพื่อให้เข้าใจโดยทั่วกัน”

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณพบว่า ในหน่วยงานมีการเบิกจ่ายในงบประมาณรายจ่าย ประเภทงบลงทุนในอัตราที่ต่ำ สาเหตุของปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายที่ยังขาดความชัดเจนและมีได้ปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัดทำให้ไม่สามารถนำแผนทั้งสองมาประกอบในการบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงส่งผลกระทบต่อ การเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่ำ เบิกจ่ายล่าช้า ประกอบกับเจ้าหน้าที่ยังขาดการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณภายในหน่วยงานนั้น ไม่มีการวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง ขาดการวางแผนในระยะยาว และมักจะไม่ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันภายในเวลาที่กำหนด¹⁰

โดยสรุป จากมติดิฉันรัฐมนตรีประกอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญ และข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์ บ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาการบริหารงบประมาณ มีอัตราการเบิกจ่ายต่ำ เบิกจ่ายล่าช้า ไม่ตรงตามแผนที่กำหนดไว้ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่ถูกต้องและไม่ครอบคลุมทุกภารกิจของหน่วยงาน ขาดการวางแผนในการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ดี ฉะนั้น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจควรให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนทั้งสอง โดยจัดทำแผนให้ถูกต้องสอดคล้องต่อการปฏิบัติงานจริง มีการวางแผนในการปฏิบัติงานและการใช้จ่าย และปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีวินัยทางการคลัง

¹⁰ แหล่งเดิม

4.3.3 ปัญหาการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

สำหรับการโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายนั้น ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถกระทำการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้เมื่อมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการ เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการซึ่งจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมได้และต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงและเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติด้วย ทั้งนี้ การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญ และต้องไม่ทำให้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ¹¹ กรณีที่หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายได้เอง เป็นกรณีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในแผนงบประมาณเดียวกัน ซึ่งเป็นการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเพื่อ จัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมาย ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 24 การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลือนำไปใช้จ่ายในรายการอื่นภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 ข้อ 25 และการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในงบรายจ่ายต่างๆภายใต้แผนงบประมาณเดียวกันในกรณีที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง ที่มีรายการก่องหนผู้กัก แต่ไม่อาจจัดหาได้ด้วยเหตุใดๆ ส่วนการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเป็นวิธีการงบประมาณที่จำเป็นต่อการบริหารงบประมาณเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นวิธีการที่ช่วยให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างสอดคล้องต่อสถานะการณ์ และความจำเป็น แสดงให้เห็นว่า เหตุแห่งการโอนงบประมาณ นั้น ควบคุมมาจากเหตุปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ทำให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จำเป็นต้องโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปจากเดิม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

ในปัจจุบันหลังจากที่มีการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณให้แก่หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายแล้ว จากการสัมภาษณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเป็นวิธีการ

¹¹ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548, ข้อ 23.

หนึ่งที่หัวหน้าส่วนราชการมักเลือกใช้ โดยเหตุในการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณนั้นในบางกรณีก็เกิดจากเหตุปัจจัยภายนอกอันจำเป็นให้ต้องมีการโอนเปลี่ยนแปลง เช่น การย้ายอาคารสำนักงานทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการขนย้ายซึ่งไม่ได้ตั้งของงบประมาณไว้ในตอนต้น

แต่ในบางกรณีสาเหตุที่ทำให้มีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เกิดขึ้นจากเหตุที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไม่ชัดเจนไม่ครอบคลุมถึงโครงการที่จะปฏิบัติจริงทำให้ต้องเลือกใช้วิธีการโอนงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดทำแผนที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งการบริหารงบประมาณในลักษณะเช่นนี้ เป็นการบริหารงบประมาณที่ขาดวินัยทางการคลัง เนื่องจากการโอนงบประมาณควรโอนในกรณีที่มีเหตุปัจจัยภายนอกที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องโอน แต่กรณีดังกล่าวเป็นการโอนเพื่อแก้ไขความบกพร่องซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวิธีการงบประมาณเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงควรแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องโดยวางแผนในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายให้ครอบคลุม และปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัยทางการคลัง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ตามที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณแล้วพบว่า โดยแท้จริงแล้วปัญหาการบริหารงบประมาณมิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายแต่อย่างใด หากแต่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ

ปัญหาการบริหารงบประมาณแผ่นดินที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 นั้น มีหลายประการด้วยกันซึ่งสามารถแยกกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการบริหารงบประมาณโดยรัฐบาล

5.1.1.1 การกำหนดกรอบนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติในแผนบริหารราชการแผ่นดิน

แผนบริหารราชการแผ่นดินเป็นแผนการบริหารประเทศจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดเป้าหมายและภารกิจที่รัฐบาลจะดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ แต่การนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผนบริหารราชการแผ่นดินจะกระทำโดยคณะรัฐมนตรีมิได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาโดยการจัดสรรงบประมาณมักจะพิจารณาจากทิศทางการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่จะมีการผูกพันงบประมาณเป็นเวลานาน หรือภาระทางงบประมาณค่อนข้างมาก เป็นการสร้างภาระหนี้สินให้แก่ประชาชนในอนาคต อาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของประเทศในระยะยาว และกระทบต่อการดำเนินการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยอาจถูกตัดหรือจำกัดงบประมาณลงเพื่อนำไปใช้ในโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ประกอบกับการกำหนดโครงการเช่นนี้ มักจะไม่มีกำหนดรายละเอียดแผนงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารงบประมาณจึงจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาล ถือเป็นปัญหาสำคัญอันจะนำไปสู่ปัญหาการขาดวินัยทางการคลังและส่งผลกระทบต่ออัตราการขาดการนำเงินของภาคเอกชนที่ไม่สามารถทราบโดยแน่ชัดถึงทิศทาง

การบริหารประเทศตามแนวนโยบายของรัฐบาลได้ ฉะนั้น ในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โครงการในลักษณะนี้จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดให้ถี่ถ้วน ทั้งในเรื่องของแหล่งที่มาของรายได้เพื่อรองรับรายจ่ายที่เกิดขึ้น หรือวิธีการดำเนินงานต่างๆ แต่ในปัจจุบันการอนุมัติงบประมาณสำหรับใช้ในโครงการเช่นนี้ รัฐบาลมิได้แถลงให้รัฐสภาทราบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว ทำให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาคาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะเกิดในอนาคตได้เลย

5.1.1.2 การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณ

ในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาจะทำการพิจารณาอนุมัติเฉพาะในส่วนของแผนงบประมาณตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี โดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตามที่รัฐสภาอนุมัติทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องบริหารงบประมาณให้ตรงตามแผนงบประมาณ และตรงตามจำนวนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะให้ความเห็นชอบการโอนข้ามแผนงบประมาณในการกิจที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลให้เกิดรายจ่ายประเภทโครงการใหม่พิเศษที่เกิดขึ้นจากนโยบายใหม่ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี จึงเป็นกรณีการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกำหนดงบประมาณแก่ภารกิจที่รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติ อันเป็นการให้ความเห็นชอบแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้ได้รับงบประมาณเพื่อกระทำการนอกเหนือจากที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ นอกจากนี้หลังจากที่ได้มีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแล้วก็ไม่มีการรายงานไปยังรัฐสภาเพื่อให้รับทราบมีผลให้รัฐสภามีอาจทราบข้อเท็จจริงเพื่อนำไปใช้ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และมีอาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการเห็นชอบแก่การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีได้ ทำให้การใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามระเบียบฯนี้ยังคงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่มีองค์กรใดเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ จึงไม่เป็นไปตามหลักการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

5.1.1.3 การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

1) ปัญหาการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ความมุ่งหมายของการบัญญัติให้มีเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของ ประเทศโดยฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็น แต่กรณีใดที่จะถือเป็นฉุกเฉินหรือจำเป็นยังคงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการตีความ ซึ่งฝ่ายบริหารอาจใช้ดุลพินิจตีความอย่างกว้างเพื่อให้คนมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินรายการนี้ได้ ประกอบกับไม่มีการ รายงานการใช้จ่ายเงินส่วนนี้ไปยังรัฐสภาทำให้ขาดการควบคุมโดยรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตาม หลักการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

2) ปัญหาการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา ด้วยลักษณะของงบประมาณ รายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณที่รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารได้ภายใต้วงเงินงบประมาณที่ รัฐสภาอนุมัติ โดยที่รัฐสภามีได้พิจารณาอนุมัติในส่วนรายละเอียดของแผนงบประมาณต่างๆ และไม่มีการรายงานผลการดำเนินการและผลการใช้จ่ายไปยังรัฐสภา อีกทั้งการใช้ดุลพินิจใน การตั้งรายการงบประมาณในงบกลางจะกระทำได้โดยมติคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นในการบริหาร งบประมาณรายจ่ายงบกลางนี้จึงไม่ผ่านการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา รัฐสภายังไม่มี บทบาทในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางเท่าที่ควร ไม่เป็นไป ตามหลักการควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้จ่าย งบประมาณอย่างขาดวินัยทางการคลังได้

5.1.2 ปัญหาการบริหารงบประมาณโดยสำนักงบประมาณ

ปัญหาการบริหารงบประมาณโดยสำนักงบประมาณส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทของสำนักงบประมาณในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยระเบียบว่าด้วยการบริหาร งบประมาณ พ.ศ. 2548 กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการจัดทำแผนทั้งสอง ส่งให้สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบ แต่อำนาจในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจนั้นได้เกิดขึ้นทันทีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะมีอำนาจในการบริหารใช้งบประมาณรายจ่ายได้ แม้ว่าส่วน ราชการและรัฐวิสาหกิจมิได้จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายหรือจัดทำแผนดังกล่าว เสนอต่อสำนักงบประมาณล่าช้าก็ตาม แต่สำนักงบประมาณก็จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นเพราะส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะได้รับการพิจารณาอนุมัติ งบประมาณจากรัฐสภาตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเป็นการอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ประกอบกับไม่มีการกำหนดมาตรการควบคุมหรือแก้ไขหาก ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการจัดทำแผนทั้งสอง หรือจัดทำแผนล่าช้า จึงเป็นการไม่

สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของระเบียบฯที่ต้องการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นกรอบในการบริหารงบประมาณ

5.1.3 ปัญหาการบริหารงบประมาณโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

5.1.3.1 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการการบริหารงบประมาณ พบว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการดังกล่าวสืบเนื่องมาจากเหตุปัจจัยดังนี้

- เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ทำงานด้านแผนมีจำนวนไม่เพียงพอ และขาดผู้รับผิดชอบในงานดังกล่าวโดยตรง
- เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ จึงยังขาดความรู้ ความเข้าใจและทักษะในงานด้านนี้โดยตรง
- ในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรขนาดใหญ่มีการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณไปยังหน่วยงานภายในองค์กร ปัญหาในการบริหารงบประมาณที่เกิดขึ้นจะมาจากกรณีที่หน่วยงานภายในองค์กรยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาในการบริหารงบประมาณ

5.1.3.2 การเบิกจ่ายงบประมาณ

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมักจะมีการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า ไม่ตรงตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนด มีอัตราการเบิกจ่ายต่ำ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีมักจะมีมติเกี่ยวกับเรื่องมาตรการและแนวทางการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี และข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ประกอบกับจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้พบว่า สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ยังขาดความชัดเจน และมิได้ปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถนำแผนทั้งสองมาใช้เป็นกรอบในการบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงส่งผลกระทบต่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานเป็นไปอย่างอัตราค่อนข้างต่ำ และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณภายในหน่วยงานนั้นๆ ไม่มีการวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิบัติงานขาดการวางแผนในระยะยาว และมักจะไม่ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ ทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันภายในเวลาที่กำหนด

5.1.3.3 การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถกระทำได้เมื่อมีความจำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการ เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ ฉะนั้น เหตุแห่งการโอนงบประมาณควรเกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ทำให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จำเป็นต้องโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปจากเดิม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารราชการ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณแล้ว พบว่าหัวหน้าส่วนราชการมักเลือกใช้วิธีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไม่ชัดเจน หรือไม่ครอบคลุมถึงโครงการและผลผลิตที่จะปฏิบัติจริง จึงเป็นกรณีที่มีการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ไขความบกพร่องของหน่วยงานของตน ซึ่งการบริหารงบประมาณในลักษณะเช่นนี้เป็นการบริหารงบประมาณที่ขาดวินัยทางการคลัง ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวิธีการงบประมาณเป็นอย่างยิ่ง

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงบประมาณโดยรัฐบาล สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

5.2.1.1 การกำหนดกรอบนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ

ก่อนที่รัฐบาลนำนโยบายมาปรับเป็นยุทธศาสตร์ระดับชาตินั้น รัฐบาลควรจะต้องให้รัฐสภาทราบถึงวิธีการ ที่มาของเงินรายได้ที่จะนำมาใช้ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาวะทางการคลัง เพื่อให้รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในการควบคุมงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องต่อหลักการควบคุมงบประมาณ โดยรัฐสภาอันจะเป็นประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินงานและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้

5.2.1.2 การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณ

กรณีการโอนเปลี่ยนแปลงข้ามแผนงบประมาณเป็นการบริหารงบประมาณเพื่อดำเนินงานในรายการที่รัฐสภามีได้พิจารณาอนุมัติ จึงไม่เป็นไปตามหลักการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา ฉะนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรกำหนดให้มีการรายงานการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงบประมาณไปยังรัฐสภาในแต่ละปี โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนนี้ได้ และใช้เป็น

ข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณต่อไป

5.2.1.3 การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

1) การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นโดยฝ่ายบริหาร ยังขาดขอบเขตในการตีความคำว่า “ฉุกเฉินหรือจำเป็น” จึงควรกำหนดค่านियามจำกัดความคำดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางในการตีความให้แก่ฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

2) การควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา ควรเสนอให้รัฐสภาเข้ามีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ฝ่ายบริหารต้องรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางไปยังรัฐสภาเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภาต่อไป

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณโดยสำนักงานงบประมาณ

ในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานจัดทำแผนดังกล่าว คือ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระเบียบของฝ่ายบริหารที่มีลำดับศักดิ์เป็นกฎหมายลำดับรอง แต่กฎหมายที่อนุมัติวงเงินงบประมาณเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ฉะนั้นไม่ว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะทำแผนหรือไม่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจก็ได้รับเงินงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงกล่าวได้ว่า การกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณนั้นไม่มีสภาพบังคับ จึงควรบัญญัติในเรื่องการจัดทำแผนทั้งสองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำแผน เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

5.2.3.1 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ปัญหาที่แท้จริงของการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบ หรือการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่โดยตรง

ด้านงบประมาณมีจำนวนไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มิได้รับมอบหมายงานด้านนี้มักมีงานประจำอยู่แล้ว ทำให้ขาดทักษะ และความทุ่มเทในงานด้านนี้ลดลง จึงควรเสนอให้

- จัดให้มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และทักษะด้านการจัดการงบประมาณให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน
- หัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจควรให้ความสำคัญในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
- เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง

5.2.3.2 การเบิกจ่ายงบประมาณ

ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าเกิดขึ้นจากการขาดการวางแผนในการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ดีซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการจัดทำแผนดังกล่าวของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ไม่ครอบคลุม ฉะนั้น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจควรให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนทั้งสอง โดยจัดทำแผนให้ถูกต้องสอดคล้องต่อการปฏิบัติงานจริง มีการวางแผนในการปฏิบัติงานและการใช้จ่าย และปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีวินัยทางการคลัง

5.2.3.3 การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

เหตุที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายอยู่บ่อยครั้ง เกิดขึ้นจากการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ครอบคลุม กล่าวคือ บางครั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมักจะดำเนินการในโครงการที่ไม่ได้มีการตั้งรายการในแผนการปฏิบัติงาน จึงเป็นการ โอนที่มาจากเหตุแห่งความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อันเป็นการบริหารงบประมาณที่ไม่เหมาะสม อันก่อให้เกิดการขาดวินัยทางการคลัง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงควรแก้ไขปัญหาลูกนี้โดยวางแผนในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้ครอบคลุม และปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัยทางการคลัง

กรม
พัฒนา
การ
เกษตร

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กระทรวงการคลัง. (2539). 120 ปี กระทรวงการคลัง. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.
- ไกรบุุทธ ชีรตยาคีนันท์. (2528). หลักงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- เชิดชัย มีคำ. (2536 ก). คู่มือการปฏิบัติงานคลัง. กรุงเทพฯ : สามเจริญพาณิชย์.
- . (2536 ข). กฎหมายและระเบียบการคลัง. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. (2544). มาตรฐานการจัดการทางการเงินกับการจัดท่างบประมาณระบบใหม่. กรุงเทพฯ: ธีระฟิล์ม และไซเท็กซ์.
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ . (2546). ความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาติ (Strategy Performance Based Budgeting : SPBB) และกรณีตัวอย่างกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพฯ: ธีระฟิล์ม และไซเท็กซ์.
- เดชา คิมดุง และสุรัตน์ ศรีสุวรรณผลไท. (2522). สำนักงบประมาณ 20 ปี : สำนักงบประมาณในอดีตและปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ.
- ณรงค์ สัจพันโรจน์. (2541). การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: บพิศการพิมพ์.
- นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์. (2544). การงบประมาณ หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พนม ทินกร. (2534). การบริหารงานคลังรัฐบาล (เล่ม 1-4). กรุงเทพฯ: ศิลป์สยามการพิมพ์.
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2547). วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณ และการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช.
- ไพศาล ชัยมงคล. (2526). งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ศิริพงศ์ อัทธัญญา. (2548). แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 .กรุงเทพฯ : สำนักงบประมาณ.

- ศวัสติภาพ กันทาธรรม. (2542) .การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. 40 ปี สำนัก
งบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ.
- สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ . (2547). ระบบงบประมาณของ
ประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ.
- สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2548) รวมกฎหมายและระเบียบงบประมาณแผ่นดิน.
กรุงเทพฯ: พี.เอ.อีฟวิ้ง.
- อิสสระ นิตินันท์ประภาส. (2548). เอกสารประกอบการบรรยาย วิชากฎหมายวิชาการคั่งชั้นสูง.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บทความ

- นิพนธ์ โลหะกุลวิช. (2539). "ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่าฝืนนิติบัญญัติ
ริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร". วารสารนิติศาสตร์, ปี 26, ฉบับที่ 1.
- สมคิด เกศไพฑูรย์. (2539, มีนาคม). "เรื่องกระบวนการงบประมาณแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส."
วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 26, ฉบับที่ 1.
- อิสสระ นิตินันท์ประภาส. (2539, มีนาคม). " การจำกัดสิทธิริเริ่มในทางการคลังของสมาชิก
รัฐสภาฝรั่งเศส." วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 26, ฉบับที่ 1.

เอกสารอื่นๆ

- อำพล ทิมาสาร. (2538). เอกสารทงวิชาการที่ใช้สำหรับวิเคราะห์งบประมาณ เรื่องหลักการและ
วิธีการงบประมาณทั่วไป.
- อิสสระ นิตินันท์ประภาส. (2529). วิธีการคั่งกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉิน
(รายงานการวิจัยส่วนบุคคล). กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

วิทยานิพนธ์

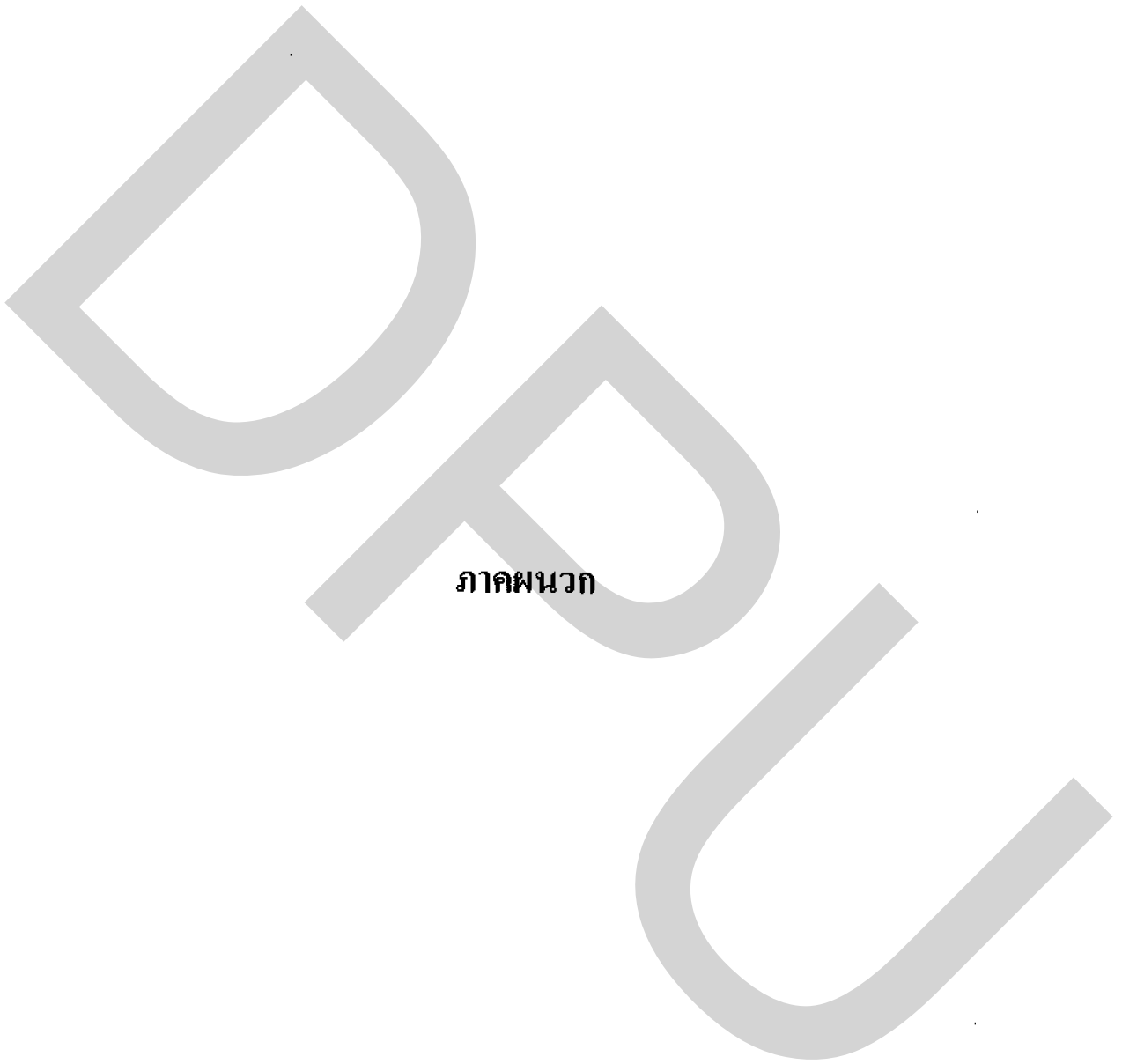
- จักราวดี อนุโยธา. (2544). แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณ
แผ่นดิน ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ชวลิต ศรีโถมงาม. (2541). **ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของ
รัฐสภา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ชวลินี นิธินนท์. (2517). **ลักษณะทางกฎหมายของการควบคุมงบประมาณของรัฐบาลไทย**.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- วีระ ไทยวานิช. (2539). **การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะ
กรณีงบประมาณรายจ่าย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์.
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มนตรี เจริญมิตรชัย. (2539). **การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ**. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาต่างประเทศ

Book

- Herman C.Heiser . (1959). **Budgeting Principles and Practive**. NewYork: The Ronale
Press Company.



ภาคผนวก

บทสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ

สัมภาษณ์คุณปริษา เหมทานนท์ หัวหน้าฝ่ายแผนงาน สำนักพระพุทธศาสนา
เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2550

ลักษณะการบริหารงบประมาณของสำนักงานจะมีการแบ่งหน่วยงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ

1. ฝ่ายแผน มีหน้าที่จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายและคอยติดตามให้กองต่างๆในสำนักงานดำเนินการตามแผนทั้งสอง
2. กองคลัง จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณ โอนเปลี่ยนแปลงรายการและการขอใช้งบกลาง

ส่วนในเรื่องของการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย จะแบ่งให้กองต่างๆภายในสำนักงาน (6 กอง) จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเสนอมาที่ฝ่ายแผนงาน ซึ่งการจัดทำแผนจะยึดตามระเบียบการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยระยะเวลาในการทำแผนของสำนักงานจะอิงกับปฏิทินสำนักงบประมาณเป็นเกณฑ์ สำนักงานไม่เคยส่งแผนล่าช้าด้วยเหตุปัจจัยดังนี้

- มีการเตรียมการล่วงหน้ามาก่อนที่สำนักงบประมาณกำหนด กล่าวคือ สำนักงบประมาณกำหนดให้จัดทำแผนภายในเวลา 2 เดือน แต่สำนักงานจะจัดทำแผนเสร็จก่อนที่จะถึง 2 เดือน เมื่อสำนักงบประมาณส่งหนังสือขอให้สำนักงานจัดส่งแผนทั้งสอง สำนักงานก็พร้อมที่จะส่งแผนให้ได้ทันที ซึ่งหากไม่มีการเตรียมการล่วงหน้ามาก่อนการจัดทำแผนมันจะทำไม่ทัน 2 เดือนตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

- งานส่วนใหญ่ของสำนักงานจะเป็นงานตามภารกิจพื้นฐาน กล่าวคือ เป็นงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ใช่งานนโยบายรัฐบาล ซึ่งงานตามภารกิจมันจะมีความชัดเจน ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง เป็นไปตามกฎหมาย ผลผลิต เป้าหมายของงานก็จะเหมือนเดิมทั้ง 4 ปี จะเปลี่ยนก็แต่เฉพาะกิจกรรมย่อยเท่านั้น

- เป็นหน่วยงานเล็ก
- ไม่มีงานเชิงบูรณาการระหว่างจังหวัด ซึ่งมีส่วนทำให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะหากมีภารกิจที่จะต้องบูรณาการระหว่างจังหวัด จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากจังหวัดต่างๆ ซึ่งกว่าที่แต่ละจังหวัดจะส่งข้อมูลมาให้สำนักงานทำการรวบรวม ย่อมเกิดความล่าช้า
- สำนักงานพระพุทธศาสนา มีสำนักงานในส่วนภูมิภาค แต่ไม่มีปัญหาการบริหารงบประมาณเพราะว่า ในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการพระพุทธศาสนาจังหวัดทำหน้าที่จัดทำ

แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณมาที่ส่วนกลาง และมีคณะกรรมการพระพุทธศาสนาภาคอีกคณะหนึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของภาคนั้นๆ เพื่อเข้าร่วมประชุมช่วยกันรวบรวมและยกร่างแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายอีกครั้งหนึ่ง โดยคณะกรรมการพระพุทธศาสนาภาคจะมาทำงานประจำอยู่ที่สำนักงานส่วนกลาง เป็นคณะทำงานที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นวิธีการที่ดีมาก เพราะทำให้ฝ่ายแผนงานทำงานไม่ยาก จึงทำงานได้ทันกำหนดเวลาที่สำนักงานประมาณได้ตั้งไว้ ต่างกับกรณีของแต่ละจังหวัดส่งแผนมาแล้วส่วนกลางต้องมารวบรวมเอง

- ฝ่ายแผนงาน จะคอยติดตามให้ส่งแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณอยู่เสมอ และมีการประชุมใหญ่คณะกรรมการพระพุทธศาสนาทั้งประเทศเพื่อรายงานผลการดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย โดยจัดเป็นวาระแรกและจัดให้คณะกรรมการพระพุทธศาสนาของภาคติดตามใกล้ชิดอีกที

จะเห็นได้ว่า ระบบการบริหารงบประมาณที่ดี มิได้ขึ้นอยู่กับระเบียบ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่ผู้ปฏิบัติบังคับใช้ระเบียบด้วย ทั้งในเรื่องของการวางแผนเตรียมการเอาข้อมูลมาก่อนแล้วทำแผนไว้ล่วงหน้า และภายในหน่วยงานจะต้องมีการประสานงานให้ดี

นอกจากนี้ สำนักงานจะปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้สามารถเบิกจ่ายงบประมาณตรงตามแผนมาโดยตลอดไม่เคยเบิกจ่ายล่าช้า และมีการรายงานผลการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตามแบบที่สำนักงานประมาณกำหนด

สำหรับเรื่องการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ทางสำนักงานจะใช้วิธีการโอนเปลี่ยนแปลงเป็นทางเลือกสุดท้าย เช่น ปี 2549 สำนักงานจะทำการย้ายอาคาร เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย และจะโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายอีกครั้ง ในช่วงสิ้นปีงบประมาณซึ่งจะมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายสำนักงานก็ทำการโอนงบประมาณเพื่อซื้อครุภัณฑ์โดยอาศัยอำนาจหัวหน้าส่วนราชการ โดยเฉลี่ยแล้ว ใน 1 ปี จะมีการโอนประมาณ 1-2 ครั้ง เท่านั้น

สัมภาษณ์สารวัตรวิภา สุวรรณทัต ฝ่ายอำนวยการ 2 กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2550

ในการบริหารงบประมาณ หน้าที่ที่สำคัญของการบริหารงบประมาณ คือ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งสำนักงานให้ความสำคัญกับหน้าที่ดังกล่าว โดยสำนักงานจะมีการเตรียมการไว้ก่อนล่วงหน้าประมาณ 2-3 เดือน โดยประสานภายในหน่วยย่อยด้วยวาจา แล้วค่อยเก็บรวบรวมแผนทั้งสองจากหน่วยย่อยต่างๆ จัดส่งไปที่กองงบประมาณ

ของ สำนักงานอีกที จึงไม่มีปัญหาในการจัดทำแผนล่าช้าแต่อย่างใด เพราะมีการเตรียมการล่วงหน้า แต่สำนักงานจะทำการปรับแผนทุกปี เนื่องจากโดยสภาพงาน มีหน่วยงานใหม่เกิดขึ้น จึงต้องปรับแผนให้ตรงกับงาน และโดยนโยบายรัฐบาล สำนักงานจะทำการปรับแผนตามนโยบายของรัฐบาลเกือบทุกปี เช่น ปี 2550 เน้นงานข่าวด้านแรงงานต่างด้าว ปี 2551 มีนโยบายเน้นงานข่าวด้านเด็กและสตรี หน่วยงานก็จะใช้เงินงบประมาณจากงานเดิม ปรับมาใช้กับงานใหม่

สัมภาษณ์ พ.ต.อ.หญิง ดร.จิรารักษ์ สิริพันธ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2550

สำนักงานได้กระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณให้ผู้บังคับการภาคให้มีอำนาจเท่ากับผู้บังคับการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยออกคำสั่งกระจายอำนาจ ซึ่งกฎเกณฑ์ทั้งหมดจะอิงกับระเบียบการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ฉะนั้น การบริหารงบประมาณจะมีประสิทธิภาพ ถูกต้องหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติในแต่ละภาคเป็นสำคัญ การกระจายอำนาจนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงบประมาณได้ หากเจ้าหน้าที่ในแต่ละภาคไม่เข้าใจหลักเกณฑ์และวิธีการ ฉะนั้น การบริหารงบประมาณจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับระบบองค์กร และการประสานกันภายในของแต่ละองค์กรที่มีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ ไม่เฉพาะแต่การมีหลักเกณฑ์ที่ดีเท่านั้น

สัมภาษณ์ คุณสุภรภัฏ คุณชล คุณพรทิพย์ จันทขม และคุณสมสมร ทอประเสริฐ

สำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2550

สำหรับปัญหาการบริหารงบประมาณของสำนักงาน ได้แก่

ปัญหาในขั้นตอนของการจัดทำแผน การปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านแผนงานมิได้ทำการวางแผนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน ทำให้การเขียนแผนการปฏิบัติงานก็ไม่ครอบคลุมถึงภารกิจที่กองได้ปฏิบัติจริง ที่เป็นเช่นนี้เพราะเจ้าหน้าที่ที่ทำแผนในแต่ละกองมิได้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนโดยตรง มีงานประจำในหน้าที่อยู่แล้ว งานด้านแผนงานเป็นเพียงงานเสริมเท่านั้น เจ้าหน้าที่ในแต่ละกองจึงไม่ได้ให้ความสนใจใส่ใจต่อการจัดทำแผนเท่าที่ควร อีกทั้งเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ทำงานด้านแผนมีจำนวนไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณถือเป็นลักษณะ

งานที่เกิดขึ้นใหม่ เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ยังขาดความรู้ ความเข้าใจและทักษะในงานด้านนี้โดยตรง

ปัญหาในขั้นตอนของการดำเนินการตามแผน จะสืบเนื่องจากปัญหาการจัดทำแผนที่ไม่ชัดเจน ครอบคลุม ทำให้มีการปฏิบัติงานไม่ตรงตามแผนที่กำหนดไว้ กองต่างๆไม่สามารถนำแผนที่ทั้งสองมาเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาการเบิกจ่ายที่ล่าช้า ไม่ตรงตามแผน

ส่วนการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายนั้น สาเหตุที่สำนักงานต้องทำการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ จะสืบเนื่องมาจากการจัดทำแผนที่ไม่ชัดเจน ครอบคลุม เจ้าหน้าที่ขาดการวางแผน ฉะนั้น หัวหน้าสำนักงานจึงต้องทำการโอนงบประมาณเพื่อไปใช้ยังรายการที่ต้องการแต่มีได้ของงบประมาณไว้

โดยสรุป จากปัญหาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สาเหตุที่สำคัญของปัญหานี้มีเกิดขึ้นจากการบังคับใช้ระเบียบของผู้ปฏิบัติ มิได้เกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายแต่อย่างใด การบริหารงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะมีประสิทธิภาพ จะต้องเริ่มต้นจากการวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายให้มีความชัดเจนครอบคลุมถึงภารกิจ หรืองานที่หน่วยงานปฏิบัติจริง และใช้แผนทั้งสองเป็นกรอบในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้มีการเบิกจ่ายตรงตามแผนการใช้จ่าย และ ผลผลิตที่ได้ก็จะตรงตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวรัชดาภรณ์ เมธาวรรักษ์
ประวัติการศึกษา	สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับสอง จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2545 สำเร็จการศึกษาเป็นเนติบัณฑิตไทย จากสำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เมื่อปี พ.ศ. 2547
ประวัติการทำงาน	รับราชการเป็นนิติกร 4 สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.