

การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย



พลโท ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ.2560

Development for Operating Thai Budget Process

LTG. Narongrit Hoomon



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Public Administration

School of Management Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

ชื่อวิทยานิพนธ์ การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

ผู้วิจัย พลโท ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน **รหัสนักศึกษา** 2583005018 **ปริญญา** รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ ดร. จิระ ประทีป (2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อิศเรศ คันสนีย์วิทยกุล

ปีการศึกษา 2560

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทยในด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ (2) วิเคราะห์ปัญหาคำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย (3) เสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

รูปแบบการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 27 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้เป็น แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา โดยการวิเคราะห์สรุปข้อมูล ที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์

ผลการวิจัยพบว่า (1) การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ที่สำคัญคือด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการจะยึดถือ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการ ด้านการอนุมัติงบประมาณมีการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็น 3 วาระ ด้านการบริหารงบประมาณมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณจำนวนมาก (2) ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณที่สำคัญคือ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ เจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ มักนำเอาค่าของงบประมาณในปีที่ผ่านมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำค่าของงบประมาณในปีปัจจุบัน ด้านการอนุมัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังมิได้พิจารณางบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ซึ่งให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์เท่าที่ควร ด้านการบริหารงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณยังดำเนินการได้ล่าช้าไม่สอดคล้องกับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล (3) ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณที่สำคัญ คือ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ควรพิจารณาจัดทำค่าของงบประมาณโดยพิจารณาจากเหตุผลและความจำเป็น ในปีที่จัดทำค่าของงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรให้ความสำคัญกับการพิจารณางบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้มากขึ้น โดยควรมีการจัดสัมมนาเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณางบประมาณที่เน้นถึงผลผลิตและผลลัพธ์ ด้านการบริหารงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการควรให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณและเร่งรัดติดตามผลการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามแผน รวมทั้งควรมีการนำระบบ New GFMS THAI ที่พัฒนาขึ้นมาใช้ในการบริหารงบประมาณ

คำสำคัญ กระบวนการงบประมาณ การพัฒนาการดำเนินงาน

Thesis title: Development for Operating Thai Budget Process

Researcher: LTG. Narongritt Hoomon; **ID:** 2583005018;

Degree: Master of Public Administration;

Thesis advisors: (1) Dr. Chira Prateep, Associate Professor;

(2) Dr. Isares Sunsaneewittayakul, Assistant Professor; **Academic year:** 2017

Abstract

The purposes of this research were (1) to analyze the operation of Thai budget process in aspect of budget preparation, budget adoption and budget execution (2) to analyze problems of operation of Thai budget process (3) to suggest guidelines for operation of Thai budget process.

This research was a qualitative research using in-depth interview of 27 experts. Research instrument was a structured interview form. The data was analyzed by using content analysis which was conclusive analysis on data from documents and interviews.

The results was found that (1) an important operation of Thai budget process was budget preparation. The budget requests of the departments followed the 20-Year National Strategy, Annual Budget Allocation Strategy, Government Policy, and Department Policy. In aspect of budget adoption, the House of Representatives and House of Senate considered the budget in 3 periods. In aspect of budget execution, there were a number of budget transfers. (2) Problems of the operation of Thai budget process were, in aspect of budget preparation, budget officers of the departments had always brought budget requests of the past year as an guideline for preparing budget requests in the present year. In aspect of budget adoption, the House of Representatives and House of Senate had not yet considered the budget in principles of Strategic Result Based Budgeting System which focused on outputs and outcomes as it should be. In aspect of budget execution, budget disbursements of the departments were retard and not aligned with the disbursement accelerating measure of the government. (3) The guidelines for operating Thai budget process were that, in aspect of budget preparation, the departments should prepare their budget requests on ration and necessity based in the year of preparing the budget requests. In aspect of budget adoption, the House of Representatives and House of Senate should put more emphasis on budget consideration according to the principles of Strategic Result Based Budgeting System and should organize seminars to seek for appropriate guidelines for better budget consideration which focused on outputs and outcomes. In aspect of budget execution, head of departments should prioritize budget disbursement plan and accelerate the follow up of disbursement as of plan. In addition, the authorities should bring New GFMS THAI that has been developed to administrate the budget execution..

Keywords: Budget Process, Development for Operating

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้เห็นถึงปัญหาในกระบวนการงบประมาณของไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวของรัฐบาลในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการต่างๆ เพื่อนำไปขับเคลื่อนองค์กร และบริหารโครงการ (นโยบายสาธารณะ) ต่างๆ ที่ส่งผลถึงความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม เป็นตัวชี้วัดถึงความเจริญ ความมั่งคั่ง และผลสำเร็จโดยรวมของชาติไทย ทำให้เกิดความสนใจต่อกระบวนการด้านงบประมาณของไทยตั้งแต่การจัดเตรียมค่าของงบประมาณ กระบวนการอนุมัติโดยรัฐสภา และการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ ซึ่งพบว่ายังมีจุดที่ควรได้รับการแก้ไข ให้พัฒนาไปให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้งบประมาณที่จัดสรรออกไปนั้นใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันจะทำให้ประชาชนอยู่ดี กินดี มีความสุขกันโดยถ้วนหน้า เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของรัฐบาลว่า มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิศเรศ ศันสนีย์วิทย์กุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่คอยให้คำแนะนำและติดตามการทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีเสมอมา จนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์ ขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองท่านอย่างสูง และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ชินรัตน์ สมสืบ ที่ให้เกียรติเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนคณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ดำเนินการในทุกกิจกรรมของนักศึกษา MPA12 จนสัมฤทธิ์ผล

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณนายสมชาย รอดเรือง ที่ปรึกษาระดับ 10 สำนักงานประมง นางพรพิศ เพชรเจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายสุรัตน์ หวังต่อลาภ รองเลขาธิการวุฒิสภา นายพรชัย หาญยืนยงสกุล รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง นายวัชรชัย เพชรรวง ผู้อำนวยการกองเงินกองงบประมาณ กรมบัญชีกลางที่ได้ให้การสนับสนุนในการให้สัมภาษณ์ และให้ผู้ได้บังคับบัญชาของท่านมาให้สัมภาษณ์ ทำให้ผู้วิจัยได้รับข้อมูลเชิงลึกในการทำเอกสารวิจัยเล่มนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่าน ที่ให้ความรู้ในเรื่องการบริหารรัฐกิจ ซึ่งเป็นหัวใจหลักในการบริหารงานแผ่นดิน

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทีมงานที่ช่วยในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนเป็นผลสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วย นาวาอากาศเอกหญิง ภัทรสิน ธรรมรจจา คุณพิชญ์ศิณี ภูสิทธิ์โกภิน เรืออากาศเอกหญิง จารุวรรณ จิรชวาลวิสุทธิ์ จำสิบเอกหญิง อุทัยรัตน์ กอกหวาน สิบเอก ชีรวัฒน์ กันธชาติศิริกุล

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณ นางปราณี หอมอ่อน และครอบครัวที่ได้ชักนำให้ผู้วิจัยได้เข้ามาเรียนในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชแห่งนี้ และคอยเป็นกำลังใจให้ตลอดเวลา ขอกราบขอบพระคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน

กรกฎาคม 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของเนื้อหา.....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	8
ขอบเขตการวิจัย.....	8
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	10
นิยามเชิงปฏิบัติการ.....	11
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	14
แนวคิดการพัฒนากระบวนการงบประมาณของไทย.....	14
ประวัติความเป็นมา.....	14
ความหมาย.....	26
ความสำคัญ.....	32
กระบวนการ.....	33
โครงสร้าง พันธกิจ ของสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.....	49
โครงสร้าง พันธกิจ ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.....	53
โครงสร้าง พันธกิจ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	57
โครงสร้าง พันธกิจ และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.....	61
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	64
บทที่ 3 วิธีการวิจัย.....	68
รูปแบบและประเภทการวิจัย.....	68
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	68
เครื่องมือในการวิจัย.....	71

สารบัญ

	หน้า
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	72
บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	73
ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย.....	73
การวิเคราะห์การจัดเตรียมงบประมาณ.....	73
การวิเคราะห์การอนุมัติงบประมาณ.....	82
การวิเคราะห์การบริหารงบประมาณ.....	88
ผลการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย.....	93
การวิเคราะห์ปัญหาการจัดเตรียมงบประมาณ.....	93
การวิเคราะห์ปัญหาในการอนุมัติงบประมาณ.....	97
การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงบประมาณ.....	100
การเสนอแนวทางการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย.....	106
การเสนอแนวทางในการจัดเตรียมงบประมาณ.....	106
การเสนอแนวทางในการอนุมัติงบประมาณ.....	113
การเสนอแนวทางในการบริหารงบประมาณ.....	122
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	131
สรุปการวิจัย.....	131
การอภิปรายผล.....	136
ข้อเสนอแนะ.....	141
บรรณานุกรม.....	146
ภาคผนวก.....	151
ก รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อมูลในการวิจัย.....	152
ข คำย่อ.....	155
ค เครื่องมือในการวิจัย.....	157
ง หนังสือติดต่อขอความร่วมมือในการวิจัย.....	159
จ ประวัติผู้วิจัย.....	164

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 ภาพรวมกรอบอัตรากำลัง ข้าราชการสำนักงานประมาณ.....	51
ตารางที่ 2.2 ภาพรวมกรอบอัตรากำลัง ข้าราชการกรมบัญชีกลาง.....	55
ตารางที่ 2.3 ภาพรวมกรอบอัตรากำลัง ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	60
ตารางที่ 2.4 ภาพรวมกรอบอัตรากำลัง ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.....	62
ตารางที่ 4.1 ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562.....	74
ตารางที่ 4.2 ภาพรวมการเบิกจ่ายตามมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาล.....	124
ตารางที่ 5.1 ข้อเสนอในการจัดเตรียมงบประมาณ.....	141
ตารางที่ 5.2 ข้อเสนอในการอนุมัติงบประมาณ.....	143
ตารางที่ 5.3 ข้อเสนอในการบริหารงบประมาณ.....	144



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	10
ภาพที่ 2.1 โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์.....	22
ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติงานในการเบิกจ่ายงบประมาณแทนกัน.....	44
ภาพที่ 2.3 โครงสร้างสำนักงบประมาณ.....	50
ภาพที่ 2.4 โครงสร้างกรมบัญชีกลาง.....	54
ภาพที่ 2.5 โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	59
ภาพที่ 2.6 โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.....	62
ภาพที่ 4.1 การกำหนดวงเงินประจำปี.....	79
ภาพที่ 4.2 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร.....	83
ภาพที่ 4.3 การพิจารณาของวุฒิสภา.....	85
ภาพที่ 4.4 กรณีวุฒิสภาไม่รับหลักการ/ไม่เห็นชอบ.....	86
ภาพที่ 4.5 กรณีพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย.....	87
ภาพที่ 4.6 กระบวนการ GFMIS แบบบูรณาการ.....	89
ภาพที่ 4.7 ภาพรวมงบประมาณ.....	90
ภาพที่ 4.8 ภาพระบบจัดซื้อจัดจ้าง.....	90
ภาพที่ 4.9 ภาพรวมการเชื่อมโยงระบบรับและระบบนำส่ง.....	91
ภาพที่ 4.10 ภาพรวมระบบเบิกจ่ายเงิน.....	91
ภาพที่ 4.11 ภาพรวมระบบสินทรัพย์ถาวร.....	92
ภาพที่ 4.12 ภาพรวมของระบบบัญชีแยกประเภท.....	92
ภาพที่ 4.13 การกำหนดวงเงิน.....	109
ภาพที่ 4.14 ความเชื่อมโยงในการทำงานของสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา.....	119

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 การเมืองการปกครองของไทย นับตั้งแต่มีการบันทึกในเรื่องกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย นับได้ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ในห้วงปี พ.ศ.1893 – 1991 ซึ่งในสมัยนั้นพระมหากษัตริย์ปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง คือ มีการปกครองแบบจตุสดมภ์ แบ่งเป็น กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา กรมเวียงมีขุนเวียงเป็นผู้ดูแล มีหน้าที่รักษาความสงบสุขของราษฎร กรมวังมีขุนวังเป็นผู้ดูแล เป็นหัวหน้าฝ่ายของราชสำนักในการพิจารณาพิพากษาคดีความ กรมคลังมีขุนคลังเป็นผู้ดูแล มีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินที่ได้จากการเก็บส่วยอากร (งบประมาณแผ่นดิน) กรมนามีขุนนาเป็นเจ้าหน้าที่ดูแลการทำไร่ ทำนา และสะสมเสบียงอาหารของพระนคร ซึ่งมีกรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางอำนาจในการปกครอง(ณรงค์, 2514: 70 – 71)

การบริหารรัฐกิจในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นนี้ โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณนั้น ในอดีตได้มาจากภาษีอากร ซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่า “ส่วยอากร” ซึ่งมีการจัดเก็บอยู่ 4 ประเภท คือ จังกอบ อากร ส่วย และฤชา ซึ่งสามารถอธิบายประเภทของส่วยอากร ได้ดังนี้

จังกอบ (จังกอบ) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากการชักส่วนสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ มาจำหน่ายในราชอาณาจักร

อากร เป็นภาษีที่เก็บจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหากิน เช่น ทำไร่ ทำนา ทำสวน ต้มกลั่นสุรา เก็บของป่า อากรค่าสวน อากรค่านา อากรค่าน้ำ ซึ่งอาจเก็บเป็นตัวเงิน หรือสิ่งของ

ส่วย มี 4 ลักษณะ คือ 1) เครื่องราชบรรณาการจากเมืองขึ้น และสิ่งของที่ถูกส่งมาจากเมืองที่อยู่ใต้ปกครองหรือค่าคุ้มครองจากเมืองที่อยู่ใต้ความคุ้มครองของกรุงศรีอยุธยา 2) เงินช่วยราชการที่เก็บจากชายที่มีได้รับราชการทหารเป็นรายบุคคลเรียกว่า “ส่วยแทนแรง” เพื่อที่ทางการจะได้นำเงินนั้น ไปจ้างคนมาทำงานแทนการเข้าเวรยามในราชสำนัก 3) เงินที่เก็บจากประชาชน เพื่อให้ร่วมภาระบางเรื่อง เช่น เกณฑ์ให้ช่วยสร้างกำแพงเมือง 4) ทรัพย์สินมรดกของผู้ตายซึ่งต้องถูกริบเป็นของหลวง เนื่องจากเกินกำลังของทายาท ญาติพี่น้องที่จะเอาไว้ใช้สอย หรือใช้ประโยชน์

ฤชา เป็นค่าธรรมเนียมที่ทางราชการเรียกเก็บจากประชาชน ซึ่งประชาชนผู้นั้นได้รับประโยชน์จากรัฐเป็นการเฉพาะตัว เช่น การขอโฉนดตราสาร เพื่อไม่ให้ผู้ใดมาบุกรุกแย่งชิง เรือกสวนไร่นาของตน นอกจากนี้ยังหมายถึงค่าปรับทางการศาลด้วย

ค่าตอบแทนจากรัฐในสมัยกรุงศรีอยุธยา ชุมนางไม่มีเงินเดือน มีแต่เบี้ยหวัดเงินปีจากพระมหากษัตริย์ จะได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ ซึ่งเบี้ยหวัดเงินปีนั้นได้มาจากเงินพระคลังที่เก็บมาจากส่วยสาอากรนั่นเอง แต่รายได้หลักมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรมกอง เช่น กรมกองใด งานในหน้าที่ที่อำนวยให้มีรายได้มาก เช่น เก็บภาษีอากร ค่าฤชาการติดต่อกำขายกับชาวต่างชาติ ชุมนางในกรมนี้ก็จะมียาได้สูงไปด้วย ทั้งนี้ เพราะชุมนางสามารถจัดเก็บรายได้ส่วนหนึ่งไว้แบ่งจ่ายเฉลี่ยกันเองในกรม โดยนำส่วนหนึ่งเข้าทูลพระคลัง

การจัดเก็บภาษีอากรสำหรับเมืองหน้าด่าน หัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอกนั้น คงเป็นอำนาจของผู้ปกครองหัวเมืองนั้นๆ เป็นผู้จัดเก็บ เพื่อนำมาสะสมไว้ใช้ยามศึกสงคราม ส่วนหัวเมืองประเทศราชนั้น จะส่งเครื่องราชบรรณาการไปยังกรุงศรีอยุธยาโดยตรงทุกปี เพื่อแสดงความยอมรับในอำนาจของกรุงศรีอยุธยา และเครื่องราชบรรณาการเหล่านี้ ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศและลมฟ้าอากาศของท้องถิ่นนั้นซึ่งบางปีหากฝนฟ้าไม่ตกต้องตามฤดูกาล ข้าวยากหมากแพง หัวเมืองประเทศราชคงจะไม่มีเครื่องราชบรรณาการมาส่งให้ ทำให้ระบบการเงินการคลังไม่สามารถคำนวณล่วงหน้าได้ว่าจะมีทรัพย์สินที่จะเข้ามาสู่ท้องพระคลังเท่าใดในแต่ละปี ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นนั้น เป็นหัวเวลาที่ไม่มีศึกสงครามขนาดใหญ่ การเงินการคลัง จึงเป็นไปแบบค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากเป็นหัวเวลาที่กำลังสร้างบ้านสร้างเมืองและขยายอำนาจของกรุงศรีอยุธยาออกไปอย่างช้าๆ การบริหารรัฐกิจขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ กระบวนการ การเงินการคลังก็อยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วย คือสั่งโดยตรงตามพระราชดำริถึงขุนคลัง

1.2 ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง ในห้วงปี พ.ศ.1991 – 2231 เริ่มตั้งแต่สมัยพระบรม-ไตรโลกนาถเป็นต้นมา โปรดเกล้าฯ ให้มีการแต่งตั้งตำแหน่ง สมุหกลาโหม รับผิดชอบในด้านการทหารและแต่งตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นอีก 2 หน่วยงาน คือ กรมมหาดไทย และกรมกลาโหม กรมมหาดไทยมีพระยาจักรีศรีอครักษ์เป็นสมุหนายก มีฐานะเป็นอัครมหาเสนาบดี มีหน้าที่ในการควบคุมกิจการพลเรือนทั่วประเทศ กรมกลาโหมมีพระยามหาเสนาเป็นสมุหพระกลาโหม มีฐานะเป็นอัครมหาเสนาบดี มีหน้าที่ควบคุมกิจการทหารทั่วประเทศ และได้ปรับปรุง 4 กรมจตุสดมภ์ที่มีอยู่แล้ว โดยตั้งเสนาบดีขึ้นมาควบคุมและรับผิดชอบในแต่ละกรมคือ กรมเมือง (กรมเวียง) เปลี่ยนชื่อเป็น “นครบาล” มีพระนครบาลเป็นเสนาบดี กรมวังเปลี่ยนชื่อเป็น “พระธรรมาธิกรณ์” มีพระธรรมาธิกรณ์ เป็นเสนาบดี กรมคลังเปลี่ยนชื่อเป็น “โกษาธิบดี” มีพระโกษาธิบดีเป็นเสนาบดี กรมนาเปลี่ยนเป็น “เกษตรราชการ” มีพระเกษตรราชการเป็นเสนาบดี (ณรงค์, 2514: 70 – 71)

การจัดเก็บภาษีอากรและกระบวนการงบประมาณในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางนี้ ยังคงรูปแบบเหมือนกับกรุงศรีอยุธยาตอนต้น แต่เป็นหัวที่มีการสงครามติดพันราชอาณาจักร ทำให้เสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 1 ให้แก่พม่า เนื่องจากพม่าต้องการใช้กรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองท่าของพม่าด้านตะวันออก เพื่อค้าขายไปยังต่างประเทศ ทำให้ระบบการเงินการคลังของไทยต้องชะงักไป ในห้วงเวลาที่ถูกพม่ายึดเป็นเมืองขึ้นในห้วง 15 ปีนั้น เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้ปกครองของพม่า และยังคงส่งเครื่องราชบรรณาการไปให้หงสาวดีด้วย จนกระทั่งสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงประกาศเอกราชและทำศึกกับหงสาวดีอีกเป็นเวลา 8 ปี (พ.ศ.2127 – 2135) ระบบการเงินการคลังยิ่งฝืดเคือง เนื่องจากต้องเกณฑ์ไพร่พล เสบียงอาหาร ยุทธภัณฑ์ และทรัพย์สิ้นในท้องพระคลังไปทำสงคราม แต่หลังจบสงครามยุทธหัตถี เมื่อ พ.ศ.2135 ระบบการเงินการคลังจึงกลับเข้าสู่สภาวะปกติอีกครั้ง และกระบวนการงบประมาณก็ได้อยู่ในพระราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง จากการชนะศึกหงสาวดี ทำให้การค้าขายเพิ่มขึ้น บ้านเมืองมั่งคั่ง ประชาชนอยู่ดีมีสุขในห้วงเวลานี้

1.3 การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย (พ.ศ.2231 – 2310) การบริหารรัฐกิจยังคงมีรูปแบบการปกครองตามที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงวางแบบแผนไว้ แต่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบางอย่าง ตามที่สมเด็จพระเพทราชาทรงกำหนดขึ้นใหม่ (ณรงค์, 2514: 70 – 71) คือ

1.3.1 ให้ทรงยกเลิกการแยกความรับผิดชอบของอัครมหาเสนาบดีด้านงานพลเรือนงานด้านการทหาร

1.3.2 ให้สมุหพระกลาโหมรับผิดชอบทั้งด้านทหาร และพลเรือน ปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ ตั้งแต่เพชรบุรีลงไป

1.3.3 ให้สมุหนายกรับผิดชอบทั้งด้านทหารและพลเรือน ปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือและดูแลตุศคมภักในส่วนกลาง

1.3.4 ให้เสนาบดีกรมคลังรับผิดชอบทั้งด้านทหารและพลเรือน ปกครองหัวเมืองชายฝั่งด้านตะวันออกและดูแลในเรื่องรายได้แผ่นดิน และด้านการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ

ดังนั้นในเรื่องงบประมาณและการคลังในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนี้ จึงอยู่ในความดูแลของสมุหนายกและเสนาบดีกรมคลัง ซึ่งยังคงมีการให้เบี้ยหวัดเงินปีกับขุนนาง และข้าราชการเหมือนกับสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นและสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง การบริหารรัฐกิจ จึงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ระบบการเงินการคลังในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนี้ ยังคงรูปแบบการเก็บภาษีอากรเหมือนกับกรุงศรีอยุธยาตอนต้นและกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนี้

ไทยได้ถูกพม่าตีกรุงศรีอยุธยาแตกเป็นครั้งที่ 2 ทำให้ระบบการเงินการคลัง และกระบวนการงบประมาณสิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ.2310

1.4 ในสมัยกรุงธนบุรี ยังมีการปกครองและการบริหารรัฐกิจคล้ายกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย (ปัญญาพร, 2553, 226 – 227) กล่าวคือ มีสมุหนายกเป็นเสนาบดีกรมมหาดไทยในราชทินนาม “เจ้าพระยาจักรีศรีอครักษ์” (ออกญาจักรี) เป็นอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือน มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือ ทั้งข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือน มีสมุหพระกลาโหมเป็นเสนาบดีฝ่ายทหาร มีหน้าที่ดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งปวง

ส่วนจุดศกมกันั้น ยังคงมีไว้เหมือนเดิม คือ

กรมเวียง (นครบาล) มีพระยาอมราช เป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในพระนคร
ธนบุรี

กรมวัง (พระธรรมนูญ) มีพระยาธรรมนูญ เป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อย
ในเขตพระราชวัง

กรมคลัง (โกษาธิบดี) มีพระยาโกษาธิบดี เป็นผู้ดูแลการซื้อขายสินค้า

กรมนา (เกษตรราชการ) มีพระยาพลเทพ เป็นผู้ดูแลการเกษตรกรรม

ระบบการบริหารรัฐกิจในสมัยกรุงธนบุรี จึงยังคงเหมือนสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ระบบงบประมาณการคลังยังอยู่ที่กรมคลังเหมือนในอดีต และเนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ต้องทำศึกสงครามอยู่ตลอดรัชสมัย จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจ การเงิน การคลังในยุคนี้นี้ ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร ระบบงบประมาณ การเงิน การคลัง ในสมัยกรุงธนบุรีนี้ ยังคงรูปแบบและวิธีการเหมือนในสมัยอยุธยาตอนปลาย

1.5 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (วิลาสวงศ์ และปิยะนาถ, 2547, 108 – 109) มีการปกครองที่ยังคงรูปแบบของกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรีไว้ กล่าวคือ แต่งตั้งสมุหกลาโหม มียศ และมีพระราชทินนามว่า “เจ้าพระยามหาเสนา” ใช้ตราราชสีห์เป็นตราประจำตำแหน่ง มีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งด้านการทหารและพลเรือน แต่งตั้งสมุหนายก มียศ และมีพระราชทินนามที่ไม่กำหนดแน่นอน เช่น “เจ้าพระยาจักรี” เป็นต้น ใช้ตราราชสีห์เป็นตราประจำตำแหน่ง มีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและอีสาน ทั้งด้านการทหารและพลเรือน ส่วนจุดศกมกัมีการปรับปรุงดังนี้ กรมเวียงหรือกรมเมือง มีเสนาบดีประจำกรม คือ เจ้าพระยาอมราช มีตราพระยมทรงสิงห์เป็นตราประจำตำแหน่ง มีหน้าที่ดูแลกิจการทั่วไปในพระนคร กรมวังมีเสนาบดีประจำกรมคือ พระยาธรรมนูญ ใช้ตราเทพดาทรงพระนนทิการ (พระโค) เป็นตราประจำตำแหน่ง มีหน้าที่ดูแลพระราชวังและตั้งศาลชำระความ กรมคลังคือกรมท่า ใช้ตราบัวแก้วเป็นตราประจำตำแหน่ง มีเสนาบดี 3 คน ดำรงตำแหน่งตามหน้าที่รับผิดชอบคือ พระยาราชภักดี

เป็นเสนาบดีฝ่ายการเงิน พระยาศรีพิพัฒน์ เป็นเสนาบดีฝ่ายการต่างประเทศ พระยาพระคลังเป็นเสนาบดีฝ่ายตรวจบัญชีและดูแลหัวเมืองชายทะเลตะวันออก กรมนามีเสนาบดีประจำกรมคือ พระยาพลเทพ มีตราพระพิรุณทรงนาค เป็นตราประจำตำแหน่งมีหน้าที่ดูแลนาหลวง เก็บภาษีข้าว และพิจารณาคดีความเกี่ยวกับที่นาส่วนหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน และประเทศราช ยังคงมีการบริหารจัดการในเรื่องการเงินการคลังเหมือนสมัยกรุงธนบุรี

ระบบการเงินการคลังในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชสมัยของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช จนถึงสมัยของสมเด็จพระปิยมหาราช ในห้วงก่อนการปรับปรุงการปกครองใหม่ตามอารยธรรมตะวันตก ยังคงใช้รูปแบบการเงินการคลังและกระบวนการงบประมาณเหมือนในสมัยกรุงศรีอยุธยา และ กรุงธนบุรี

1.6 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 หลังจากที่ได้ปรับปรุงการปกครองใหม่ตามแบบยุโรป มีการยุบตำแหน่งต่างๆ และจัดตั้งขึ้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชและตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นมาเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะการปกครองส่วนกลางเท่านั้น เพื่อให้เห็นภาพของกรมคลังที่แปรสภาพไปจากเดิม

การปกครองส่วนกลาง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยกเลิกดตำแหน่งสมุหพระกลาโหม สมุหนายก และจตุสดมภ์ โดยมีการบริหารราชการออกเป็นกระทรวงตามแบบอารยประเทศ และให้มีตำแหน่งเสนาบดีเป็นผู้ว่าการแต่ละกระทรวง ซึ่งกระทรวงที่ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2435 มีทั้งหมด 12 กระทรวง (วุฒิชัย, 2547, 262 – 263)

1. กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายเหนือ และเมืองลาว
2. กระทรวงกลาโหม รับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายใต้ หัวเมืองฝ่ายตะวันออก ตะวันตก และเมืองมลายู
3. กระทรวงการต่างประเทศ รับผิดชอบเกี่ยวกับการต่างประเทศ
4. กระทรวงวัง รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการในพระราชวัง
5. กระทรวงเมืองหรือนครบาล รับผิดชอบเกี่ยวกับการตำรวจและราชทัณฑ์
6. กระทรวงเกษตราธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการเพาะปลูก เหมืองแร่ ป่าไม้
7. กระทรวงการคลัง รับผิดชอบเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรและงบประมาณแผ่นดิน
8. กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบเกี่ยวกับชำระคดีและการศาล
9. กระทรวงยุทธานธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับทหาร
10. กระทรวงธรรมการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุขและพระสงฆ์

11. กระทรวงโยธาธิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อสร้างถนน คลอง การช่าง ไปรษณีย์โทรเลข และรถไฟ

12. กระทรวงมณฑลเทศาภิบาล รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาตราแผ่นดิน และงานระเบียบสารบรรณ

ต่อมาภายหลังได้ยุบกระทรวงยุทธนาธิการไปรวมกับกระทรวงกลาโหม และยุบกระทรวงมณฑลเทศาภิบาลไปรวมกับกระทรวงวัง คงเหลือเพียง 10 กระทรวง (วุฒิชัย, 2547: 264)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ยกฐานะของกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2433 นับเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่มีการพัฒนากระบวนการงบประมาณให้เข้าสู่ระบบสากล โดยมีเสนาบดีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ ในนามของพระมหากษัตริย์ ได้จัดตั้งกรมบัญชีกลางขึ้น และต่อมาในปี พ.ศ.2469 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการแบ่งส่วนราชการของกรมบัญชีกลางใหม่ โดยแบ่งออกเป็น 6 กอง กองหนึ่งในจำนวนนี้คือ กองงบประมาณ โดยมีหน้าที่คือ การตรวจจ่ายฎีกาเบิกค่าใช้จ่ายราชการ และเงินพิเศษที่เบิกจ่ายในงบประมาณ รักษางบประมาณ รักษาวิธีการที่เกี่ยวกับงบประมาณ ท่างบประมาณแผ่นดิน และรักษาอายุเซ็นนาม ต่อมาเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกองงบประมาณ เป็นแผนกงบประมาณ สังกัดกองค่าใช้จ่าย และการจร กรมบัญชีกลาง แต่ในปีถัดมารัฐบาลได้พิจารณาความสำคัญของงานงบประมาณอีกครั้ง แผนกงบประมาณจึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกองเช่นเดิม จากนั้นกองงบประมาณก็มีบทบาทเพิ่มขึ้น มีแผนกมากขึ้นกว่าเดิม พร้อมด้วยอัตรากำลังที่สูงขึ้น โดยลำดับ จนกระทั่งปี พ.ศ.2499 สหรัฐอเมริกา ได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ พร้อมกับแนะนำให้ปรับปรุงบทบาทและสถานภาพของหน่วยงานนี้ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2501 จึงได้เลื่อนฐานะเป็นส่วนงบประมาณ แต่ยังคงสังกัดกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเช่นเดิม ครั้นถึงเดือนตุลาคม พ.ศ.2501 ได้เกิดการปฏิวัติโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณของคณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่าการงบประมาณ นั้น เป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศ สมควรยกระดับหน่วยงานให้สูงกว่าเดิม และควรจัดแยกการจัดทำงบประมาณออกจากการจัดเก็บรายได้ และการเบิกจ่ายเงิน ดังนั้นรัฐบาลจึงได้จัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้น โดยแยกกองงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ออกมาและจัดตั้งเป็นสำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีฐานะเทียบเท่ากรม ตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 เป็นต้นมา นับเป็นการพัฒนากระบวนการงบประมาณสมัยใหม่ครั้งแรกในประเทศไทย

1.7 การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ในอดีตนับตั้งแต่ตั้งสำนักงบประมาณ เมื่อปี พ.ศ.2502 มีลำดับการพัฒนาการเรื่อยมา โดยยึดระเบียบวิธีการงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เป็นหลักในการจัดทำงบประมาณของแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย

1.7.1 การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

1) การทบทวนงบประมาณ (Budget Revision)

- (1) ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา
- (2) ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ
- (3) กฎหมายรองรับและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (4) นโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลใหม่ที่รัฐบาลประกาศ

ในปีที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน

- (5) แนวโน้มและสถิติย้อนหลังของวงเงินที่ได้รับการจัดสรร

2) การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

- (1) การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาค
- (2) การประมาณการรายได้
- (3) การประมาณหนี้สาธารณะ

3) การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation)

1.7.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

1) วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการและการพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตรา

3) วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

1.7.3 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

1.7.4 การติดตามประเมินผลงบประมาณ (Budget Monitoring and Evaluation)

จากกระบวนการทั้ง 4 ขั้นตอนที่ผ่านมาเป็น วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี คือ ปีต่อปี ซึ่งจะต้องบริหารงบประมาณที่ได้รับให้หมดในแต่ละปี โดยเฉพาะขั้นตอนของการ

บริหารงบประมาณ ซึ่งแต่ละกระทรวงจะต้องบริหารงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาลให้ได้ ตามนโยบายการเร่งรัดเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งบางครั้งหลายๆ กระทรวง ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้

จากการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณ ทั้งในเรื่องการจัดเตรียม งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลงบประมาณ ข้างต้น ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ที่จะนำไปใช้กับส่วนราชการทางด้านงบประมาณ ซึ่งหากสามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในการ ดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทยได้แล้ว จะสามารถนำไปสู่การพัฒนาการ ดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการจัดสรรงบประมาณ ของรัฐบาล เมื่อส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสมแล้ว จะทำให้การ ขับเคลื่อนประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนอยู่ดีกินดี และรุ่งเรืองถาวรสืบไป

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 2.1 เพื่อวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ในด้านการ จัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ
- 2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย
- 2.3 เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

3. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนากระบวนการด้านงบประมาณของไทยมีขอบเขตดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษากระบวนการงบประมาณของไทย การจัดเตรียม งบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดปฏิทินงบประมาณ การกำหนดวงเงิน การจัดทำคำขอ งบประมาณ และการให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การอนุมัติงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยสภา ผู้แทนราษฎร วาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 และวุฒิสภา วาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 และการบริหาร งบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายในระบบ GFMS การโอนเปลี่ยนแปลง การเบิกจ่ายแทนกัน และการรายงานและการประเมินผล ปัญหา และ อุปสรรคในกระบวนการงบประมาณของไทย

3.2 ขอบเขตด้านหน่วยงาน

ศึกษาครอบคลุมหน่วยงานทางด้านงบประมาณภาครัฐ คือ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

3.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

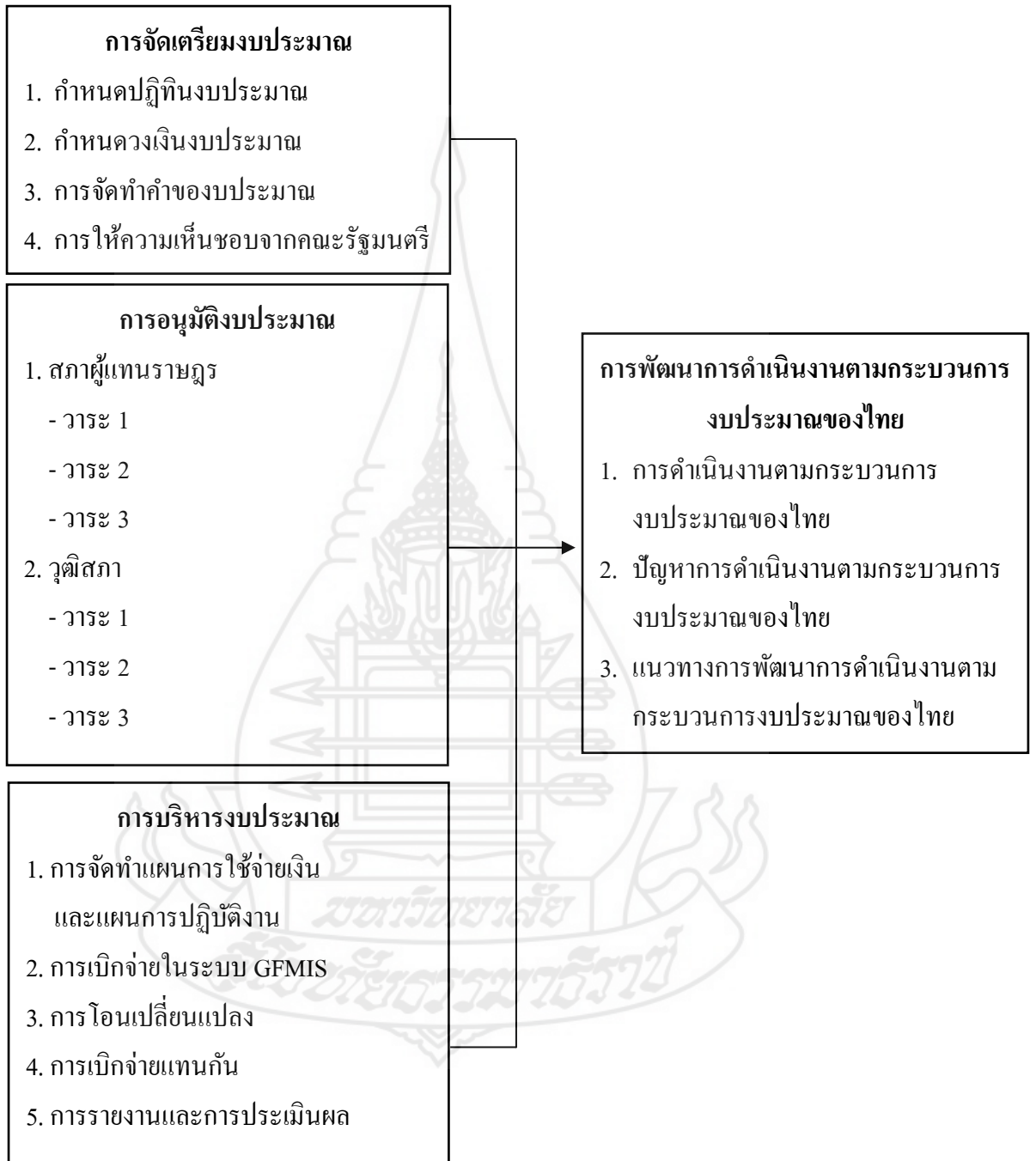
การศึกษาคoverครอบคลุมระยะเวลา 12 เดือน ตั้งแต่ พฤษภาคม 2560 ถึง เมษายน 2561

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนากระบวนการงบประมาณของไทย มีกรอบแนวคิดสามารถแสดงได้ดังภาพ



การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

5. นิยามเชิงปฏิบัติการ

5.1 กระบวนการงบประมาณของไทย หมายถึง ขั้นตอนในการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณ ประกอบด้วย การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ

5.2 การจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง ขั้นตอนในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณประจำปี ประกอบด้วย กำหนดปฏิทินงบประมาณ กำหนดวงเงิน การจัดทำคำขอของงบประมาณ การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

5.3 การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะได้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

5.4 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดทำแผนการใช้จ่ายและแผนการปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายในระบบ GFMIS การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การเบิกจ่ายแทนกัน และการรายงานและการประเมินผล

5.5 การกำหนดวงเงิน หมายถึง การกำหนดวงเงินงบประมาณของรัฐบาลในแต่ละปี ตามความสามารถของการคลัง หากเก็บภาษีได้น้อยจะตั้งงบประมาณแบบขาดดุล หากมีเงินเพียงพอจะตั้งงบประมาณแบบสมดุล และหากมีเงินคงคลังมาก จะตั้งงบประมาณแบบเกินดุล

5.6 ปฏิทินงบประมาณ หมายถึง การกำหนดกิจกรรมและระยะเวลาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณ

5.7 การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หมายถึง คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบวงเงินนโยบายและรายละเอียดที่เสนอมาจากสำนักงบประมาณ

5.8 การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง ขั้นตอนต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร วาระ 1 วาระ 2 วาระ 3 วุฒิสภา วาระ 1 วาระ 2 วาระ 3

5.9 สภาผู้แทนราษฎรพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ 1 หมายถึง ขึ้นรับหลักการพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

5.10 สภาผู้แทนราษฎรพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ 2 หมายถึง ขึ้นการแปรญัตติ โดยพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. และการพิจารณารายมาตรา

5.11 **สภาผู้แทนราษฎรพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ 3** หมายถึง ขั้นตอนการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

5.12 **วุฒิสภาวาระที่ 1** หมายถึง ขั้นตอนการรับหลักการพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.วุฒิสภา

5.13 **วุฒิสภาวาระที่ 2** หมายถึง ขั้นตอนการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.วุฒิสภา และการพิจารณารายมาตรา

5.14 **วุฒิสภาวาระที่ 3** หมายถึง ขั้นตอนการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.วุฒิสภา

5.15 **การบริหารงบประมาณ** หมายถึง ขั้นตอนในการดำเนินการในเรื่อง การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายในระบบ GFMS (Government Fiscal Management Information System) การโอนเปลี่ยนแปลง การเบิกจ่ายแทนกัน การรายงานและการประเมินผล

5.16 **การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงาน** หมายถึง การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินสำหรับการปฏิบัติงานของส่วนราชการรายไตรมาสทั้ง 4 ไตรมาส

5.17 **การเบิกจ่ายในระบบ GFMS (Government Fiscal Management Information System)** หมายถึง การเบิก และรับเงินงบประมาณ โดยผ่านระบบ GFMS (Government Fiscal Management Information System)

5.18 **การโอนเปลี่ยนแปลง** หมายถึง การที่ส่วนราชการหนึ่งโอนเงินงบประมาณจากรายการที่ระบุไว้ตามแผนที่ขออนุมัติไว้ต่อรัฐสภาไปใช้ในแผนงานอื่นๆ ที่มีความจำเป็น และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

5.19 **การเบิกจ่ายแทนกัน** คือ การที่ส่วนราชการหนึ่งโอนเงินงบประมาณของตนเอง เพื่อให้ส่วนราชการอื่นนำไปใช้แทน

5.20 **การรายงานและการประเมินผล** คือ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการว่ามีผลการเบิกจ่ายไปแล้วร้อยละเท่าใด สามารถเบิกจ่ายได้ตามที่รัฐบาลกำหนด หรือไม่

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

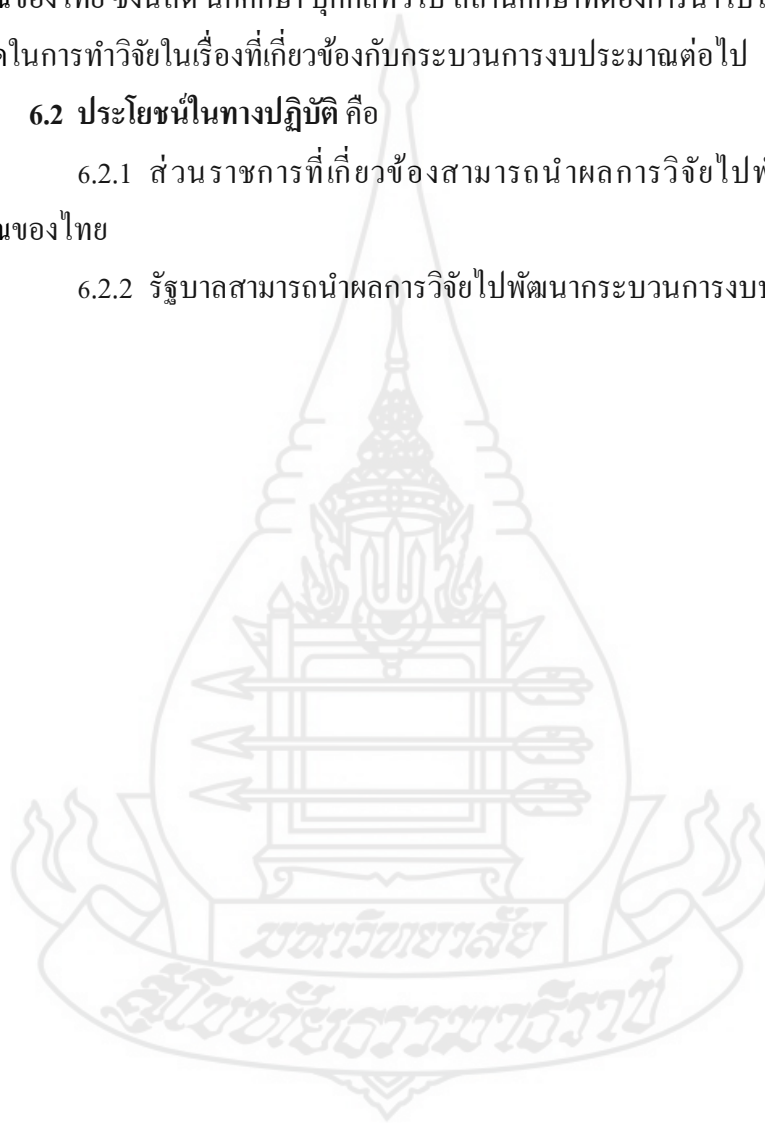
การศึกษาครั้งนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ ดังนี้

6.1 ประโยชน์ในทางวิชาการ คือ เป็นการพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องกระบวนการงบประมาณของไทย ซึ่งนิสิต นักศึกษา บุคคลทั่วไป สถานศึกษาที่ต้องการนำไปใช้ประโยชน์ และเป็นการต่อยอดในการทำวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณต่อไป

6.2 ประโยชน์ในทางปฏิบัติ คือ

6.2.1 ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยไปพัฒนากระบวนการงบประมาณของไทย

6.2.2 รัฐบาลสามารถนำผลการวิจัยไปพัฒนากระบวนการงบประมาณในรัฐสภา



บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ผู้วิจัย ได้ทบทวนวรรณกรรม โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำความรู้ดังกล่าว มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของไทย
- 2) โครงสร้างพันธกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณสำนักนายกรัฐมนตรี
- 3) โครงสร้างพันธกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง
- 4) โครงสร้างพันธกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 5) โครงสร้างพันธกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- 6) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของไทย

1.1 ประวัติความเป็นมา

ตั้งแต่เริ่มตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นมา โดยขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ตั้งแต่ปีงบประมาณพ.ศ.2502 - 2524 ประเทศไทยมีการจัดสรรงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting) โดยเน้นที่การจัดทำงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงิน ซึ่งหลักในการบริหารรัฐกิจ โดยเฉพาะในด้านงบประมาณนั้น รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ใช้หลักการบริหารของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick ซึ่งเป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกัน มาเป็นแนวทางในทางบริหาร โดยยึดหลัก 7 ประการ คือ POSDCoRB (Planning, Organizing, Directing, Staffing, Co - ordinating, Reporting, Budgeting) (พิทยา, 2557: 107 - 108) ซึ่งประกอบด้วย 1) การวางแผน (Planning) คือ การวางแผนของรัฐบาลในการนำประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน 2) การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดตั้งโครงสร้างของรัฐบาลด้วยการมีกระทรวงต่างๆ ที่รับภาระงานจากรัฐบาลไปปฏิบัติ 3) การสั่งการ (Directing) คือ การที่ผู้นำรัฐบาลต้องตัดสินใจและสั่งการเพื่อให้ทุกกระทรวงนำไปปฏิบัติ 4) การบรรจุ (Staffing) คือ การบริหารงานด้านบุคคล เพื่อใช้บุคลากรนั้นตามความรู้ความสามารถ รวมไปถึงการอบรมเพื่อให้ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ 5) การ

ประสานงาน (Co - ordinating) คือ การประสานงานของเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ เพื่อให้งานนั้นๆ สำเร็จ การกิจตามเป้าหมาย 6) การรายงาน (Reporting) คือ การรายงานผลงานที่ทำไปแล้ว เพื่อให้ทุกฝ่าย และประชาชนทราบการปฏิบัติและผลงานของรัฐบาล 7) การงบประมาณ (Budgeting) คือ การวางแผนด้านงบประมาณและการเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับงานที่รัฐบาลกำหนด โดยออกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.... เพื่อให้มีงบประมาณรองรับทุกงาน โครงการ กิจกรรม

จากหลักการบริหารของ Gulick และ Urwick นี้ พบว่า งบประมาณเป็นส่วนสำคัญ ในการขับเคลื่อน งาน/โครงการ/กิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล เพื่อให้งาน โครงการ และกิจกรรมบรรลุ ตามเป้าประสงค์ของรัฐบาล

ในช่วงเวลาดังแต่ปี พ.ศ.2502 - 2524 นี้ ประเทศไทยประสบกับปัญหาความยากจน ความขาดแคลนบุคลากรภาครัฐที่มีความรู้ และภัยจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ ทุ่มงบประมาณลงไปให้กับเรื่องของการรักษาความมั่นคง มากกว่าด้านอื่นๆ เนื่องจากช่วงเวลานั้น ประเทศรอบบ้านได้ถูกอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย รวมทั้ง สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือกองทัพในรูปแบบของอาวุธยุทโธปกรณ์ และงบประมาณในการจ้าง ทหารไทยไปรบในเวียดนาม ลาว เขมร ในรูปแบบทหารรับจ้าง นอกจากนี้ ยังมีคณะที่ปรึกษา ทางทหารสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย (จัสแมกไทย: JUSMAGTHAI) มาประจำการ ตามหน่วยทหารที่สำคัญ ที่เรียกว่า ที่ปรึกษาทางทหารประจำประเทศไทย (ปัจจุบันเหลืออยู่ที่ถนน สาทรใต้แห่งเดียว) และมีบทบาทในการชี้แนะในด้านงบประมาณของกระทรวงกลาโหมของไทย และให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินช่วยเหลือด้านกลาโหม รวมไปถึงการให้อาวุธ ยุทโธปกรณ์ ทางทหารอย่างมีเงื่อนไข ตามแผนการต่อต้าน ลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ของสหรัฐอเมริกา ทำให้งบประมาณด้านความมั่นคงทั้งทหาร ตำรวจ และกระทรวงมหาดไทย สูงตามไปด้วย และกระบวนการงบประมาณในช่วงระยะเวลานี้ จึงออกมาในรูปของการจัดสรร งบประมาณแบบแสดงรายการ หรือที่เรียกว่างบประมาณรายบรรทัด ซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการของ กระทรวงว่าอยากได้งบประมาณอย่างไร ก็ตั้งมาเป็นบรรทัดเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของ การใช้เงินและในช่วงเวลานี้ รัฐบาลไม่ได้มีแผนแม่บทหรือยุทธศาสตร์ใดๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ ต่อมาเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ.2525 - 2541 สำนักงบประมาณ จึงได้มีการปรับปรุง ระบบงบประมาณ มาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงานผสมผสานกับระบบงบประมาณ แบบแสดงรายการหรือระบบงบประมาณแบบวางแผน - แผนงาน (Planning - Programming - Budgeting System: PPBS) และใช้มาระยะหนึ่ง

นอกจาก Gulick และ Urwick จะมีอิทธิพลในการบริหารงานตามหลัก POSDCoRB ต่อหลายๆ ประเทศแล้ว กองทัพสหรัฐอเมริกาได้นำเอาระบบงบประมาณแบบแผนงานผสมผสานกับระบบงบประมาณแสดงรายการ (ระบบงบประมาณแบบวางแผน - แผนงาน) (Planning - Programming - Budgeting System: PPBS) มาแนะนำให้กับสำนักงานงบประมาณ ใช้ เพื่อให้มีระบบฐานข้อมูลในระบบงบประมาณเหมือนกับกองทัพสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลของอเมริกา โดยระบบนี้เป็นการวางแผนงบประมาณแบบล่วงหน้า ตั้งแต่ปัจจุบัน บวกไปอีก 4 ปี ข้างหน้า ซึ่งการกำหนดพัสดุ อุปกรณ์ ยุทโธปกรณ์ ในการจัดหานั้น มีข้อดีสำหรับสหรัฐอเมริกา คือ รู้แผนในการจัดหาล่วงหน้า สามารถวางแผนการใช้งานล่วงหน้าในระยะยาว และสามารถคำนวณงบประมาณล่วงหน้าไว้ได้ในอีก 4 ปีต่อไป เช่นการจัดหาเรือดำน้ำ เรือบรรทุกเครื่องบิน เรือพิฆาต เครื่องบินขับไล่ เครื่องบินลำเลียง เครื่องบินจรวด เครื่องบินทางยุทธการ ปืนใหญ่สนาม ระบบต่อสู้ป้องกันภัยทางอากาศ รถถัง เฮลิคอปเตอร์ ฯลฯ ซึ่งสามารถ บรรจุการจัดหาไว้ล่วงหน้าได้ แต่ถ้าในปีต่อมาได้รับงบประมาณจัดซื้อ ถ้าได้ของไม่ครบก็จะเลื่อนแผนออกไปในปีต่อไป และเมื่อได้พัสดุ อุปกรณ์ ยุทโธปกรณ์ ครบแล้ว ก็จะวางแผนจัดหาสิ่งใหม่ๆ ตามความต้องการต่อไป ระบบนี้ กองทัพสหรัฐอเมริกายังคงใช้อยู่มาจนถึงทุกวันนี้ เนื่องจากการหารายได้ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกามีรายได้จากระบบภาษี และรายได้อื่นๆ ค่อนข้างแน่นอน และที่สำคัญคือ สหรัฐอเมริกาสามารถพิมพ์เงินดอลลาร์ โดยไม่ต้องมีทองคำรองรับได้ โดยไม่จำกัด ในขณะที่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดโดยตำแหน่งด้วย จึงสามารถตั้งงบประมาณเท่าที่กองทัพมีความต้องการ เพื่อให้ภารกิจของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ จะสังเกตได้ว่า กองทัพของสหรัฐอเมริกา มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของรัฐบาลเกือบทุกเรื่อง และรายได้ก้อนโตของสหรัฐอเมริกา มาจากการขายเครื่องบินพาณิชย์ (Boeing) และการขายอาวุธสงคราม จึงสามารถวางระบบงบประมาณในลักษณะนี้ได้ และสำนักงานงบประมาณได้นำระบบ PPBS มาใช้ได้ระยะหนึ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 - 2528 ซึ่งเป็นช่วงเวลาประเทศยังเผชิญอยู่กับสงครามจากผู้อพยพคอมมิวนิสต์เป็นระยะสุดท้าย

ในห้วงเวลาดังกล่าว เป็นห้วงเวลาที่รัฐบาลใช้งบประมาณด้านความมั่นคงสูงมาก เมื่อเทียบกับห้วงเวลาที่ผ่านมา การนำระบบงบประมาณแบบ PPBS มาใช้ได้รับความนิยมอยู่พอสมควร เพราะสามารถวางแผนได้ต่อเนื่อง และเมื่อกองทัพสามารถปราบปรามผู้อพยพคอมมิวนิสต์ในระดับกองกำลังขนาดใหญ่ได้สำเร็จครั้งสุดท้ายที่อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ บ้านเมืองกลับเข้าสู่สันติสุขอีกครั้งหนึ่ง มีการใช้ระบบงบประมาณแบบ PPBS อย่างกว้างขวาง และนำไปสอนในโรงเรียนเสนาธิการของเหล่าทัพด้วย แต่หลังจากที่ใช้ระบบ PPBS มาระยะหนึ่ง กองทัพเริ่มรู้สึกว่าไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหวังระบบอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ ที่ซื้อด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินไม่เป็นไปตามแผน ระบบกระสุน ชิ้นส่วนอะไหล่ ที่เคยได้รับการช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากกองทัพ

สหรัฐอเมริกาหมดคลัง กองทัพสหรัฐอเมริกาถอนตัวออกจากภูมิภาคอาเซียน (เมื่อปี พ.ศ.2516 หลังเหตุการณ์ “ปีศาจระดมรถชนชาติ” ของอเมริกา) งดการช่วยเหลือทางทหาร ทั้งกองทัพและพลเรือน รวมทั้งสำนักงบประมาณถูกลอยแพให้รับผิดชอบตนเอง เงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ทั้งเปิดเผยและแบบลับ หายไปจากระบบงบประมาณของไทย ทำให้ระบบงบประมาณแบบ PPBS ล้มเหลวไม่สามารถดำเนินการต่อได้ จนกระทั่งเกิดสภาวะฟองสบู่แตกในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลในขณะนั้น ต้องไปขอกู้เงินจาก IMF (International Monetary Fund) หรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาจำนวน 17,000 ล้านดอลลาร์ เพื่อมาแก้ไขสภาพเศรษฐกิจ และในปีต่อมา คือ พ.ศ.2541 ระบบ PPBS ก็ถึงคราวยุติลง เนื่องจากไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณของประเทศ ซึ่งเหตุผลที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบ PPBS ที่เป็นจุดอ่อน คือ เน้นการดำเนินการมากกว่าผลที่ได้จากการดำเนินการ มีการควบคุมการจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายเคร่งครัดมากเกินไป ไม่มีการเชื่อมโยงของนโยบายของรัฐบาลลงสู่ผลลัพธ์ ในการดำเนินการไม่สามารถมองภาพองค์รวมของงบประมาณได้ชัดเจน และต้องส่งงบประมาณคืน เมื่อบริหารได้ไม่หมด ทำให้เสียโอกาสในการนำงบประมาณไปใช้ด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์กับหน่วยงาน

เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ.2542 - 2545 สำนักงบประมาณได้นำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting: PBB) มาใช้งาน หลังจากถูกชี้แนะจากสหรัฐอเมริกา เป็นเวลานานในเรื่องงบประมาณ สำนักงบประมาณได้ทบทวนสิ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีต และเริ่มปรับปรุงระบบงบประมาณใหม่ คือ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลงานที่ออกมาว่ามีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันอย่างไร เพราะปกติการเลือกทำอะไรลงไปนั้น หมายถึงว่า ได้มีการลงทุน (sunk costs) ไปแล้วเพื่อการนั้น (Simon เรียกว่า mechanisms of behavior - persistence) (พิทยา, 2557: 139) โดยหลักการสำคัญของงบประมาณแบบ PBB มีกลไกขับเคลื่อนตามแนวทางการพัฒนาตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (7 Hurdles) คือ

- 1) การวางแผนงบประมาณ (Budgeting Planning)
- 2) การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน (Output Specification and Costing)
- 3) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)
- 4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management/Fund Control)
- 5) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินการ (Financial and Performance Reporting)
- 6) การบริหารทรัพย์สิน (Asset Management)
- 7) การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

ในห้วงระยะเวลานี้ เป็นห้วงระยะเวลามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสูง และมีการแย่งชิงกันเป็นใหญ่ทางการเมืองของขั้วพรรคการเมือง 2 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย และพรรคประชาธิปัตย์ มีการปฏิรูประบบราชการให้ดีขึ้น มีการใช้หนี้ IMF ซึ่งสามารถทำได้ในเวลาอันรวดเร็ว โดยรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย โดย พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

ในขณะนั้น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางการเมืองเป็นผลให้ระบบงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปด้วย เมื่อใช้ระบบงบประมาณแบบ PBB ไปได้ 2 - 3 ปี ก็พบปัญหาว่าไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากในระดับนโยบาย ผู้บริหารต้องการเพียงผลักดันสิ่งที่ตัวเองประสงค์ให้บรรลุผลสำเร็จ แต่มิได้วิเคราะห์ความเหมาะสมในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ผู้บริหารระดับสูงไม่ได้ให้ความสำคัญในการปรับปรุงระบบงบประมาณ และปล่อยให้เจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณดำเนินการกันเอง เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ปรับปรุงงบประมาณลงในรายละเอียดตามความถนัด และหน้าที่รับผิดชอบ ทำให้ขาดทิศทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงงบประมาณ ในระดับผู้ปฏิบัติให้ความสำคัญงบประมาณตามภารกิจและกิจกรรมแต่ขาดการติดตามประเมินผลงาน และผู้ปฏิบัติใช้เพียงภารกิจหลัก เป็นแนวทางในการวางแผนจัดทำงบประมาณ โดยไม่ได้คำนึงถึงความเชื่อมโยง และแปลงเป้าหมายไปสู่ยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัด ผลผลิต โครงการ และกิจกรรม

สำหรับส่วนราชการ ยังยึดติดกับงบประมาณแบบเดิม (Line Item) และยังคงขาดแผนเป้าหมายความสำเร็จในการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงาน แบบฟอร์มคู่มือต่างๆ ยังไม่สะดวกต่อการตรวจสอบความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมาย ข้อมูลของเครื่องมืองบประมาณ เช่น MTEF (Medium Term Expenditure Framework) การประเมินผลจาก PART (Performance Assessment Rating Tool) การทบทวนผลผลิต กิจกรรม การจัดทำงบประมาณของทุกกระทรวงต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการในภาพรวมของงบประมาณของประเทศ

ปี พ.ศ.2546 จึงเปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณมาเป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategies Performance - Based Budgeting: SPBB) เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น และยังคงใช้มาถึงทุกวันนี้

ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นี้ เน้นไปที่สังคม ดังนี้

- 1) การมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ โดยมีกำหนด เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ (ได้มาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ และนโยบายรัฐบาลสาธารณะ เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ผลผลิตและตัวชี้วัด)

- 2) การมอบอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยเน้นให้แต่ละกระทรวง มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จมากกว่าที่จะเน้นไปที่การควบคุม

- 3) ธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละระดับมีข้อตกลงบริการสาธารณะ (Public Service Agreement: PSA) และมีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงาน ซึ่งในรัฐบาลปัจจุบันได้ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ไว้เพื่อเป็นแนวทางในการใช้จัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในแต่ละช่วงเวลา

ในห้วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา ประเทศไทยประสบปัญหาทางการเมืองอย่างรุนแรงมีการแบ่งฝ่าย แบ่งสี แบ่งขั้ว ทางการเมืองอย่างชัดเจน นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ ใช้สีเหลืองเป็นสัญลักษณ์ทางการเมือง และพรรคเพื่อไทยใช้สีแดงเป็นสัญลักษณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นเหตุให้ทหารอ้างความชอบธรรมในการยึดอำนาจทางการเมือง ถึง 2 ครั้ง เมื่อ 19 กันยายน 2549 และ 20 พฤษภาคม 2557 เนื่องจากทั้งสองขั้วทางการเมือง ใช้เมืองหลวงเป็นสมรภูมิในการเอาชนะซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดการปะทะกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้เห็นต่างของทั้งสองฝ่าย ทำให้เกิดการสูญเสียทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์รุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ นราธิวาส ปัตตานี ยะลา ที่ต้องจัดงบประมาณพิเศษเพื่อแก้ปัญหา คือ งบประมาณในด้านยุทธการ เพื่อแยกแยะร่วมผู้ก่อความไม่สงบออกจากประชาชน และงบประมาณด้านความมั่นคงของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อลดความรุนแรง และทำให้สถานการณ์กลับมาเป็นปกติ แม้ว่าในปัจจุบัน การจัดงบประมาณจะสนับสนุนนโยบายรัฐบาล ที่ช่วยแก้ปัญหาตามสถานการณ์ ทั้งระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวก็ตาม แต่ยังไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งในความเป็นจริง งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ยังสะท้อนถึงความสอดคล้อง การบูรณาการทุกภาคส่วนเข้าไว้ด้วยกัน

ขณะที่การพัฒนาด้านนโยบายสาธารณะของรัฐบาลได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การปรับปรุงสนามบินอุตะเภาก็เป็นสนามบินพาณิชย์ การพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ โดยสร้างทางวิ่งและอาคารผู้โดยสารเพิ่มเติม การขยายสนามบินในส่วนภูมิภาค เพื่อรองรับการเดินทางทางอากาศที่เพิ่มขึ้น การสร้างรถไฟฟ้าใต้ดินในกรุงเทพมหานครเพิ่มเติมอีก 13 สาย ซึ่งรัฐบาลต้องกู้เงินมาลงทุนในนโยบายสาธารณะ โดยจัดสรรไว้ในงบประมาณประจำปีในแต่ละปี ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสมบัติ ชำรงชัญวงศ์ ที่อธิบายความสำคัญของนโยบายสาธารณะว่านโยบายสาธารณะ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนของประชาชน (เสนห์, 2557: 293) การลงทุนเพื่อขยายโครงสร้างพื้นฐานสำหรับประชาชนที่กล่าวมาแล้ว จะต้องใช้งบประมาณและเวลาที่แตกต่างกันไป เช่น โครงสร้างรถไฟฟ้าทั้ง 13 สาย มูลค่า 6 แสนล้านบาท ที่รัฐบาลพยายามเร่งให้แล้วเสร็จ ภายในปี พ.ศ.2562 โครงการขยายสนามบินสุวรรณภูมิ มูลค่า 16,540 ล้านบาท ซึ่งจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ.2563 ซึ่งล้วนแต่เป็นนโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์กับประชาชนทั้งสิ้น

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Bosses) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) หมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติ ดังนี้

ขั้นที่ 1 การจัดเตรียมงบประมาณในกระบวนการนี้ สำนักงานงบประมาณจะทบทวนงบประมาณ (Budget Prevision) การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) ซึ่งจะมีการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาค การประมาณการรายได้ การประมาณการหนี้สาธารณะ และการกำหนดนโยบายงบประมาณการจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation) ซึ่งแนวทางในการจัดเตรียมงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ.2561 จะอยู่ภายใต้ นโยบายของรัฐบาล คือ

1) การพิจารณาทบทวนเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัด ความสำเร็จของกระทรวงและหน่วยงาน และแผนบูรณาการ

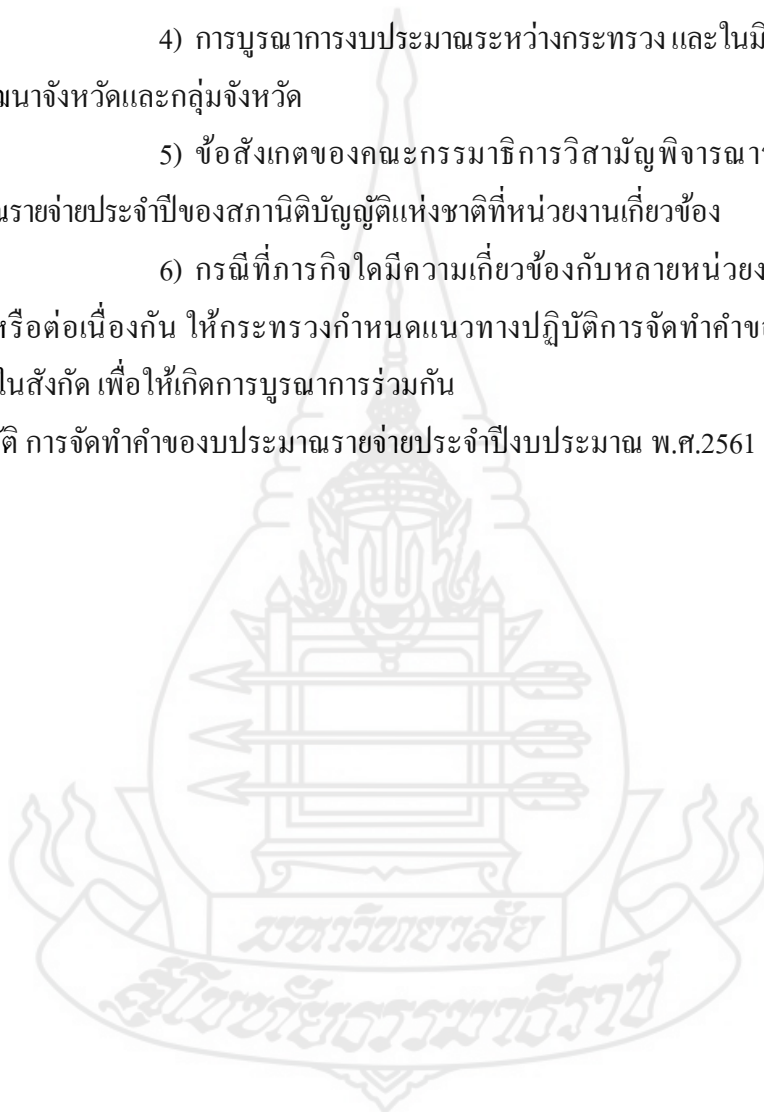
2) ให้ความสำคัญกับ กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 - 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564) นโยบายสำคัญของรัฐบาล และแผนปฏิรูป

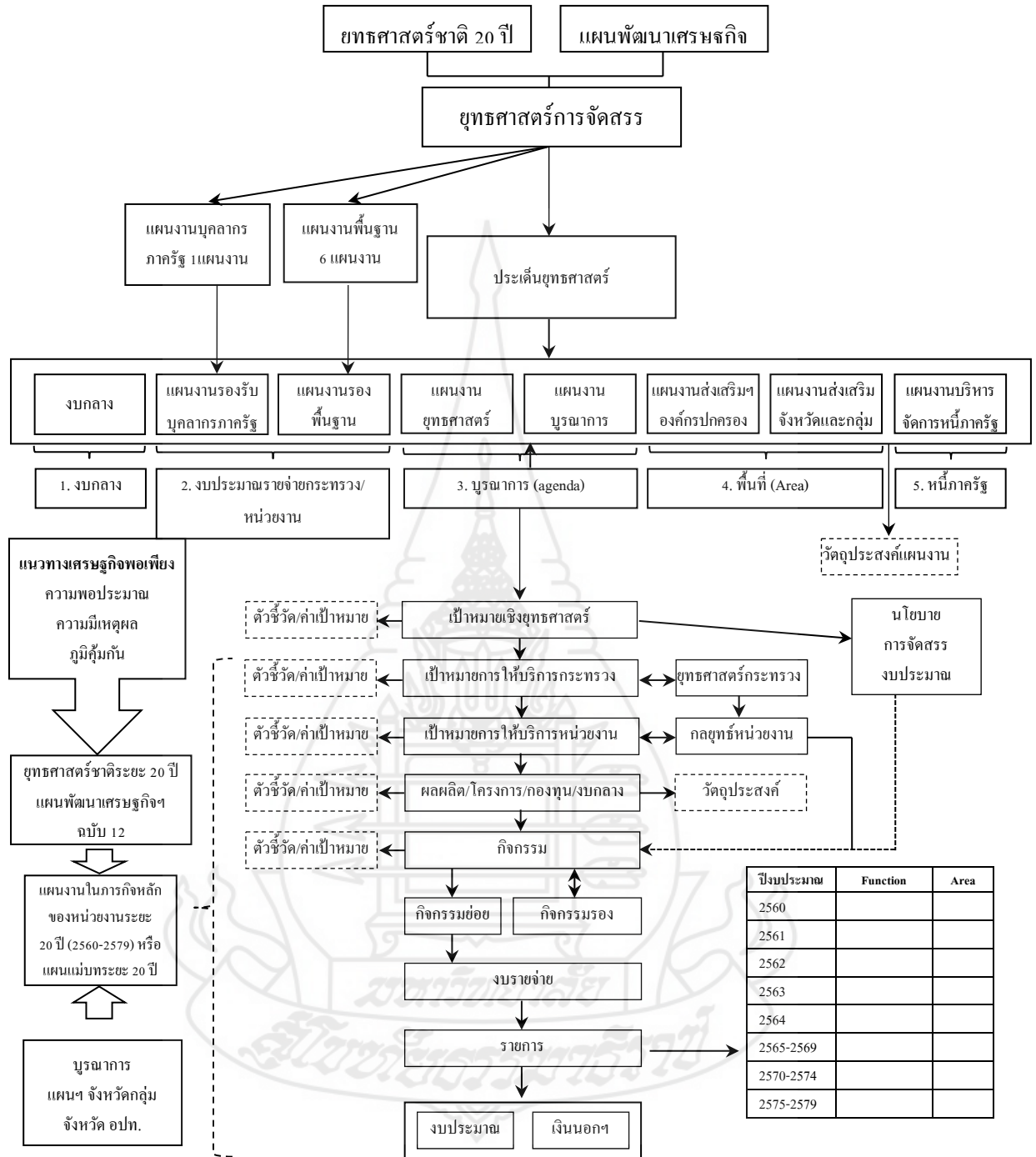
3) กลุ่มของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 5 กลุ่มงบประมาณ ได้แก่ กลุ่มงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นหรืองบภัยพิบัติ กลุ่มงบประมาณรายจ่ายกระทรวง/หน่วยงาน (Function) กลุ่มงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ (Agenda) กลุ่มงบประมาณรายจ่ายพื้นที่ (Area) และกลุ่มงบประมาณรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ (รายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง)

โดยสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันทบทวนเป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลผลิต/โครงการกิจกรรม เพื่อนำมาประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และใช้กรอบแนวคิดการจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบ ดังนี้ 1) ร่างกรอบยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) 2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564) 3) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ 4) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 5) แผนงานในภารกิจหลักของหน่วยงานระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 - 2579) 6) แผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ 7) แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

หลังจากที่ได้ทบทวนหลักเกณฑ์ต่างๆ และกรอบนโยบายการจัดทำงบประมาณประจำปีแล้ว สำนักงานงบประมาณจะแจ้งให้ทุกกระทรวงทราบถึงแนวทางในการจัดทำงบประมาณประจำปีให้ทุกกระทรวงทราบ โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานในการชี้แจงการจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีต่อส่วนราชการ สำหรับกระทรวงจะร่วมกับหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ กองทุน และเงินทุนหมุนเวียนในสังกัด กำหนดและจัดทำแนวนโยบาย การจัดทำค่าของงบประมาณของกระทรวงที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแผนแม่บทอื่นๆ ที่ให้กระทรวง/หน่วยงานต้องดำเนินการ เพื่อใช้เป็นนโยบายการจัดทำค่าของงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปในทางเดียวกัน ซึ่งประกอบไปด้วย

- 1) วิสัยทัศน์ พันธกิจของกระทรวง
 - 2) เป้าหมายการให้บริการกระทรวง ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย ยุทธศาสตร์กระทรวง ซึ่งเป็นแนวทางหรือวิธีดำเนินงานสำคัญๆ ที่ต้องการให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการ
 - 3) นโยบายของรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด นโยบายของกระทรวง และโครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาลที่กระทรวงเกี่ยวข้อง
 - 4) การบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวง และในมิติพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
 - 5) ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่หน่วยงานเกี่ยวข้อง
 - 6) กรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน หรือเป็นภารกิจใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้กระทรวงกำหนดแนวทางปฏิบัติการจัดทำค่าของงบประมาณให้กับหน่วยงานในสังกัด เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน
- (คู่มือปฏิบัติ การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 สำนักงบประมาณ)





----- ความสัมพันธ์ ————— หลายต่อหลาย หนึ่งต่อหลาย เป็นต้น

ภาพที่ 2.1 โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์

ที่มา: คู่มือการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 สำนักงบประมาณ (หน้า 9)

หลังจากที่ส่วนราชการได้รับมอบนโยบายการจัดทำคำของบประมาณจาก นายกรัฐมนตรีแล้วจะกลับไปทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ส่งให้กับสำนักงบประมาณและสำนักงบประมาณ จะรวบรวมคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีมาพิจารณาเป็น รายกระทรวง โดยจะตัดงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรออกไป เมื่อพิจารณา เรียบร้อยทุกกระทรวงและส่วนราชการแล้ว จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนุมัติกรอบวงเงินของ ประเทศเป็นรายกระทรวง และทุกส่วนราชการ

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินให้ทุกส่วนราชการแล้ว สำนัก งบประมาณจะให้อำนาจทุกส่วนราชการปรับปรุงงบประมาณที่ได้รับ เพื่อให้ส่วนราชการปรับรายการ ที่มีความเร่งด่วนน้อยออกไปและเพิ่มในสิ่งที่จำเป็น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับ และไม่ผิดจาก โครงสร้างงบประมาณที่กำหนด เมื่อทำการปรับปรุงงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว สำนักงบประมาณจะเตรียมรายละเอียดของงบประมาณของทุกส่วนราชการ เข้าสู่กระบวนการ ในขั้นต่อไป คือ ขั้นการอนุมัติงบประมาณต่อไป

ขั้นที่ 2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) หมายถึง การพิจารณาอนุมัติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งทั้ง 2 สภา มี 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ในวาระนี้ จะเป็นการเปิดสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปีพ.ศ. โดยนายกรัฐมนตรีจะแถลงภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรได้ทราบถึงการจัดทำคำของบประมาณประจำปี ซึ่งจะเน้นตามโครงสร้างงบประมาณ ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ความสอดคล้องของงบประมาณกับยุทธศาสตร์ชาติ การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาค การประมาณการรายได้ การประมาณการหนี้ สาธารณะ การกำหนดนโยบายงบประมาณ ซึ่งจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 141 มาตรา 142 มาตรา 143 มาตรา 144 มาตรา 145 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560)

เมื่อนายกรัฐมนตรีชี้แจงภาพรวมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ... แล้ว ก็จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แปรญัตติ แสดงความคิดเห็น หลังจากที่มีสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ได้มีข้อสังเกตจนครบแล้ว จะลงคะแนนเสียงว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี นั้น มีคะแนนเสียงผ่านหรือไม่ ตามปกติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 ถ้าคะแนนเสียง ไม่ผ่าน รัฐบาลจะต้องยุบสภาและลาออกสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2560 ไม่ได้

มีบทบัญญัติเช่นนั้นแต่โดยนัยยะทางการเมืองก็สมควรต้องลาออกเนื่องจากไม่สามารถบริหารประเทศได้ (สัมภาษณ์, สมชัย: 9 มิ.ย.60) ในกรณีที่จะแนบเสียงผ่าน (เกินกึ่งหนึ่ง) ถือว่ารับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะอนุกรรมการในด้านต่างๆ เพื่อพิจารณารายละเอียดของงบประมาณของแต่ละกระทรวงและส่วนราชการ โดยการพิจารณาคัดงบประมาณรายจ่ายบางรายการจะอยู่ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 105 วัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560)

ในขณะที่คณะอนุกรรมการด้านต่างๆ พิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการวุฒิสภา จะตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีคู่ขนานไปด้วย เนื่องจากในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เวลาค่อนข้างนาน เมื่อแล้วเสร็จและส่งให้วุฒิสภา จะทำให้มีเวลาพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอ จึงต้องดำเนินการคู่ขนาน เพื่อให้สามารถพิจารณาได้ครบถ้วนทุกยอดงบประมาณ

โดยในวาระนี้ ทั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ... ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา จะเชิญหัวหน้าส่วนราชการที่จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีมาชี้แจง และซักถามประเด็นข้อสงสัยต่างๆ ในการจัดทำงบประมาณในปีนั้น เพื่อให้งบประมาณเป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล โดยทางรัฐสภาในขั้นตอนนี้ เรียกว่า “การสนทนาธรรม” และในขณะเดียวกันคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ... ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้งขึ้นจะเชิญผู้แทนส่วนราชการต่างๆ เพื่อชี้แจงงบประมาณที่ยังไม่ชัดเจนหรือขอลดงบประมาณบางรายการ ซึ่งบางครั้งมีเหตุมีผล แต่บางครั้งไม่มีเหตุไม่มีผล ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพหรือคุณภาพของวัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างมาใช้ในราชการ ในวาระนี้ เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของงบประมาณ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ... ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเก็บข้อมูลที่ได้อจากการพิจารณางบประมาณประจำปีไปเตรียมตอบกระทู้ของรัฐสภาในวาระต่อไปคือ สภาวาระ 2 - 3 ซึ่งเป็นวาระต่อเนื่องกันต่อไป

ในห้วงเวลาที่ตรวจสอบงบประมาณในขั้นของคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณจะร่วมการพิจารณาด้วย หากมีคณะอนุกรรมการคนใดขอตัดลดงบประมาณ์ลง เจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณจะบันทึกยอดตัวเลขที่ถูกปรับลด และหลัง

การพิจารณาแล้วเสร็จ ก่อนเข้าสู่สภาวาระ 2 - 3 สำนักงบประมาณจะแจ้งตัวเลขที่ถูกลดงบประมาณลงอย่างไม่เป็นทางการ พร้อมแจ้งให้ส่วนราชการต่างๆ จัดทำแผนการเบิกจ่ายงบประมาณรายไตรมาส เพื่อที่สำนักงบประมาณจะได้รวบรวมตัวเลขของทุกส่วนราชการเพื่อจ่ายเงินงวดให้กับทุกส่วนราชการต่อไป และส่วนราชการจะต้องวางแผนรายไตรมาสเพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรม แผนงาน โครงการตามหัวระยะเวลา

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตรา

วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติ ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณาต่อไป

วุฒิสภา จะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยตั้งคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ขึ้นมา เพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่นเดียวกัน และต้องพิจารณาให้ความ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาถึงวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ถ้าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรี จะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ขั้นที่ 3 ขั้นการบริหารงบประมาณ (Budget Execution) เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้งบประมาณและหน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณรายจ่าย จะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลผลิต โครงการ ตามวงเงินประมาณการรายจ่ายที่ได้ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ การอนุมัติผลการจัดสรรงบประมาณ การโอน เปลี่ยนแปลงรายการ และการกันเงินเหลือในปี

ในขั้นตอนนี้ เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคมของปีงบประมาณ ไปจนถึงเดือนกันยายนของปีถัดไป ใช้ระยะเวลา 12 เดือน ตามที่กล่าวไปแล้วว่า สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาให้ความรู้กับสำนักงบประมาณ ตั้งแต่การเริ่มต้นตั้งหน่วยงานนี้ ดังนั้น แนวคิดต่างๆ จึงคล้ายตามสหรัฐอเมริกาไปด้วย

ปีงบประมาณของไทย จึงเหมือนปีงบประมาณของสหรัฐอเมริกา คือ เริ่มต้นที่เดือนตุลาคม ซึ่งมีเวลา 3 เดือน เหลือมอยู่ปลายปีปฏิทิน (ตุลาคม พฤศจิกายน ธันวาคม) และอีก 9 เดือน อยู่ในปีปฏิทินถัดไป โดยมีเหตุผล คือ ในเดือนมกราคมซึ่งเป็นปีเริ่มต้นของปีปฏิทิน ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังการหยุดยาว ในเทศกาลคริสต์มาสและปีใหม่ ทุกอย่างจะเฉื่อยชาและซบเซา เนื่องจากผู้คนเพิ่งกลับมาจาก วันหยุดยาวช่วงคริสต์มาสและปีใหม่ คือ เริ่มจี้เกียดตั้งแต่ต้นปี ซึ่งไม่เป็นผลดีในการเร่งรัดการใช้จ่าย งบประมาณลงสู่ภาคธุรกิจระดับรากหญ้า จึงได้เริ่มต้นกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่เดือนตุลาคม เพื่อให้เกิดการเบิกจ่ายอย่างรวดเร็ว กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเริ่มกระบวนการ ซึ่งบางงานจะสำเร็จ ก่อนปีปฏิทินเป็นส่วนใหญ่ และเหลืองานจัดซื้อจัดจ้างอีกไม่มาก หลังจากเริ่มต้นปีปฏิทินในปีต่อมา ถือว่าเป็นการทำงานแต่เนิ่น เพื่อให้มีแรงหนุนต่อเนื่องส่งแรงข้ามปีปฏิทิน ซึ่งในทางธุรกิจส่วนใหญ่ เริ่มต้นปีงบประมาณด้วยเดือนมกราคมไปจบที่เดือนธันวาคม เพื่อง่ายต่อการคิดกำไรขาดทุน โบนัส ประจำปี แต่ก็ไม่ได้เป็นปัญหาในการบริหารงานแต่อย่างใด ดังนั้น เดือนเริ่มต้นปีงบประมาณของไทย จึงเริ่มที่เดือนตุลาคม ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดของสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาให้การช่วยเหลือประเทศไทย ทั้งด้านการทหารและพลเรือน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 เป็นต้นมา

ในชั้นการบริหารงบประมาณนี้ รัฐบาลจะกำหนดร้อยละของการเบิกจ่ายไว้ เป็นรายไตรมาสโดยทั่วไปจะกำหนด ดังนี้ เป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวม เป้าหมายรวมทั้งปี ร้อยละ 96 แยกรายไตรมาส คือ ไตรมาสที่ 1 ร้อยละ 30 ไตรมาสที่ 2 ร้อยละ 22 ไตรมาสที่ 3 ร้อยละ 21 ไตรมาสที่ 4 ร้อยละ 23 (มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณรายจ่ายงบประมาณ ประจำปี 2560) เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า ในไตรมาสแรกจึงกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายไว้ที่ร้อยละ 30 ซึ่งในการจัดทำแผนงบประมาณของทุกส่วนราชการจะต้องปฏิบัติ เช่นเดียวกัน สำหรับหน่วยงานที่มีโครงการรัฐบาลพยายามให้สามารถผูกพันงบประมาณและเบิกจ่ายได้ตั้งแต่ไตรมาสแรก เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อสังเกตคือ เกือบทุกปีที่ผ่านมา รัฐบาลจะตั้งงบประมาณแบบขาดดุล ซึ่งหมายความว่าต้องกู้เงินมาใช้ใน ปีงบประมาณนั้นๆ เพื่อให้มีเม็ดเงินตามที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น งาน/โครงการใด ที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ภายในปีงบประมาณ จะต้องกันเงินไว้เบิกเหลือมปี แสดงว่ารัฐบาลกู้เงิน มาเสียดอกเบี้ยทุกวัน การที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามกำหนด ย่อมทำให้เสียโอกาสและต้องจ่าย ดอกเบี้ยทุกวัน โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลเอาใจใส่ในผลการเบิกจ่ายที่ตั้ง เป้าหมายไว้ เพื่อให้การใช้งบประมาณแผ่นดินคุ้มค่าที่สุด ไม่นำเงินมากองทิ้งไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์

ขั้นที่ 4 การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เป็นขั้นตอนการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลผลิตโครงการ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้ดำเนินการแล้ว

โดยปกติโครงการใหญ่ๆ ของรัฐบาลและส่วนราชการที่มีวงเงินสูงๆ จะถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้าตรวจสอบ เพื่อดูว่าการใช้งบประมาณถูกต้องตามระเบียบราชการหรือไม่ เช่น โครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน โครงการจัดหาเรือดำน้ำของกองทัพเรือ เนื่องจากโครงการเหล่านี้ มีวงเงินสูงเป็นที่สนใจของประชาชน และสิ่งที่หน่วยงานตรวจสอบของรัฐจะต้องหาให้พบ คือโครงการเหล่านี้ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างไร การประเมินผลโครงการเหล่านี้ เป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากจะสามารถตอบคำถามของสังคมให้ได้ว่ารัฐและประชาชนได้รับประโยชน์อย่างไร ในกรณีของโครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน ไม่มีใครสงสัยว่านอกจากแก้ปัญหาจราจรติดในกรุงเทพมหานครแล้ว ยังเป็นการเปลี่ยนสังคม เศรษฐกิจไปในตัวด้วย การติดต่อธุรกิจรวดเร็วขึ้น ประชาชนไม่จำเป็นต้องมาแออัดอยู่ใจกลางเมืองหลวง ประชาชนสามารถมีบ้านอยู่ติดขอบปริมณฑล และเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองหลวงด้วยความรวดเร็ว โดยไม่ต้องใช้รถยนต์ส่วนตัว เป็นต้น โครงการจัดหาเรือดำน้ำของกองทัพเรือไทย นอกจากจะได้ผลในเรื่องความมั่นคงโดยตรงแล้ว ในทางอ้อมยังสามารถคุ้มครองผลประโยชน์ในอ่าวไทย มูลค่า 24 ล้านล้านบาท ได้แก่ แทนจุดเจาะน้ำมันและแก๊สธรรมชาติการส่งออกและนำสินค้าเข้าทางทะเล การปกป้องแหล่งทำประมงได้อีกด้วย นอกจากนี้ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ ยังใช้กิจกรรมต่างๆ ที่มีงบประมาณเข้าไปสนับสนุนใช้ในการตรวจติดตามให้คะแนน ตามผลการปฏิบัติงานและรายงานผลการปฏิบัติงานให้รัฐบาลทราบถึงประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะย้อนกลับมาในรูปของการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป กล่าวคือ หากได้คะแนนจากการประเมินสูง ผลการจัดงบประมาณของส่วนราชการนั้นๆ ควรจะเพิ่มขึ้นตามประสิทธิภาพในการทำงาน

1.2 ความหมาย

พจนานุกรมไทย ได้ให้ความหมาย “งบประมาณ” คือ บัญชีหรือจำนวนเงินที่รวมกำหนดรายรับ - รายจ่ายของรัฐบาล หรือแผนการปฏิบัติการในรอบระยะเวลาหนึ่งของรัฐบาล (1 ปี) ซึ่งแสดงออกมาเป็นจำนวนเงินที่ประมาณการว่าต้องใช้จ่ายในการปฏิบัติการนั้น พร้อมทั้งแสดงแหล่งที่มาและวิธีการหาเงินมาเพื่อใช้ตามแผนงานนั้น งบประมาณรายจ่าย หมายความว่า จำนวนเงิน

อย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย(พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ, 2502: 454)

Frank P. Sherwood: งบประมาณ คือ แผนงานเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปของตัวเงิน โครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แบบนี้ จะรวมถึงการกะประมาณบริหาร โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนที่วางไว้ มี 3 ชั้น คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร (อ้างถึงใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, 2544: 16)

Burkhead: การงบประมาณ คือ แนวทางพิจารณาและช่วงเวลาของงบประมาณ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบความรับผิดชอบ ที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมือง (อ้างถึงใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, 2538: 16)

Schiavo - Compo และ Tommasi: งบประมาณหมายความรวมถึงรายได้และรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล ซึ่งไม่ว่าจะนำไปใช้ในโครงการอะไรหรือนำมาจากแหล่งใดก็ตาม (อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546: 55)

อารีรักษ์ พงษ์โสภา: งบประมาณหมายถึงแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือที่แสดงถึงนโยบายของผู้บริหารในการดำเนินงานและควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (อารีรักษ์, 2545: 12)

กระบวนการงบประมาณ หมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มตั้งแต่การทบทวนผลการดำเนินการของส่วนราชการที่ผ่านมา การจัดทำกรอบเงินในระดับมหภาค การจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติ ประกาศเป็นกฎหมายใช้เป็นกรอบในการบริหารและติดตามประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระบวนการงบประมาณประกอบไปด้วย การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการติดตามประเมินผลงบประมาณ (Budget Monitoring and Evaluation)

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไทยในยุคปัจจุบัน จะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ... ของสภาผู้แทนราษฎร มีการพิจารณา 3 วาระ และการพิจารณาของวุฒิสภามีการพิจารณา 3 วาระ เพื่อลงมติเห็นชอบและเป็นกฎหมายประกาศใช้บังคับต่อไป

1.2.1 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ศัพท์เพิ่มเติม ดังนี้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

“จังหวัด” หมายความว่า จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แต่ไม่รวมกรุงเทพมหานคร

“กลุ่มจังหวัด” หมายความว่า กลุ่มจังหวัดที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ได้พิจารณาจัดตั้งขึ้นและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

“งบประมาณจังหวัด” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่จังหวัดได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

“งบประมาณกลุ่มจังหวัด” หมายความว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

“การจัดสรรงบประมาณ” หมายความว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายหรือก่องหน้ผูกพัน ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยใช้การอนุมัติเงินประจำงวดหรือโดยวิธีการอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

“เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ” หมายความว่า ผลสัมฤทธิ์ที่รัฐบาลต้องการ จะให้เกิดต่อประชาชนและประเทศชาติ

“เป้าหมายการให้บริการกระทรวง” หมายความว่า เป้าหมายการให้บริการกระทรวงตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

“แผนงาน” หรือ “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด” หรือ “แผนพัฒนาจังหวัด” หรือ “แผนงบประมาณ” ให้หมายความว่า แผนงานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

“แผนงานในเชิงบูรณาการ” หมายความว่า แผนงานในเชิงบูรณาการที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

“ผลผลิต” หมายความว่า ผลผลิตที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

“รายจ่าย” หมายความว่า กลุ่มวัตถุประสงค์ของรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ

“เงินอุดหนุนราชการ” หมายความว่า เงินอุดหนุนราชการตามระเบียบว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ

“แผนปฏิบัติงาน” หมายความว่า แผนการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในรอบปีงบประมาณ

“แผนการใช้จ่ายงบประมาณ” หมายความว่า แผนแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานในรอบปีงบประมาณ

“แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด” หมายความว่า แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดที่จัดทำขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด เฉพาะในส่วนที่เป็นภารกิจของจังหวัดที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

“แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด” หมายความว่า แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดที่จัดทำขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานกลุ่มจังหวัด เฉพาะในส่วนที่เป็นภารกิจของกลุ่มจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

“สำนักเบิกส่วนกลาง” หมายความว่า กรมบัญชีกลาง

“สำนักเบิกส่วนภูมิภาค” หมายความว่า สำนักงานคลังจังหวัด

“การโอนงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณของผลผลิตหรือโครงการใดไป ผลผลิตหรือโครงการอื่น

ภายในงบรายจ่ายเดียวกัน หรือการโอนเงินต่างงบรายจ่ายในผลผลิตหรือโครงการเดียวกันภายใต้แผนงานเดียวกัน

“การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงรายการและหรือจำนวนเงินของรายการที่กำหนดไว้ ภายใต้งบรายจ่ายของแผนงาน ผลผลิต หรือโครงการเดียวกัน

“การโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า การโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจากสำนักเบิกส่วนกลางไปยังสำนักเบิกส่วนภูมิภาคใด หรือจากสำนักเบิกส่วนภูมิภาคใดไปยังสำนักเบิกส่วนภูมิภาคอื่น โดยสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

“รายการก่อกำหนดผูกพันข้ามปีงบประมาณ” หมายความว่า รายการงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ต้องจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายเกินหนึ่งปีงบประมาณขึ้นไป ในขณะที่ได้ก่อกำหนดผูกพัน

“ระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ” หมายความว่า ระบบการจัดทำและรับส่งข้อมูล การจัดการงบประมาณตามระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์อื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

1.2.2 โครงการ

“โครงการ” หรือ “นโยบายสาธารณะ” หมายความว่า โครงการที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ ในเอกสารวิจัยฉบับนี้ คำว่าโครงการให้มีความหมายเดียวกับนโยบายสาธารณะด้วย เพื่อให้เป็นไปตามหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งรัฐบาลในห้วง 10 ปีที่ผ่านมา ได้จัดสรรเงินเพื่อทำโครงการจำนวนมาก เช่น โครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน โครงการขยายสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการรถไฟรางคู่ โครงการจัดหาเรือดำน้ำ เป็นต้น

Thomas R.Dye ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง “สิ่งหนึ่งสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ” (Thomas R. Dye, 1984: 15)

David Easton ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง “การจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มประโยชน์ต่างๆ ในระบบสังคมการเมือง” (David Easton, 1971: 130)

Ira Sharkansky ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง “กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น โดยครอบคลุมถึงการจัดการบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม” (Ira Sharkansky, 1970: 1)

กุลชน ธนาพงศธร ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้น ตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (เสนห์, 2553: (1-11))

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็น กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะทำจะต้องมีเป้าหมาย และวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนจำนวนมาก (เสนห์, 2553: (1-11))

ในเอกสารวิจัยเล่มนี้ จึงขอใช้คำว่า นโยบายสาธารณะว่า “โครงการ” เพื่อให้ สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี

ดังนั้น การพัฒนากระบวนการงบประมาณของไทย คือ การปรับปรุงวิธีการ ในการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณให้ เป็นไปตามที่ควร จะเป็นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

1.3 ความสำคัญ

กระบวนการงบประมาณของไทย เป็นวาระแห่งชาติเนื่องจากใช้เวลา 1 ปีเต็ม เริ่มต้นจากเดือนตุลาคม ด้วยการให้แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลมอบให้ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่างๆ กลับไปทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยรัฐบาล จะทำการประมาณการรายได้ การประมาณการหนี้สาธารณะ รวมทั้งกำหนดวงเงินรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางให้กับทุกส่วนราชการได้รับข้อมูลไปจัดทำคำของบประมาณประจำปี คำของบประมาณ จะถูกพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี เพื่อเข้าสู่สภาวาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 โดยกระบวนการในการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้จะไปจบลงในเดือนกันยายนของปีถัดไป เมื่อพระมหากษัตริย์ทรง ลงพระปรมาภิไธย ประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งความสำคัญของ กระบวนการงบประมาณ มีดังนี้

เป็นการจัดการแผนงานและแผนเงินให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณที่รัฐบาลได้มอบไว้ให้เป็นแนวทางตั้งแต่เริ่มการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

เพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ยุทโธปกรณ์ ตามแผนการพัฒนากระทรวง ทบวง กรม และ ส่วนราชการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยจัดทำรายละเอียดของโครงการเพื่อเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ วิชาสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะอนุกรรมการครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง โดยจะต้องชี้แจงรายละเอียดของโครงการเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบในกระบวนการอนุมัติ งบประมาณนี้

เพื่อเตรียมการเข้าชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ได้แก่ เรื่องน้ำ ยาเสพติด โรคเอดส์ ประองคองสมานฉันท์ การพัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฯลฯ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงานทุกกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการและเป็นการจัดให้มีเจ้าภาพในการทำงานแบบบูรณาการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งในกระบวนการนี้จะช่วยให้เกิดเอกภาพในการทำงาน และมีผู้รับผิดชอบโดยตรงสำหรับงานนั้นๆ

เพื่อเตรียมการเข้าชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการฝึกอบรมสัมมนาประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น เงินนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานในกำกับกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งในกระบวนการนี้ จะเป็นการตรวจสอบเกณฑ์ค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

กระบวนการที่เกิดขึ้น ตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณมาจนถึงขั้นอนุมัติงบประมาณที่กล่าวไปแล้ว ถือว่ามีความสำคัญเพราะถือว่าเป็นตรวจสอบงบประมาณในขั้นต้น เพื่อลดความซ้ำซ้อนตรงตามยุทธศาสตร์การจตุรศรที่รัฐบาลมอบนโยบายไว้ให้ ทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดทิศทางในการจัดสรรเม็ดเงินลงสู่ฐาน กิจกรรม และโครงการ ตามยุทธศาสตร์ได้อย่างเหมาะสม สำหรับกระบวนการงบประมาณในขั้นการบริหารงบประมาณและการตรวจสอบประเมินผลนั้น เป็นเรื่องของ การใช้งบประมาณที่ได้รับอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติมากที่สุด ดังนั้นความสำคัญของกระบวนการงบประมาณนั้นจะจบลงที่การใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นเอง

1.4 กระบวนการ

กระบวนการงบประมาณได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (รายบรรทัด) (Line - Item Budgeting) โดยใช้งบประมาณนี้ในห้วง พ.ศ.2502 - 2524 มาสู่ระบบงบประมาณแบบวางแผนงาน (Planning - Programing - Budgeting System: PPBS) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 - 2542 ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 - 2546 และปรับเปลี่ยนเป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance - Based Budgeting: SPBB) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 - ปัจจุบัน ซึ่งเป็นวิวัฒนาการของการพัฒนากระบวนการงบประมาณของไทย คือ พัฒนาที่เนื้อหาของค่าใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นสอดคล้องกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล เพื่อพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่กำหนด ซึ่งในกระบวนการนี้ ประกอบไปด้วยการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามและประเมินผล จะพบว่าการจัดทำงบประมาณ ทั้ง 4 แบบที่ผ่านมา จะทำให้รายละเอียดในกระบวนการทั้ง 4 กระบวนการ

เปลี่ยนแปลงไปด้วยตามเนื้อหาของงาน/โครงการที่เกิดขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้ง 4 กระบวนการ ดังกล่าว

1.4.1 การจัดเตรียมงบประมาณ

ขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณ มีรายละเอียด และเทคนิคปลีกย่อย คือ ในขั้น การทบทวนงบประมาณ ขั้นการวางแผนงบประมาณ ขั้นการจัดทำงบประมาณ ในแต่ละปีจะมีหน่วยงานหลักอยู่ 4 หน่วยงานร่วมกันพิจารณาคือ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง เพื่อกำหนดทิศทางในการจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งจะต้องคำนึงถึง GDP ของประเทศ สภาพเงินเพื่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน ภาระหนี้ของภาครัฐ การใช้หนี้ และแผนการก่อหนี้ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งปัจจัยดังกล่าว จะเป็นตัวชี้ว่ารัฐบาลควรจะต้อง งบประมาณแบบใดในแต่ละปี เช่น ตั้งเป็นงบประมาณขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล จากสถิติที่ผ่านมาสำนักงาน งบประมาณจะตั้งงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อให้มีการกู้เงินมาลงทุนในเรื่องนโยบายสาธารณะ เพื่อบริการประชาชนในเรื่องการบริการสาธารณะ

1) การกำหนดวงเงิน ในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณหน่วยงานหลัก คือ สำนักงาน งบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และ ธนาคารแห่งประเทศไทย จะร่วมกันพิจารณากรอบวงเงินประจำปีที่จะนำไปใช้เป็นตัวเลข ของงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. โดยจะคำนึงถึงเรื่องหลัก ดังนี้

ก. การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น

ข. แบบรายงานงบประมาณเพื่อขอใช้เงินคงคลัง

ค. การจัดทำประมาณการรายได้และรายงานการคลัง

ง. การจัดทำรายงานฐานะทางการเงินของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน

จ. การจัดทำรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ที่มา: คู่มือปฏิบัติการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561, สำนักงานงบประมาณ

เมื่อได้กรอบวงเงินที่เหมาะสมแล้ว จะพิจารณาส่งจำนวนเงินงบประมาณ ประจำปีให้กับสำนักงานประมาณ เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ต่อไป

2) การกำหนดปฏิทินงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะกำหนดปฏิทิน งบประมาณขึ้นมา เพื่อเป็นแนวทางให้กับทุกส่วนราชการนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะกำหนดไว้แต่ละห้วง เวลา ดังนี้

ก. เดือนตุลาคม คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ การกำหนดแนวทาง การจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีรับพิจารณา ข้อเสนอของสำนักงบประมาณเรื่อง การทบทวนเป้าหมาย ผลผลิต กิจกรรม โครงการ และตัวชี้วัด ผลสำเร็จ และมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการจัดทำแผนบูรณาการทบทวนเป้าหมาย ตัวชี้วัดผลสำเร็จของแผนงานบูรณาการ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม โครงการ ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ของกระทรวงและหน่วยงานส่งให้สำนักงบประมาณ หน่วยงานเจ้าภาพแผนบูรณาการ สำนัก งบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ ร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ทบทวน ปรับปรุง เป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม โครงการ ตัวชี้วัดผลสำเร็จของแผนบูรณาการหน่วยงานเจ้าภาพ แผนบูรณาการเป็นหน่วยรวบรวมผลการทบทวน ส่งให้กับสำนักงบประมาณ

ข. เดือนพฤศจิกายน สำนักงบประมาณร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ทบทวนและปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายรับ - รายจ่าย ล่วงหน้าระยะ ปานกลางและระยะยาวโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเป้าหมาย และ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. นายกรัฐมนตรีมอบนโยบาย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ...

ค. เดือนตุลาคม - มกราคม จัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ... เบื้องต้น (Pre - Ceiling) ประกอบด้วยงบประมาณ 5 กลุ่ม ได้แก่ งบกลาง งบประมาณรายจ่าย กระทรวง/หน่วยงาน (Function) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ (Agenda) งบประมาณรายจ่ายพื้นที่ (Area) และงบประมาณรายจ่ายบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ

ง. เดือนธันวาคม - มกราคม สำนักงบประมาณพิจารณาข้อเสนอของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. เบื้องต้น (Pre - Ceiling) เพื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีรับทราบ

จ. เดือนตุลาคม - มกราคม การบูรณาการงบประมาณในมิติยุทธศาสตร์ (Agenda) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

ฉ. เดือนตุลาคม - ธันวาคม การบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ (Area) ประจำปี งบประมาณ พ.ศ.

ช. เดือนตุลาคม - มกราคม กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันพิจารณาประมาณการ รายได้ กำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณรายจ่ายและ โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

ซ. เดือนมกราคม คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ
วงเงิน และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

ฉ. เดือนพฤศจิกายน – เมษายน จัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ.

ญ. เดือนเมษายน คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. พร้อมหลักเกณฑ์การปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ฎ. เดือนเมษายน – พฤษภาคม ปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ.

ฏ. เดือนพฤษภาคม คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุง
รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. สำนักงบประมาณ จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และเอกสารประกอบงบประมาณ คณะรัฐมนตรีให้ความ
เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และเอกสารประกอบ
งบประมาณ เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ฐ. พฤษภาคม – มิถุนายน สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. วาระที่ 1

ฑ. เดือนสิงหาคม – กันยายน สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในวาระที่ 2 – 3

ฒ. เดือนกันยายน สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย

3) *การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี* มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้
ข้อมูลเพียงพอสำหรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำไปจัดทำเอกสารประกอบ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแบบรายงานต่างๆตามนัยพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณพ.ศ.2502 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงให้ได้ข้อมูลสำหรับจัดเตรียม
คำชี้แจงฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติรวมถึงผู้เกี่ยวข้อง และผู้สนใจทั่วไป ซึ่งมีแนวทางในการจัดทำ
ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

ก. กรอบแนวคิดในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้อง
สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีแผนงานในภารกิจหลักของหน่วยงานระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) แผนงบประมาณ

ในลักษณะบูรณาการ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งกรอบแนวคิดในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้ จะมีความแตกต่างกันในแต่ละปีตามนโยบายของรัฐบาล

ข. การจัดเตรียมข้อมูลการจัดทำคำของบประมาณ

ก) ในระดับกระทรวง กระทรวงควรแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณที่จะต้องทำไว้ คือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ของกระทรวงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายยุทธศาสตร์ของกระทรวง นโยบายของรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด นโยบายของกระทรวง โครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวง และมีมติพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข) ระดับหน่วยงาน หน่วยงานร่วมกับหน่วยงานย่อยในสังกัด กองทุน/กองทุนหมุนเวียนรับทราบแนวนโยบายการจัดทำคำของบประมาณของหน่วยงานที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการจัดทำคำของบประมาณของกระทรวง นโยบายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทที่หน่วยงานเกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยย่อยควรได้รับแนวทางในการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันคือ วิสัยทัศน์ พันธกิจของหน่วยงาน เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย กลยุทธ์หน่วยงาน โครงสร้างผลผลิต โครงการ วัตถุประสงค์และกิจกรรมที่หน่วยงานต้องดำเนินการตามนโยบายของกระทรวง แผนงานในภารกิจหลักของหน่วยงาน ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) หรือแผนแม่บทของหน่วยงาน นโยบายของหัวหน้าหน่วยงานที่ต้องการดำเนินการ (จัดลำดับความสำคัญของโครงการ) แนวทางในการจัดทำคำของบประมาณ ในลักษณะบูรณาการ การบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมไปถึงแผนแม่บทอื่น ๆ ด้วย

ค) หน่วยงานพิเศษจัดทำคำของบประมาณเช่นเดียวกับหน่วยปกติ ยกเว้นแต่การเชื่อมโยงเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน สามารถเชื่อมโยงได้เพียงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เดียว

ง) รายการงบกลาง (เฉพาะหน่วยที่มีหน้าที่รับผิดชอบรายการงบกลาง) ให้หน่วยที่รับผิดชอบในรายการงบกลาง จัดทำคำของบประมาณเช่นเดียวกับของหน่วยงาน โดยให้เสนอถึงรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยแสดงวัตถุประสงค์ และเหตุผลความจำเป็น เหมือนกับวัตถุประสงค์ของผลผลิต โครงการ การกำหนดรายการงบกลางต้องให้มี

ความสัมพันธ์กับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนึ่งรายการของงบกลางสามารถเชื่อมโยงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และนโยบายการจัดสรรงบประมาณเพียงแนวทางเดียว

จ) กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน การของบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนใหม่หรือขยายเวลาการดำเนินงานให้ปฏิบัติตามระเบียบ แนวทาง และขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด ค่าของบประมาณต้องเชื่อมโยงเป้าหมาย กองทุน/เงินทุนหมุนเวียนกับเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานที่รับผิดชอบ กองทุน/เงินทุนหมุนเวียน ไม่ได้รองรับไว้ให้ประสานงานกับผู้รับผิดชอบเพิ่มเติมเป้าหมายการให้บริการหน่วยงานให้ครอบคลุมกองทุน และการกำหนดวัตถุประสงค์ จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติในการเสนอจัดตั้งกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนด้วย

4) การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ภายหลังจากกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการต่างๆ ได้รับแนวทางการจัดทำค่าของบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะกลับไปจัดทำค่าของบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานเอง และส่งให้กับสำนักงบประมาณ ตามเวลาที่กำหนด และสำนักงบประมาณจะได้จัดสรรงบประมาณตามกรอบวงเงินที่คณะรัฐมนตรี ได้อนุมัติไว้ให้กับส่วนราชการเป็นรายบรรทัด ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณแล้วเสนอผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. กลับเข้าสู่คณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งในเดือนเมษายน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. พร้อมหลักเกณฑ์การปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลังจากทีคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะส่งตัวเลขและงบประมาณรายบรรทัดให้กระทรวง ทบวง กรม ปรับปรุงงบประมาณแล้วส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อยืนยัน และแก้ไขเนื้อในงบประมาณ โดยไม่เปลี่ยนแปลงวงเงิน ซึ่งขั้นตอนหลังจากนี้ สำนักงบประมาณ จะจัดพิมพ์ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. เพื่อให้กับสภาผู้แทนราษฎรใช้ในการพิจารณา งบประมาณเป็นรายกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการในวาระต่อไป

1.4.2 การอนุมัติงบประมาณ

ในกระบวนการงบประมาณของไทยการอนุมัติงบประมาณถือเป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งเพราะงบประมาณจะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งมีการปฏิบัติ ดังนี้

1) การพิจารณาวาระที่ 1 สภาผู้แทนราษฎร จะเป็นการพิจารณาในขั้นการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติ วุฒิสภา จะเป็นการพิจารณาขั้นรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

2) การพิจารณาวาระที่ 2 ขึ้นแปรญัตติ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะพิจารณาโดยคณะกรรมการเป็นรายมาตรา

3) การพิจารณาวาระที่ 3 ขึ้นการลงมติ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะเป็นการพิจารณาโดยขึ้นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับพระราชบัญญัติในส่วนของวุฒิสภา จะเป็นการพิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติม

ก. สภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 1 นายกรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยเรื่องภาพรวมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี และนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ตั้งกระทู้ซักถามข้อสงสัยในการจัดทำงบประมาณ และเมื่อนายกรัฐมนตรี และ คณะรัฐมนตรีได้ตอบคำถามแล้วจะเป็นการลงคะแนนเสียงขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติเพื่อพิจารณาในวาระต่อไป หลังจากได้รับความเห็นชอบแล้ว รัฐบาลจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อตรวจสอบ ความถูกต้องขจัดความซ้ำซ้อน และลดงบประมาณบางรายการตามแนวทางการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปี

ข. สภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 2 เกิดขึ้นหลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้พิจารณางบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม และส่วน ราชการแล้วเสร็จ โดยในวาระนี้จะเป็นการพิจารณางบประมาณเป็นรายมาตรา และขอความเห็นชอบ เป็นรายมาตราไปซึ่งผู้ที่จะต้องตอบคำถามของรัฐสภาคือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณ รายจ่ายประจำปี โดยมีส่วนราชการคอยสนับสนุนข้อมูลอยู่หลังบัลลังก์ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ค. สภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 3 จะเป็นการลงคะแนนในภาพรวม ว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ กับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากผ่านความเห็นชอบ ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ เป็นผู้ลงพระปรมาภิไธย เป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป แต่หากไม่ผ่านความเห็นชอบถือว่าร่าง พระราชบัญญัตินั้นตกไป ต้องใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีที่ผ่านมา มาเป็น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นแทน

ง. วุฒิสภาวาระที่ 1 จะเป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการแห่ง พระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หากผ่านการพิจารณาก็จะเข้าไปสู่ กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีวุฒิสภาต่อไป

จ. วุฒิสภาวาระที่ 2 จะเป็นการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีวุฒิสภาควบคู่ไปพร้อมๆ กับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กินเวลา 105 วัน และของวุฒิสภากินเวลา 20 วัน หากพิจารณาในระยะเวลา 20 วัน อาจไม่ทันต่อเวลาจึงต้องพิจารณาแบบคู่ขนานไปพร้อมกับสภาผู้แทนราษฎรจึงจะทันเวลา

ฉ. วุฒิสภาวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากเห็นชอบ รัฐสภาจะทูลเกล้าฯ ถวายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย บังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่หากไม่ผ่านความเห็นชอบ รัฐสภานำเอาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณก่อนมาใช้ เพื่อพราง เพื่อให้การบริหารรัฐกิจสามารถเดินไปได้โดยไม่สะดุดซึ่งถือเป็นข้อดีเพราะถ้าไม่มีแนวทางในการใช้งบประมาณในปีที่ผ่านมา มาใช้เพื่อวางแผนแล้วรัฐบาลจะไม่มียงบประมาณมาใช้ในระบบราชการ เช่นเดียวกับรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาในยุคที่นายโอบามา เป็นประธานาธิบดี

รัฐสภายังมีแนวคิดในการอนุมัติงบประมาณ ไม่แตกต่างจากที่ผ่านมา คือ มีการพิจารณาออกเป็น 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งแต่ละสภามี 3 วาระ แตกต่างกันที่เนื้อหาของงบประมาณที่พิจารณาในแต่ละปีเท่านั้น ส่วนหัววงระยะเวลาคงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560กำหนด คือ สภาผู้แทนราษฎร 105 วัน และวุฒิสภา 20 วัน ซึ่งในบางปีมีข้อเสนอของสภาผู้แทนราษฎร ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุก 2 ปี แต่ยังมีได้นำมาปฏิบัติคงดำเนินการเช่นในอดีตที่ผ่านมา

1.4.3 การบริหารงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณจะให้ส่วนราชการทำแผนการใช้จ่ายเงินส่งให้ เพื่อดูว่าแต่ละงวดแต่ละไตรมาสมีความต้องการงบประมาณเท่าไร ซึ่งในบางปีสำนักงานงบประมาณจะส่งจ่ายเงินทั้งก้อนของส่วนราชการเพียงครั้งเดียวในบางปีจ่ายให้สองครั้ง ครั้งแรกประมาณ ร้อยละ 70 ของวงเงินที่ได้รับและครั้งที่สองส่งจ่ายที่เหลือให้กับส่วนราชการ และกำหนดเกณฑ์การเบิกจ่ายที่ต้องการไว้ด้วย เช่น แต่ละไตรมาสต้องการผลการเบิกจ่ายในภาพรวมร้อยละเท่าใด เพื่อให้ส่วนราชการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามที่ทางสำนักงานงบประมาณกำหนด เพื่อให้มีเงินกระจายไปสู่ผู้ประกอบการ โดยเร็ว ซึ่งมีผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ ตามเป้าหมายที่รัฐบาลวางไว้เป็นการกระตุ้นการเติบโตของ GDP ของประเทศ

1) การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน หลังจากทิ้งงบประมาณผ่านวาระที่ 3 ไปแล้ว สำนักงบประมาณจะให้กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการ ทำแผนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรประจำปี เป็นรายไตรมาสเพื่อให้สำนักงบประมาณได้จัดทำแผนการสั่งจ่ายงบประมาณให้กับกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการ เป็นรายไตรมาส ซึ่งในบางปีอาจจัดสรรที่เรียกว่า “เงินงวด” ให้ครั้งเดียวทั้ง 4 ไตรมาส บางปีจัดสรรเงินงวดแรกให้เพียง 2 ไตรมาสแรกก่อนส่วนไตรมาส 3 – 4 จัดสรรเงินงวดไว้ในภายหลัง

2) การเบิกจ่ายในระบบ GFMS ในปัจจุบัน กรมบัญชีกลางใช้ระบบ GFMS เป็นระบบกลางในการเบิกจ่ายเป็นระบบปิดที่ไม่เชื่อมต่อกับระบบภายนอก เมื่อจะใช้งบประมาณมาแปลงเป็นตัวเงินจะต้องมาทำในระบบ GFMS ซึ่งแต่ละส่วนราชการจะได้รับ TERMINAL ในการเข้าสู่ระบบ GFMS โดยมีบัตรอนุมัติงบประมาณสำหรับเจ้าหน้าที่การเงินระดับสูง ทำเป็น Key Card เพื่อรักษาความปลอดภัย ให้กับระบบ และจะมี Key Card สำหรับเจ้าหน้าที่ในการป้อนข้อมูล โดยจะต้องใช้ทั้งสองใบร่วมกันในการใช้งาน เพื่อเบิกเงินออกจากระบบ ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการดังนี้

(1) กระบวนการบันทึกรายการขอเบิกเงินผ่าน GFMS เป็นโปรแกรมการเบิกเงินต่างๆ จากระบบซึ่งประกอบไปด้วย

ก. รายการอนุมัติขอเบิกเงินเพื่อจ่ายตรงผู้ขายผ่านใบสั่งซื้อสั่งจ้าง ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบพัสดุ วงเงินตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป

ข. รายการขอเบิกเพื่อจ่ายตรงผู้ขายไม่ผ่านใบสั่งซื้อสั่งจ้าง ได้แก่ การชำระค่าสาธารณูปโภค

ค. รายการขอเบิกเงินเพื่อจ่ายผ่านส่วนราชการให้แก่บุคคลภายนอก ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ วงเงินต่ำกว่า 5,000 บาท

ง. รายการขอเบิกจ่ายผ่านส่วนราชการให้แก่บุคคลภายในหน่วยงาน ได้แก่ การเบิกค่าใช้จ่ายตามใบสำคัญ

จ. รายการขอเบิกเงินเดือนและเงินจ่ายเมื่อสิ้นเดือน

ฉ. รายการขอเบิกเงินเพื่อจ่ายให้ยืม

ช. รายการขอเบิกเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน

(2) การเรียกรายงานในระบบเบิกจ่าย

ก. รายงานติดตามสถานะขอเบิก

ข. รายงานแสดงรายการเบิกจ่ายของหน่วยงาน

ค. รายงานสรุปรายงานการเบิกจ่ายของหน่วยงาน

(3) กระบวนการบันทึกรายการขอจ่ายชำระเงิน

ก. ขจ. 05 จ่ายครั้งเดียว

ข. ขจ. 05 ทอยจ่าย

(4) การค้นหาเลขที่เอกสาร

3) การโอนเปลี่ยนแปลง

(1) การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย เพื่อใช้ในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีความจำเป็นต้อง โอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ให้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการ เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการเพิ่มคุณภาพการให้บริการ พัฒนาบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยีหรือสนับสนุนการบริหารงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่า ความโปร่งใสรวมทั้งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง และเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ การโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายตามที่กล่าวแล้ว ต้องไม่ทำให้เป้าหมาย ผลผลิต หรือ โครงการตามแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณหรือแผนงบประมาณเชิงบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญ และต้องไม่ทำให้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

(2) หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอน และหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในงบรายจ่ายใด ๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน เพื่อจัดทำผลผลิตหรือ โครงการตามเป้าหมายที่ระบุในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือเพื่อเพิ่มเติมเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเดิม ให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการกระทรวง หรือเป้าหมายตามแผนงบประมาณ ในเชิงบูรณาการ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ

การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่กล่าวไปแล้วจะต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรใหม่ รายการค่าที่ดินหรือเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตาม 1) และในกรณีที่เป็นการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างจะต้องมีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทสำหรับครุภัณฑ์และต่ำกว่า 10 ล้านบาท สำหรับสิ่งก่อสร้าง สำนักงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติ เพื่อกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการโอน และหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายตาม 1) และ 2) ได้ตามความจำเป็น

(3) หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจ มีอำนาจโอน และหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลือนำไปใช้ในแผนงบประมาณเดียวกัน จากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว ไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ยกเว้นเป็นรายการค่าที่ดินหรือรายการก่อสร้างผูกพันข้ามปีงบประมาณและหากมีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระให้ออนไปชำระเป็นลำดับแรกก่อนตามลำดับ

สำนักงานประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขต หรือข้อจำกัดการใช้งบประมาณเหลือนำไปใช้ตามข้อ 1) ได้ตามความจำเป็น

(4) ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่มีใช้รายการก่อสร้างผูกพันข้ามปีงบประมาณในงบรายจ่ายของผลผลิตหรือโครงการใด แต่ไม่อาจจัดหาได้ด้วยเหตุใดก็ตาม หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าส่วนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในงบรายจ่ายต่าง ๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกันหรือนำเงินนอกงบประมาณไปเพิ่มวงเงินรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างนั้นได้ไม่เกิน 20% ของวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

กรณีรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่อาจจัดหาได้นั้นเป็นรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยมีเงินนอกงบประมาณสมทบอยู่แล้ว ให้ใช้เงินนอกงบประมาณไปเพิ่มได้ไม่เกิน 10% ของวงเงินรายการนั้น แต่หากเงินนอกงบประมาณมีไม่เพียงพอ และจะใช้เงินงบประมาณรายจ่ายไปเพิ่มให้เพิ่มได้ไม่เกิน 10% ของวงเงินในส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายรายการนั้น

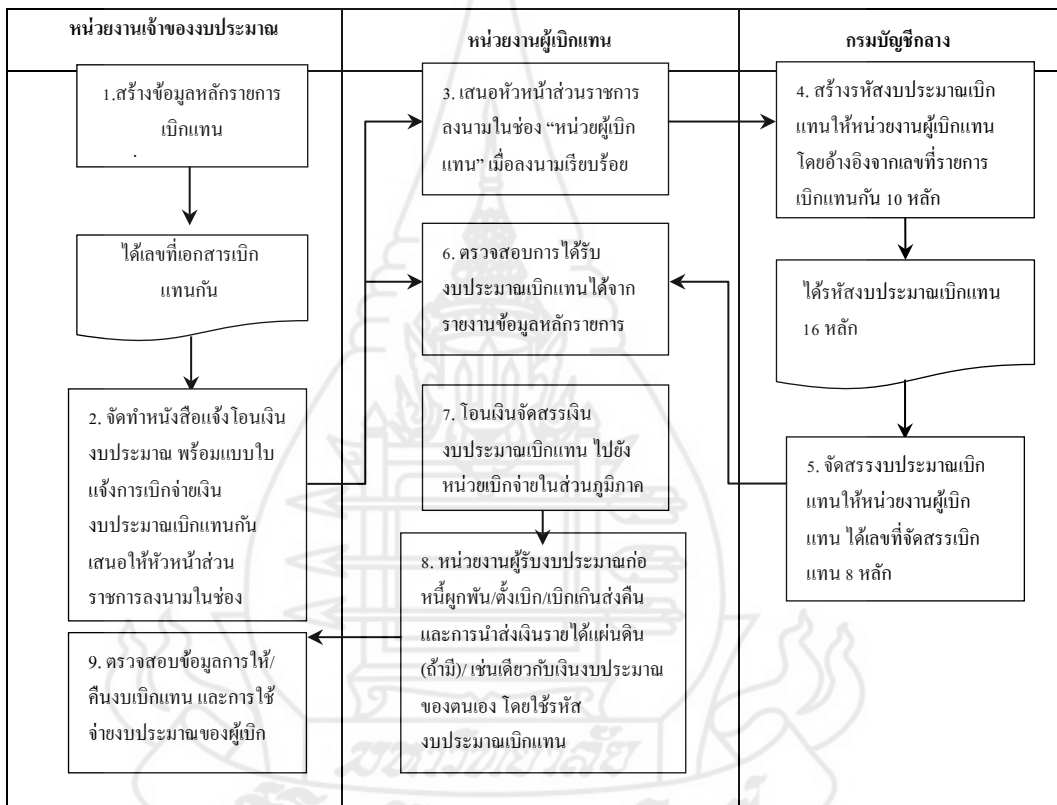
รายการตาม 1) และ 2) ของการโอนเปลี่ยนแปลง หมายความว่ารายการที่ระบุไว้ในการจัดสรรงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีที่รวมรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหลายหน่วยไว้ในรายการเดียวกัน ให้ถือว่าครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหนึ่งหน่วยเป็นหนึ่งรายการ และคำว่า “หน่วย” หมายความว่า หน่วยที่สามารถนับได้

(5) การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ทำความตกลงกับสำนักงานประมาณ

(6) เมื่อหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้ารัฐวิสาหกิจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบ ส่งโอน และหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามระเบียบนี้แล้ว ให้จัดทำและส่งรายงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ โดยไม่ชักช้า ตามแบบรายงานที่สำนักงานประมาณกำหนด แต่อย่างช้าต้องไม่เกิน 15 วัน ตั้งแต่วันที่

โอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย (ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ, 2548)

4) การเบิกจ่ายแทนกัน เป็นกระบวนการที่สนับสนุนที่สำคัญอย่างหนึ่ง ในกระบวนการบริหารการคลังและพัสดุ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามกระบวนการสร้างคุณค่า และกระบวนการสนับสนุน สามารถสร้างคุณค่าให้แก่ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเกิด ประสิทธิภาพในการทำงาน การเบิกจ่ายแทนกันคือการที่ส่วนราชการหนึ่งได้โอนงบประมาณ ของตนเองไปให้อีกส่วนราชการอื่นจ่ายแทนตนเอง เพื่อให้เกิดการคล่องตัวในการบริหาร งบประมาณ



ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติงานในการเบิกจ่ายงบประมาณแทนกัน

ที่มา: ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0409.7/ว 355 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2550

1.4.4 การรายงานและการประเมินผล

1) การรายงานและการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณจะมีสำนักประเมินผลคอยติดตามในการประเมินผลในระดับผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบในการดำเนินงานของส่วนราชการองค์การบริหารรูปแบบพิเศษ รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนด้านการบริหารความมั่นคง และสังคมในมิติยุทธศาสตร์ มิติหน่วยงาน และมิติพื้นที่ รวมทั้งรายงานการติดตามประเมินผลเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ: โดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 บัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มีมาตราที่เกี่ยวข้องรวม 4 มาตราคือ “มาตรา 9” บัญญัติให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติราชการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด “มาตรา 12” บัญญัติว่าเมื่อผลประโยชน์ในการปฏิบัติราชการสำนัก ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อกำหนดมาตรการกำกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติราชการ “มาตรา 45” บัญญัติให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการความคุ้มค่าในภารกิจ “มาตรา 53” บัญญัติให้องค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ส่วนราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว หมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น ที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมถึงองค์การมหาชนด้วย

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2547 เห็นชอบในหลักการกำหนดระบบการประเมินผลองค์การมหาชน เพื่อพิสูจน์ถึงความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนทุกแห่งจัดทำแผนยุทธศาสตร์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และลงนามใบคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นผู้ประเมินผลงานขององค์การมหาชนตามคำรับรองการปฏิบัติงานและรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ดำเนินการประเมินผลองค์การมหาชน เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ.2548 เป็นปีแรก กระบวนการประเมินผล เริ่มด้วยการกำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและปฏิทินการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงาน และ

การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชน โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หลังจากนั้นเป็นการเจรจาความเหมาะสมของตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนผลการปฏิบัติงานตามคำรับรอง ระหว่างคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผล และผู้แทนคณะกรรมการบริหารองค์กรมหาชน ตลอดจนการประเมินผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตามคำรับรอง เมื่อสิ้นปีงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะเข้าประเมินผลงานของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ โดยใช้กิจกรรมที่ได้รับงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณมาเป็นตัวชี้วัด และการประเมินผลด้วยตนเองของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทุกรายไตรมาส ซึ่งผลจากการประเมินตนเองนี้จะคิดคะแนนในภาพรวม แล้วนำเสนอให้กับคณะกรรมการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบ เพื่อประเมินว่างบประมาณที่จัดสรรไปให้กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ได้ผลงานอยู่ในระดับใด สมควรที่จะได้รับงบประมาณดำเนินการในปีต่อไปจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติราชการในปีต่อไป

3) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์การตรวจสอบอิสระ และเป็นกลาง ประกอบด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีการรายงานผลการปฏิบัติงาน ดังนี้

(1) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

(2) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีตามความจำเป็นและเหมาะสม

(3) รายงานที่ผ่านการพิจารณาตาม 1) และ 2) ให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 238 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย กรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลังและด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี มาตรา 239 กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่ วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มาตรา 240 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กำกับ การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และ
กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(4) ให้คำปรึกษาแนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน
แผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่
หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัย
การเงินการคลังของรัฐ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน
เก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการ
ตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และ (2)
ประกอบด้วยมาตรา 241 ให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง
ตามคำแนะนำของวุฒิสภาโดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
เช่นเดียวกับกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องได้รับ
ความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
และให้นำความในมาตรา 204 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ และมาตรา 205 มาใช้บังคับแก่การ
แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยโดยอนุโลม

การสรรหา การคัดเลือก และการเสนอชื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 242 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม
เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และ
หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และ
ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(2) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

(3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (1) และ (2)

(4) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (3)

มาตรา 243 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 244 ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีเพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าเอกสาร และหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี

มาตรา 245 เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะเข้าตรวจสอบส่วนราชการได้ทุกงาน และโครงการ โดยเฉพาะโครงการที่มีวงเงินสูงๆ และสำหรับโครงการที่มีมูลค่าสูงเกิน 100 ล้านบาทขึ้นไป เช่นกรณี โครงการจัดหาเรือดำน้ำของกองทัพเรือ ซึ่งจัดหาจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีวงเงินสูงถึงลำละ 13,500 ล้านบาท โดยทันทีที่กองทัพเรือจัดแถลงข่าวการจัดหาเรือดำน้ำจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในวันถัดมา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็เข้าไปที่กองทัพเรือ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง งานพัฒนาของกองบัญชาการกองทัพไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เข้าไปตรวจสอบ Spec ที่ใช้ในการสร้างถนน และมาตรฐานการขุดบ่อน้ำ และโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งมีวงเงินสูงมาก จะถูกตรวจสอบความถูกต้องในงานวิศวกรรมการงบประมาณ และคุณภาพของงานเพื่อให้การใช้งบประมาณเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากงบประมาณแผ่นดิน

2. โครงสร้างพันธกิจและอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

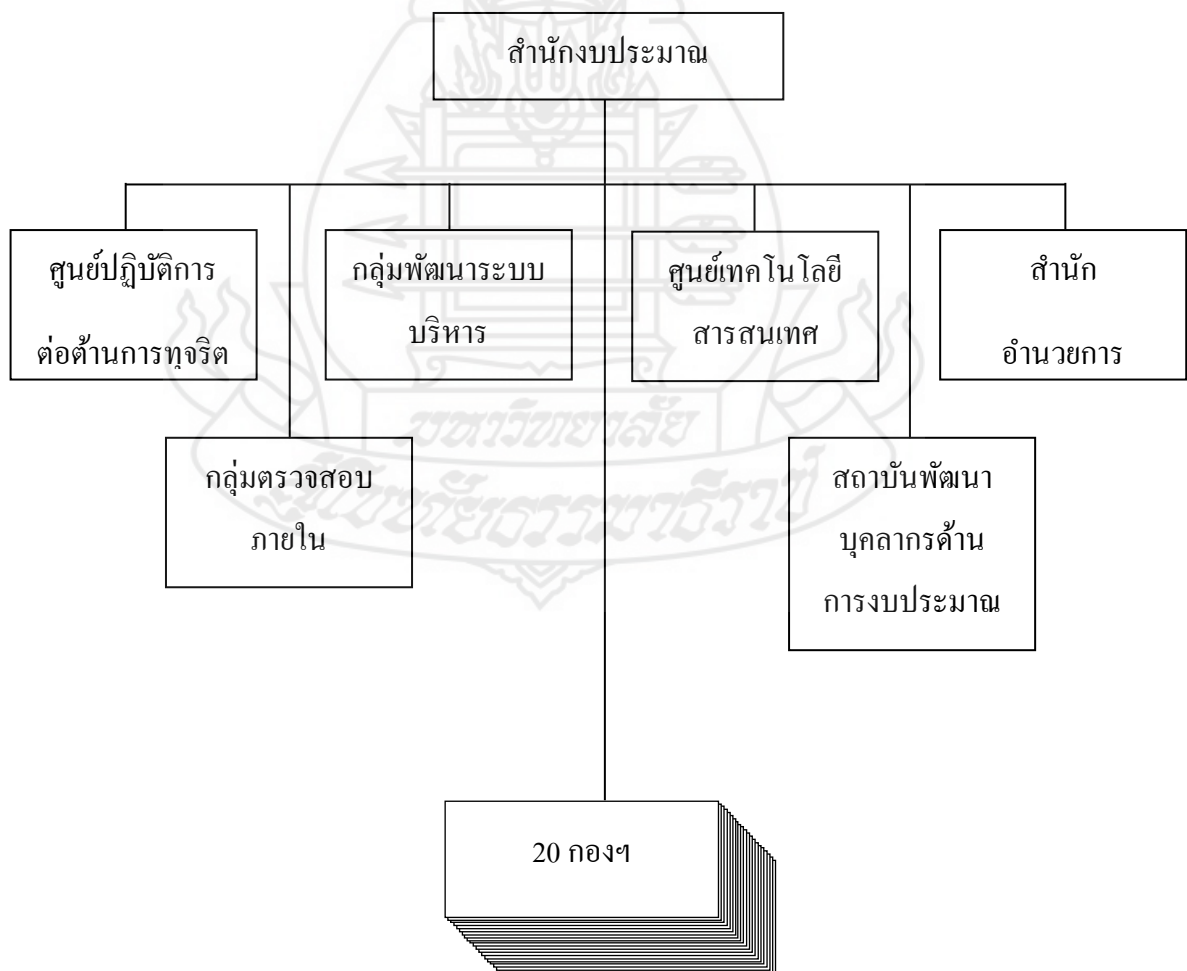
2.1 โครงสร้าง

โครงสร้างการจัดของสำนักงานงบประมาณตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2559 ดังนี้

สำนักงานงบประมาณประกอบด้วย

1. กองยุทธศาสตร์การงบประมาณ
2. กองจัดทำงบประมาณจังหวัดเพื่อการบูรณาการงบประมาณเขตพื้นที่และการบูรณาการ งบประมาณในการบริหารราชการในต่างประเทศ
3. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
4. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
5. กลุ่มตรวจสอบภายใน
6. สำนักอำนวยการ
7. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ
8. สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ
9. กองกฎหมายและระเบียบ
10. กองจัดทำงบประมาณด้านการบริหาร
11. กองจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 1
12. กองจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 2
13. กองจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 1

14. กองจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 2
15. กองจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 3
16. กองจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 4
17. กองจัดทำงบประมาณด้านสังคม 1
18. กองจัดทำงบประมาณด้านสังคม 2
19. กองจัดทำงบประมาณด้านสังคม 3
20. กองจัดทำงบประมาณด้านสังคม 4
21. กองจัดทำงบประมาณองค์การบริหารรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจ
22. กองนโยบายและแผนงบประมาณ
23. กองประเมินผล
24. กองพัฒนาระบบงบประมาณและการจัดการ
25. กองมาตรฐานงบประมาณ
26. กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 1-11



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างสำนักงานงบประมาณ

ตารางที่ 2.1 ภาพรวมกรอบอัตรากำลังข้าราชการสำนักงานประมาณ

ลำดับ	ชื่อตำแหน่ง	ประเภทตำแหน่ง/ระดับตำแหน่ง				รวม
		บริหาร	อำนวยการ	วิชาการ	ทั่วไป	
1	นักบริหาร	8				8
2	ผู้อำนวยการ		19			19
3	นักวิเคราะห์งบประมาณ			657		657
4	นักทรัพยากรบุคคล, นักวิชาการคอมพิวเตอร์			53		53
5	นักจัดการทั่วไป นักวิชาการพัสดุ นิติกร นักวิเทศน์สัมพันธ์			50		50
6	นักวิชาการเงินและบัญชี นักวิชาการ ตรวจสอบภายใน นักประชาสัมพันธ์			10		10
7	เจ้าพนักงานธุรการ เจ้าพนักงานพัสดุ เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี นายช่าง ไฟฟ้า นายช่างศิลป์ นายช่างพิมพ์				118	118
8	วิศวกรโยธา บรรณารักษ์			10		10
	รวม	8	19	780	118	925

ที่มา: ภาพรวมกรอบอัตรากำลัง สืบค้นจาก moc.ocsc.go.th/moc/th/node/454

2.2 วิสัยทัศน์สำนักงานประมาณ

สำนักงานประมาณเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลที่ทันสมัย และเชื่อถือได้

2.3 พันธกิจของสำนักงานประมาณ

2.3.1 เสนอแนะและให้คำปรึกษาแนะนำในด้านการงบประมาณแก่รัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐ

2.3.2 จัดทำงบประมาณรายจ่ายที่สนองต่ออนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล โดยคำนึงถึงวินัยทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

2.2.3 บริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่าให้บรรลุเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนที่กำหนดไว้

2.3.4 ติดตามประเมินผลและรายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

2.4 อำนาจหน้าที่

2.4.1 ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.4.2 เสนอแนะนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนนโยบายแห่งรัฐและแนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมในระดับชาติต่อคณะรัฐมนตรี

2.4.3 ให้คำปรึกษาแนะนำในการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับการงบประมาณแก่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ

2.4.3 จัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยคำนึงถึงวินัยทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

2.4.5 จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

2.4.6 จัดทำข้อเสนอเพิ่มหรือลดการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์และกำลังเงินของแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

2.4.7 บริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า ให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนที่กำหนดไว้

2.4.8 ติดตามผล ประเมินผล และรายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี

2.4.9 จัดทำรายงานการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

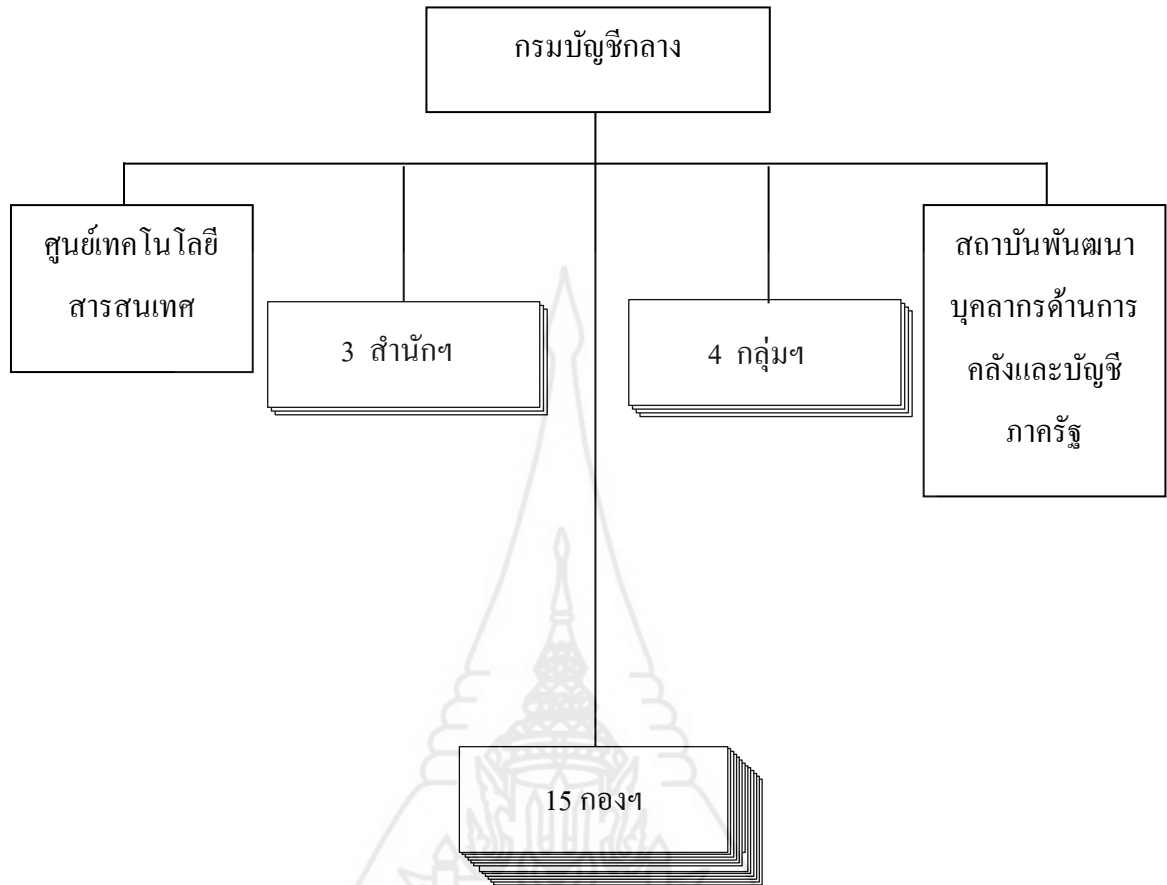
2.4.10 เสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในด้านการงบประมาณ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.4.11 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

3. โครงสร้าง พันธกิจ และอำนาจหน้าที่ของ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

3.1 โครงสร้างของกรมบัญชีกลาง ประกอบด้วย

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคดี
4. กองแผนงาน
5. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ
6. สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการคลังและบัญชีภาครัฐ
7. กองกฎหมาย
8. กองระบบการคลังภาครัฐ
9. กองค่าตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล
10. กองการเงินการคลังภาครัฐ
11. กองละเมิดและแพ่ง
12. สำนักงานคลังเขต 1 – 9
13. กองตรวจสอบภาครัฐ
14. กองการพัสดุภาครัฐ
15. กองสวัสดิการรักษายาบาล
16. กองบัญชีภาครัฐ
17. สำนักงานคลังจังหวัด 76 จังหวัด
18. กลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ
19. กลุ่มพัฒนาระบบลูกจ้าง
20. กลุ่มตรวจสอบภายใน
21. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
22. กองบริหารการรับ - จ่ายเงินภาครัฐ
23. กองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ
24. กองบริการการเบิกจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ



ภาพที่ 2.4 โครงสร้างกรมบัญชีกลาง



ตารางที่ 2.2 ภาพรวมกรอบอัตรากำลังข้าราชการกรมบัญชีกลางภาพรวมกรอบอัตรากำลัง

ลำดับ	ชื่อตำแหน่ง	ประเภทตำแหน่ง/ระดับตำแหน่ง				รวม
		บริหาร	อำนวยการ	วิชาการ	ทั่วไป	
1	นักบริหาร	5				5
2	ผู้อำนวยการ		100			100
3	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน			4		4
4	นักวิชาการคอมพิวเตอร์ นักจัดการงานทั่วไป นักบริหารทรัพยากรบุคคล นักวิชาการพัสดุ นักวิชาการคลัง นักบัญชี			1,124		1,124
5	นิติกร นักวิชาการเงินและบัญชี นักวิชาการตรวจสอบภายใน นัก ประชาสัมพันธ์ นักวิชาการโสตทัศนศึกษา บรรณารักษ์			327		327
6	เจ้าพนักงานธุรการ เจ้าพนักงานพัสดุ เจ้าหน้าที่การคลัง เจ้าพนักงาน การเงินและบัญชี				419	419
7	เจ้าพนักงานคูเงิน เจ้าพนักงานโสต ทัศนศึกษา เจ้าพนักงานคอมพิวเตอร์ นายช่างศิลป์				15	15
	รวม	5	100	1,455	437	1,994

ที่มา: ภาพรวมกรอบอัตรากำลัง สืบค้นจาก moc.ocsc.go.th/moc/th/node/465

3.2 วิสัยทัศน์

กำกับดูแลและบริหารการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.3 พันธกิจ

3.3.1 กำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติด้านกฎหมายการคลัง การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ การตรวจสอบภายใน ค่าตอบแทนสวัสดิการ เงินนอก

งบประมาณลูกจ้าง และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกับการรักษาวินัย และความยั่งยืนทางการคลัง

3.3.2 บริหารเงินสศภาครัฐ บริหารรายรับ – รายจ่าย ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย

3.3.3 สนับสนุนการบริหารเศรษฐกิจการคลังในส่วนภูมิภาค

3.3.4 พัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรภาครัฐทางด้านการบริหารการเงิน ภาครัฐ

3.3.5 เป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศทางการคลัง

3.4 อำนาจหน้าที่

3.4.1 ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารการคลังของประเทศในด้านการบริหารเงินคลัง ต่อกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรี

3.4.2 ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและหลักเกณฑ์ด้านการเงินการคลัง การบัญชีการพัสดุภาครัฐ และการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ

3.4.3 ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดคน โยบายและมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐ

3.4.4 ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดคน โยบายและมาตรฐาน การกำกับดูแล และการพัฒนาเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในภาครัฐ

3.4.5 ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐในความรับผิดชอบของกรม รวมทั้งติดตามการดำเนินงานและการบริหารด้านการคลัง เพื่อประกอบการพิจารณาเสนอนโยบายด้านการคลังของประเทศ

3.4.6 ควบคุม ดูแล และตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐ การก่อหนี้ผูกพัน การนำเงินส่งคลัง และการถอนคืนเงินรายได้ของส่วนราชการ รวมทั้งพิจารณาทำความตกลงในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามที่ส่วนราชการขอทำความตกลง

3.4.7 ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคลัง

3.4.8 พัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณในด้านกำกับดูแลการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ การทบทวนประสิทธิภาพและความจำเป็นในการดำเนินงานของเงินนอกงบประมาณอย่างเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพรวมทั้งการพัฒนาทุกระเบียบที่เกี่ยวข้องในการกำกับและบริหารเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ

3.4.9 กำหนด ปรับปรุง และพัฒนามาตรฐานค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐ

3.4.10 พัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ และกำกับดูแลการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์

3.4.11 ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ ระบบบัญชี ตลอดจนการจัดทำและวิเคราะห์รายงานการเงินของแผ่นดิน

3.4.12 ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

3.4.13 ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลลูกจ้างของส่วนราชการ

3.4.14 ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายในและการพัสดุภาครัฐ

3.4.15 ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการทางการเงิน การคลัง การบัญชี การพัสดุภาครัฐ การตรวจสอบภายในแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ และการปฏิบัติงานแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ

3.4.16 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4. โครงสร้าง พันธกิจ และอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

4.1 โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 20 สำนัก
4 กลุ่มดังนี้

4.1.1 สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร

4.1.2 สำนักงานเลขานุการ ก.ร.

4.1.3 สำนักบริหารงานกลาง

4.1.4 สำนักพัฒนาบุคลากร

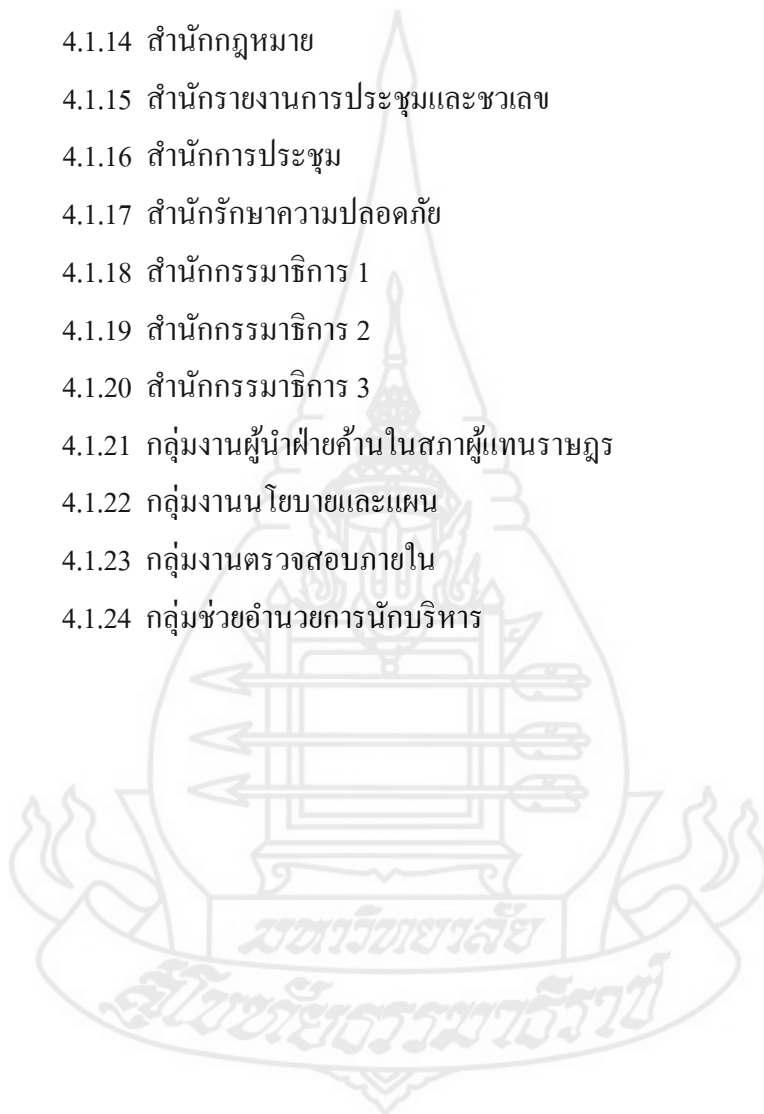
4.1.5 สำนักการคลังและงบประมาณ

4.1.6 สำนักการพิมพ์

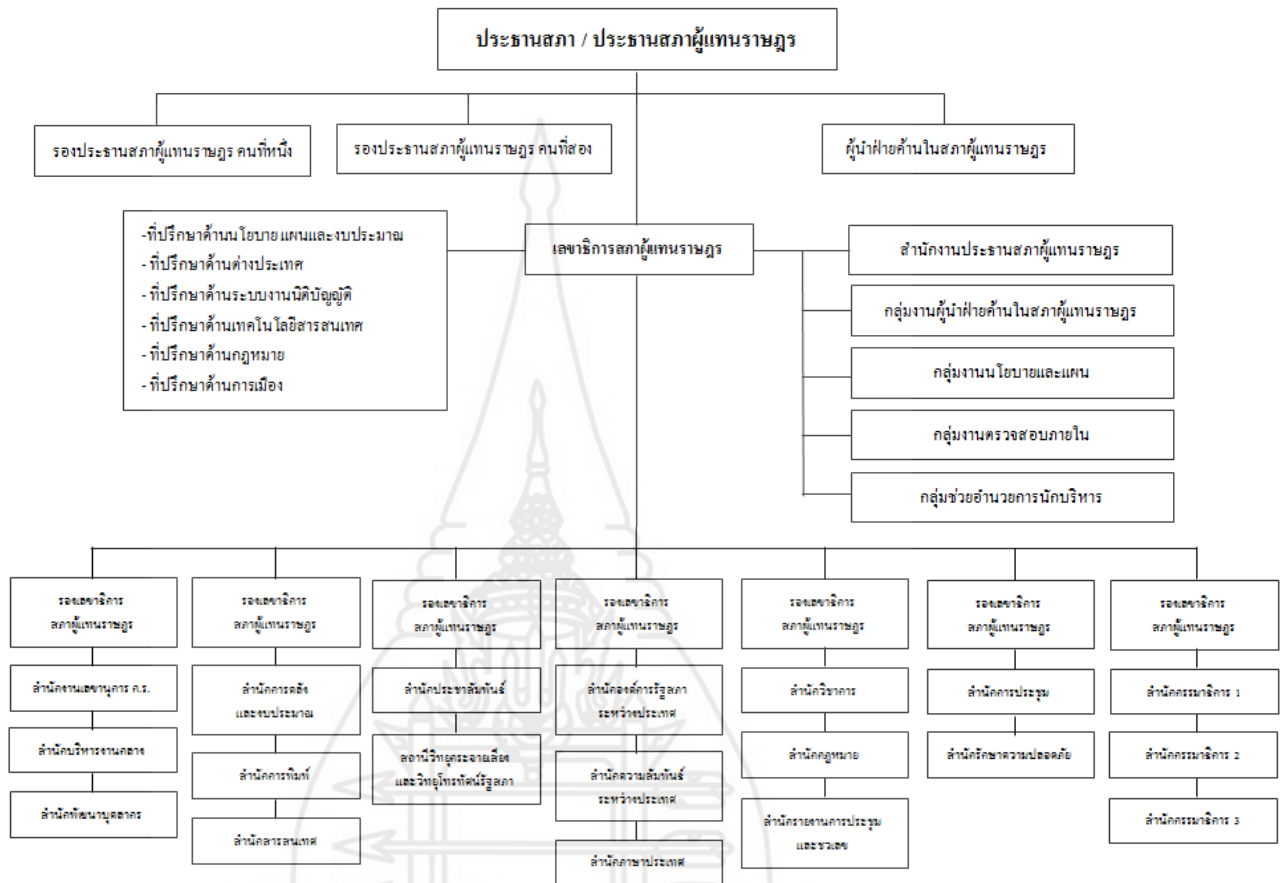
4.1.7 สำนักสารสนเทศ

4.1.8 สำนักประชาสัมพันธ์

- 4.1.9 สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา
- 4.1.10 สำนักงานกิจการรัฐสภาระหว่างประเทศ
- 4.1.11 สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 4.1.12 สำนักภาษาต่างประเทศ
- 4.1.13 สำนักวิชาการ
- 4.1.14 สำนักกฎหมาย
- 4.1.15 สำนักรายงานการประชุมและชวเลข
- 4.1.16 สำนักการประชุม
- 4.1.17 สำนักรักษาความปลอดภัย
- 4.1.18 สำนักกรรมการ 1
- 4.1.19 สำนักกรรมการ 2
- 4.1.20 สำนักกรรมการ 3
- 4.1.21 กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- 4.1.22 กลุ่มงานนโยบายและแผน
- 4.1.23 กลุ่มงานตรวจสอบภายใน
- 4.1.24 กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกนักบริหาร



แผนผังการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
แบ่งเป็น 20 สำนัก 4 กลุ่ม



ภาพที่ 2.5 โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ที่มา: โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สืบค้นจาก www.parliament.go.th

ตารางที่ 2.3 ภาพรวมกรอบอัตรากำลังข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ลำดับ	หน่วยงาน	รวม
1	งานบริหารทั่วไป	8
2	กลุ่มงานที่ปรึกษา	7
3	กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร	11
4	กลุ่มงานนโยบายและแผน กลุ่มงานตรวจสอบภายใน	34
5	สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร	47
6	สำนักงานเลขานุการ ก.ร. สำนักบริหารงานกลาง สำนักพัฒนาบุคลากร	144
7	สำนักการคลังและงบประมาณ	88
8	สำนักการพิมพ์ สำนักรักษาความปลอดภัย สำนักประชาสัมพันธ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์	365
9	สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	85
10	สำนักวิชาการ สำนักสารสนเทศ สำนักการประชุม สำนักกฎหมาย สำนักรายงานการประชุมและชวเลข	447
11	สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 สำนักกรรมการ 3	275
12	สำนักภาษาต่างประเทศ	27
13	กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกบริหาร	3
รวม		1,541

ที่มา: กรอบอัตรากำลังข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สืบค้นจาก www.parliament.go.th

4.2 วิสัยทัศน์

เป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติเพื่อประเทศชาติ และประชาชน

4.3 พันธกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

4.3.1 สนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

4.3.2 สนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติในเวทีประชาคมอาเซียนและรัฐสภาระหว่างประเทศ

4.3.3 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และพัฒนาประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

4.4 อำนาจหน้าที่

4.4.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ฝายรัฐสภา พ.ศ. 2544 กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา

4.4.2 อำนาจหน้าที่ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มอบหมาย ให้สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

5. โครงสร้าง พันธกิจ และอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

5.1 โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา แบ่งออกเป็น 18 สำนัก 2 กลุ่มงาน ดังนี้

- 1) สำนักประชาสัมพันธ์
- 2) สำนักการต่างประเทศ
- 3) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 4) สำนักภาษาต่างประเทศ
- 5) สำนักการพิมพ์
- 6) สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- 7) สำนักรายงานการประชุมและชวเลข
- 8) สำนักงานประธานวุฒิสภา
- 9) สำนักวิชาการ
- 10) สำนักการประชุม
- 11) สำนักกรรมธิการ 1
- 12) สำนักกรรมธิการ 2
- 13) สำนักกรรมธิการ 3
- 14) สำนักกฎหมาย
- 15) สำนักนโยบายและแผน
- 16) สำนักบริหารงานกลาง
- 17) สำนักการคลังและงบประมาณ
- 18) สำนักกำกับและตรวจสอบ
- 19) กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกบริหาร

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

ลำดับ	หน่วยงาน	รวม
9	สำนักกฎหมาย สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	151
10	สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักการพิมพ์	121
11	สำนักนโยบายและแผน	36
รวม		1,033

ที่มา: กรอบอัตรากำลังข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สืบค้นจาก www.parliament.go.th

5.2 วิสัยทัศน์

เป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการส่งเสริมสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ

5.3 พันธกิจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ส่งเสริมและสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

5.4 อำนาจหน้าที่

5.4.1 รับผิดชอบงานด้านวิชาการและธุรการของวุฒิสภา

- 1) งานด้านวิชาการและธุรการในการประชุมวุฒิสภา
- 2) งานด้านวิชาการและธุรการในการประชุมคณะกรรมการ

5.4.2 สนับสนุน ส่งเสริม และเผยแพร่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเฉพาะบทบาทการดำเนินงานทางด้านนิติบัญญัติตามบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ของวุฒิสภา

5.4.3 ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และวิจัยในเรื่องต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาดำเนินการงานของวุฒิสมาชิกตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

5.4.4 ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และวิจัย รวมทั้งการเปรียบเทียบข้อมูลของนานาอารยประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาต่างประเทศของวุฒิสภา

5.4.5 ประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามภารกิจของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา

5.4.6 ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในการสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติงานตามภารกิจของวุฒิสภา เช่น ด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

5.4.7 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่วุฒิสภามอบหมาย

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 ยุพิน บุญวิเศษ (2555) ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงบประมาณและปัญหาการบริหารงบประมาณของโรงเรียนขนาดกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนให้ข้อมูล จำนวน 273 โรงเรียน ได้แก่ ผู้อำนวยการ โรงเรียน หัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ หัวหน้างานการเงินและบัญชี และหัวหน้างานพัสดุ รวมทั้งสิ้น 1,092 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ได้ข้อค้นพบคือ 1) สภาพการบริหารงบประมาณของโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เมื่อพิจารณาจากค่าร้อยละพบว่า ด้านการระดมทรัพยากรและการบริหารสินทรัพย์มีการระดมทรัพยากรสูง และมีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของโรงเรียนต่ำสุด ด้านการงบประมาณมีการดำเนินการจัดทำงบประมาณของโรงเรียนสูงสุดและมีการบริหารงบประมาณประจำปีที่ได้รับจัดสรรจากสพม. ต่ำสุด ด้านการเงินและบัญชีมีการดำเนินการบริหารการเงินสูงกว่าการจัดทำบัญชี 2) ปัญหาการบริหารงบประมาณของโรงเรียนพบว่าในภาพรวมและในแต่ละด้านมีปัญหาอยู่ในระดับน้อยเรียงตามลำดับจากด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดไปถึงต่ำสุด ดังนี้ (1) การระดมทรัพยากรและการบริหารสินทรัพย์ (2) ด้านการงบประมาณ (3) ด้านการพัสดุ (4) ด้านการเงินและบัญชี เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ โรงเรียนขาดแคลนงบประมาณในการลงทุนเพื่อการศึกษา และโรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอกับแผนการใช้จ่ายที่กำหนด

6.2 ชวนชม กิจพันธ์ (2557) ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาปัญหาเสพติดต่อความมั่นคงของชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อ หนึ่ง ศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็น และการจัดสรรงบประมาณ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553 – พ.ศ.2557 สอง ประเมินความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการแก้ไขปัญหาเสพติดและปัญหาอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดของหน่วยงานภาครัฐ สาม เพื่อเสนอแนวทางในการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดของหน่วยงานภาครัฐ ได้ข้อค้นพบคือ 1) แนวทางการจัดสรรงบประมาณในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาเสพติดของหน่วยงานภาครัฐในอนาคต เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาเสพติดมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยเห็นควรให้ลดการจัดสรรงบประมาณในด้านการ “ปราบปราม” ให้น้อยลง

เนื่องจากการปราบปรามไม่ส่งผลดีทั้งทางเศรษฐศาสตร์และทางสถิติ แต่รัฐควรเพิ่มการจัดสรรงบประมาณด้านการ “ป้องกัน” อย่างต่อเนื่อง และผู้วิจัยขอเน้นย้ำในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้กับการป้องกันการส่งผ่านยาเสพติดตามแนวชายแดนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการตัดโอกาสของ “ผู้ผลิต” และ “ผู้ค้า” อันเป็นปัญหาจากภูมิศาสตร์ของประเทศไทย โดยให้มีการเพิ่มจุดตรวจ จุดสกัด และกำลังพลตามแนวชายแดนควบคู่ไปกับการสกัดกั้นการนำเข้าผ่านทางท่าอากาศยานและท่าเรืออย่างเป็นทางการ 2) ควรเปลี่ยนทัศนคติของสังคมไทยต่อผู้ขายยาเสพติดไม่ให้มองบุคคลเหล่านั้นเป็นอาชญากร โดยรัฐอาจจะมีการจัดสรรงบประมาณในการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับบุคคลทั่วไปให้มีการตัดขาด “ผู้ใช้สารเสพติดเป็นครั้งคราว” ออกจากสังคม หรือผลักดันบุคคลเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะส่งผลเสียมากกว่าผลดี นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการยกเลิกการ “บังคับบำบัด” ยาเสพติดทั้งหมด และให้จัดสรรงบประมาณเน้นหนักไปในด้านการเชิญชวนให้มีการ “สมัครใจบำบัด” ให้มากขึ้น เพื่อดำเนินการเปลี่ยนทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้กล้าที่จะมาบำบัดรักษาให้มากขึ้น 3) ปัญหาผู้เสพยาเสพติดอย่างถาวร ควรที่จะเพิ่มงบประมาณในการบำบัดรักษาในด้านนี้ให้มากขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยรัฐควรที่จะสนับสนุนการนำแนวคิดวิธี “การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด” หรือ “Harm Reduction” ซึ่งเน้นการให้บริการสาธารณสุขที่จะลดผลกระทบในทางลบที่เกิดจากการใช้ยาเสพติดและป้องกันอันตรายในการแพร่กระจายของโรคติดต่อ รวมถึงทำให้ผู้เสพยาเสพติดอย่างถาวรกลับมาใช้ชีวิตปกติได้ในที่สุด แนวนโยบายดังกล่าวนี้ควรถูกนำมาใช้เป็นนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของไทยซึ่งตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย รัฐควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการ ศึกษาวิจัยถึงแนวทางการแก้ไขปัญหายาเสพติด ตามหลักนโยบายดังกล่าวรวมถึงนำมาปรับใช้เป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในสังคมไทย เพื่อให้สามารถลดจำนวนผู้ขายยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง รวมถึงส่งผลดีในเชิงปริมาณต่อสถิติการจับกุมยาเสพติดของประเทศไทยอีกด้วย

6.3 ภาคิน คำภูษา (2557) ศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย: ศึกษาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทรัพย์อนันต์ อำเภอท่ามะแซ จังหวัดชุมพร มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อศึกษา หนึ่ง กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทรัพย์อนันต์ มีกระบวนการในการจัดทำอย่างไร ประกอบด้วยวิธีการและขั้นตอนใดบ้าง สอง วิธีการและขั้นตอนกระบวนการจัดทำงบประมาณดังกล่าวมีตัวแสดงใดเป็นผู้มีบทบาท หรือมีส่วนร่วมหลักต่อกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของกระบวนการจัดทำงบประมาณ สาม ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความทับซ้อน หรือเกี่ยวพันกันอย่างไร ได้ข้อค้นพบคือ 1) กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วน

ตำบลทรัพย์อนันต์เริ่มต้นด้วยการทำประชาคมหมู่บ้านแล้วเป็นการทำประชาคมตำบล จากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจโดยการตัดสินใจจัดตั้งงบประมาณขึ้นอยู่กับคณะผู้บริหาร 2) บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายน้อย แต่มีการประชุมกรอบเพื่อต่อรองงบประมาณรายจ่าย 3) ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลทรัพย์อนันต์ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 4) นักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดได้เข้ามามีบทบาทต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากฐานะและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน

6.4 พวงสุรีย์ วรคามิน (2558) ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงบประมาณของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามภายใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 112 โรงเรียน ได้ข้อค้นพบคือ 1) สภาพการบริหารงบประมาณของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) ปัญหาการบริหารงบประมาณของโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง 3) สภาพการบริหารงบประมาณของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีระดับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกัน คือ อยู่ในระดับมาก

6.5 ศิลักษณ์ ปันน่วม (2558) ศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัดมีวัตถุประสงค์เพื่อ หนึ่ง รวบรวมการศึกษาปัญหาอุปสรรคของการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการเพื่อตอบสนองแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด สอง ประมวลและวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการเพื่อตอบสนองแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด สาม เพื่อจัดทำข้อเสนอและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการเพื่อตอบสนองแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ได้ข้อค้น พบคือ 1) ขั้นตอนและคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เพื่อให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญข้อมูลประกอบการวิเคราะห์การจัดทำแผนมีความสมบูรณ์ทุกภาคส่วนให้ความร่วมมือ ควรให้มีการจัดทำคู่มือและสร้างเครื่องมือการวิเคราะห์ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่มีคุณภาพมาตรฐาน จัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสร้างบรรยากาศในการทำงานร่วมกันและประสานงานอย่างใกล้ชิดใน 2 ระดับ คือ ระหว่างหน่วยงานภายในพื้นที่และระหว่างพื้นที่กับส่วนกลาง 2) กระบวนการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการ

ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเพื่อให้ส่วนราชการมีการเตรียมความพร้อม และสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด เอกสารคำชี้แจงครบถ้วนและจัดส่งได้ทันเวลานโยบาย รัฐบาลและยุทธศาสตร์ทุกมิติได้รับการพิจารณาจัดสรรอย่างสอดคล้อง และสมเหตุสมผล ควรมีการจัดตั้งกลไกการทำงานที่เอื้อต่อการบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่ จัดทำรูปแบบหรือต้นแบบ ของเอกสารคำชี้แจงและกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ โดยยึดหลักของความจำเป็น สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ทุกระดับ 3) การบูรณาการการทำงานของกลไก ที่รับผิดชอบ ได้แก่ ทีมบูรณาการกลางเพื่อให้จังหวัดสามารถดำเนินการตามกรอบ หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานต่าง ๆ ที่ทีมบูรณาการกลางกำหนดให้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพ ควรมีให้มีการสร้างร่วมมือ และการประสานงานที่เพิ่มมากขึ้นของทีมบูรณาการกลาง



บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการพัฒนากระบวนการงบประมาณของไทย เพื่อศึกษาถึงปัญหา และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากระบวนการงบประมาณของไทย โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. รูปแบบการวิจัย
 2. การเก็บรวบรวมข้อมูลประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
 4. การวิเคราะห์ข้อมูล
- สำหรับหัวข้อต่างๆ ผู้วิจัยขอแนะนำเสนอตามหัวข้อตามลำดับต่อไป ดังนี้

1. รูปแบบและประเภทการวิจัย

ในการวิจัย เรื่อง การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ผู้วิจัย ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพที่มุ่งเน้นพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย โดยเน้น การวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เชี่ยวชาญ ของสำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

2.1 การเก็บข้อมูลจากเอกสาร

สำหรับข้อมูลทุติยภูมิที่จะจัดเก็บประกอบด้วย แผนยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณแผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานประมาณ แผนยุทธศาสตร์ของกรมบัญชีกลาง แผนการปฏิบัติ ราชการของกรมบัญชีกลาง ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนข้อมูลสถิติต่างๆที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการงบประมาณ แผนการปฏิบัติราชการของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมจากหนังสือ วารสาร นิตยสาร บทความ เว็บไซต์ (Website) ต่างๆ ทั้งอินเทอร์เน็ต (Internet) ของสำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

2.2 การสัมภาษณ์

ในการวิจัย เรื่อง การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

2.2.1 ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานประมาณ

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจงเพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) มา 1 คน คือที่ปรึกษาสำนักงานประมาณ ระดับ 10 เพื่อทำการสัมภาษณ์ คือ นายสมชาย รอดเรือง และเมื่อทำการสัมภาษณ์ที่ปรึกษาสำนักงานประมาณ ระดับ 10 แล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านนี้ ได้เลือกผู้ทรงคุณวุฒิอีก 11 ท่าน ในสำนักงานประมาณ ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องกระบวนการงบประมาณ ให้ผู้วิจัยไปสัมภาษณ์ต่อ ตามห้วงเวลาที่กำหนด

2.2.2 ผู้บริหารระดับสูงของกรมบัญชีกลาง

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจงเพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก มา 1 คน คือ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง เพื่อทำการสัมภาษณ์ คือ นายพรชัย หาญยืนยงสกุล และเมื่อทำการสัมภาษณ์รองอธิบดีกรมบัญชีกลางแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านนี้ ได้เลือกผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 ท่าน ในกรมบัญชีกลาง ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องกระบวนการงบประมาณ ให้ผู้วิจัยไปสัมภาษณ์ต่อตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด

2.2.3 ผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานประมาณ

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก มา 4 คน คือ ระดับผู้อำนวยการในสำนักงานประมาณ เพื่อทำการสัมภาษณ์ คือ นายสาส์ สุขเกิด ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณ เขตพื้นที่ 5 นายพิชัย คุ่มหรั่ง ผู้อำนวยการกองมาตรฐานงบประมาณ 1 นายพนม แฝงฤทธิ์ ผู้อำนวยการส่วนกระทรวงยุติธรรม 1 นางสาวกนกรัตน์ ขุนทอง นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ ปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการกองจัดทำ เขตพื้นที่ 2

2.2.4 ผู้บริหารระดับกลางของกรมบัญชีกลาง

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจงเพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก มา 7 คน คือระดับผู้อำนวยการในกรมบัญชีกลาง เพื่อทำการสัมภาษณ์ คือ นายวรรษัญ เพชรร่วง ผู้อำนวยการกองเงินนอกงบประมาณ นางสาวโมนิกา ดันตยานุบุตร นักวิชาการคลังชำนาญการ นายพรรัชชัญญ์ เอียดแก้ว

นักวิชาการคลังชำนาญการ นางสาวบังอร มุกดาอุดม ผู้อำนวยการกองแผน นางสาวสุดจิตร์ ลากเลิศสุข ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ นางน้ำฝน ทศพลคำเกิง นักวิชาการคลังชำนาญการ นางสาวนริศรา ขุนทด นักบัญชีชำนาญการพิเศษ

2.2.5 นักวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก มา 7 คน คือ นักวิเคราะห์งบประมาณ/ผู้อำนวยการส่วนจัดทำงบประมาณ เพื่อทำการสัมภาษณ์ คือ นายสังัด บุญเต็ม นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ นางสาวพัชรภรณ์ สิทธิพงษ์ นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ นางสาวอมรรัตน์ ดาวเรือง นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ นางสาวศิริวรรณ วัชรพงศ์ นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ นายสมชาย พิลึก นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ นายน้อง เจริญนาค ผู้อำนวยการส่วนจัดทำงบประมาณ กลาโหม 1 นายพลากร ม่วงพันธ์ ผู้อำนวยการส่วนจัดทำงบประมาณกลาโหม 2

2.2.6 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนของกรมบัญชีกลาง

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก มา 1 คน คือ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนในกรมบัญชีกลาง เพื่อทำการสัมภาษณ์ คือ นางสาวรจนา คุณเจริญไพศาล นักวิชาการคลังชำนาญการ

2.2.7 ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก มา 1 คน คือ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำการสัมภาษณ์ คือ นางพรพิศ เพชรเจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อทำการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เลือกผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 ท่าน ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องกระบวนการงบประมาณให้ผู้วิจัยไปสัมภาษณ์ต่อ ตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด

2.2.8 กลุ่มงานนโยบายและแผนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก มา 2 คน คือ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ ดร.ศุภพรรัตน์ สุขพุ่มและผู้บังคับบัญชาสำนักงบประมาณ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ นายนพรัตน์ ทวี เพื่อทำการสัมภาษณ์

2.2.9 ผู้บริหารระดับสูงของสำนักเลขาธิการวุฒิสภา

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจงเพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก มา 1 คน คือ เลขาธิการวุฒิสภา หรือรองเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อทำการสัมภาษณ์ คือ นายสุรรัตน์ หวังต่อลากร รองเลขาธิการวุฒิสภา และเมื่อทำการสัมภาษณ์ รองเลขาธิการวุฒิสภาแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เลือกผู้ทรงคุณวุฒิ

อีก 2 ท่าน ในสำนักเลขาธิการวุฒิสภาที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องกระบวนการงบประมาณให้ผู้วิจัยไปสัมภาษณ์ต่อตามหัวระยะเวลาที่กำหนด

2.2.10 ผู้อำนวยการสำนักของสำนักเลขาธิการวุฒิสภา

ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจงเพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก มา 2 คน คือ ผู้บังคับบัญชา กลุ่มงานบัญชี คือ นางสาวศิริพร สมบัติศิริ และที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ คือ นางสาวมาลี พิลาหอม เพื่อทำการสัมภาษณ์

3. เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือการวิจัยมี 2 ส่วน คือ แบบสัมภาษณ์ และเอกสาร มีรายละเอียดดังนี้

3.1 แบบสัมภาษณ์

เป็นชุดคำถามที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการสอบถาม ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิดและบันทึกคำตอบของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยจะใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interviewer) เป็นการสัมภาษณ์ในเชิงลึก (In – depth Interview) กับผู้บริหารของระดับสูงสำนักงบประมาณ ผู้บริหารระดับสูงของกรมบัญชีกลาง ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กับผู้บริหารระดับกลางของสำนักงบประมาณ ผู้บริหารระดับกลางของกรมบัญชีกลาง ผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยแบบสัมภาษณ์จะเน้นประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ การพัฒนากระบวนการงบประมาณของไทยในระบบเดิม และความต้องการการพัฒนากระบวนการงบประมาณของไทยในระบบใหม่

3.2 เอกสาร

โดยการรวบรวมข้อมูลในด้านขั้นตอน กระบวนการในการดำเนินการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารของสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data)

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้น ผู้วิจัยจะนำข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ โดยเน้นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับมาโดยทำการสัมภาษณ์บุคคลจากทั้ง 4 หน่วยงาน (สำนักงานประมง กรมบัญชีกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา) แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นของข้อมูลที่ได้รับจากนั้นผู้วิจัยจะวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยจัดกลุ่มตามกรอบของกระบวนการงบประมาณของไทย ซึ่งประกอบไปด้วยการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณและการบริหารงบประมาณ รวมถึงการนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดมาใช้ในการวิเคราะห์



บทที่ 4

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

- 4.1 ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย
- 4.2 ผลการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย
- 4.3 การเสนอแนวทางการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

ซึ่งการวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เกิดจากการที่ผู้ให้สัมภาษณ์/ผู้ให้ข้อมูลในมิติต่างๆ จาก 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นผู้ให้ข้อมูลและผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลแบบองค์รวม ได้ดังนี้

4.1 ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

4.1.1 การวิเคราะห์การจัดเตรียมงบประมาณ

1) การวิเคราะห์การกำหนดปฏิทินงบประมาณการกำหนดปฏิทินงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และเพิ่มเติมได้กำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ มีอำนาจกำหนดปฏิทินงบประมาณประจำปี โดยเสนอผ่านนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ โดยในแต่ละปีปฏิทินงบประมาณ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานงบประมาณจะประกาศปฏิทินงบประมาณประจำปี เพื่อให้ทุกส่วนราชการปฏิบัติตามปฏิทินงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำคำของบประมาณ การส่งคำของบประมาณประจำปีให้กับสำนักงานงบประมาณ การปรับปรุงงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1, 2 และ 3 วุฒิสภา วาระที่ 1, 2 และ 3 การทูลเกล้าฯ เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย แต่ทุกๆ ปีที่ผ่านมา มักจะมีการประกาศแก้ไขปฏิทินงบประมาณอยู่เสมอ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของส่วนราชการ

ในที่นี่ จะขอยกตัวอย่างปฏิทินงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. 2562 เป็นกรณีศึกษา ซึ่งสำนักงานงบประมาณได้กำหนดให้มีการมอบนโยบายการจัดทำคำของบประมาณ พ.ศ.2562 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2560 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็คเมืองทองธานี อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี โดยมีนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นผู้มอบนโยบาย และ

มีการแถลงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ 6 ยุทธศาสตร์ และ 1 รายการ โดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการได้นำไปจัดทำคำของบประมาณประจำปี พ.ศ.2562 และได้กำหนดปฏิทินงบประมาณตามตาราง

ตารางที่ 4.1 ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

กระบวนการ	ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	ขั้นตอนและกิจกรรม
การทบทวนและวางแผนงบประมาณ	1	13 มิ.ย.60	คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562
	2	14 มิ.ย. – ก.ย.60	สำนักงบประมาณ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น พิจารณาทบทวนและปรับปรุงข้อมูล เพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ดังนี้ 1. เป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จ ของกระทรวงและหน่วยงาน 2. ฐานข้อมูลประมาณการรายรับและรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว และโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์
	3	14 มิ.ย.– 28 ก.ค.60	สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ที่สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2579) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2558 – 2564) นโยบายของรัฐบาล แนวทางการจัดทำงบประมาณ ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และกรอบแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่
	4	1 ส.ค.60	คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ.2562
	5	16 ส.ค.60	นายกรัฐมนตรี มอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562
	6	1 ส.ค. – 10 พ.ย.60	การจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ (Area) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 โดยหน่วยงานกลางและหน่วยงานในพื้นที่ร่วมกันพิจารณา วิเคราะห์ ศักยภาพ และความต้องการของพื้นที่ ให้ได้ข้อสรุป เพื่อนำเสนอคณะกรรมการฯ คณะต่างๆ พิจารณากลับกรอง และคณะกรรมการบูรณาการของกระทรวงพิจารณาบูรณาการงบประมาณของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่ (Area)
	7	2 – 13 ต.ค.60	สำนักงบประมาณ พิจารณาทบทวนและกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

กระบวนการ	ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	ขั้นตอนและกิจกรรม
การทบทวนและวางแผนงบประมาณ	8	17 ต.ค.60	คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562
	9	ต.ค. – พ.ย.60	ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำรายงานส่งสำนักงบประมาณ ดังนี้ 1. ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ.2560 2. การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ.2560 (PART)
	10	18 ต.ค. – 7 ธ.ค.60	คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 พิจารณากำหนดขอบเขตและเป้าหมายของแผนงานบูรณาการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่ (Area) และจัดทำข้อเสนอของงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และส่งสำนักงบประมาณ
	11	21 – 24 พ.ย.60	1. รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มอบนโยบายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 เบื้องต้น (Pre-Ceiling)
		24 พ.ย. – 7 ธ.ค.60	2. ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 เบื้องต้น (Pre-Ceiling) ให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560 – 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายของรัฐบาลและแนวทางการจัดทำงบประมาณตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตามรูปแบบที่สำนักงบประมาณกำหนด เสนอรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด พิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ให้เริ่มบันทึกข้อมูลรายละเอียดค่าขอในระบบ e – Budgeting ได้ตั้งแต่วันที่ 24 พ.ย.60
	12	8 - 27 ธ.ค.60	สำนักงบประมาณ พิจารณาข้อเสนอเบื้องต้น (Pre – Ceiling) และสรุปรายงาน นายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ ดังนี้ 1. งบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 2. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 เบื้องต้น (Pre – ceiling) ของกระทรวง/หน่วยงาน
	13	27 ธ.ค. 60 – 10 ม.ค. 61	กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันพิจารณาประมาณการรายได้ กำหนดนโยบาย วงเงิน และ โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562
	14	16 ม.ค.61	คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบาย วงเงิน และ โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562
	15	24 พ.ย.60 – 25 ม.ค.61	ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ที่สอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 โดยบูรณาการงบประมาณในมิติ นโยบายสำคัญของรัฐบาลและมิติพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาภาค จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำข้อเสนอของงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และงบประมาณตามข้อเสนอเบื้องต้น (Pre – Ceiling) ของหน่วยงานไปใช้ประกอบการจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 และประมาณการรายได้ประจำปีฯ เสนอรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด พิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงบประมาณ
	การจัดทำงบประมาณ		

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเภท	ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	ขั้นตอนและกิจกรรม
การจัดทำงบประมาณ	16	26 ม.ก. – 5 เม.ย.61	สำนักงานประมาณ พิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี
	17	10 เม.ย.61	คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 และมอบให้สำนักงานประมาณ ไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรค 2
	18	11 เม.ย. – 4 พ.ค.61 11 – 27 เม.ย.61	การรับฟังความคิดเห็นเรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 1. สำนักงานประมาณ ประสานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น พิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ภายในกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนด และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรค 2
การจัดทำงบประมาณ		30 เม.ย. – 4 พ.ค.61	2. สำนักงานประมาณ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 และนำเสนอคณะรัฐมนตรี
	19	8 พ.ค.61	คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอร่างพระบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562
	20	9 – 25 พ.ค.61	สำนักงานประมาณ จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และเอกสารประกอบงบประมาณ เพื่อนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ
การอนุมัติงบประมาณ	21	28 พ.ค.61	คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 และเอกสารประกอบงบประมาณ เพื่อนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ
	22	7 มิ.ย. 61	ฝ่ายนิติบัญญัติ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ในวาระที่ 1
	23	30 ส.ค.61	ฝ่ายนิติบัญญัติ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ในวาระที่ 2 - 3
	24	7 ก.ย.61	สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศบังคับใช้กฎหมายต่อไป

และต่อมาสำนักงานประมาณได้ปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ดังนี้

4.1.2 การปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562

1) เพื่อให้กระบวนการวางแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาคมีระยะเวลาดำเนินการที่เหมาะสม และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำมาใช้เป็นกลไกสำคัญในการบูรณาการงบประมาณระหว่างมิตินโยบาย (Agenda) และมติหน่วยงาน (Function) กับมติพื้นที่ (Area)

ขั้นตอนและกิจกรรม	เดิม	ใหม่
การทบทวนและวางแผน		
<ul style="list-style-type: none"> ➢ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำคำขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 เบื้องต้น (Pre-Ceiling) 	5 – 18 ต.ค.60	24 พ.ย. – 7 ธ.ค.60
<ul style="list-style-type: none"> ➢ สำนักงานประมาณ พิจารณาข้อเสนอเบื้องต้น (Pre-Ceiling) ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และข้อเสนองบประมาณเบื้องต้นของกระทรวง/หน่วยงาน เสนอ นายกรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ 	19–31 ต.ค.60	8 - 27 ธ.ค.60
<ul style="list-style-type: none"> ➢ คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายฯ วงเงิน และโครงสร้างงบประมาณ 	26 ธ.ค.60	16 ม.ค.61
การจัดทำงบประมาณ		
<ul style="list-style-type: none"> ➢ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำรายละเอียดคำขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ส่งสำนักงานประมาณ 	27 ธ.ค.60 – 1 ก.พ.61	24 พ.ย.60 – 25 ม.ค.61

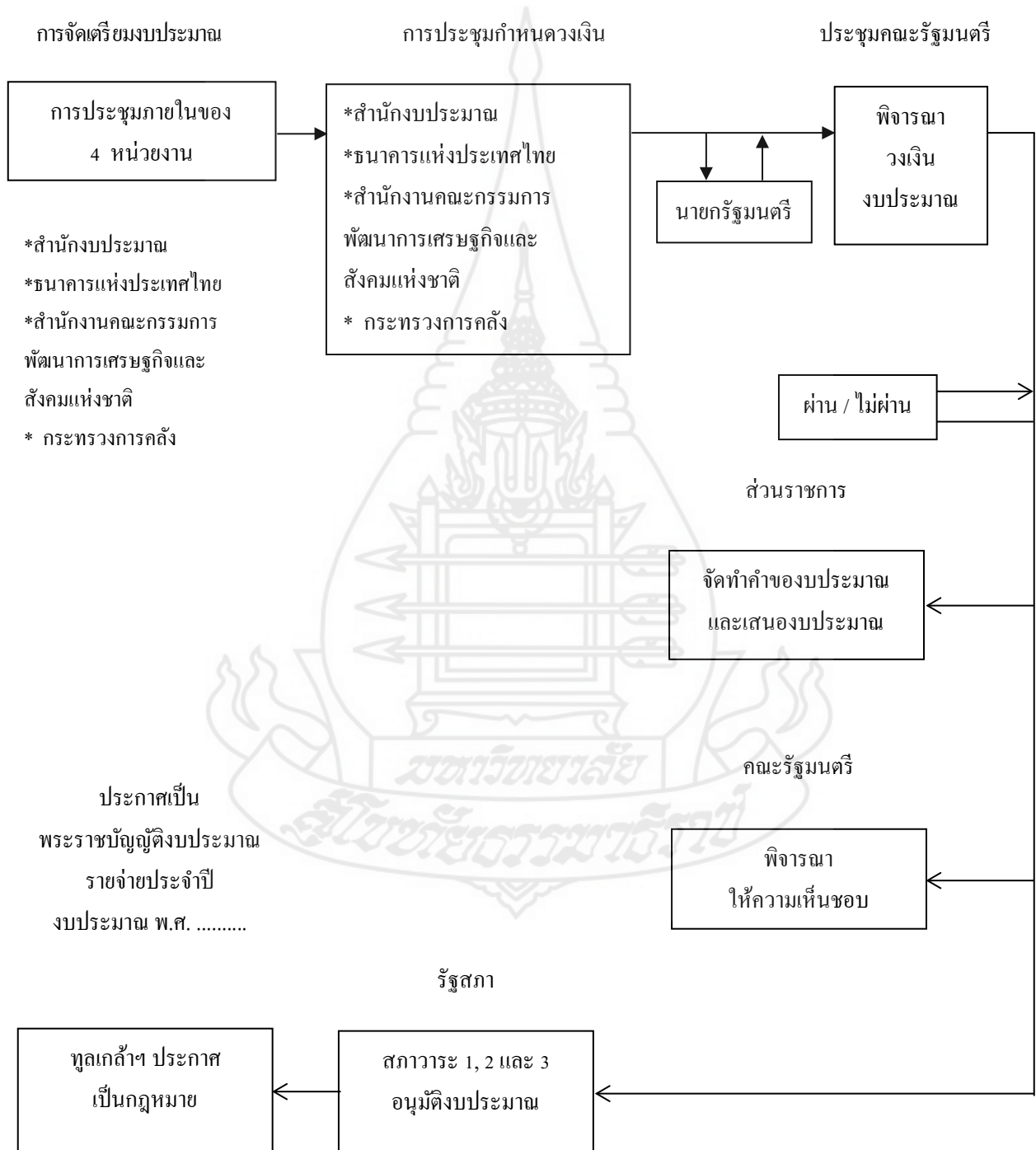
ผลจากการปรับปรุงปฏิทินได้ส่งผลต่อส่วนราชการ คือเมื่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นจัดทำรายละเอียดคำขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ส่งสำนักงานประมาณเร็วขึ้น มีผลให้ส่วนราชการมีเวลาในการจัดทำคำขออนุมัติงบประมาณน้อยลง ทำให้มีโอกาสทบทวนข้อบกพร่องในการจัดทำคำขออนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณอย่างจำกัด ส่งผลให้การจัดทำงบประมาณไม่พัฒนาเท่าที่ควร และจากยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 ได้กำหนดไว้ 6 ยุทธศาสตร์ และ 1 รายการดังนี้ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของคน ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำ และสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และรายการคำดำเนินการ

ภาครัฐ เนื่องจากการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีเป็นเรื่องใหม่ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการคิดงานและงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ อีกทั้งยังต้องนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล ในเรื่องการบูรณาการงบประมาณกลุ่มจังหวัดที่รัฐบาลต้องการขับเคลื่อนความเจริญไปสู่กลุ่มจังหวัดและภูมิภาค ทำให้การคิดงาน/โครงการ ต้องใช้เวลาในการคิดวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านต่างๆ ความพร้อมในด้านโครงการ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ ซึ่งเรื่องใหม่ๆ เหล่านี้เป็นความท้าทาย เจ้าหน้าที่ทางงบประมาณของทุกส่วนราชการเนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ อาจทำให้เห็นในแง่มุมต่างๆ ไม่ครบถ้วน และบางโครงการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือขอประชามติจากท้องถิ่นเสียก่อน จึงทำให้การจัดทำงบประมาณด้านโครงการ ค่าเช่าออกไปส่งผลการส่งคำของบประมาณ ไปยังสำนักงบประมาณที่กำหนดห้วงเวลาไว้ชัดเจน และเมื่อปฏิทินงบประมาณถูกกำหนดให้ส่งเร็วขึ้น ยังมีผลต่อความรอบคอบในการจัดทำงบประมาณ สำหรับโครงการที่ของบประมาณจากสำนักงบประมาณ อาจจะไม่พร้อมในการดำเนินโครงการ เช่น ไม่ได้วิเคราะห์ผลการเบิกจ่ายที่ผ่านมา ขาดความเชื่อมโยงในเรื่องโครงสร้าง แผนงาน โครงการ และในบางครั้งไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ด้านยุทธศาสตร์ ผลจากข้อจำกัดดังกล่าว อาจทำให้โครงการต่างๆ ผ่านการพิจารณาโดยไม่รอบคอบ อาจทำให้โครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

2) การวิเคราะห์การกำหนดวงเงิน การกำหนดวงเงินในแต่ละปีก่อนเริ่มกระบวนการงบประมาณของปีถัดไป ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง จะประชุมเพื่อกำหนดวงเงินในปีงบประมาณต่อไป เพื่อทบทวนการกำหนดวงเงินในปีที่ผ่านมาว่า มีปัญหาในเรื่องใดบ้าง ทั้งรายได้ที่เข้ามาและรายจ่ายที่จัดสรรให้กับส่วนราชการต่างๆ ความต้องการงบประมาณคร่าวๆ ของรัฐบาล ซึ่งมีผลผูกพันมาจากปีก่อนๆ ในเรื่องนโยบายสาธารณะ ภาระผูกพันงบประมาณที่มีผลต่อเนื่อง (โครงการผูกพันข้ามปีงบประมาณ) ปัญหาใหม่ที่ประเทศเผชิญอยู่ นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ และนโยบายใหม่ของรัฐบาล เพื่อกำหนดวงเงินว่าในปีนั้นจะตั้งงบประมาณขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล ซึ่งส่วนใหญ่รัฐบาลจะตั้งงบประมาณแบบขาดดุล คือต้องกู้เงินมาไว้ในเนื้องบประมาณปีต่อไป เพื่อนำไปใช้ในนโยบายสาธารณะของรัฐบาล และบางส่วนนำไปใช้หนี้ที่รัฐบาลก่อนได้กู้ยืมมา ปัจจัยสำคัญในการตั้งงบประมาณแบบขาดดุล สมดุล และเกินดุล ขึ้นอยู่กับการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายใหม่ๆ ภาระหนี้สินที่ต้องชำระรายปี ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ แผนบริหารราชการของรัฐบาล โดย

สำนักงานประมาณ จะรวบรวมข้อมูลและตัวเลขเงินที่กำหนดเสนอต่อ นายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แสดงดังรูปภาพ

การกำหนดวงเงินประจำปี



ภาพที่ 4.1 การกำหนดวงเงินประจำปี

ขั้นตอนการจัดทำค่าของงบประมาณ Pre-ceiling ประจำปีงบประมาณ พ.ศ..

1. ทบทวนกิจกรรม ผลผลิต/โครงการ งบประมาณ MTEF(ปี)>ขอเพิ่ม/แก้ไขผลผลิต/โครงการตามโครงสร้างใหม่ (ปี)
2. พิจารณาผลผลิต/โครงการ ตามที่ส่วนราชการประสานแจ้งเจ้าหน้าที่จัดทำงบประมาณด้านต่าง ๆ > กำหนดรหัสผลผลิต/โครงการ
3. ปรับปรุงทะเบียนสายยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ (ทะเบียนยุทธศาสตร์ แผนงาน)>ทะเบียนผลผลิต/โครงการและรายละเอียดประกอบ
4. จัดทำค่าของงบประมาณ Pre-ceiling ในระบบ e-Budgeting: ระบบวางแผนงบประมาณ
 - 1.1 โยกข้อมูลเงินงบประมาณระดับรายการ (พ.ร.บ.) ของปีก่อนหน้า (งบดำเนินงานและภาระผูกพัน) >ทบทวน MTEF>กระทบยอดเงินงบประมาณระดับรายการไประดับกิจกรรม (MTEF)
 - 1.2 ทบทวนทะเบียนรายการ >กำหนดรายละเอียดข้อมูลหลัก >เชื่อมโยงกิจกรรมกับสายยุทธศาสตร์จัดสรร และสายนโยบาย
 - 1.3 พิมพ์รายงานเพื่อตรวจสอบความครบถ้วนข้อมูล
 - 1.4 บันทึกข้อมูลของปีงบประมาณ พ.ศ. >กระทบยอดเงินงบประมาณระดับรายการไประดับกิจกรรม
 - 1.5 พิมพ์รายงานเพื่อเปรียบเทียบข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. กับปี พ.ศ.
 - 1.6 นำส่งข้อมูล(Sign Off) ผู้รับผิดชอบ: ส่วนราชการ
5. จัดทำค่าของงบประมาณ Pre-ceiling ในระบบ e-Budgeting: ระบบการจัดทำค่าของงบประมาณ
 - 5.1 โยกข้อมูลเงินงบประมาณจากระบบวางแผนงบประมาณระดับรายการ และระดับกิจกรรมจากระบบวางแผนงบประมาณ
 - 5.2 พิมพ์รายงานตรวจสอบเปรียบเทียบปีงบประมาณ พ.ศ. กับปี พ.ศ.....
 - 5.3 นำส่งข้อมูลผู้รับผิดชอบ: ส่วนราชการ

6. พิจารณาคำของงบประมาณ Pre-ceiling ในระบบ e-Budgeting: ระบบการพิจารณางบประมาณ

6.1 พิจารณาคำของงบประมาณ Pre-ceiling ตามกรอบคำของงบประมาณเบื้องต้น เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

6.2 กระทบยอดเงินงบประมาณ

6.3 ถอนข้อมูลคำของงบประมาณ Pre-ceiling หลังจากเสนอนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว เพื่อให้ส่วนราชการสามารถนำไปใช้จัดทำคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ผู้รับผิดชอบ: นักวิเคราะห์งบประมาณ สำนักจัดทำงบประมาณด้านต่างๆ

3) การวิเคราะห์การจัดทำคำของงบประมาณ การจัดทำคำของงบประมาณเป็นขั้นตอนสำคัญของส่วนราชการที่จะนำงบประมาณไปใช้ตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีตามที่ส่วนราชการได้วางแผนงานไว้ ในขั้นของการจัดทำคำของงบประมาณนี้ สำนักงบประมาณจะกราบเรียนเชิญนายกรัฐมนตรี มาเป็นผู้ให้นโยบายการจัดทำคำของงบประมาณประจำปีแก่ส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดสรรงบประมาณ ตามแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณประจำปีนั้นๆ แผนยุทธศาสตร์ 20 ปี ของรัฐบาล นโยบายใหม่ของรัฐบาล เช่น การจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการให้กับกลุ่มจังหวัด การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานงบประมาณแบบบูรณาการ เช่น งบประมาณในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด งานป้องกันโรคเอดส์ งบประมาณบูรณาการเรื่องน้ำ ซึ่งในแต่ละปีนโยบายของรัฐบาล จะแตกต่างกันออกไป การจัดทำคำของงบประมาณในปัจจุบัน โดยปกติจะยึดถือเอาตัวเลขงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาเป็นตัวตั้ง แล้วคิดเพิ่มเพื่อไว้ 7 – 8% ของงบประมาณปีที่ล่วงแล้ว ทำเป็นคำของงบประมาณในปีที่เสนอขอเพิ่มเติมด้วยงบประมาณตามที่ส่วนราชการคิดริเริ่ม รวมกันออกมาเป็นงบประมาณในปีที่เสนอขอ

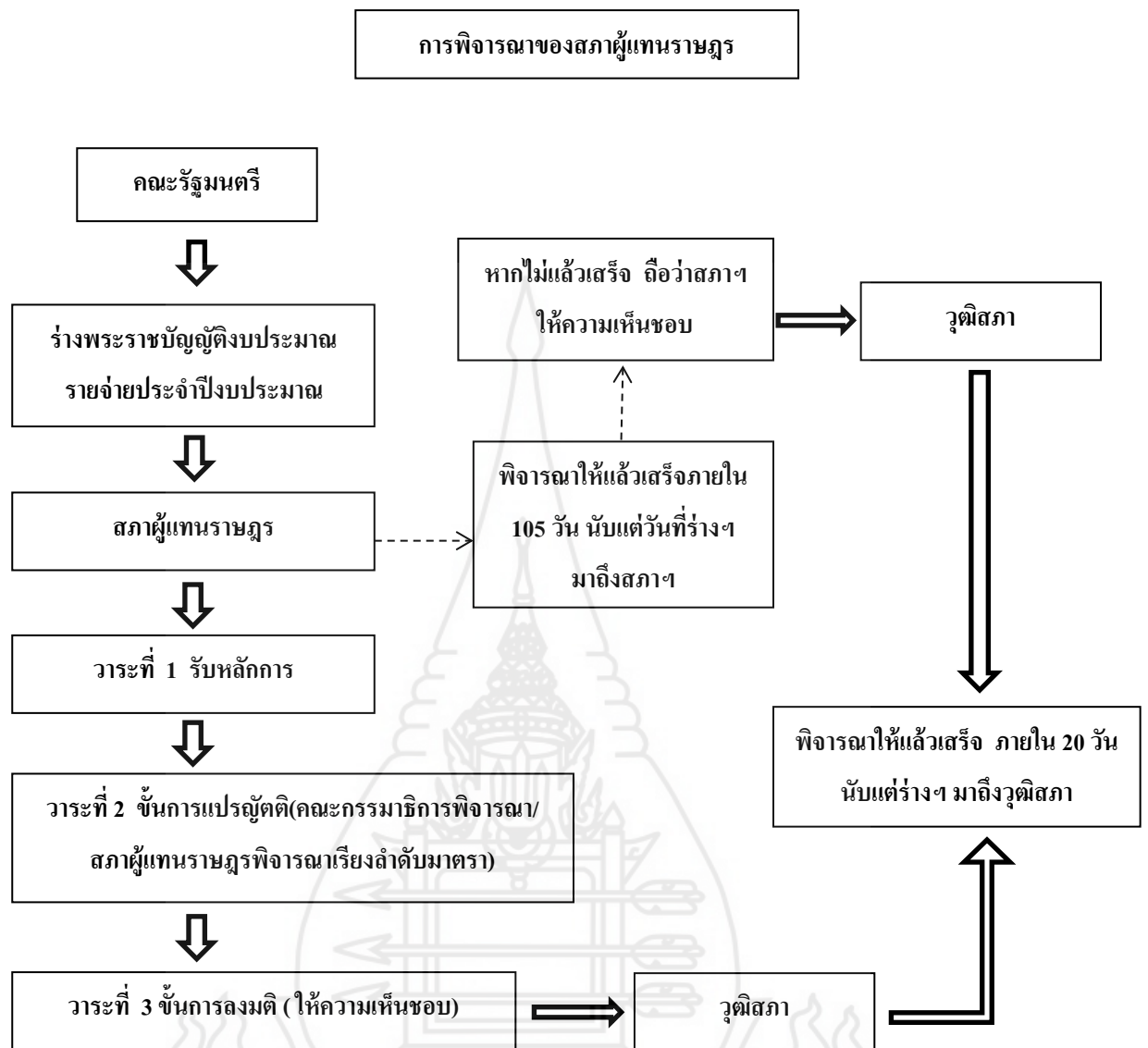
4) การวิเคราะห์การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หลังจากในส่วนราชการจัดทำคำของงบประมาณส่งมายังสำนักงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณจะนำกรอบวงเงินที่กำหนดให้ส่วนราชการมาพิจารณาตัดทอนงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ตามที่ส่วนราชการจัดลำดับความเร่งด่วนไป เมื่อได้วงเงินในกรอบงบประมาณของทุกส่วนราชการ และทุกกระทรวง ไปเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงบประมาณเสนอ เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว จะเสนอกรอบวงเงินเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

4.1.2 การวิเคราะห์การอนุมัติงบประมาณ

1) การอนุมัติงบประมาณถือว่าเป็นขั้นตอนสำคัญในวงจรมติงบประมาณ เนื่องจากคำขอของงบประมาณของส่วนราชการจะเข้าสู่กระบวนการตัดทอนงบประมาณหรือพิจารณาลดงบประมาณตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย”

วาระที่ 1 รับหลักการ เป็นการชี้แจงภาพรวมของงบประมาณ โดยนายรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งนายรัฐมนตรีจะพูดถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งภาพรวมของจีดีพีรายได้ภาครัฐ รายจ่ายประจำปีเหตุผลที่ด้อยกว่างบประมาณขาดดุล สมดุล เกินดุล และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเมื่ออภิปรายครบตามจำนวนที่เข้าชื่อไว้แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเสียง

การลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระนี้หากมีเสียงสนับสนุนมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีในสภาผู้แทนราษฎรหมายถึงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... ผ่านความเห็นชอบจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะอนุกรรมการ (คณะอนุกรรมการฝึกอบรมสัมมนาประชาสัมพันธ์ค่าจ้างเหมาบริการค่าจ้างที่ปรึกษาการวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีค่าเช่าค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศงบดำเนินงานงบเงินอุดหนุนงบรายจ่ายอื่นเงินนอกงบประมาณองค์กรมหาชนหน่วยงานในกำกับรัฐวิสาหกิจกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนคณะอนุกรรมการครุภัณฑ์ที่ดินสิ่งก่อสร้างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) (คำสั่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ 1 / 2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ) แต่ถ้าเสียงสนับสนุนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีในรัฐสภา หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... นั้นไม่ได้รับความไว้วางใจร่างนั้นเป็นอันตกไป และรัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา



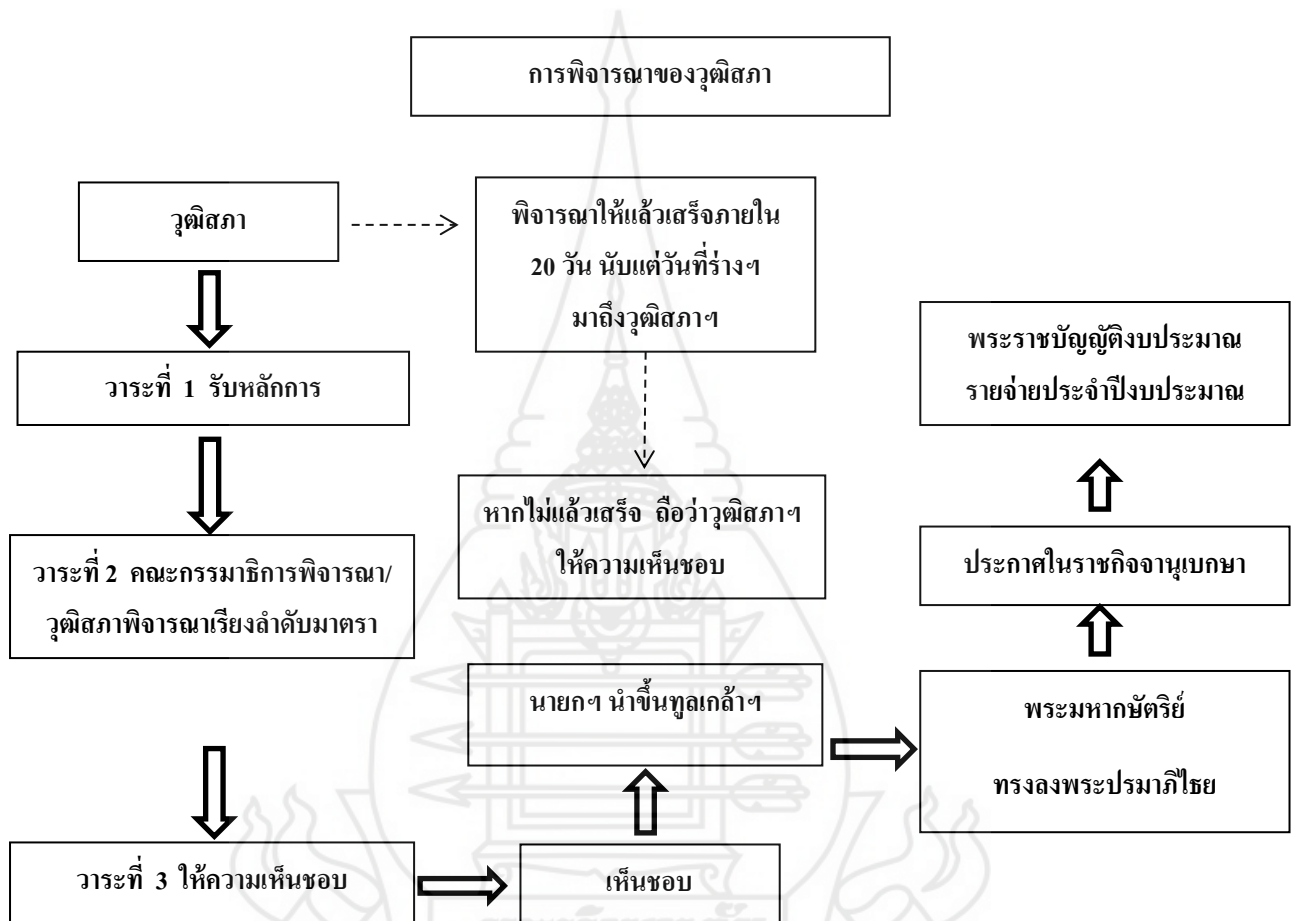
ภาพที่ 4.2 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... แล้วคณะกรรมการฯ จะเชิญส่วนราชการเข้าพิจารณางบประมาณในภาพรวมของส่วนราชการ ซึ่งเรียกว่า “สนทนารธรรม” หากคณะกรรมการเห็นว่างบประมาณของส่วนราชการบางรายการผิดไปจากยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือผิดไปจากนโยบายของรัฐบาลก็สามารถตัดลงงบประมาณรายการนั้นได้ทันที และหากยังมีประเด็นที่ยังมีข้อสงสัยอยู่ก็สามารถฝากให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาได้ในวาระการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ การสนทนารธรรมคือภาพรวมในเรื่องงบประมาณที่อยู่ในคำของงบประมาณ

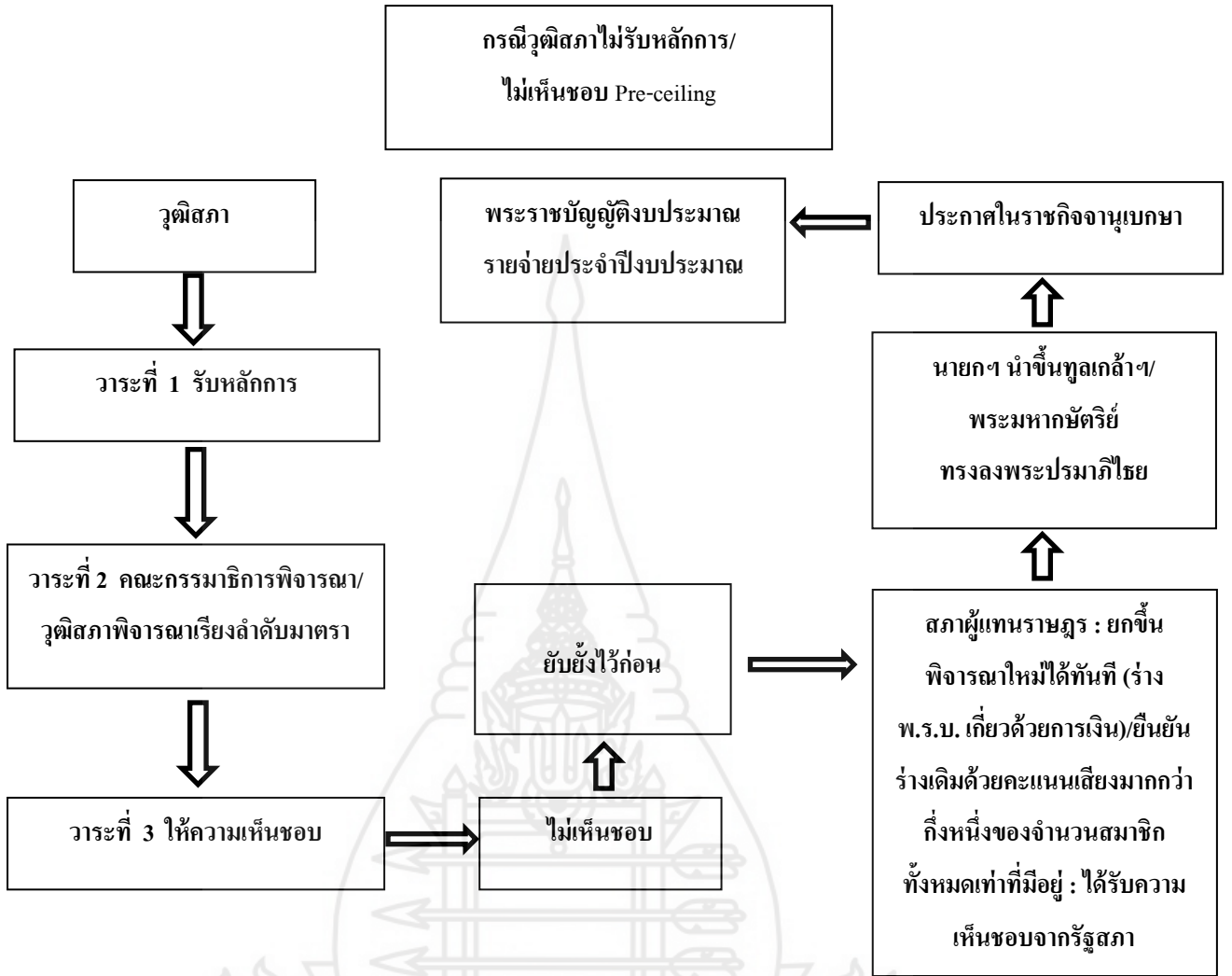
ประจำปี งานที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการนั้น ซึ่งคณะกรรมการสามารถหยิบยกมาเป็นประเด็นในการตั้งกระทู้ถามหัวหน้าส่วนราชการได้ทุกเรื่องโดยปกติจะใช้เวลาพิจารณาประมาณ 3 ถึง 6 ชั่วโมงต่อส่วนราชการหรืออาจจะมากกว่า 6 ชั่วโมงสำหรับส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่มีเนื้อหาที่รับผิดชอบมากในชั้นของคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะตั้งคำถามในงบประมาณที่ขอส่วนใหญ่คณะกรรมการฯ จะให้ความสนใจไปที่เรื่องของโครงการเพราะมีวงเงินสูงซึ่งส่วนราชการจะต้องแสดงราคากลาง สเปค พิมพ์เขียว และรูปแบบรายการตามที่คณะกรรมการฯ ร้องขอหรือบางกรณีอาจจะต้องแสดงแผนเพื่อแสดงขอบเขตต่างๆ พิถีพิถันที่ทำการก่อสร้างซึ่งคณะกรรมการฯ มีสิทธิ์ร้องขอให้ส่วนราชการนำมาแสดงตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 “คณะกรรมการฯ ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาขอเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้แต่การเรียกเช่นนี้มีให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี” การพิจารณาของคณะกรรมการฯ นั้นมีเวลา 105 วัน ในขณะที่คณะกรรมการฯ กำลังพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่นั้น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... วุฒิสภาจะทำการพิจารณา ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีคู่ขนานไปกับคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรไปด้วยเนื่องจากมีเวลาพิจารณาเนื้อหาของงบประมาณตามรัฐธรรมนูญเพียง 20 วัน ดังนั้นภาพของส่วนราชการคือ หลังจากเข้าคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ของวุฒิสภาถือเป็นการสิ้นสุดการชี้แจงต่อรัฐสภา

ในวาระที่ 2 คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา/เรียงลำดับมาตรา และวาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบจะเป็นวาระต่อเนื่องโดยพิจารณารายมาตราเป็นรายกระทรวงไปและขอความเห็นชอบเป็นรายมาตราเมื่อสมาชิกรัฐสภาลงคะแนนเสียงให้ผ่านทุกมาตราแล้วถือเป็นการพิจารณา ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอันสิ้นสุดสมบูรณ์

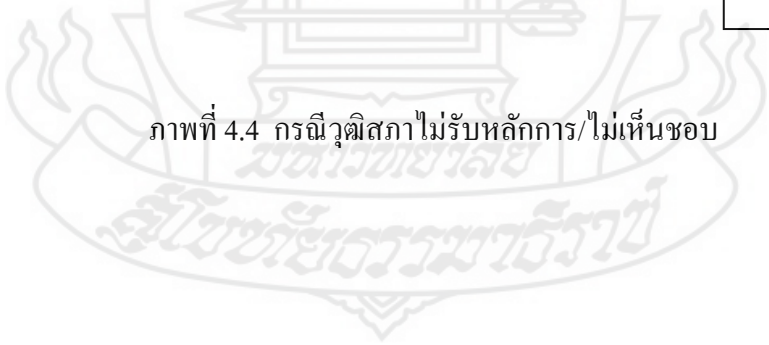
2) การอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภา วาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 เป็นการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา จะมีเวลาพิจารณาเนื้อหาของงบประมาณรายจ่ายปีต่อจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีเวลาพิจารณาเพียง 20 วัน เพื่อให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบตามแผนภาพ ตามแผนภาพที่ 4.3



ภาพที่ 4.3 การพิจารณาของวุฒิสภา



ภาพที่ 4.4 กรณีวุฒิสภาไม่รับหลักการ/ไม่เห็นชอบ



4.1.3 การวิเคราะห์การบริหารงบประมาณ

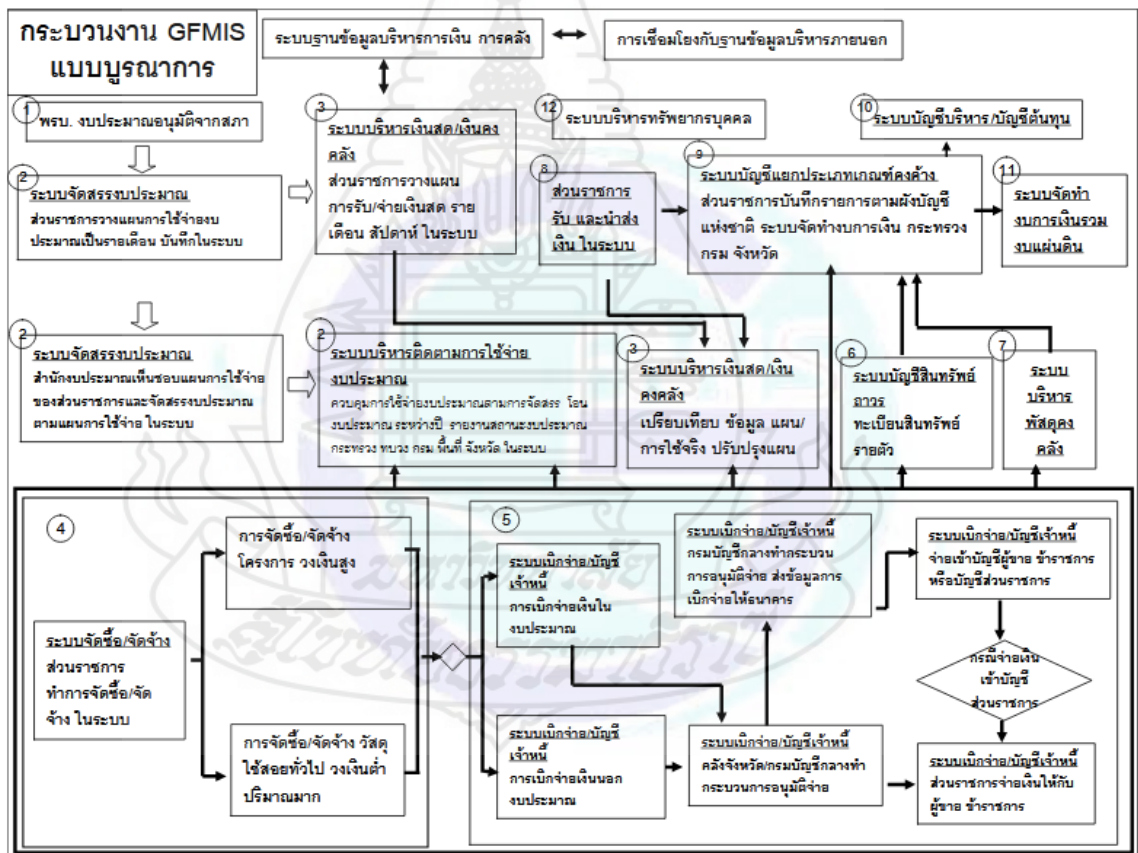
1) การวิเคราะห์การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงาน หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... ประกาศใช้บังคับลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว สำนักงานงบประมาณจะอนุมัติเงินงวดให้กับส่วนราชการตามแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน การเบิกเงินมาใช้ เทคนิคในการบริหารงบประมาณ โดยการเบิกจ่ายแทนกัน และการโอนเปลี่ยนแปลง และสิ้นสุดกระบวนการงบประมาณด้วยวิธีการรายงานและการประเมินผล

การจัดทำแผนใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงาน โดยปกติส่วนราชการจะจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงานเป็นรายไตรมาสให้กับสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณได้เห็นจำนวนเงินของแต่ละส่วนราชการ และเมื่อนำมารวมกันทุกส่วนราชการก็จะได้จำนวนเงินงบประมาณที่ต้องใช้เป็นรายไตรมาสไป ในปีที่มีการจัดเก็บรายได้เป็นปกติมีเงินคงคลังมาก สำนักงานงบประมาณจะส่งจ่ายงบประมาณให้กับส่วนราชการครั้งเดียวทั้ง 4 ไตรมาส แต่ถ้าเงินคงคลังไม่มากพออาจจะส่งจ่าย 2 ไตรมาสแรก และ โครงการที่อนุมัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ และส่งจ่ายที่เหลือในงวดที่สองในห้วงเดือนมีนาคมเมื่อจัดเก็บภาษีในเดือนมีนาคมได้แล้ว

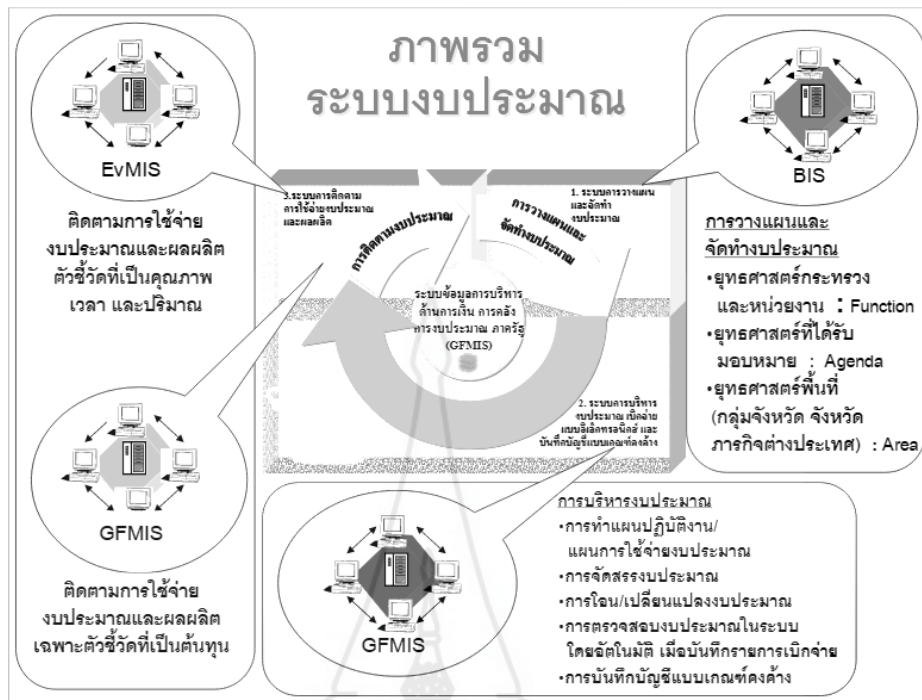
ซึ่งส่วนราชการมักจะจัดทำแผนงานและแผนเงินตามที่รัฐบาลกำหนด โดย ส่วนราชการจัดทำแผนทั้ง 4 ไตรมาส ส่งให้กับ สำนักงานงบประมาณในห้วงก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ปกติจะส่งภายในเดือนกันยายน

2) การเบิกจ่ายในระบบ GFMS กระทรวงการคลังได้จัดทำโครงการการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ GFMS (Government Fiscal Management Information System) ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังภาครัฐ และให้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการคลัง และปรับทิศทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างทันทั่วทั้ง ระบบเริ่มเปิดใช้งานเมื่อ 1 ตุลาคม 2547 ในระบบจะมีข้อมูลด้านรายรับ รายจ่าย การกู้เงิน เงินคงคลัง บัญชีการเงินแบบเกณฑ์คงค้าง บัญชีต้นทุน บัญชีบริหารแบบ Single Entry ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำ การอนุมัติ การเบิกจ่าย การปรับปรุง การติดตามการใช้งบประมาณที่เน้นวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล แบบ Output – Outcome บัญชีสินทรัพย์ถาวร ซึ่งสร้างฐานข้อมูลกลางด้านการเงินการคลังภาครัฐ แบบ Matrix และ Online Real Time ระบบ GFMS จะครอบคลุมการบริหารการใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณที่ผ่านบัญชีเงินคงคลัง และไม่ผ่านบัญชีเงินคงคลังบางส่วน เฉพาะยอดเงินที่สามารถระบุติดตามและบันทึกรายการของระบบในปัจจุบันได้ การใช้งานในระบบ GFMS สามารถบันทึกและรับข้อมูลได้ 3 วิธี คือ บันทึกโดยตรงเข้าระบบ ZAP (Terminal GFMS) ที่ติดตั้งให้ส่วนราชการ Load ข้อมูลผ่านเข้าระบบ สำหรับส่วนราชการที่ไม่ได้รับการจัดสรร Terminal GFMS ให้ Load ผ่านเข้าระบบ ผ่านระบบ Web

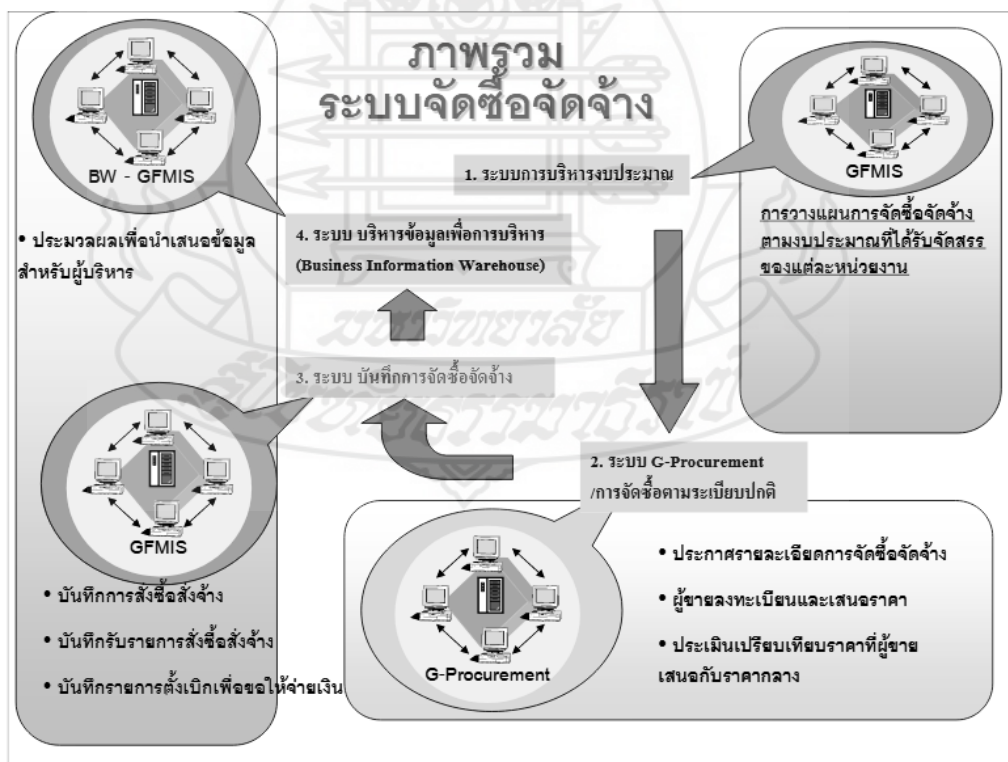
Excel loader สามารถนำเข้าข้อมูลประเภทที่เกิดขึ้นประจำเข้าสู่ระบบ GFMIS จาก File Excel Format มาตรฐานที่โครงการสร้างขึ้นในแต่ละระบบงาน และ Interface ข้อมูลเข้ามาจากระบบอื่น ซึ่งเป็นการรับข้อมูล Text File ที่ประมวลผลจากระบบบัญชีการเงินของส่วนราชการ ซึ่งมีระบบของตนเองมาบันทึกในระบบ GFMIS ในระบบ GFMIS นี้จะเป็นระบบปิดไม่สามารถเชื่อมโยงต่อออกไปภายนอกได้ ซึ่งเป็นผลดี คือ ระบบจะไม่ถูกไวรัสเข้าทำลายฐานข้อมูลและผู้ใช้งานในระบบจะได้รับ License เฉพาะสามารถตรวจสอบได้ว่า License ใด ทำอะไรกับระบบไว้บ้าง และสามารถทำการป้องกันระบบได้ทันทีที่มีการละเมิดมาตรการต่างๆ ระบบ GFMIS จะประกอบด้วยระบบงานต่างๆ คือ ระบบกระบวนการ GFMIS แบบบูรณาการ ภาพรวมระบบงบประมาณ ภาพรวมระบบจัดซื้อจัดจ้าง ภาพรวมการเชื่อมโยงระบบรับและนำส่ง ภาพรวมระบบเบิก – จ่ายเงิน GFMIS ภาพรวมระบบสินทรัพย์ถาวร ภาพรวมของระบบบัญชีแยกประเภทตามแผนภาพ



ภาพที่ 4.6 กระบวนการงาน GFMIS แบบบูรณาการ



ภาพที่ 4.7 ภาพรวมระบบงบประมาณ



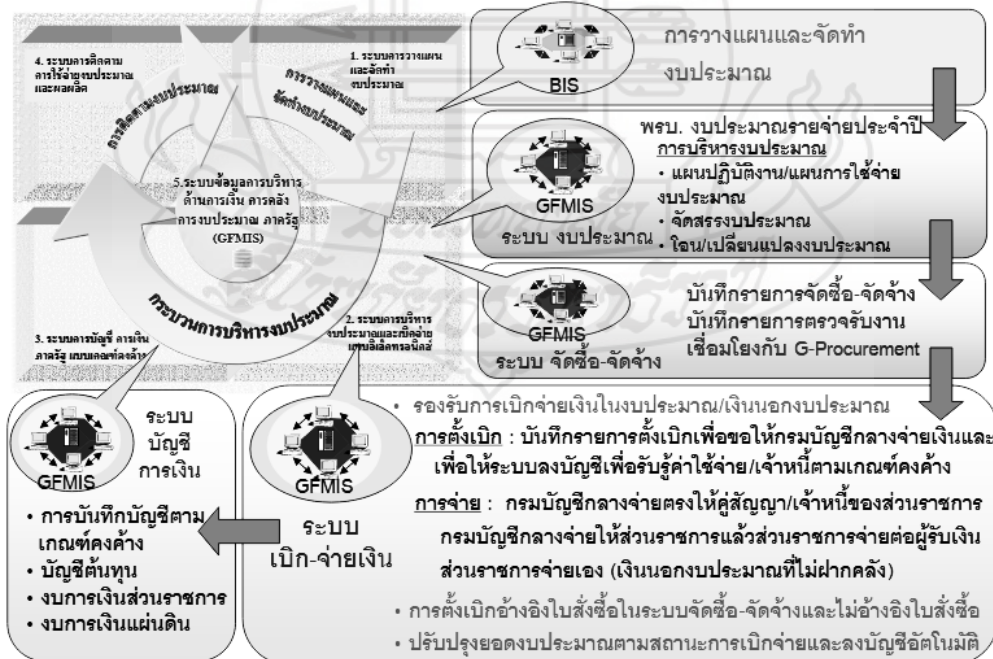
ภาพที่ 4.8 ภาพระบบจัดซื้อจัดจ้าง

ภาพรวมการเชื่อมโยงระบบรับและนำส่ง



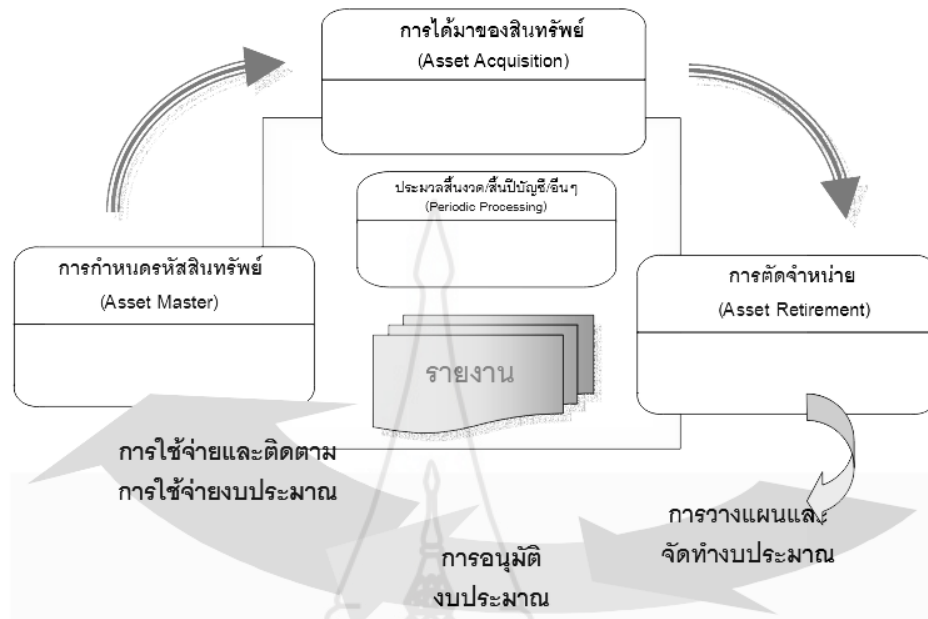
ภาพที่ 4.9 ภาพรวมการเชื่อมโยงระบบรับและระบบนำส่ง

ภาพรวม ระบบเบิก-จ่ายเงิน GFMIS



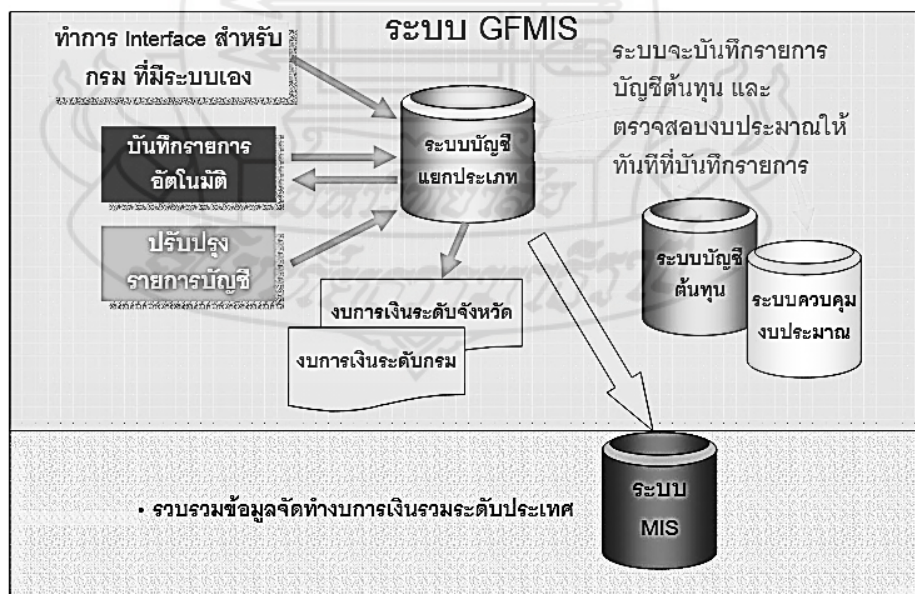
ภาพที่ 4.10 ภาพรวมระบบเบิกจ่ายเงิน

ภาพรวมระบบสินทรัพย์ถาวร (Fixed Asset)



ภาพที่ 4.11 ภาพรวมระบบสินทรัพย์ถาวร

ภาพรวมของระบบบัญชีแยกประเภท



ภาพที่ 4.12 ภาพรวมของระบบบัญชีแยกประเภท

3) การวิเคราะห์การโอนเปลี่ยนแปลง การโอนเปลี่ยนแปลงเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไปทำงานอื่นที่ไม่ได้ตั้งไว้ในคำของบประมาณประจำปี ซึ่งอำนาจในการโอนเปลี่ยนแปลงนี้ รัฐบาลให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้มีอำนาจในการโอนเปลี่ยนแปลง การโอนเงินงบประมาณไปใช้ข้ามผลิตผล ส่วนราชการจะเสนอเรื่องไปยังสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอนุมัติให้ความเห็นชอบ แต่เมื่อวิเคราะห์แล้ว พบว่า เป็นการนำงบประมาณไปใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณที่รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติไว้

4) การวิเคราะห์การเบิกจ่ายแทนกัน เป็นเทคนิคในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณที่จะนำเองงบประมาณบางส่วนไปฝากไว้กับส่วนราชการหนึ่ง แต่เมื่อถึงขั้นการปฏิบัติงาน กลับให้ส่วนราชการอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีในรายการนั้น ๆ จะให้หน่วยงานที่ปฏิบัติงานรับงบประมาณรายการนั้น ๆ ไปทำงานแทน ซึ่งการโอนงบประมาณไปให้หน่วยงานอื่นทำในลักษณะนี้ เรียกว่า การเบิกจ่ายแทนกัน เป็นผลให้ผลลัพธ์ของการทำงานไม่ตรงกับความจริงที่ปรากฏ เนื่องจากหน่วยที่ปฏิบัติงานจะไม่มีผลงาน ผลงานกลับถูกราชงานให้กับหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ทำให้การรายงานผลไม่ตรงกับความเป็นจริงที่ปรากฏ

5) การวิเคราะห์การรายงานและการประเมินผล ในหน่วยงานภาครัฐ มีหน่วยตรวจสอบการใช้งบประมาณอยู่หลายหน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการเอง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากการวิเคราะห์การรายงาน และการประเมินผลในด้านการจัดทำงบประมาณประจำปี แทบจะไม่มีผลอะไร เพราะผลจากการรายงานต่อรัฐสภาอาจมีผลทำให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐสภาตัดลดงบประมาณบางรายการได้ไม่มากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายประจำ และงาน/โครงการ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นเมื่อถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบ ส่วนใหญ่รัฐบาลและประชาชนเป็นผู้เสียผลประโยชน์ เนื่องจากสัญญาของตัวโครงการเอง ซึ่งจะต้องพิจารณาภาพรวมที่เกิดความเสียหายต่อรัฐว่าทำอย่างไร เมื่อตรวจสอบพบการทุจริตจะสามารถเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ประกอบการที่ไม่ซื่อสัตย์ได้อย่างจริงจัง

4.2 ผลการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

4.2.1 การวิเคราะห์ปัญหาการจัดเตรียมงบประมาณ

1) กำหนดปฏิบัติงบประมาณ ปัญหาในการกำหนดปฏิบัติงบประมาณ คือ การปรับเปลี่ยนปฏิทินงบประมาณของสำนักงานงบประมาณที่เกิดปัญหาจริง คือ ให้ส่งคำของงบประมาณเร็วกว่ากำหนดเดิม ทำให้การคิด งาน/แผนงาน/โครงการ ไม่รอบคอบ เมื่อมีเวลาจำกัด เจ้าหน้าที่

ด้านงบประมาณจะนำไปเอาการจัดทำค่าของงบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นตัวตั้ง แล้วเพิ่มวงเงินในแต่ละรายการตั้งแต่ 5% - 10% เพื่อให้มีค่าของงบประมาณที่สามารถส่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่งผลให้การจัดทำค่าของงบประมาณไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่รัฐบาลกำหนด

2) การกำหนดวงเงินพบปัญหาดังนี้

การกำหนดวงเงินโดยกำหนดกรอบวงเงินเบื้องต้น (Pre-ceiling) ของส่วนราชการส่งผลให้ส่วนราชการต้องปรับขนาดของโครงการ/กิจกรรมลง เนื่องจากในปัจจุบันการกำหนดกรอบวงเงินจะผ่านการพิจารณาจากทั้ง 4 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง ซึ่งจะกำหนดวงเงินคร่าวๆ ของทุกส่วนราชการรวมกัน มีวงเงินสูงกว่างบประมาณในปีที่ผ่านมา 5-10% จากงบประมาณในปีที่ผ่านมา แต่กรอบตัวเลขดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อโครงการของส่วนราชการที่ตั้งขึ้นตามแผนของส่วนราชการ ซึ่งเมื่อทราบตัวเลขดังกล่าวๆ จากการชี้แจงของสำนักงบประมาณแล้ว จะต้องไปตั้งงบประมาณที่ใช้จ่ายประจำ (Fix cost) และที่เหลือจะเป็นเงินที่นำมาจัดทำโครงการ เมื่อกรอบวงเงินของส่วนราชการถูกบีบด้วยตัวเลขประมาณการเบื้องต้น ทำให้โครงการเหล่านี้ต้องถูกลดทอนขนาดของโครงการลง ทำให้ได้โครงการที่ไม่สมบูรณ์

ขาดการวางแผนระยะยาว ที่ชัดเจนและแน่นอน เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลมักจะไม่ได้ทำตามแผนที่กำหนดไว้ เพราะทุกรัฐบาลพยายามที่จะใช้เงินงบประมาณ หรือหาโอกาสกู้เงินมาใช้จ่าย จึงปรากฏการจัดทำงบประมาณขาดดุลมาต่อเนื่องและยาวนาน ทั้งที่กำหนดเป้าหมายในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล

ขาดวินัยทางการเงินการคลัง และไม่มีการกำหนดวินัยทางการเงินการคลังที่ชัดเจนแน่นอนควรกำหนดกติกาให้ชัดเจนว่า สิ่งใดทำได้ สิ่งใดทำไม่ได้

กระบวนการงบประมาณของไทย ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อให้ระบบงบประมาณมีความโปร่งใส และมีความถูกต้อง

ในทางปฏิบัติการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารมีที่มาหลายทาง แต่มีเพียงงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อรัฐสภาเท่านั้น

(1) ด้านรายจ่าย ได้แก่ การใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้รับการวิเคราะห์และกลั่นกรองจากสำนักงบประมาณและเสนอรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบ

(2) ด้านรายได้ มีการจัดทำประมาณการรายได้เฉพาะที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นเพียงการทำประมาณการรายได้เท่านั้น แม้จะ

ผ่านรัฐสภาแต่ก็ไม่มี การพิจารณารายละเอียดหรือมีข้อบังคับ ห้ามรัฐบาลเปลี่ยนแปลงโดยไม่ได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนการดำเนินการด้านการจัดเก็บรายได้อื่นๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ รัฐบาลจะใช้อำนาจโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเป็นช่องโหว่ของระบบงบประมาณ เช่น กรณีการลดภาษีของรัฐบาล โครงการรถยนต์คันแรก เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติดำเนินการได้ โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้จากภาษีไปกว่าแสนล้านบาท ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต เนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายยังไม่ได้ครอบคลุมถึง

(3) ด้านการกู้ยืมได้แก่ การกู้ยืมในประเทศหรือต่างประเทศ การใช้จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยจะขอรับความช่วยเหลือ โดยกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศ เช่น ADB และ World Bank เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะมีความเข้มงวด และมีขั้นตอนที่ยุ่งยากในการอนุมัติเงินกู้ เป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องออกกฎหมายพิเศษให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถกู้เงินและใช้เงินกู้ได้โดยไม่ต้องผ่านการวิเคราะห์และกลั่นกรองจากรัฐสภา ไม่มีการส่งข้อมูลรายละเอียดให้กรรมาธิการรัฐสภาพิจารณา การดำเนินการใช้เพียงมติคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังจัดทำเอกสารการขอเงินเท่านั้น และในปัจจุบันประเทศไทยสามารถที่จะกู้เงินจากตลาดทุนเอกชน เพราะดอกเบี้ยจะต่ำกว่าแหล่งเงินทุนอื่น อีกทั้งขั้นตอนในการขอกู้ไม่ยุ่งยากซับซ้อน ปัจจุบันกระทรวงการคลังจึงกู้เงินจากตลาดทุนเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยอาศัยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ดังเช่นสำนักงานงบประมาณ ประกอบกับการขอกู้เงินดังกล่าวไม่ต้องผ่านรัฐสภา ดังนั้น กรณีออกกฎหมายพิเศษเพื่อเงิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติกู้เงิน 2 ล้านล้านบาท จึงไม่มีรายละเอียดการพิจารณาเหมือนเอกสารงบประมาณ (ขาวคาแดง) และหากผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีก็มีสิทธิ์สั่งการให้เงินกู้ดังกล่าวได้ทันที เพื่อสร้างผลงานเฉพาะหน้าของรัฐบาล โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และยากต่อการตรวจสอบเนื่องจากไม่มีรายละเอียดในการใช้เงินดังกล่าว

(4) ไม่สามารถกำหนดวงเงินได้เต็มที่เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ ทำได้ไม่เต็มที่ซึ่งอาจมาจากปัจจัยหลาย ๆ อย่าง เช่น การหลบหลีกการจ่ายภาษีของภาคเอกชน เกิดภัยธรรมชาติ ทำให้รายได้ของผู้เสียภาษีลดลงไปจากประมาณการที่ตั้งไว้

3) การจัดทำคำของบประมาณปัญหาของส่วนราชการที่เกิดขึ้น มักได้แก่ รายการคำของบประมาณไม่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เป็นผลให้คำของบประมาณในรายการนั้นถูกตัดออกไปเนื่องจากไม่สอดคล้องกับนโยบายการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล

(1) รายการค่าของงบประมาณ ขอเป็นงบรายจ่ายประจำมากกว่างบลงทุน หรือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศเนื่องมาจาก ส่วนราชการขาดนักคิด นักวางแผนระยะปานกลาง – ระยะยาว ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ส่วนมากอยู่ในตำแหน่งเพียง 1 – 3 ปี เมื่ออยู่ไม่นานก็ไม่กล้าคิด ทำโครงการที่มีระยะเวลานาน เพราะเกรงว่าเมื่อออกจากตำแหน่งไปแล้ว คนที่มารับหน้าที่ ต่อจะไม่ดำเนินการต่อ จึงจัดทำแต่โครงการระยะสั้นๆ ที่ใช้งบประมาณไม่สูงนัก และเรื่องนี้เหมือน เป็นจุดตายของข้าราชการทุกประเภท เพราะเป็นวาระการครองตำแหน่งสั้นๆ และไม่ยอมมีปัญหา หลังเกษียณ อายุราชการ

(2) ส่วนราชการมักจะทำงบประมาณแบบลอกของเก่า คือ ลอกรูปแบบ รายการเดิมแล้วคิดในภาพรวมเพิ่มขึ้นตั้งแต่ 5% - 10% เมื่อได้ภาพรวมแล้วเกลี่ยลงในรายละเอียด ให้ผู้บังคับบัญชาเลือกว่า ในปีนั้นๆ ผู้บังคับบัญชาต้องการงบประมาณเพิ่มจากปีที่ล่วงแล้ว ก็เปอร์เซ็นต์ ทั้งที่แท้จริงแล้วผู้บังคับบัญชาต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายในการจัดทำงบประมาณว่า จะเป็นไปในทิศทางใด และมีโครงการใดบ้างที่จะพัฒนาหน่วยงานและประเทศชาติตามยุทธศาสตร์ ที่วางไว้ ส่วนใหญ่มักจะขาดการวิเคราะห์ความเหมาะสม ความจำเป็น ความคุ้มค่าในการจัดทำ งบประมาณ คำถามที่สำคัญคือ ผลจากการจัดทำงบประมาณในปีนี้ ประชาชนได้อะไร ประเทศชาติ ได้อะไร เนื่องจากในปัจจุบันการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการจะมีความสอดคล้องและ เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นๆ ผู้จัดทำงบประมาณมองข้ามการบูรณาการแผนงานซึ่งกันและกัน เป็นผลให้เกิดการของงบประมาณซ้ำซ้อนในพื้นที่เดียวกัน จึงไม่ปรากฏวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด ร่วมกันอย่างชัดเจน และในบางกรณี ส่วนราชการนำโครงการหรือกิจกรรม ของแต่ละหน่วยงานมารวมไว้ได้แผนงานบูรณาการ จึงทำให้งบประมาณนี้มีลักษณะเป็นแบบขนม ชั้น คือ ต่างคนต่างทำในพื้นที่เดียวกัน มิใช่ขนมเปียกปูน คือ ร่วมคิดร่วมทำแบบบูรณาการ และ จุดอ่อนของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก คือ ไม่มีบทบาทอำนาจในการพิจารณาความเหมาะสมความ จำเป็น ความคุ้มค่า การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

(3) ปัญหาของสำนักงบประมาณ ที่ตรวจพบในค่าของงบประมาณ ของส่วนราชการพบว่า โครงสร้างส่วนราชการมีภารกิจที่ซ้ำซ้อน ส่งค่าของงบประมาณจำนวนมาก เกินไป โดยไม่จัดลำดับความเร่งด่วน และแบบฟอร์มใน e-Budgeting มีมากเกินไป ไม่สะดวก ในการใช้งาน ระบบฐานข้อมูลของสำนักงบประมาณยังไม่ครบถ้วน ขาดเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจน ในการจัดทำค่าของงบประมาณ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ได้รับผลกระทบ

4) การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ เมื่อสำนัก งบประมาณได้ส่งค่าของงบประมาณประจำปีให้นายกรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นชอบ

จะส่งต่อให้คณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็จะให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงบประมาณเสนอ โดยที่ไม่มีการกลั่นกรองว่า คำของงบประมาณนั้นสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ที่รัฐบาลกำหนด เป็นผลให้ ผลลัพธ์ในการบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ของรัฐบาล

4.2.2 การวิเคราะห์ปัญหาในการอนุมัติงบประมาณ

1) การวิเคราะห์ปัญหาในการอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 มีดังนี้

(1) การจัดทำเอกสารงบประมาณมีหลายเล่ม คำของงบประมาณ ของส่วนราชการกระจายอยู่หลายแผนงาน ทำให้คณะกรรมการไม่เข้าใจ ไม่เห็นภาพรวม ของงบประมาณส่วนราชการ เนื่องจาก เอกสารที่สำนักงบประมาณแจกจ่ายไปให้ส่วนราชการ และ คณะกรรมการฯ นั้นจะประกอบไปด้วย งบประมาณ โดยสังเขป รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ งบประมาณการรายรับ งบประมาณการรายจ่าย ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ..... งบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... (แผน) งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... (โครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์) งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ..... (แผนบูรณาการ) รายงานสถานะเศรษฐกิจและการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... เอกสารงบประมาณของแต่ละกระทรวง (ขาวคาดแดง) เนื่องจากการพิจารณางบประมาณ แต่ละกระทรวงต้องใช้เอกสารอย่างน้อย 11 เล่ม และการพิจารณาแต่ละกระทรวงใช้เวลาหนึ่งถึง สามวันทำให้มีเอกสารมากเกินไป และเอกสารงบประมาณบางรายการอ่านยากไม่เชื่อมโยง สอดคล้องกับเล่มอื่นๆ และเนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการมีเวลาจำกัดในการสนทนารวม กับคณะกรรมการฯ จึงทำให้ประสิทธิภาพของการพิจารณาลดลงไม่รอบคอบเท่าที่ควร และด้วย ปัจจัยดังกล่าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติได้ อย่างแท้จริงเนื่องจากขาดข้อมูลรายละเอียดที่ชัดเจน ไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าหาข้อมูลที่เชื่อมั่นได้ ในเมื่อการอนุมัติงบประมาณในรายการหรือโครงการที่สำคัญๆ ไปแล้วผลลัพธ์จะเป็นอย่างไร

(2) ตัวกรรมการเปลี่ยนทุกปี ทำให้ขาดความต่อเนื่องและตัว กรรมการเองบางท่าน อาจขาดความรู้และประสบการณ์ด้านงบประมาณ การซักถามส่วนราชการ บางครั้ง ไม่ค่อยตรงประเด็น ให้ความสำคัญกับรายละเอียดมากเกินไป แต่ให้ความสำคัญความ เหมาะสมของโครงการน้อยกว่า

(3) ในขั้นการอนุมัติงบประมาณจะต้องมีการพิจารณาจากสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยในขั้นนี้วาระรับหลักการ การเสนอร่างการอภิปรายชี้แจง รวมทั้งการ คัดค้านและการสนับสนุนจะต้องเป็นการพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลประกอบที่ชัดเจน แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ครบถ้วนก็จะสามารถตัดสินใจได้แม่นยำขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมามีการ

อภิปรายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเหมือนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล มีการนำข้อมูลที่ไม่ชัดเจนมาใช้อภิปรายทำให้เกิดการประท้วงในการอภิปรายในขั้นนี้บ่อยครั้ง ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและพรรคการเมืองส่วนมากเมื่อเห็นมีการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์จึงเป็นช่องทางให้พรรคเสนอรายชื่อคนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาหน้าใหม่ ให้อภิปรายออกโทรทัศน์เพื่อให้ประชาชนที่เลือกนักการเมืองผู้นั้นเข้ามาได้เห็นผู้แทนประชาชนที่ได้เลือกเข้ามา จึงทำให้นโยบายการอภิปรายไม่เป็นประโยชน์ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่เป็นการหาเสียงทางอ้อมในการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์และสุดท้ายผลการลงคะแนน คือ พรรคการเมืองรัฐบาลก็ยกมือให้รัฐบาล พรรคการเมืองฝ่ายค้านยกมือให้ฝ่ายค้าน ไม่ว่าจะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะดีเพียงใดก็ตาม

(4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการบางท่าน อาจมีความเข้าใจ “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน” ไม่ดีพอ เพราะในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเน้นที่ผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจกรรมแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ มักซักถามในรายละเอียดปลีกย่อยของงบประมาณ ซึ่งอาจไม่สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการนำงบประมาณไปใช้

(5) ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณที่พิจารณาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระทรวง กรม จะต้องสนับสนุนข้อมูลในการพิจารณาอย่างเพียงพอเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีข้อมูลประกอบการพิจารณาการอภิปรายที่ถูกต้องครบคลุมร่วมกับการสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการเชิงลึกที่ตั้งมาเฉพาะกิจที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตั้งขึ้นซึ่งเป็นข้อมูลเชิงลึกและเอกสารการวิเคราะห์งบประมาณเชิงลึกที่ต้องเป็นกลาง เพื่อให้กระบวนการพิจารณางบประมาณของสมาชิกวุฒิสภามีความรอบคอบขึ้น ซึ่งการซักถามในขั้นกรรมาธิการในห้วงที่ผ่านมากรรมาธิการยังไม่ให้ความสำคัญกับผลผลิต ผลลัพธ์ของส่วนราชการ

(6) ในอดีตที่ผ่านมาในการปรับลดงบประมาณของส่วนราชการในการเข้าชี้แจงต่อคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกรรมาธิการจะใช้อำนาจในการตัดลดงบประมาณของส่วนราชการลงและนำเอาตัวเลขเหล่านั้นไปรวมไว้ที่งบกลาง ซึ่งจะถูกนำไปลงในโครงการหรืองานที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้ร้องขอไว้งบที่ถูกปรับลดนี้ทางนักการเมืองเรียกว่า “ไขมันส่วนเกิน” และนักการเมืองเหล่านั้นจะนำเอาไขมันส่วนเกินที่เป็นงบประมาณของแผ่นดิน ไปจัดสรรให้แก่โครงการหรืองานที่อาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้นักการเมืองหรือพรรคการเมือง

(7) ข้อสังเกตของกรรมาธิการในแต่ละปีซึ่งทำให้เป็นลายลักษณ์อักษรในส่วนราชการไม่ได้ให้ความสำคัญหรือไม่ได้นำไปปฏิบัติเท่าที่ควร

(8) การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่เนื่องจากฝ่ายบริหารกุมอำนาจในการบริหารงบประมาณไว้ทั้งหมด

2) การวิเคราะห์ปัญหาในการอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภาในวาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 มีดังนี้

ในชั้นของวุฒิสภาวาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วมีเวลาจำกัด แต่ด้วยการบริหารจัดการที่ดี คือ การพิจารณางบประมาณคู่ขนานไปกับสภาผู้แทนราษฎรทำให้ระยะเวลา 20 วันนั้น สามารถดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นของวุฒิสภา คือ ตัวกรรมาธิการที่รัฐสภาเชิญมาช่วยในการพิจารณางบประมาณและตัววุฒิสภาเอง ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้คุ้นเคยกับเรื่องงบประมาณ และระบบงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงโดยตลอดจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ จนกระทั่งมาเป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งต้องอิงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี ทำให้ข้อมูลต่างๆ มีมากขึ้นและมีความเปลี่ยนแปลงในด้านการจัดสรรงบประมาณ จึงทำให้วุฒิสภาและกรรมาธิการต้องการข้อมูลสำหรับการตัดสินใจในการพิจารณาในงบประมาณกับส่วนราชการมากขึ้นเพื่อให้การพิจารณางบประมาณครอบคลุม งาน กิจกรรม โครงการเป็นไปด้วยความคุ้มค่า สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลและในชั้นการดำเนินการหลังการอนุมัติงบประมาณ จะมีเงื่อนไขดังนี้

(1) ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณประกาศใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนซึ่งมีปัญหาในระยะแรก

(2) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมาธิการฯ ร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

4.2.3 การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงบประมาณ

1) การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดทำแผนการใช้จ่ายและการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น พบว่า

(1) การจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณมักไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด เนื่องจากความจำเป็นของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือจากการเปลี่ยนแปลงจากบริบทภายใน เช่น นโยบายของผู้บังคับบัญชาที่เปลี่ยนใหม่ในห้วงเดือนตุลาคม เข้าทำนองว่า คนตั้งงบประมาณไม่ได้ใช้ คนที่มาใช้งบประมาณก็ไม่ได้ทำค่าของงบประมาณ เมื่อผู้บังคับบัญชาคนใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่มักจะรีอโครงการของคนเดิม เช่น สเปค การย้ายจุดก่อสร้าง การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปใช้ในรายการอื่น เป็นต้น รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลง กฎ ระเบียบ ภายในหน่วยงานเองก็เป็นสาเหตุให้เกิดความล่าช้าในการผูกพันงบประมาณ เช่น โครงการที่อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการเอง โครงการที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งมีการตรวจสอบแล้วไม่เห็นด้วยจากระเบียบ เช่น การเปลี่ยนแปลงสเปคของหน่วยงานลง แม้จะผ่านความเห็นชอบมาจากคณะกรรมการฯ ของทั้งสองสภาแล้วก็ตาม เป็นสาเหตุทำให้ส่งเรื่องกลับไปดำเนินการใหม่ ซึ่งเมื่อส่งกลับมาใหม่ทางรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงก็ไม่อนุมัติโครงการ ทำให้ต้องกันเงินไว้เบิกเหลือมปี เสียโอกาสในการดำเนินการด้านโครงการนั้นไป นอกจากนั้นยังมีบริบทภายนอกส่วนราชการ เช่น กรณีของการแข่งขันการประมูล เมื่อนำโครงการขึ้นเว็บไซต์ของส่วนราชการแล้วในปีนั้นไม่มีผู้สนใจเข้าแข่งขันประมูลเลยแม้แต่รายเดียว ทำให้ต้องกันเงินไว้เบิกเหลือมปี

(2) การดำเนินงานตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่เป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้ใน การขออนุมัติงบประมาณ มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ/โครงการ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบการบริหารงบประมาณ นโยบายด้านการเงินและการคลัง ดังกรณีบางกรณีของส่วนราชการ เช่น โครงการที่อยู่ในอำนาจของส่วนราชการเอง เจ้าหน้าที่มักไม่ให้ความสำคัญในการจัดซื้อ/จัดจ้าง แต่ไปให้ความสำคัญของโครงการที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีก่อน ทั้งนี้โครงการที่อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ มีผลทำให้เกิดการเบิกจ่ายได้เร็วกว่า และการที่เปลี่ยนตัวผู้บังคับบัญชาทำให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ เช่น การย้ายจุดก่อสร้างจากเดิมที่กำหนดไว้จากที่ได้ให้ข้อมูลต่อสำนักงบประมาณ ซึ่งในขั้นของการจัดทำงบประมาณจะต้องแจ้งพิกัดในการก่อสร้างให้กับสำนักงบประมาณ ดังนั้นเมื่อย้ายจุดก่อสร้างจะต้องแจ้งให้ทางสำนักงบประมาณทราบด้วย บางครั้งการย้ายจุดก่อสร้างอาจมีปัญหาเนื่องจากต้องมีค่าเรือถอนอาคารเดิม ถ้าการตั้งโครงการเดิมในที่ดินเปล่าแล้วกลับมาสร้างทับสิ่งก่อสร้างเดิมที่ต้องเรือถอนจะทำให้โครงการนั้นๆ ไม่สำเร็จ หรือล่าช้าออกไป

(3) การจัดทำแผนใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงานโดยมากผู้บริหารมักให้เจ้าหน้าที่ทำ ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่องบประมาณถูกโอนมาตามเงินงวดที่สำนักงบประมาณ โอนมาให้ เพื่อต้องการดำเนินการในงาน/กิจกรรมที่ต้องดำเนินการตามวาระงานที่มีอยู่แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามภารกิจที่มีอยู่ เนื่องจากแผนงานกับวงเงินไม่สัมพันธ์กันเพราะในห่วงการวางแผนใช้จ่ายเงิน หัวหน้าส่วนราชการไม่ได้วางแผนการใช้จ่ายเงินด้วยตัวเอง ทำให้แผนงานกับแผนเงินไม่สัมพันธ์กัน โดยเฉพาะงานที่มีการจัดซื้อ/จัดจ้างในวงเงินสูงๆ หัวหน้าส่วนราชการไม่ได้ลงในรายละเอียดของ Time Line ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารโครงการ ทำให้การดำเนินการด้านโครงการล่าช้าออกไป และตามนโยบายเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในห่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2560 มีโครงการต่างๆ จำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถผูกพันและลงนามในสัญญาได้ตามเวลาที่รัฐบาลกำหนด รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้ออกพระราชบัญญัติโอนงบประมาณกลับ และเมื่อมีงานเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น เช่น น้ำท่วม รัฐบาลจึงนำงบประมาณที่โอนกลับนี้ไปใช้ช่วยเหลือน้ำท่วม เนื่องจากเป็นปัญหาเร่งด่วนของชาติที่ต้องเร่งแก้ไข งบประมาณของส่วนราชการจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณจึงถูกดึงกลับไปยังสำนักงบประมาณเสมือนว่าเป็นการลงโทษส่วนราชการนั้นด้วยที่ไม่สามารถบริหารจัดการด้านงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยืดระยะเวลาจาก 31 ธันวาคม เป็น 31 มีนาคมของปีถัดไปและขยายการผูกพันงบประมาณ ไปจนถึง 31 พฤษภาคม ของปีถัดไป รวมระยะเวลาที่ขยายออกไป 5 เดือนเต็ม หลังการสั่งจ่ายเงินงวด แสดงถึงว่าหัวหน้าส่วนราชการไม่ได้วางแผนเอง แต่ให้เจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านงบประมาณ และหน่วยงานการจัดซื้อ/จัดจ้างทำกันเองตามขั้นตอนอันยืดเยื้อของทางราชการ จึงไม่สามารถปฏิบัติตามแผนการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงานได้

สำหรับอีกกรณีหนึ่งที่นอกการควบคุม ได้แก่ การมาเยือนของผู้นำและผู้นำทางทหารของต่างประเทศ ที่ไม่สามารถกำหนดเวลาที่แน่นอนได้ อันเนื่องมาจากตัวผู้นำและผู้นำทางทหารเอง การตั้งงบประมาณประเภทนี้จึงตั้งครอบคลุมไว้ทั้งปี และในบางกรณีงบประมาณส่วนนี้ต้องส่งคืนให้สำนักงบประมาณ เพราะผู้นำและผู้นำทางทหารของต่างประเทศงดภารกิจเยือน แต่งบประมาณด้านนี้ถือว่าสำคัญไม่ตั้งไม่ได้ เมื่อมีเงินเหลือส่งคืนคลังก็เป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณจะเอาเงินงบประมาณก้อนนี้ไปให้แก่ส่วนราชการใด เพื่อทำงานตามแผนของส่วนราชการเมื่อจัดสรรไปแล้วก็จะมีเงินในระยะเวลาในการเบิกจ่ายเพื่อมิให้งบประมาณค้างท่อในปีงบประมาณนั้นๆ

(4) แบบฟอร์มต่างๆ สำหรับแผนการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงานในปีปัจจุบัน สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ มีแบบฟอร์มของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้ส่วนราชการแต่ละส่วนราชการกรอกข้อมูลส่ง เพื่อนำไปใช้

ประโยชน์ที่แตกต่างกันไป เช่น การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ การประเมินผล การรายงาน เป็นต้น ปัญหาของการมีหลายแบบฟอร์ม คือ ส่วนราชการจะต้องกรอกข้อมูลตามที่หน่วยงานในสายงานงบประมาณร้องขอ เป็นการทำงานซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น ซึ่งตัวเลขข้อมูลของผลผลิตกิจกรรม ก็เป็นตัวเลขเดียวกัน ทำให้เสียเวลาในการกรอกข้อมูล แบบฟอร์มต่างๆ ที่มีแหล่งข้อมูลตัวเลขที่มาจากแหล่งเดียวกัน นอกจากเสียเวลาแล้วยังต้องบริหารกำลังคนมาช่วยเพื่อให้เสร็จตามเวลา เปลืองทั้งทรัพยากร บุคลากร และเวลา

(5) ระบบงบประมาณอยู่ในวงจำกัดรู้กันเพียงไม่กี่คน คือ เจ้าหน้าที่ทางการ งบประมาณ และหัวหน้าส่วนราชการ การจัดทำแผนงานและแผนเงิน บางครั้งมีความยุ่งยากไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่มีอยู่ การจัดทำงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค แม้แผนงานและแผนเงินจะลงไปยังประชาชน โดยตรง แต่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เอกชน และกลไกต่าง ๆ ในสังคม เช่น มูลนิธิ องค์กรสังคมสงเคราะห์ที่มีจุดมุ่งเน้นที่ประชาชนเช่นกัน ในส่วนนี้หากมีแผนงาน แผนเงิน ที่ประชาชนและภาคประชาสังคมรับรู้ได้ ในการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดิน จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นในส่วนที่ยังขาดอยู่ ข้อค้นพบคือ งบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขมีมากคิด 1 ใน 5 ของกระทรวงที่ได้รับงบประมาณมากที่สุด แต่การวิ่ง เพื่อหารายได้ตั้งแต่ อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ไปถึงจังหวัดเชียงราย เพื่อหาเงินซื้ออุปกรณ์การแพทย์ที่มีเป้าหมายยอดเงิน 700 ล้านบาท ของ ศูนย์บ่อดีเยี่ยม ตามโครงการก้าวคนละก้าว เพื่อ 11 โรงพยาบาลทั่วประเทศ เบตง – แม่สาย แสดงให้เห็นว่างบประมาณด้านสาธารณสุข แม้จัดสรรให้มากแล้วแต่ยังมีความขาดแคลนอยู่ต้องอาศัยน้ำใจจากคนไทยร่วมด้วยอีกทางหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นเงินนอกงบประมาณที่ประชาชนร่วมบริจาค หรือ ในบางจังหวัด พระและประชาชนร่วมกันทอดผ้าป่า เพื่อบริจาคสร้างโรงพยาบาลในเขตจังหวัดที่ได้รับงบประมาณด้านสาธารณสุขน้อย ดังนั้นควรมีแหล่งข่าวสารข้อมูลเพื่อให้ประชาชนเข้าไปดูว่างบประมาณที่จัดสรรให้แต่ละกระทรวง และส่วนราชการมีงบอะไรบ้าง และยังขาดแคลนอะไรบ้าง บางจังหวัดมีรายได้จากผู้ป่วยจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก บางจังหวัดต้องเจียดงบประมาณเพื่อให้บริการทางสาธารณสุขแก่คนกลุ่มน้อยของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งข้อมูลนี้น่าจะมีการลงไว้ในเว็บไซต์ ให้ประชาชนได้รับทราบ และมีส่วนร่วมบริจาคเพื่อเติมเต็มให้แก่สังคม จะสังเกตว่าเงินงบประมาณจัดสรรให้เพียงครั้งเดียวในรอบปี แต่เงินบริจาคเมื่อเกิดเหตุภัยธรรมชาติจะมีเงินบริจาคจากเอกชน ภาครัฐ และประชาชนทุกครั้ง จึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินของภาครัฐด้วย

2) การเบิกจ่ายในระบบ GFMIS จากการจัดทำระบบ GFMIS ทำให้เกิดประโยชน์ในระบบงบประมาณ คือ ลดความซ้ำซ้อนในการบันทึกข้อมูล และลดขั้นตอน ภาระงาน ในการจัดทำเอกสาร สามารถติดตามสถานการณ์เบิกจ่ายงบประมาณในระบบได้ทุกขั้นตอน

เป็นเครื่องมือในการจัดสรรติดตาม บริหารงบประมาณภายในหน่วยงาน ส่วนราชการได้รับความสะดวกรวดเร็วในการเบิกจ่ายงบประมาณ ลดภาระการจ่ายเงิน เป็นระบบเพื่อรองรับการบริหารต้นทุน โดยเฉพาะต้นทุนกิจกรรม เพื่อประเมินผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ ทุกส่วนราชการสามารถเรียกดูข้อมูลรายงานในระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ถูกต้องและทันทีเพื่อการตรวจสอบ จึงถือได้ว่าระบบ GFMS คือ ระบบหลักในการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทยในชั้นการบริหารงบประมาณ แต่เมื่อใช้งานไปตลอดห้วงเวลา จึงได้พบปัญหาในการใช้งาน การเบิกจ่ายในระบบ GFMS ดังนี้

(1) การเบิกจ่ายในระบบ GFMS มีความยุ่งยากและหลายขั้นตอน และในส่วนราชการที่มีระบบบริหาร โครงการ และงบประมาณภายใน ผู้รับผิดชอบจะต้องลงข้อมูลในระบบ 2 ครั้ง คือ ลงข้อมูลในระบบบริหารจัดการ โครงการและงบประมาณภายในส่วนราชการ (เมื่อเป็นสารสนเทศของผู้บริหารประกอบการตัดสินใจด้านงบประมาณ และการบริหารแผนงานโครงการ) และลงข้อมูลในระบบ GFMS อีกครั้งหนึ่ง

(2) การขอคู่มือข้อมูลเพื่อดูรายละเอียดด้านงบประมาณ ต้องขอกับกรมบัญชีกลาง เป็นครั้งๆ ไป ทำให้ไม่คล่องตัวในการนำข้อมูลมาใช้เพื่อการตัดสินใจ

(3) รายละเอียดด้านงบประมาณ มีข้อจำกัด คือ เป็นรหัสตัวเลขไม่สามารถใช้ได้ทันทีที่ต้องแปลงจากกลุ่มตัวเลขออกมาเป็นข้อมูล ซึ่งต้องอาศัยความชำนาญของเจ้าหน้าที่ในการแปลงจากรหัสออกมาเป็นงบประมาณที่ต้องการ และไม่สามารถบอกต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) ของ ผลผลิต กิจกรรม ได้

(4) ความคับคั่งของ Gate way ในห้วงสิ้นไตรมาส คือ 31 ธันวาคม 31 มีนาคม 30 มิถุนายน และ 30 กันยายน ทุกส่วนราชการพยายามจะป้อนข้อมูลการเบิกจ่ายเข้าระบบให้มากที่สุด เนื่องจากระบบจะตัดการรับข้อมูลในเวลาเที่ยงคืน โดยเฉพาะในวันที่ 30 กันยายน เนื่องจากเป็นวันสุดท้ายของปี ทุกส่วนราชการจะพยายามเบิก - จ่ายให้ทัน ข้อมูลจึงวิ่งไปค้ำกั้นบน Gate way ทำให้ข้อมูลวิ่งเข้าสู่ระบบได้ช้า และในรายการ การกันเงินหากกันเงินไม่ทันเงินจำนวนนั้น จะถูกพับตกเป็นรายได้ของแผ่นดินไป

3) การโอนเปลี่ยนแปลง การโอนเปลี่ยนแปลงเป็นเทคนิคในทางงบประมาณ ในทางหนึ่งในการใช้งบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเป็นการนำงบประมาณไปใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณ มีการดำเนินการได้สองลักษณะ คือ การโอนเปลี่ยนแปลงที่อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ คือ งบประมาณนั้นอยู่ในผลผลิตเดียวกัน ลักษณะที่สอง คือ การโอนเปลี่ยนแปลงที่อยู่ในอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ คือ นำเอางบประมาณไปใช้ข้ามผลผลิต ซึ่งมีปัญหาดังนี้

(1) ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่อนุมัติให้ไว้ในสายตาของกฎหมาย การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามหลักการที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย จากวัตถุประสงค์ที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจเพราะฝ่ายบริหารนำงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติไว้แล้วไปโอนเปลี่ยนแปลงโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงมีการนำไปใช้ในทางที่ผิดและมีการทุจริตเกิดขึ้นได้ เช่น การโอนเปลี่ยนแปลงโครงการหนึ่งไปทำโครงการอื่น เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการ โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณอย่างง่ายดาย ดังเช่นในปัจจุบันและงบประมาณที่นำไปสู่การทุจริตส่วนใหญ่มาจากงบประมาณที่มีการโอนเปลี่ยนแปลงภายหลังที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติไปแล้ว

(3) การนำเงินเหลือจ่ายไปตั้งเป็นรายการใหม่ หรือนำไปสมทบเพิ่มเติมโครงการใหม่เป็นช่องทางให้มีการทุจริต เพราะรายการใหม่มักไม่ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการงบประมาณเงินเหลือจ่ายจะต้องตกเป็นเงินแผ่นดิน

(4) มีการโอนเปลี่ยนแปลงจำนวนมากแต่ส่วนราชการมักจะดำเนินการล่าช้า ทั้งที่มีระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นห่วงปลายปีงบประมาณ ซึ่งต้องเร่งรีบดำเนินการให้กับการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ โดยเฉพาะงบลงทุนซึ่งจะนำเข้าพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ ต้องเสียเวลาในการดำเนินการใหม่ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้ามากขึ้นไปอีก

(5) มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและระเบียบการบริหารงบประมาณบูรณาการ การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณต้องผ่านความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่กำกับดูแลบางครั้งเป็นกรณีเล็กๆ น้อยๆ ทำให้เสียเวลาค่อนข้างมาก

(6) การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณซื้อครุภัณฑ์ที่ไม่เกิน 1 ล้านบาท และสิ่งก่อสร้างไม่เกิน 10 ล้านบาท เป็นการให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมากเกินไป

(7) แม้ว่าในวันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่เมื่ออยู่ในห่วงการใช้งบประมาณในชั้นการบริหารงบประมาณ การใช้งบประมาณไม่ตรงกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ควรมีการพิจารณาว่าถ้าเป็น ผลผลิตเดิม งานใหม่ เป้าหมายเดิม ควรพิจารณาอนุมัติ แต่ถ้า ผลผลิตเดิม งานใหม่ เป้าหมายเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ไม่สมควรอนุมัติ ควรเคารพการตัดสินใจของรัฐสภาที่ตัดสินใจไว้แล้ว

(8) ฝ่ายบริหารให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมากเกินไป
ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณเป็นการพิจารณาไว้รอบคอบแล้ว แต่การที่มีการโอนเปลี่ยนแปลงโดยให้อำนาจคนเพียงคนเดียวถือว่าให้อำนาจมากเกินไป

4) การเบิกจ่ายแทนกัน การเบิกจ่ายแทนกันเป็นเทคนิคในการใช้เงินงบประมาณอย่างหนึ่งที่สำนักงบประมาณดึงเองงบประมาณที่ส่วนราชการไปใช้มาไว้ที่ส่วนกลาง และหากมีส่วนราชการอื่นที่มีความต้องการงบประมาณ สำนักงบประมาณจะโอนงบประมาณที่มีอยู่ไปให้ โดยการปฏิบัติแล้วงบประมาณที่จัดสรรไปให้ส่วนราชการหนึ่ง แต่ส่วนราชการนั้นไม่สามารถดำเนินการได้จึงต้องให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการแทน แต่โดยหลักการแล้วตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18 “งบประมาณที่จัดสรรให้ส่วนราชการใด ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ใช้ เว้นแต่มีพระราชบัญญัติให้โอน หรือนำไปใช้ได้ หรือมีการรวมส่วนราชการเข้าด้วยกัน” ซึ่งตรวจพบข้อปัญหา ดังนี้

(1) การบันทึกบัญชีเป็นเจ้าของในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ยังคงเป็นของเจ้าของงบประมาณอยู่ แต่หน่วยที่เป็นหน่วยปฏิบัติไม่เข้าใจคิดว่าผลผลิต ผลลัพธ์เป็นของตน ทำให้เกิดการลงบัญชีของหน่วยที่ปฏิบัติ ในเชิงของ GFMS ไม่สะท้อนในแง่กฎหมาย

(2) การตั้งงบประมาณเพื่อเบิกจ่ายแทนกันไว้ตามส่วนราชการต่าง ๆ แล้วให้ส่วนราชการอื่นมาใช้ คูณในแง่ของหน่วยปฏิบัติดูเหมือนว่าดีเพราะได้งบประมาณเพิ่ม โดยไม่ต้องเขียนคำขอของงบประมาณ แต่ในแง่เจตนารมณ์ถือว่าไม่ถูกต้อง

5) การรายงานและการประเมินผล การรายงานและการประเมินผลเป็นขั้นตอนสุดท้ายในระบบงบประมาณ ซึ่งตามวงจรงบประมาณจะนำผลจากการรายงาน และประเมินผลไปตรวจสอบว่างบประมาณที่ส่วนราชการได้นำไปใช้นั้นได้ผลผลิต ผลลัพธ์ ตรงตามวัตถุประสงค์ในการใช้งบประมาณนั้นหรือไม่ โครงการที่จัดสรรงบประมาณ ไปให้ สามารถดำเนินการได้ตามระยะเวลาที่กำหนด (Time Line) หรือไม่ แผนงาน – แผนเงิน – ผลผลิต เป็นไปตามที่ต้องการหรือไม่ แล้วนำเอาความสำเร็จหรือล้มเหลวมาเป็นตัวตั้งในการจัดสรรงบประมาณให้ในปีต่อไป หรือเป็นเงื่อนไขในการจัดสรรงบประมาณให้ในปีต่อไป เนื่องจากขีดความสามารถในการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะเป็นตัวสะท้อนภาพของหน่วยงานและส่วนราชการว่ามีความสามารถเพียงใดในการบริหารงาน บริหารเงิน ที่มีคำว่าประสิทธิภาพเป็นความท้าทายปัญหาที่พบในเรื่องการรายงานและการประเมินผลมีดังนี้

(1) การรายงานผลการเบิกจ่ายอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากการป้อนข้อมูลการเบิก – จ่ายในบางรายการอาจต้องรอหลายวัน ผลการเบิกจ่ายจึงจะเกิดขึ้นใน GFMS

(2) การรายงานการประเมินผลในกระบวนการบริหารงบประมาณ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รายงานติดตามและประเมินผล ได้แก่ หน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ต้องดำเนินการรายงานตามลำดับจนถึงระดับกรมและระดับกระทรวง และหน่วยตรวจสอบภายใน ระดับกรมและระดับกระทรวง เป็นต้น นอกจากนี้มีหน่วยงานภายนอกทำหน้าที่ ได้แก่ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการพัฒนา รัฐบาล (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่ปัจจุบันสิ่งที่ปรากฏต่อสาธารณะ ว่าการบริหารงบประมาณมีข้อผิดพลาดในการดำเนินงานมากมาย และไม่สามารถบอกได้ว่า ผลการดำเนินงานในระดับ โครงการ หรือ กิจกรรม สำเร็จก้าวหน้า หรือส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร

สรุป การรายงานและการประเมินผล เป็นปัญหาที่สำคัญ ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานที่ทำการตรวจสอบติดตามอยู่มากมายแต่ขาดประสิทธิภาพ

(3) การรายงานและการประเมินผลในกรณีที่มีการเบิกจ่ายแทนกันควรมีระบบรายงานผลกลาง (Monitoring Center) เพื่อให้ส่วนราชการได้รายงานการใช้จ่ายงบประมาณให้แก่ส่วนราชการผู้โอน หรือส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลักในกรณีของงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อความสะดวกของส่วนราชการผู้โอนในการติดตาม ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่เป็นผู้โอน ว่าเป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ภายในกรอบระยะเวลา หรือไม่ โดยปัจจุบันส่วนราชการเจ้าภาพหลักหลายแห่งที่ยังใช้การติดตามจากการรายงานผลผ่านเอกสาร โดยหากสามารถรายงานผลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์จะทำให้สามารถเห็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน และสะดวกต่อการนำข้อมูลไปวิเคราะห์ความสำเร็จตามแผนงาน/โครงการ และยุทธศาสตร์ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวยังสามารถพัฒนาเชื่อมโยงไปยังส่วนราชการอื่นที่จำเป็นต้องรับทราบข้อมูลการบริหารจัดการงบประมาณ และการบริหารโครงการและยุทธศาสตร์ เพื่อใช้ประกอบการวางแผนและบริหารงานในระดับประเทศด้วย เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือไม่

4.3 การเสนอแนวทางการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

4.3.1 การเสนอแนวทางในการจัดเตรียมงบประมาณ

1) การกำหนดปฏิบัติงบประมาณ เนื่องจากการกำหนดปฏิทินงบประมาณ ประจำปี เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอยู่แล้ว และการจัดทำปฏิทินงบประมาณ

เป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักงบประมาณ ดังนั้น การดำเนินการพัฒนาในเรื่องการกำหนดปฏิทินงบประมาณ มีดังนี้

(1) ควรมีการวางแผนการใช้เวลาในแต่ละห้วงอย่างเหมาะสม เช่น ขึ้นการเตรียมการและการแถลงนโยบายการจัดทำคำของบประมาณของนายกรัฐมนตรี ควรมีเวลามากเพียงพอต่อส่วนราชการในการเตรียมจัดทำคำของบประมาณ และการจัดทำของบประมาณประจำปี เช่น งบประมาณประจำปี พ.ศ.2562 รัฐบาลให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนงานบูรณาการของกลุ่มจังหวัด การจัดให้มีการแถลงนโยบายในการจัดทำคำของบประมาณปี พ.ศ.2562 ตั้งแต่เดือน สิงหาคม 2560 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเตรียมคิดงานไว้แต่เนิ่นๆ ซึ่งจะทำให้แต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้มีการประชุมจัดทำแผนของกลุ่มจังหวัด มีเวลาในการจัดทำรายละเอียดของงบประมาณให้กับสำนักงบประมาณ และในส่วนของตัวเองก็ต้องการเพิ่มระยะเวลาในการจัดทำคำของบประมาณ เพื่อให้มีการพิจารณาคำของบประมาณภายในส่วนราชการเองอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ เมื่อพิจารณาถึงการปรับปรุงงบประมาณ ซึ่งในทุกปีที่ผ่านมา จะอยู่ในห้วงเดือนเมษายน ดังนั้นห้วงเวลาที่เหมาะสมที่จะส่งคำของบประมาณก็ควรจะเป็นในห้วงกลางเดือนมกราคม ซึ่งจะทำให้สำนักงบประมาณมีเวลาเพียงพอในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ ซึ่งโดยปกติเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ ก็จะประสานงานกับส่วนราชการคู่ขนานกันตั้งแต่เดือนธันวาคม โดยจะต้องส่งงบประมาณด้านบุคลากรให้สำนักงบประมาณอยู่แล้ว และในด้านงบประมาณโครงการก็จะส่งในห้วงเดือนมกราคม ในส่วนของงบประมาณโครงการของแต่ละส่วนราชการจะประสานงานคู่ขนานตั้งแต่เดือนมกราคม ไปถึงเดือนสิงหาคม ซึ่งเดือนกรกฎาคม – สิงหาคม เป็นห้วงที่คณะกรรมการที่ดินสิ่งก่อสร้างฯ จะพิจารณาโครงการของส่วนราชการต่างๆ จะประกอบด้วยพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 105 วัน และพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาภายใน 20 วัน นับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจะต้องกำหนดภายในห้วงเดือน พฤษภาคม – ต้นเดือนกันยายน เพื่อที่จะได้ ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป ดังนั้นหากจะให้ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีประสิทธิภาพ การส่งคำของบประมาณก็ควรเป็นเดือนมกราคมของทุกปี เพื่อให้ส่วนราชการมีเวลาในการจัดทำงบประมาณอย่างเพียงพอ

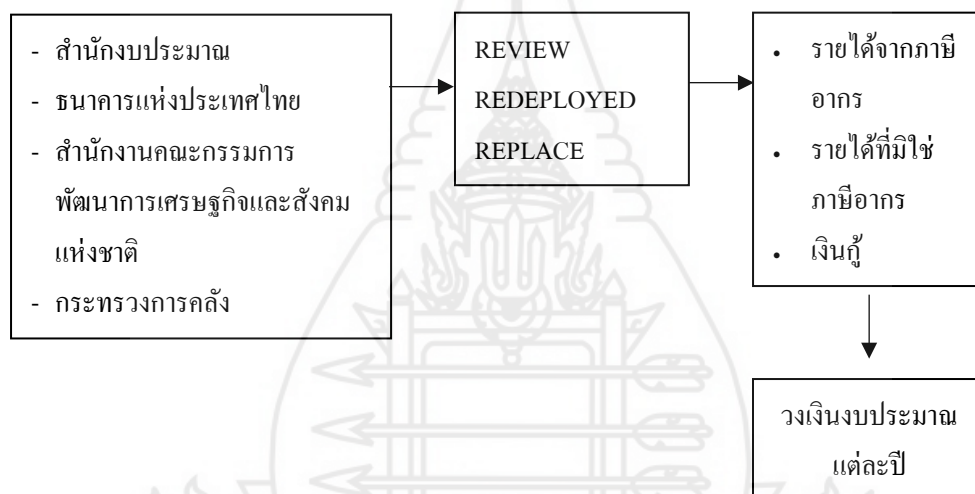
(2) การกรอกข้อมูลตามแบบฟอร์มที่สำนักงบประมาณกำหนดตามปฏิทินงบประมาณที่เกิดขึ้น ซึ่งจะต้องกรอกตามแบบฟอร์มจำนวนมาก ทำให้เกิดความไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงาน การกรอกข้อมูลในระบบ e-Budgeting ซึ่งสำนักงบประมาณกำหนดขึ้นควรใช้งานง่าย

ไม่เป็นภาระกับเจ้าหน้าที่ในการกรอกข้อมูล และไม่ควรเสียเวลากับตัวระบบมากเกินไป สำนักงบประมาณจึงควรเขียนโปรแกรมการใช้งานที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว เพื่อให้ทุกระบวนการเดินไปตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด

(3) การปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากไม่จำเป็นอย่างยิ่งไม่ควรปรับ เนื่องจากจะกระทบกระบวนการงบประมาณทั้งระบบ เนื่องจากถูกบังคับด้วยรัฐธรรมนูญ ในชั้นการอนุมัติงบประมาณ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 105 วัน และสมาชิกวุฒิสภา ภายใน 20 วัน และขั้นตอนในการทูลเกล้าฯ เสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ดังนั้น หากเลื่อนปฏิทินงบประมาณจะมีผลกระทบต่อการทำงานงบประมาณ มีผลให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล และส่วนราชการ หรือหากมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ก็ควรให้กระทบกับวันที่ส่งคำของบประมาณให้สำนักงบประมาณน้อยที่สุด

2) การกำหนดวงเงิน ในขั้นตอนนี้แม้ว่า สำนักงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง จะนำเอาหลัก 3R (Review Redeployed Replace) มาใช้ในกระบวนการ ซึ่ง Review คือการจัดการทบทวนงบประมาณในปีที่ผ่านมา ทั้งการจัดสรรงบประมาณ และผลการเบิกจ่าย Redeployed คือ การพัฒนาแนวคิดเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมในปัจจุบัน Replace คือ การเปลี่ยนวิธีการใหม่ๆ มาใช้ในการกำหนดวงเงินงบประมาณในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โครงสร้างงบประมาณ และนโยบายรัฐบาล เป็นการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการนี้ ในทุกปีงบประมาณ การกำหนดวงเงินนั้นจะมาจากรายได้ของรัฐ โดยมีแหล่งที่มาของรายได้จาก 2 แหล่ง แหล่งแรกคือ “ภาษีอากร” ที่เก็บจากประชาชนในห้วงเดือนมีนาคมของทุกปี ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิต (สินค้าฟุ่มเฟือย) ภาษีสศุลกากร (นำเข้า – ส่งออก) ภาษีในส่วนนี้จะเก็บได้มากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการการเก็บภาษีของรัฐ แหล่งที่ 2 คือ “รายได้ที่ไม่มีภาษีอากร” (Non – Tax Revenue) คือรายได้จากแหล่งอื่นๆ ที่มีได้มีแหล่งที่มาจากภาษีอากร ได้แก่ รายได้จาก การอุดหนุนและการให้มาจากเงินบริจาคหรือเงินให้เปล่าของประชาชน ภาคเอกชนหรือรัฐบาลประเทศอื่น เช่น การบริจาคเงินให้โรงพยาบาล โรงเรียนหรือหน่วยงานของรัฐ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ เป็นรายได้ที่เกิดจากการบริหารงานของรัฐบาล เช่น ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม ค่าขายหรือเช่าทรัพย์สินของรัฐ ค่าขายของกลางที่ยึดมาจากคดีต่างๆ รายได้จากการประกอบการรัฐวิสาหกิจเป็นรายได้ที่มาจาก การที่รัฐบาลเข้าไปลงทุนในรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทต่างๆ พอมีกำไรก็จะเอาเข้าคลังมาเป็นรายได้ของรัฐ รายได้อื่นๆ เช่น ค่าปรับ แสตมป์

อากร เงินคืนจากศูนย์เหลือจ่ายปีก่อน ดอกเบี้ยเงินกู้ยืม แต่เนื่องจากรัฐบาลมีค่าใช้จ่ายมากจากโครงการต่างๆ ซึ่งเกิดจากนโยบายสาธารณะ นโยบายประชานิยม จึงต้องมีเงินจากแหล่งที่ 3 คือ “เงินกู้” เพื่อการพัฒนาโครงสร้างต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล หรือที่เรียกว่าหนี้สาธารณะ (Public debt) เนื่องจากรายได้ของรัฐมีน้อยกว่ารายจ่ายจึงต้องมีการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล ในแต่ละรอบปีงบประมาณแหล่งเงินกู้นี้อาจจะกู้จากสถาบันการเงินภายในประเทศ สถาบันการเงินต่างประเทศ เอกชน รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ IMF (International Monetary Fund) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น JICA (Japan International Cooperation Agency) เป็นต้น การกำหนดวงเงินแสดงได้ดังแผนภาพ



ภาพที่ 4.13 การกำหนดวงเงิน

ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาในการกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีควรเป็นดังนี้

(1) ทบทวนการหารายได้ของรัฐในห้วงเวลาที่ผ่านมามีพบว่า การเก็บภาษีอากรของรัฐนั้น ได้ผลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย กรณีของภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งเสียภาษีเงินได้น้อยกว่าความเป็นจริง การกระจายรายได้ของรัฐไปสู่ประชาชนเพื่อให้ย้อนกลับมาเป็นภาษีคืนรัฐยังทำได้ไม่ดี และยังมีธุรกิจผิดกฎหมายหลายรูปแบบที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ เช่น การลักลอบขนสินค้าเถื่อน น้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน โตะพนันบอล หวยเถื่อน ซึ่งรัฐบาลจะต้องแก้ปัญหา

ให้ได้เบ็ดเสร็จจึงจะได้เงินจากภาษีในส่วนนี้กลับมา การใช้อำนาจตามกฎหมายในการเข้าตรวจสอบรายได้ของนิติบุคคล เพื่อให้รัฐรายได้ที่แท้จริงเพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้เข้ารัฐได้มากขึ้น

(2) รัฐบาลปัจจุบันได้มีแนวทางในการวางแผนระยะยาว ทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และให้ส่วนราชการจัดทำแผนยุทธศาสตร์หน่วยงาน 20 ปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ต้องมีจุดมุ่งหมาย ในการทำยุทธศาสตร์ชาติมีจุดมุ่งหมาย เพื่อเป็นแผนพัฒนาชาติ และองค์กรในภาพรวม และวางแผนงบประมาณเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ให้เป็นจริงโดยรัฐบาลมีความมุ่งหวังว่าจะสามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลให้ได้ ในอนาคตและนอกจากนี้ทุกส่วนราชการควรมีแผนล่งหน้ำระยะปานกลาง 3 ถึง 5 ปี เพื่อปรับปรุงองค์กรให้ทันสมัยและคิดแผนเงินควบคู่ทุกๆ ปีไป ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการมีแผนงานและแผนเงินล่งหน้ำเมื่อจะใช้ก็นำมาปรับปรุงเพียงเล็กน้อยก็สามารถจัดทำค่าของงบประมาณได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนกับงบประมาณ โดยถอดแผน 5 ปีออกมาเป็นแผนปี และจากแผนปีเป็นแผนงบประมาณ จะทำให้ทราบถึงจำนวนงบประมาณที่ใช้เพื่อพัฒนาประเทศว่าแต่ละปีต้องการงบประมาณเท่าใด

(3) สร้างวินัยทางการเงินการคลัง ได้แก่ การรับ เก็บนำส่งเงิน การเบิกจ่าย การบริหารงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ เงินยืม การพัสดุ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 อย่างเคร่งครัด

(4) รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารควรจะต้องชี้แจงงบประมาณรายจ่ายทุกงบประมาณที่ได้รับต่อรัฐสภา เพราะในห้วงที่ผ่านมาฝ่ายบริหารเองชี้แจงแต่งบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ว่าแต่ละปีมีค่าใช้จ่ายเท่าใด

ก. ด้านรายจ่าย ใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสำนักงานงบประมาณเป็นผู้วิเคราะห์และกลั่นกรองและเสนอรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบ และควรมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย ซึ่งเป็นหลักของการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร

ข. ด้านรายได้ การจัดเก็บรายได้อื่นๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ ควรมีการแก้ไขโดยให้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา และควรมีการให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นด้วย เพื่อไม่ให้เกิดช่องโหว่ในการใช้ช่องว่างในด้านงบประมาณ

ค. ด้านการกู้ยืม ไม่ว่าจะมาจากภายในหรือภายนอกประเทศ ควรให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาเพื่อผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อกลั่นกรองให้รอบคอบพิจารณาข้อดีข้อเสียให้รอบคอบ รวมถึงผลกระทบต่อประชาชน การออกกฎหมาย

พิเศษเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อกู้เงินควรวกเลิกไป และกระทรวงการคลังควรจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์เหมือนสำนักงบประมาณ เพื่อวิเคราะห์ผลต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน และส่วนรวม เนื่องจากการกู้เงินจากต่างประเทศดังเช่นอดีตที่ผ่านมา ในการกู้ไอเอ็มเอฟทำให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของไอเอ็มเอฟ ถือเป็นภาระสูญเสียอิสรภาพในทางการเงิน ดังนั้นจึงควรสร้างวินัยทางการเงินการคลังอย่างเข้มงวดด้วยอีกทางหนึ่ง

(5) การแก้ไขสาเหตุการจัดเก็บรายได้ไม่เต็มทีควรมีมาตรการดังนี้

ก. ปรับปรุงระบบภาษีดังที่รัฐบาลของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ เช่น ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน ภาษีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำสำหรับผู้ที่ใช้น้ำมากเกินไปเกินเกณฑ์ที่กำหนด ให้คิดอัตราก้าวหน้า และหากเป็นไปได้ทุกคนควรเสียภาษีตั้งแต่ 0.5% ถึง 4% ขึ้นไป ตามรายได้ เพื่อให้ทุกคนรู้จักเสียสละเพื่อส่วนรวม

ข. เข้มงวดกวัดขั้นกับธุรกิจนิติบุคคลและสถานประกอบการต่างๆ ที่มีรายได้จะต้องยื่นบัญชีที่ถูกต้องในการเสียภาษี หากตรวจพบในภายหลังว่า ไม่เสียภาษีถูกต้องตามกฎหมาย จะต้องมิบทลงโทษอย่างเด็ดขาด

ค. ปรับปรุงภาษีค่าภาคหลวงแร่ที่ให้สัมปทานกับเอกชนควรเป็นอัตราก้าวหน้าตามกำลังการผลิตและราคาตลาดโลก เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทางผู้สัมปทานและรัฐบาล เช่น ปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ ดินบุก พลวง ทองคำ ทองคำขาว เป็นต้น

ง. เก็บภาษีในอัตราสูงสำหรับอุตสาหกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

การดำเนินการดังกล่าว จะเป็นการพัฒนา กำหนดวงเงินของประเทศให้เป็นไปได้ตามเป้าหมายของรัฐบาลเป็นการเพิ่มรายได้ของรัฐบาลได้โดยตรง

3) การจัดทำค่าของงบประมาณ ควรมีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนไป โดยปกติส่วนราชการจะมีเจ้าหน้าที่ในการจัดทำค่าของงบประมาณชุดเดียวในการดำเนินการทั้งปี คือ คิดอยู่กลุ่มเดียวปีต่อปี เมื่อดำเนินการจัดทำค่าของงบประมาณแล้วเสร็จก็ต้องเข้าสภาเพื่อปกป้องงบประมาณที่ตั้งไว้ซึ่งกระบวนการนี้กินเวลาหนึ่งปี พอมาเริ่มต้นใหม่ ก็เริ่มคิดงบประมาณปีถัดไปในเดือนตุลาคมจนกระทั่งส่งคำขอถึงสำนักงบประมาณในห้วงเดือนมกราคมและไปจบที่เดือนกันยายนเช่นนี้ทุกปี กระบวนการคิด คือ นำเอาข้อมูลค่าของงบประมาณปีที่แล้วแล้วคิดเพิ่มเพื่อ 5% ถึง 10% แล้วให้ผู้บังคับบัญชาเลือกเอาว่าจะเพิ่มร้อยละเท่าใดในปีถัดไป ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาเดิมๆ ได้ จึงควรพัฒนาการจัดทำค่าของงบประมาณดังนี้

(1) การพัฒนาการจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการ ส่วนราชการจะต้องจัดทำค่าของงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพราะแผนยุทธศาสตร์ชาติ

20 ปี ถูกถอดมาเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี ซึ่งหากไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ สำนักงบประมาณจะไม่จัดสรรงบประมาณในรายการนั้นๆ อีกแผนหนึ่งที่สำคัญ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรจะทำทศวรรษปฏิรูป เป็นแผนปฏิบัติงานประจำปี ที่มีงบประมาณที่คาดการณ์ไว้ให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นำไปจัดทำเป็นงาน โครงการในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้การจัดทำค่าของงบประมาณส่วนราชการควรมองให้ครบทุกมิติ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนในบางปีควรจะทำงบลงทุนให้มากเพื่อสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับการแก้ปัญหาการจัดทำงบประมาณของหัวหน้าส่วนราชการนั้น อยู่ที่การบริหารงานบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการควรมีเวลาในตำแหน่งอย่างน้อยสองปี เพื่อกำหนดทิศทางงบประมาณของหน่วยงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งควรสร้างนักคิด นักพัฒนา นักสร้างสรรค์ให้อยู่ในหน่วยงาน โยบายและแผน เพื่อเป็นผู้ช่วยผู้บังคับบัญชาหรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการให้สามารถวางโครงการระยะยาว และส่งต่องานให้กับหัวหน้าส่วนราชการคนใหม่ให้มีความต่อเนื่อง จนจบโครงการที่วางไว้ ในขณะที่ส่วนนโยบายและแผนจะต้องจัดทำค่าของงบประมาณไปตามสถานะแวดล้อมและปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาของชาติได้ตรงจุด อีกทั้งผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการ จะต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางของงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวมไปถึงการวิเคราะห์ความเหมาะสมความจำเป็นและความคุ้มค่า ก่อนที่จะส่งค่าของงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณเพื่อสามารถที่จะตอบคำถามได้ว่า ประชาชนได้อะไรประเทศชาติได้อะไร จากการจัดทำงบประมาณในปีนี้ สิ่งที่ยังมองข้ามไม่ได้เรื่องหนึ่ง คือ การบูรณาการซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลปัจจุบันเพื่อลดความซ้ำซ้อนของงาน ดังนั้นหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักจะต้องมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการจัดสรรงบประมาณและบูรณาการแผนงานของทุกหน่วยงานภายใต้งบประมาณบูรณาการเพื่อให้โครงการของทุกส่วนราชการประสานสอดคล้องไปในทิศทางที่กำหนด โดยเจ้าภาพหลักรวมทั้งเจ้าภาพร่วม จะต้องพิจารณาความเหมาะสม ความจำเป็น ความคุ้มค่า ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อเสนอขอรับงบประมาณในการดำเนินงานในปีต่อ ๆ ไป

(2) การพัฒนาการจัดทำงบประมาณของสำนักงบประมาณในการแก้ไขโครงสร้างที่จะซ้ำซ้อนกันของส่วนราชการ ที่มีภารกิจเหมือนและซ้ำซ้อน สำนักงบประมาณต้องรายงานให้รัฐบาลทราบ เพื่อแก้ไขในระดับรัฐบาล การจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการ

ไม่ขอมากเกินไปจนความจำเป็น และจัดลำดับความเร่งด่วนให้สำนักงานประมาณ เพื่อพิจารณา ตัดงบประมาณที่จำเป็นน้อยกว่าออกไป ในกรณีที่มิงงบประมาณไม่เพียงพอ

สำนักงานประมาณควรจัดทำฐานข้อมูลด้านบุคลากร ทรัพย์สิน สิ่งอุปกรณ์พัสดุ ให้เป็นมาตรฐานเพื่อให้ส่วนราชการนำไปใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณ นอกจากนี้ควรจัดทำเกณฑ์มาตรฐานในการจัดทำค่าของงบประมาณรายปีไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของค่าเงินและสภาพเศรษฐกิจในห้วงเวลานั้นนั้นและควรเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ในส่วน ที่เปิดเผยได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำค่าของงบประมาณเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ได้รับผลกระทบทราบในสิ่งที่รัฐบาลกำลังจะดำเนินการ

4) การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อส่วนราชการจัดทำ งบประมาณมายังสำนักงานประมาณแล้ว สำนักงานประมาณจะพิจารณาตัดทอน รายการต่างๆ ตามลำดับความเร่งด่วนที่ส่วนราชการจัดไว้จนครบทุกส่วนราชการ และนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบในเบื้องต้น หลังจากนั้นจะนำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เห็นชอบหรือไม่ เห็นชอบในจุดนี้ควรจะต้องมีทีมงานของคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่วิเคราะห์ห้วงประมาณของทุกส่วน ราชการ หากนโยบายสาธารณะหรือโครงการใดไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน ควรตัดออก จากค่าขอตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการพิจารณาในขั้นต่อไป

4.3.2 การเสนอแนวทางในการอนุมัติงบประมาณ

1) การเสนอแนวทางในการอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 การอนุมัติงบประมาณนับเป็นวงจรที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณเนื่อง จากเป็นการกลั่นกรองโดยรัฐสภาซึ่งใช้ทั้งสองสภาเข้ามาดำเนินการ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เนื่องจากเป็นวาระแห่งชาติเพราะงบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อน งาน/กิจกรรม/โครงการ ให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลคาดหมายผลสัมฤทธิ์

การดูความก้าวหน้าของประเทศ ดูได้จากงบประมาณรายจ่ายของประเทศ นั้นๆ เนื่องจากงบประมาณจะเป็นตัวขับเคลื่อนงานของรัฐบาลและเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะใน เรื่องโครงสร้างพื้นฐานของประเทศที่แสดงออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะจำนวนงบประมาณ ที่มีจึงเป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของประเทศ ยิ่งมิงงบประมาณมากยิ่งมีความเจริญมากประชาชนอยู่ดี กินดีมากขึ้นจำนวนงบประมาณที่ส่วนราชการจัดทำมีมาก จึงต้องมีการกลั่นกรองความเหมาะสม ความคุ้มค่า โดยอาศัยรัฐสภาเป็นตัวกรอง เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการใช้งบประมาณ การตัดลด งบประมาณบางรายการที่ไม่คุ้มค่า และกลั่นกรองโครงการต่างๆ ของส่วนราชการเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาจึงได้ให้อำนาจ ในการอนุมัติงบประมาณไว้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะมีอำนาจในการพิจารณางบประมาณ

ประจำปี 105 วัน และวุฒิสภา 20 วัน เพื่อกลับกรองคำของงบประมาณของส่วนราชการซึ่งในขั้นตอนนี้
ควรจะมีการพัฒนาขึ้นจากที่เป็นอยู่เดิมดังนี้

(1) การจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีเพื่อชี้แจงร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... ควรจัดทำให้ง่ายในบรรดาเอกสารที่มีอยู่แล้ว
ซึ่งได้แก่งบประมาณโดยสังเขป รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ งบประมาณการรายรับ งบประมาณการ
รายจ่ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... งบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ..... (แผน) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... (โครงสร้างแผนงาน
ตามยุทธศาสตร์) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... (แผนบูรณาการ) รายงานสถานะ
เศรษฐกิจและการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... เอกสารงบประมาณของแต่ละกระทรวง (ขาว
คาดแดง) ซึ่งแต่ละเล่มล้วนแต่มีความสมบูรณ์ในตัวเองแต่ไม่สามารถมองภาพรวมได้ว่า
กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม ฯลฯ ในแต่ละกระทรวงมีงบประมาณ
เกี่ยวข้องกับเล่มที่จัดทำ กับเล่มอื่นๆ อย่างไร ในการนี้สำนักงานงบประมาณมีแนวความคิดจัดทำ
เอกสารงบประมาณสำหรับคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 1 เล่ม เพื่อให้เห็นว่านอกจากงบประมาณ
ของส่วนราชการมีงบประมาณของตนเองเท่าใดแล้ว งบประมาณบูรณาการที่ได้รับมาจาก
ส่วนราชการอื่นมีเท่าใด เช่น กระทรวงกลาโหม มีงบประมาณเรื่องบูรณาการน้ำก็จะไปเกี่ยวข้องกับ
กรมชลประทาน เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการบูรณาการเรื่องน้ำงบประมาณบูรณาการทั้งสองที่
ที่ปรากฏที่กระทรวงกลาโหม และคณะบูรณาการน้ำในพื้นที่จังหวัดบุรีรัมย์ จะตรงกับของชลประทาน
ด้วยตัวเลขเดียวกัน เพื่อให้เห็นแผนใหญ่ คือ แผนบูรณาการว่า ในภาพใหญ่แต่ละจังหวัด
คณะกรรมการบูรณาการน้ำ มีแผนในจังหวัดนั้นเท่าใด แบ่งพื้นที่แล้วกรมชลประทานทำในเขต
อำเภอจังหวัดใด ด้วยงบประมาณเท่าใด และกระทรวงกลาโหมทำในเขตอำเภอ จังหวัดใด
ด้วยงบประมาณเท่าใด เพื่อให้เห็นตัวเลขบูรณาการโดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีงบบูรณาการ
ดังนี้ การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ การบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม
การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาระบบการยุติธรรม การป้องกัน
ปราบปรามและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาศักยภาพ
การผลิตภาคเกษตร การพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชน
เข้มแข็ง การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล การพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพและพัฒนาฝีมือแรงงานไปสู่
ไทยแลนด์ 4.0 การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต การวิจัยและนวัตกรรม
การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง
และขนาดย่อม การสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ การสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว

และบริการ การส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (แผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, ออนไลน์, 8 ธ.ค. 60) จากแผนบูรณาการทั้ง 19 แผนนี้ สำนักงานประมาณ ได้จัดทำเอกสารขึ้นมาใหม่อีกหนึ่งเล่มเพื่อให้เห็นภาพงบประมาณของทุกกระทรวงและแผนบูรณาการ ที่ไปเชื่อมโยงกับกระทรวงและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กรรมการเห็นงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของแต่ละส่วนราชการทุกแผนงาน โครงการ ในภาพรวม ซึ่งกรรมการจะต้องไปศึกษา เอกสารทั้งหมดเพื่อศึกษารายละเอียดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อนำเอาผลลัพธ์มา พิจารณานุมัติงบประมาณของส่วนราชการต่อไป

(2) “กรรมการวิสามัญ” ซึ่งเปลี่ยนไปทุกปีตามที่คณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... เมื่อเข้ามารายงาน ตัวที่รัฐสภาแล้วเพื่อเป็นการปรับพื้นฐานด้านงบประมาณสมควรที่จะมีการอบรมให้ความรู้ ฟูพื้นฐานในเรื่องงบประมาณประจำปีที่จะพิจารณานั้น เพื่อให้ตัวกรรมการวิสามัญได้ทราบถึง นโยบายของรัฐบาลยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ของสำนักงานประมาณ ข้อจำกัดในการจัดทำงานงบประมาณเพื่อให้มีแนวทางในการพิจารณางบประมาณไปในทางเดียวกัน ซึ่งภารกิจนี้ควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนำไปดำเนินการในทุกๆ ปี เพื่อแก้ปัญหา ในเรื่องกรรมการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องงบประมาณ

(3) ในขั้นการรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ควรมีระเบียบ และแนวทางในการอภิปรายของรัฐบาลและฝ่ายค้านอย่างเป็นระบบ คือ การอภิปรายนอกประเด็น ของงบประมาณเพราะไม่ใช่เวทีของการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และควรมอบอำนาจให้ประธาน สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่า หากมีการอภิปรายนอกประเด็น อาจมีการเตือนหรือให้ยุติการอภิปราย หรือให้เชิญออกจากห้องประชุม เนื่องจากการอภิปรายที่มีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ หากไม่ สามารถควบคุมการประชุมได้ เนื่องจากมีการประท้วงหรือเดินออกจากที่ประชุมโดยไม่ได้รับ อนุญาตให้ถือว่า รัฐสภารับหลักการ ในวาระที่หนึ่ง และควรมีบทลงโทษกับผู้ที่อภิปรายไม่ตรง ประเด็นออกนอกถ้อยแถลง ส่วนผลการบดบังการลงคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคการเมืองนั้น เป็นเรื่องที่ต้องหาทางแก้ไขต่อไป แม้สภาจะเปิดการลงคะแนนเสียงเสรี แต่พรรคการเมืองก็ยังคง ต้องมีการแสดงออกทางการเมืองของพรรคการเมืองของตนเองอยู่ดี เพื่อดำรงความเป็นพรรค และเอกลักษณ์ทางการเมืองของพรรคไว้

(4) การพัฒนาสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการบาง ท่านที่อาจยังไม่เข้าใจ “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน” นั้น ทางรัฐสภาควรอบรมให้ความรู้ด้าน งบประมาณแก่สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและกรรมการเนื่องจากการจัดทำงานงบประมาณในปัจจุบัน ได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิมที่การจัดทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะต้องมียุทธศาสตร์ชาติ

20 ปี เข้ามาเป็นตัวตั้งซึ่งจะเปล่งออกไปเป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี รวมกับนโยบายของรัฐบาล ที่จะมุ่งเน้นในงานสำคัญที่จะทำให้กับประชาชนอย่างเร่งด่วนในปีนั้น ผสมผสานกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของประเทศที่กำลังเผชิญอยู่ทั้งนี้การอบรมให้ความรู้ดังกล่าวจะทำให้สมาชิกของรัฐสภาเกิดความเข้าใจมากขึ้น

(5) ขึ้นการอนุมัติงบประมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรได้รับข้อมูลเชิงลึกเพื่อให้การพิจารณางบประมาณมีคุณภาพสามารถอภิปรายได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน ซึ่งทางสำนักงานเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอแนวทางแก้ไขให้ตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาขึ้นมาซึ่งมีหลักการในการจัดตั้งเพื่อสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้านการเงินการคลังและงบประมาณแผ่นดิน โดยมีความเป็นกลางทางการเมืองไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด มีความโปร่งใส สำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภามีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์งบประมาณของประเทศที่นำเสนอสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการและสมาชิกรัฐสภา การให้อำนาจหน้าที่ต่อสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ควรให้อำนาจหน้าที่ในเรื่อง หนึ่ง ศึกษาวิเคราะห์วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง การงบประมาณ รวมทั้งจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณทั้งระยะสั้นและระยะยาวและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา ให้คำปรึกษาเสนอแนะ หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของรัฐสภา หรือเรื่องที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาดำเนินการศึกษา สอง ศึกษาวิเคราะห์วิจัยรวมทั้งจัดทำประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลังเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อสมาชิกรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง ศึกษาวิเคราะห์วิจัย รวมทั้งจัดทำประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลังเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อสมาชิกรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง สาม ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสมคุ้มค่าและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบและจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา สี่ จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา ติดตามข้อมูลก่อนพิจารณาโครงการระหว่างดำเนิน โครงการและหลังการดำเนิน โครงการ ห้า ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยที่เกี่ยวข้องหรือ ที่ได้รับมอบหมาย

ความคาดหวังในการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ควรจะมีผลงานในด้านเอกสารวิชาการด้านการเงินการคลังคือ

รายงานการวิเคราะห์กองทุน เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) กองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ กองทุนอ้อย และน้ำตาลทราย กองทุนผู้สูงอายุ เป็นต้น

ในด้านการรายงานทางวิชาการ คือ

1. รายงาน ด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง การงบประมาณการประมาณการภาวะเศรษฐกิจ เช่นการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 ถึง 2560 สรุปภาพรวมเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2556 ถึง 2560 เป็นต้น

รายงานประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2560 เช่น กรอบแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 ของฝ่ายบริหารการศึกษวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2560 เป็นต้น

2. ในด้านการรายงานการศึกษาค้นคว้าพิจารณางบประมาณ คือ

2.1 รายงานการศึกษาเปรียบเทียบความสนใจของคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556 ถึง 2560 ของกระทรวงต่างๆ

2.2 รายงานประเด็นข้อสังเกตงบประมาณด้านการพัฒนาบุคลากรปีงบประมาณ พ.ศ.2560 ของกระทรวงต่างๆ

3. ในด้านการเผยแพร่ต่อสาธารณะชนโดยผ่านทาง

3.1 เว็บไซต์สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

<http://www.paliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget>

3.2 รายการคลื่นวิทยุรัฐสภา คลื่น 87.5 MHz เวลา 12.00 – 13.00

สำหรับข้อจำกัดของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา คือ ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านความเป็นอิสระและความเป็นกลางทางการเมือง

ในการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภามีบทวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ระบุว่า การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเป็นส่วนราชการในรัฐสภา แม้จะสามารถสนับสนุนข้อมูลวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินได้ แต่จากประสบการณ์ของต่างประเทศที่มีหน่วยงานในลักษณะเดียวกันนี้ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเกาหลีใต้ ต่างไม่สามารถทำงานอย่างเป็นอิสระ โดยแท้จริงเนื่องจากอยู่ภายใต้การให้คูดให้โทษของนักการเมือง และผู้บริหารรัฐสภา

แนวทางการแก้ไข โดยจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา
(Thai Parliamentary Budget Office: Thai PBO)

1. หลักการ

หน่วยงานอิสระรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่เสนอข้อมูล
และรายงานการวิเคราะห์ด้านงบประมาณและการคลังต่อสมาชิกรัฐสภาและสาธารณชน

2. ลักษณะที่สำคัญ

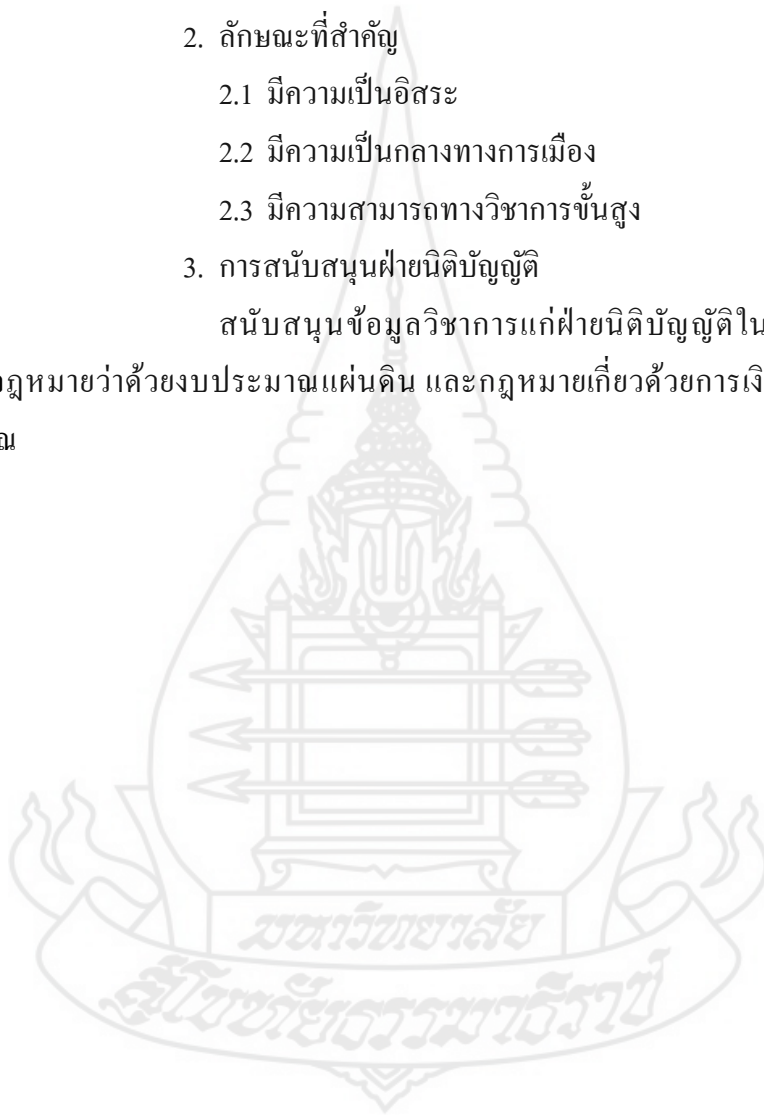
2.1 ความเป็นอิสระ

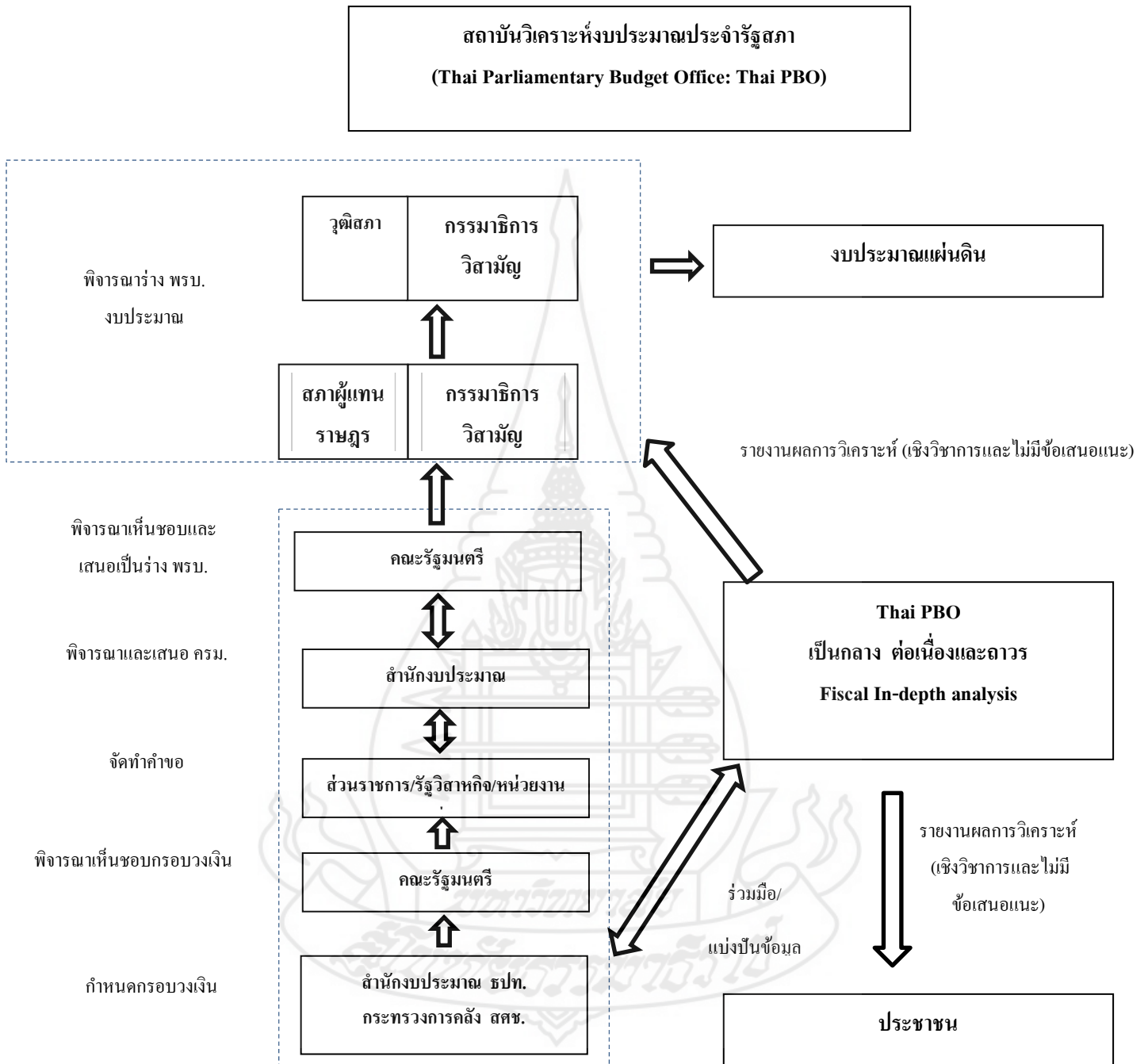
2.2 ความเป็นกลางทางการเมือง

2.3 มีความสามารถทางวิชาการขั้นสูง

3. การสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติ

สนับสนุนข้อมูลวิชาการแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการวิเคราะห์ และ
พิจารณากฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการเงินคู่ขนานกับสำนัก
งบประมาณ





ภาพที่ 4.14 ความเชื่อมโยงในการทำงานของสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

3.1 ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุล วิเคราะห์และพิจารณากฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 การตรวจสอบ ควบคุม และถ่วงดุลฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจมีความเข้มแข็ง

3.3 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง

3.4 การใช้งบประมาณแผ่นดินมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการบริหารจัดการให้เกิดความคุ้มค่า

3.5 รักษาวินัยทางการเงินการคลังเพื่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

(6) การแก้ไข “ไขมันส่วนเกิน” ซึ่งเป็นหนทางในการใช้งบประมาณเพื่อเอื้อประโยชน์กับพรรคการเมืองและพวกพ้องนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสมควรมีการแก้ไขใช้งบประมาณที่ถูกปรับลดงบประมาณนั้นไปอยู่ที่บกลาง การใช้งบกลางที่ถูกปรับลดมานี้ ควรอยู่ในความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(7) ข้อเสนอของกรรมาธิการในแต่ละปีควรให้การศึกษาโดยเร็ว และนำไปใช้ในการวิเคราะห์งบประมาณในการจัดทำคำของบประมาณปีต่อไป

(8) การตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจตามหลักการฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการควรออกมาเล่นบทบาทตามที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญให้เต็มที่ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันซึ่งที่ผ่านมาผู้นำในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ไม่ได้ออกมาแสดงบทบาทของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ทุกฝ่ายจะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับ

(9) จากปัญหาของวุฒิสภาและกรรมาธิการในการพิจารณางบประมาณประจำปีทำให้วุฒิสภาก็มีแนวคิดในการจัดตั้งสำนักงบประมาณของวุฒิสภาขึ้น โดยในปัจจุบันได้มีการเกลี้ยอัตรากายในมาจัดตั้งสำนักงบประมาณของวุฒิสภามีกำลังคนบรรจุอยู่ 17 ถึง 18 อัตรารึ่งทางวุฒิสภาต้องการให้สำนักงบประมาณของวุฒิสภานี้เป็นคลังสมองเป็นแหล่งในการค้นหาข้อมูลทางด้านงบประมาณ โดยเฉพาะสามารถให้ข้อมูลย้อนหลัง วิเคราะห์ข้อมูลด้านงบประมาณในเชิงลึกให้ฟังต่อสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเป็นอิสระทางการเมือง มีความรู้ความสามารถทางวิชาการนั้นสูง ซึ่งโดยหลักการแล้วมีแนวคิดคล้ายคลึงกับการจัดตั้งสำนักงบประมาณประจำรัฐสภาของสำนักงานเลขาธิการของสภาผู้แทนราษฎร

2) การเสนอแนวทางในการอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภา วาระที่ 1 วาระที่ 2
วาระที่ 3

ขั้นการดำเนินการหลังการอนุมัติงบประมาณคือการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

(1) กรณีที่ไม่มีปัญหาใดๆ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... แล้วจะประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป ซึ่งทางสำนักงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการทราบและออกเงินงวดให้กับทุกส่วนราชการได้นำเอางบประมาณไปใช้ตามแผนการใช้จ่ายต่อไป

(2) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบหรือไม่รับหลักการกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... ในวาระที่หนึ่ง วุฒิสภาจะไม่รับหลักการ แล้วในวาระที่ 2 และ 3 วุฒิสภาจะลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบและขอขยับยั้งไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... กลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะขอร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... ฉบับนั้น ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป ซึ่งดูเหมือนว่าความเห็นของวุฒิสภามีความหมายอะไร แต่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกเลือกมาจากประชาชนนั้นมีความสำคัญและได้พิจารณาด้วยความรอบคอบถึง 105 วัน ตามกฎหมายจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้

3) กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยจะพระราชทานพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... คืนมายังรัฐสภาหรืออาจจะไม่พระราชทานกลับมาก็ได้ ถ้าพ้น 90 วัน มิได้พระราชทานกลับคืนมา รัฐสภาจะปรึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ..... นั้นใหม่ หากยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

(1) พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... ต่อไป

(2) พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.....คืนมาภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีสามารถนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..... ได้ คือ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

4.3.3 การเสนอแนวทางในการบริหารงบประมาณ

1) การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน ควรให้หัวหน้าส่วนราชการ มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอย่างน้อย 2 ปี เพื่อความต่อเนื่องของนโยบายและระบบงาน โดยเฉพาะโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง ตามแผนเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล การอยู่ในตำแหน่งที่ต่อเนื่อง มีระยะเวลาครองตำแหน่งพอสมควรจะทำให้งานเดินได้เร็วขึ้นและเมื่อคนใช้งบประมาณเป็นคนที่จัดทำค่าของงบประมาณเอง ปัญหาในการรื้อสเปกจะน้อยลงมาก หรือการย้ายจุดในการก่อสร้างย่อมไม่เกิดขึ้น สำนักงบประมาณจะแจ้งตัวเลขของงบประมาณด้านโครงการให้กับทุกส่วนราชการตั้งแต่ออกสภาวาระที่ 2 คือ งบประมาณเดือนสิงหาคม เพื่อให้ส่วนราชการได้ไปวางแผนดำเนินกรรวิธีจนถึงขั้นไม่ผูกพันงบประมาณ หลังจากที่สำนักงบประมาณได้ส่งจ่ายงบประมาณในงวดแรกพร้อมกับงบประมาณด้านโครงการแล้ว ส่วนราชการสามารถผูกพันงบประมาณ และลงนามในสัญญาได้ โดยปกติรัฐบาลจะใช้เวลาในการลงนามในสัญญาใน 31 ธันวาคม และหากยังลงนามไม่ได้ก็จะขยายระยะเวลาออกไปถึง 31 มีนาคม เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านงบประมาณ ได้ทันตามนโยบายของรัฐบาล และในปีที่ผ่านมา หากยังไม่สามารถลงนามในสัญญาได้รัฐบาลจะยืดเวลาจนถึง 30 มิถุนายน หากยังไม่สามารถดำเนินการได้สำนักงบประมาณจะนำโครงการเหล่านั้นเข้าพระราชบัญญัติโอนเงินคืน นำงบประมาณส่วนนั้นไปใช้อย่างอื่น เว้นแต่โครงการที่ต้องจัดหาจากต่างประเทศที่ต้องใช้ระยะเวลา สำนักงบประมาณจะมีข้อยกเว้นให้แต่จะมีการติดตามความก้าวหน้าของโครงการเหล่านี้ สำหรับปัญหาภายในส่วนราชการนั้นสามารถแก้ไขได้ โดยการยึดถือระเบียบ กฎ คำสั่ง ของทางราชการ รวมไปถึงการวางแผนจัดซื้อจัดจ้างที่ดี และปฏิบัติตาม Time Line อย่างเคร่งครัด และอยู่ในราคามาตรฐานครุภัณฑ์ตามที่กำหนด สำหรับโครงการบางโครงการที่ไม่มีผู้สนใจเข้าแข่งขันการประมูลเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ต้องกันเงินไว้เบิกเหลืออมปี เนื่องจากในปัจจุบันระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างฉบับใหม่ได้มีบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้มีโทษทั้งจำและปรับ เจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจอนุมัติจึงไม่ควรเสี่ยงในเรื่องนี้ การฮั้วการประมูลโดยเข้ามาซื้อแบบแล้วไม่เข้าแข่งขันในการประมูลในปัจจุบันยังไม่มียกโทษ หรือการขึ้นบัญชีดำแต่อย่างไร ในกรณีนี้จึงต้องกันเงินไว้เบิกเหลืออมปี และต้องแจ้งให้สำนักงบประมาณทราบด้วย เนื่องจากในขั้นของกรรมาธิการอาจมีการคัดทอนลดงบประมาณ โครงการลงไป เมื่อผู้เข้าประมูลเห็นว่าทำไปไม่ได้กำไร หรือทำไปแล้วอาจจะขาดทุนจึงไม่มีการแข่งขันการประมูลดังกล่าว

(1) ความจริงอีกประการหนึ่งคือรัฐบาลตั้งงบประมาณแบบขาดดุลมาโดยตลอดซึ่งหมายถึงต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อนำมาเติมเข้าไปในงบประมาณประจำปีเพื่อให้ได้กรอบวงเงินในปีงบประมาณนั้นๆ ตามที่ 4 หน่วยงาน คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดภายใต้คำแนะนำของสำนักบริหารหนี้สาธารณะ (สังกัดกระทรวงการคลัง) ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารหนี้สาธารณะที่สำคัญคือดูแลโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลไม่ให้มากเกินไปจนเกินฐานะทางการคลัง และอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ กองการเงินการคลังของกรมบัญชีกลาง ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลเงินสด และเงินคงคลังของประเทศ จากข้อมูลที่ได้รับมาจะทำให้ทั้ง 4 หน่วยงานในการตั้งกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทราบว่าควรจะมีวงเงินกู้มาเพื่อเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่าใด เมื่อรัฐบาลตกลงใจกู้ภายในวงเงินที่ทั้ง 4 หน่วยงานเสนอแนะแล้ว กองการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง จะใช้เทคนิคทางการเงินในการชะลอการจ่ายหนี้ การพยากรณ์ตัวเลขทางเศรษฐกิจการดูงบรายจ่ายที่เกิดขึ้น และเสนอตัวเลขผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ไปถึงรัฐบาลว่าต้องกู้จริงเท่าใด เมื่อกู้แล้วสำนักบริหารหนี้สาธารณะจะดูระยะเวลาในการกู้ภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น แต่เงินที่กู้มาบริหารนี้ไม่ได้ใช้จ่ายในทันทีเนื่องจากเงินที่กู้มาส่วนใหญ่จะลงไปลงทุนและโครงการ ซึ่งระยะเวลาในการจ่ายเงินจะเป็นไปตามที่ส่วนราชการบริหารโครงการ โครงการที่บริหารได้ดีจะจ่ายเงินได้ตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งใช้เวลา 1 – 2 ปี แต่ถ้าบริหารโครงการไม่ได้ตามกำหนดจะต้องกันเงินไว้เบิกเหลือมปี จะทำให้เงินที่กู้มาทำโครงการ “ค้างท่อ” บางครั้ง 3 – 5 ปี ทำให้เสียโอกาสในการนำเงินมาใช้ เพราะดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินมาใช้ในงบประมาณประจำปีเกิดขึ้นทุกวัน สิ่งที่สำนักบริหารหนี้สาธารณะต้องทำคือนำเงินส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ไปบริหารให้เกิดดอกผลพอๆ กับดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย จึงพบว่าหัวหน้าส่วนราชการที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้การดำเนินการในโครงการต่างๆ ของรัฐบาลได้บรรลุเป้าหมายทันเวลา และไม่เกิดสภาพเงินค้างท่อ สิ่งที่รัฐบาลควรกระทำคือการนำเอาคนดี คนเก่ง มาเป็นหัวหน้าส่วนราชการเพื่อทำให้ยุทธศาสตร์ชาติที่วางไว้บรรลุตามเป้าหมาย

(2) การดำเนินการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่ได้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ใน การขออนุมัติงบประมาณ จากการให้ข้อมูลของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ได้ให้ข้อเสนอเพื่อพัฒนากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐว่า ในปัจจุบันสำนักงานงบประมาณได้ปรับการปฏิบัติเพื่อให้ส่วนราชการเตรียมการจัดซื้อจัดจ้างได้ทัน โดยสำนักงานงบประมาณจะแจ้งวงเงินโครงการ และงบลงทุนให้กับส่วนราชการเพื่อดำเนินกรรมวิธีในการจัดซื้อจัดจ้างได้ก่อนที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกาศใช้เนื่องจากวงเงินโครงการจะต้องประกาศให้ผู้ประกอบการทราบ เพื่อให้เข้ามาทำการแข่งขันกันตามระเบียบของทางราชการหากเร่ง

กระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงให้ความสนใจลงมากำกับดูแลเอง จะสามารถลงนามได้ในต้นไตรมาสที่ 1 ถ้าส่วนราชการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างดีจะทำให้อัตราการเบิกจ่ายสูงไปด้วย และงานประจำที่เป็นงบลงทุน ส่วนราชการต้องให้ความเร่งด่วนในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นความเร่งด่วนในลำดับต้นๆ เนื่องจากสามารถเบิกจ่ายได้เร็ว และจะส่งผลให้อัตราการเบิกจ่ายของส่วนราชการสูงตามไปด้วย โดยปกติรัฐบาลจะกำหนดมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายเป็นแนวทางให้กับส่วนราชการสำหรับงบลงทุน คือ ไตรมาสที่ 1 ต้องการผลการเบิกจ่ายร้อยละ 21.11 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ไตรมาสที่ 2 ต้องการผลการเบิกจ่ายร้อยละ 43.11 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ไตรมาสที่ 3 ต้องการผลการเบิกจ่ายร้อยละ 63.11 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และไตรมาสที่ 4 ต้องการผลการเบิกจ่ายร้อยละ 88 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

จากมาตรการดังกล่าวหากการจัดทำคำของบประมาณดีมีรูปแบบรายละเอียดของโครงการพร้อมจะสามารถดำเนินการได้ทันตามที่รัฐบาลกำหนด แต่ที่มีปัญหาคือการจัดทำโครงการแบบสุกเอาเผากินตามใบสั่งของผู้ใหญ่ คือ มีแต่ชื่อโครงการกับวงเงินที่ต้องการ แต่ไม่มีรายละเอียดครบถ้วน ในกรณีนี้ทางสำนักงบประมาณไม่ควรให้ผ่านการคัดกรอง ควรตัดออกเสียแต่ต้นเพื่อไม่ให้เป็นการระดมงบประมาณ

(3) การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติงานที่ผู้บริหารให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเป็นผู้จัดทำ ในการแก้ปัญหาและพัฒนาในเรื่องนี้ต้องแก้ที่ผู้มีอำนาจ คือ ระดับหัวหน้าส่วนราชการ เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จากมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี พ.ศ.2561 ของรัฐบาลกำหนด ดังนี้

ตารางที่ 4.2 ภาพรวมการเบิกจ่ายตามมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาล

งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2561	ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ พ.ศ.2561 แบบสะสม (ร้อยละ)				
	ไตรมาสที่ 1	ไตรมาสที่ 2	ไตรมาสที่ 3	ไตรมาสที่ 4	รวม
ภาพรวมของการเบิกจ่าย งบประมาณประจำปี พ.ศ.2561	30.29	52.29	72.29	96	96
ภาพรวมของการเบิกจ่าย งบประมาณลงทุนประจำปี พ.ศ.2561	21.11	43.11	63.11	88	88

จากตารางจะพบว่ารัฐบาลต้องการผลการเบิกจ่ายในภาพรวมของงบลงทุนร้อยละ 88 และผลการเบิกจ่ายในภาพรวมของงบประมาณประจำปีร้อยละ 96 หากหัวหน้าส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการได้ควรให้หัวหน้าส่วนราชการชี้แจงเหตุผลความจำเป็น รวมทั้งข้อขัดข้องในการดำเนินการอาจจะให้มีการแก้ตัวได้ในปีต่อไป แต่ถ้ายังไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายได้ อาจให้พิจารณาเปลี่ยนหัวหน้าส่วนราชการใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม และพิจารณาลดงบประมาณของส่วนราชการนั้นๆ ลงโดยเฉพาะงบลงทุนและโครงการ และโครงการใดที่มีปัญหาไม่สามารถก่อนนี้ผูกพันได้เมื่อสิ้นไตรมาส 3 ควรออกพระราชบัญญัติโอนงบประมาณกลับเพื่อนำเอาเงินงบประมาณไปให้ส่วนราชการอื่นๆ ที่มีความต้องการงบประมาณ และมีความพร้อมในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

สำหรับงาน/โครงการที่ต้องจัดซื้อ/จัดจ้างจากต่างประเทศ หากไม่สามารถผูกพันงบประมาณได้ภายใน 2 ปี ควรพิจารณาระงับโครงการ และให้ไปจัดทำโครงการใหม่เสนอเข้ามาให้สภาพิจารณาใหม่โดยอาจจะมิบัญญัติโครงการเหล่านี้ เนื่องจากทำให้ส่วนราชการอื่นเสียโอกาสในการใช้งบประมาณ

(4) แบบฟอร์มต่างๆ สำหรับแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน ในปีปัจจุบันแบบฟอร์มต่างๆ สำหรับแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน แต่ละส่วนราชการในระบบงานต่างก็คิดแบบฟอร์มของหน่วยงานเองขึ้นมา และให้ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต้องกรอกข้อมูลส่งทำให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณควรพัฒนาระบบสารสนเทศกลาง เพื่อนำข้อมูลจากส่วนราชการเชื่อมโยงระบบการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณและระบบการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลในกระบวนการบริหารงบประมาณร่วมกัน เพราะตัวเลขที่ได้จากสำนักงบประมาณเป็นตัวเลขชุดเดียวกันที่จะไปปรากฏในการจัดสรรงบประมาณ แผนการใช้จ่ายเงิน และการตรวจติดตามการใช้งบประมาณ สำหรับโครงการที่เป็นชั้นความลับ งบประมาณปฏิบัติราชการลับ ควรพิจารณาแยกออกไปต่างหากเพื่อรักษาความลับของทางราชการ การดำเนินการกรอกแบบฟอร์มเพียงแบบฟอร์มเดียวตามที่กำหนดจะประหยัดเวลา ประหยัดทรัพยากร และลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานอย่างได้ผล

(5) ระบบงบประมาณ ควรกระจายออกไปสู่ประชาชน โดยสำนักงบประมาณควรเปิดเผยงบประมาณของส่วนราชการผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละส่วนราชการ และมีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นในงบประมาณในด้านต่างๆ เช่นเดียวกับ โครงการก้าวคนละก้าวเพื่อ

11 โรงพยาบาลทั่วประเทศ เบตง – แม่สาย ของ คุณบอดีแสลม จะมีตัวเลขรายได้ปรากฏทุกวันทาง

สื่อ งบประมาณด้านความมั่นคง งบประมาณด้านสาธารณสุข งบประมาณด้านสังคม งบประมาณด้านการต่างประเทศ งบประมาณด้านการศึกษาที่สามารถเปิดเผยได้ควรลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนรับรู้รับทราบและแสดงความคิดเห็น เงินนอกงบประมาณเช่นเงินบริจาคช่วยภัยธรรมชาติ ควรมีการทำรายรับ – รายจ่าย แสดงให้เห็นแหล่งที่มาของเงินและการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นผ่านเว็บไซต์สู่สาธารณะเพื่อความโปร่งใสและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้

2) การเบิกจ่ายในระบบ GFMIS การเบิกจ่ายในระบบ GFMIS ถือเป็นระบบหลักในการเบิก – จ่ายเงินงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันที่ใช้งานตั้งแต่ พ.ศ.2547 มาถึงปัจจุบัน ซึ่งจากการใช้งานมาจนถึงปัจจุบันมีการดำเนินการต่างๆ ในระบบมากมายเพื่อให้รองรับปริมาณงานในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ปัญหาที่พบคือ จำนวน Terminal ของระบบมีจำกัดเพียง 12,000 เครื่อง หรือ 12,000 User เท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้แบบ Direct ต่อระบบ แต่ส่วนราชการของไทยมีความต้องการ Terminal จำนวนมาก กรมบัญชีกลางได้ใช้ระบบ Non – direct เพื่อเพิ่มจำนวนหน่วยที่เรียกว่า E – token แต่ประสิทธิภาพของ E – token นั้น ไม่เท่าเทียมกับ Terminal จึงมีข้อจำกัดในระบบการเบิกจ่ายงบประมาณ ในส่วนของ Non – direct มีมากถึง 36,000 User ครั้นเมื่อบริษัท ZAP ซึ่งเป็นเจ้าของโปรแกรมตรวจพบจึงฟ้องร้องต่อกรมบัญชีกลางเรียกค่าเสียหาย คิดค่าต่อรองและคิดค่าใช้จ่ายย้อนหลังกับ User แบบ Non – direct ทั้ง 36,000 User ซึ่งทางกรมบัญชีกลางได้เจรจาเพื่อผลประโยชน์ของประเทศ

กรมบัญชีกลางจึงมีแนวคิดในการสร้างเครื่องมือสำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณขึ้นมาใหม่ เรียกว่า New GFMIS THAI แทนระบบ GFMIS เดิมที่พัฒนาโดย ZAP ของเยอรมันการสร้าง New GFMIS THAI นี้ สร้างและพัฒนาโดยคนไทยปัจจุบันอยู่ระหว่างการสร้างกระบวนการเชื่อมโยงข้อมูล ซึ่งจะสามารนำมาใช้การได้ในอีก 2 – 3 ปีข้างหน้า เมื่อกรมบัญชีกลางทำโครงการ New GFMIS THAI ทางบริษัท ZAP ซึ่งเป็นเจ้าของระบบ GFMIS เดิม กลับขอเจรจาไกล่เกลี่ยกับกรมบัญชีกลาง ไม่เรียกค่าเสียหาย ไม่คิดค่าใช้จ่ายย้อนหลัง ในส่วน Non – direct 36,000 User ที่เป็นคดีความอยู่ เพื่อรักษาฐานลูกค้าของบริษัทไว้ เพราะได้รับค่าดูแลระบบเป็นรายปี ในวงเงินที่สูง ดังนั้นความหวังใหม่ของระบบงบประมาณไทย คือ New GFMIS THAI ฝีมือคนไทยที่จะมารองรับระบบการเบิกจ่ายงบประมาณของไทยทั้งระบบ สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบ GFMIS ที่ใช้ในปัจจุบันมีแนวทางในการแก้ไขและพัฒนา ดังนี้

(1) การเบิกจ่ายในระบบ GFMIS มีความยุ่งยากและหลายขั้นตอนตามความเห็นของผู้ใช้งาน ควรมีการพัฒนา ระบบ GFMIS ให้เป็นระบบที่ใช้งานง่าย (User friendly) สามารถเชื่อมต่อกับระบบภายในของหน่วยงานได้ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณสามารถติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละส่วนราชการได้ ภายใต้การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของระบบ

ควรพัฒนาระบบป้อนข้อมูลให้มีการป้อนข้อมูลเพียงครั้งเดียวเพื่อจะได้ไม่ต้องทำงานซ้ำๆ กันถึง 2 ครั้ง ควรมีการพัฒนาระบบให้ Real time เพื่อสามารถตัดสินใจได้ถูกต้อง โดยเฉพาะข้อมูลที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง และควรมีการเพิ่ม Terminal ให้สอดคล้องกับจำนวน User ที่มีอยู่ ซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ 48,000 User นอกจากนี้ User ที่เพิ่มขึ้นจะต้องมีประสิทธิภาพเหมือนกับ Terminal ลีดแรกที่แจกจ่ายให้กับส่วนราชการ

(2) การใช้ข้อมูลจาก GFMIS ในส่วนของสำนักงบประมาณควรจัดช่องทางพิเศษในการเข้าดูและเรียกข้อมูลมาใช้โดยไม่ต้องขอกับกรมบัญชีกลางเป็นครั้งคราว เนื่องจากสำนักงบประมาณต้องใช้ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจำนวนมากเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หากเป็นไปได้รอนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลสำนักงบประมาณ ควรกำกับดูแลกระทรวงการคลังด้วย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานที่เอื้อต่อกัน นอกจากนี้ควรมีการแบ่งปันให้กับหน่วยงานสำคัญๆ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรีด้วย

(3) ควรมีการปรับปรุงข้อมูลที่เป็นรหัสตัวเลขเป็นข้อความ เพื่อให้สามารถใช้ข้อมูลนั้นได้ทันทีโดยไม่ต้องแปลงข้อมูล และระบบ GFMIS ควรสามารถแสดงต้นทุน/หน่วยได้เพื่อให้เห็นต้นทุนของแต่ละกิจกรรมของทุกส่วนราชการเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละส่วนราชการอย่างเป็นธรรม

(4) การแก้ไขความคับคั่งของ Gate way ในระบบ GFMIS โดยเฉพาะวันสุดท้ายของปีงบประมาณ ซึ่งระบบจะตัดการนำเข้าข้อมูลในวันที่ 30 กันยายน เวลา 24.00 น. เพื่อเป็นการแก้ไขในเรื่องดังกล่าวควรแก้ไขดังนี้

ก. จัดทำคำขอเบิกส่งกรมบัญชีกลางภายใน 30 กันยายน ก่อนเวลา 16.30 น. เพื่อให้การเงินเดินต่อไปได้โดยเจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้ดำเนินการตามระบบ Manual ซึ่งในระบบ GFMIS ไม่มีฎีกาประเภทนี้ เรียกว่า “ฎีกาเหลือมจ่าย” ถือว่าเป็นการเบิกเงินที่ทันกำหนดแต่กรมบัญชีกลางตรวจไม่ทัน การขอเบิกแต่ส่งจ่ายไม่ทันแต่ยังนับว่าเป็นการเบิกจ่ายในปีนั้น และจะได้รับเงินภายในเดือนตุลาคม

ข. การกักเงินในระบบ GFMIS ปกติเมื่อขอไปใช้ปีต่อไป ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจของกรมบัญชีกลางว่าจะลงมติรายการใดบ้าง โดยปกติการกักเงินเหลือมปีมีอายุ 6 เดือน แต่ถ้ายังไม่ได้อนุญาตให้ขยายเงินนั้นได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละ 6 เดือน รวมเป็นการกักเงินในระบบตามข้อกำหนด 1 ปี 6 เดือน หากเกินกำหนดจากห้วงเวลานี้ไปอยู่ที่ดุลยพินิจของกรมบัญชีกลางในการพักตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน

3) การโอนเปลี่ยนแปลง เป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของส่วนราชการ ส่วนใหญ่เกิดจากผู้ใช้งบประมาณไม่ได้จัดทำคำของบประมาณ และ

ผู้ของงบประมาณไม่ได้ใช้งบประมาณที่จัดทำค่าขอไว้ ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการแทนคนที่เกษียณหรือย้ายไป จึงอยากทำในสิ่งที่ตนเองมีความประสงค์จึงขอโอนเปลี่ยนแปลงการแก้ปัญหาหรือพัฒนาในเรื่องนี้ มีดังนี้

(1) ไม่ควรมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ หากโครงการใดไม่สามารถดำเนินการได้จริงๆ ก็ควรจะส่งคืนเงินกลับไปยังสำนักงบประมาณเพื่อนำไปใช้อีกอย่างอื่น

(2) การอนุมัติงบประมาณ อนุมัติโดยรัฐสภาเพื่อนำไปใช้ในสิ่งที่ขอ อนุมัติไว้การที่ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการ โอนเปลี่ยนแปลงอย่างง่ายดาย ดังนั้นถ้าจะให้ถูกต้องควรคืนอำนาจให้รัฐสภาอนุมัติใหม่

(3) เงินเหลือจ่ายควรพบตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน ไม่ควรนำไปทำอย่างอื่น

(4) รัฐบาลควรใช้พระราชบัญญัติโอนงบประมาณคืน เป็นจุดแข็งเพื่อให้ส่วนราชการเห็นว่ารัฐบาลเอาจริงเอาจังกับการใช้จ่ายงบประมาณอย่างถูกต้องตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนดไว้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณตามมาตรการเร่งรัดการใช้ งบประมาณก็ต้องส่งเงินคืนให้สำนักงบประมาณ คล้ายกับเป็นการลงโทษในด้านงบประมาณไปในตัว

(5) ควรมีการพิจารณาบทกำหนดโทษหัวหน้าส่วนราชการที่ไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นกรณีศึกษาสำหรับผู้ที่จะมีรับหน้าที่ใหม่มิให้บกพร่องในการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ

(6) ควรเคารพการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา แม้ว่า ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนั้นสิ่งที่ควรทำคือการส่งเงินคืน

(7) ควรมีระบบรายงานผลกลาง (Monitoring Center) เพื่อให้ส่วนราชการได้รายงานการใช้จ่ายงบประมาณ ให้แก่ ส่วนราชการผู้โอน หรือส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลัก เพื่อการติดตาม ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการผู้รับ โอนอย่างรวดเร็ว และเป็นปัจจุบัน และสามารถนำข้อมูลไปวิเคราะห์ความสำเร็จตามแผนงาน/โครงการ และยุทธศาสตร์ ได้ทันทั่วถึง

4) การเบิกจ่ายแทนกัน การเบิกจ่ายแทนกัน แม้จะเป็นเทคนิคในการบริหารงบประมาณประเภทหนึ่งก็ตามแต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 18 “งบประมาณที่จัดสรรให้ส่วนราชการใด ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ใช้ เว้นแต่

มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ หรือมีการรวมส่วนราชการด้วยกัน” ซึ่งหน่วยงานในกระบวนการงบประมาณได้ให้ความเห็น ไว้ดังนี้

(1) การบันทึกบัญชีความเป็นเจ้าของผลงานในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ควรเป็นของหน่วยที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

(2) ไม่ควรตั้งงบประมาณไว้เพื่อเบิกจ่ายแทนกัน แล้วนำไปฝากไว้ตามส่วนราชการต่างๆ เนื่องจากจะทำให้การประเมินผลงานของส่วนราชการไม่ตรงตามความเป็นจริง

(3) ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินการคลังโดยให้ยึดหลักการของระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลังภาครัฐอย่างจริงจัง

(4) ปรับปรุงแผนให้เป็นที่ควรจะเป็นหากแผนนี้จะลดปัญหาการเบิกจ่ายแทนกันได้

5) การรายงานและการประเมินผล การรายงานและประเมินผล เป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นหนึ่ง เพื่อดูผลผลิต ผลลัพธ์ ในการใช้จ่ายงบประมาณ หน่วยที่ประเมินผลในกระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย สำนักงบประมาณ (PART) กรมบัญชีกลาง (GFMIS) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (การประเมินผลของส่วนราชการ) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการประเมินผล และรายงานให้กับรัฐบาลได้ทราบผลการนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่าย ว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิมอย่างไรมีการพัฒนาไปมากเพียงใด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้าตรวจสอบ โครงการที่มีวงเงินตั้งแต่ 100 ล้านบาท ขึ้นไป หรือ โครงการใดที่เป็นที่สนใจของสังคม หรือ โครงการที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดการทุจริตขึ้น ในปัจจุบันการติดตามประเมินผลมีการนำมาใช้พิจารณางบประมาณน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นการประเมินผลในการพัฒนาระบบราชการ หรือ PART ก็ตามหลายโครงการทำแล้วไม่ได้ผลแต่สำนักงบประมาณยังคงจัดสรรงบประมาณให้อยู่ทุกปี การรายงานควรมีมาตรฐานฉบับเดียวแล้วใช้ร่วมกันได้ทุกหน่วยงานควรปรับปรุงการรายงานแบบตรงไปตรงมาเพื่อเอาไปใช้ได้ คะแนนของส่วนราชการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการประเมินผล ได้คะแนนสูงมาก แต่ไม่มีอะไรที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในทางปฏิบัติระบบงานก็ยังคงเป็นแบบเดิมที่เคยทำกันมา ในขั้นการวางแผน ขั้นการปฏิบัติ และขั้นการประเมินผล

(1) ควรกำหนดเป้าหมายในการติดตามและประเมินผล โดยถือเป็นเรื่องสำคัญเพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องที่ติดตามเหมือนนโยบายที่กำหนดลงมาเป็นประเด็นสำคัญที่เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ว่าในปีปัจจุบันทางรัฐบาลต้องการผลลัพธ์ในการตรวจในเรื่องใดบ้าง เพื่อนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป

(2) การประเมินหน่วยงานความมั่นคง (Pure Public Service) เช่น ทหาร ตำรวจ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานข้าหลวงแห่งชาติ สภากความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ หน่วยในระบบการประเมินผล (สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) ควรจัดตั้งกลุ่มการประเมินพิเศษจากทุกส่วนราชการ ในระบบการประเมินผล เนื่องจากเป็นส่วนราชการที่ใช้งบประมาณเพียงอย่างเดียว ไม่ได้เป็นส่วนราชการที่เก็บรายได้ส่งรัฐบาล จึงควรแยกประเมินด้วยมิติที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป เนื่องจากแนวคิดโครงสร้างการจัดหน่วย การปฏิบัติงานแตกต่างไปจากงานปกติทั่วไป นอกจากนี้การปฏิบัติการในด้านความมั่นคงแล้ว ยังมีการสัมผัสกับประชาชนในลักษณะงานที่แตกต่างกับข้าราชการพลเรือน จึงควรมีการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ และปรับโครงสร้างหน่วยงานเหล่านี้ตามห้วงระยะเวลา เพื่อให้มีโครงการที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานในแต่ละห้วงเวลา ปัจจุบันเทคโนโลยีก้าวหน้าไปมากมาย แต่หน่วยงานด้านความมั่นคงยังใช้เครื่องมือที่ไม่ทันสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การประเมินควรให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลด้วยว่า หน่วยงานด้านความมั่นคงควรมีภารกิจ พันธกิจ และโครงสร้างการจัดอย่างไร จึงจะสามารถเผชิญต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ๆ เช่น Cyber Warfare อาชญากรรมข้ามชาติ การทุจริตรุกรานของประเทศมหาอำนาจที่มีต่อประเทศไทย การก่อการร้ายสากล ภัยมืดที่แอบแฝงมากับศาสนาที่กระทบความมั่นคง

นอกจากหน่วยงาน Pure Public Service ที่จะต้องแยกคิดวิธีประเมินใหม่แล้ว หน่วยงานในระบบการประเมินผลควรคิดในแง่งบประมาณว่าความต้องการงบประมาณที่ต่ำที่สุด และความต้องการงบประมาณที่สูงที่สุดของหน่วยงาน Pure Public Service ควรเป็นเท่าไร เพื่อให้รัฐบาลกำหนดวงเงินในแต่ละปีว่าควรได้รับร้อยละเท่าใดของ GDP เพื่อให้สามารถดำรงขีดความสามารถอยู่ได้

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย” ผู้วิจัยขอเสนอสรุปผลการศึกษาที่สำคัญเป็น 3 หัวข้อ คือ สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อวิเคราะห์ การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ในด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ
- 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

1.2 วิธีการดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยในครั้งนี้ คือ ข้าราชการของสำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรื กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จำนวน 27 คน ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งเป็นข้าราชการของสำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรื จำนวน 12 คน กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จำนวน 9 คน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 คน และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จำนวน 3 คนรวม 27 คน

1.2.1 เครื่องมือในการวิจัย คือ ชุดคำถามแบบมีโครงสร้าง จำนวน 6 ข้อ

การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำหนังสือขอเข้าสัมภาษณ์จากมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อขอเข้าสัมภาษณ์ข้าราชการของ สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรื กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในห้วงเดือนพฤศจิกายน 2560 – เดือนธันวาคม 2560 เป็นระยะเวลา 2 เดือน เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองในวัน เวลาราชการ และสามารถเข้าสัมภาษณ์ได้ทั้ง 27 คน

1.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูล หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยได้แยกข้อมูลจากคำถามทั้ง 6 ข้อ และจัดกลุ่มคำตอบที่เหมือนกันไว้ด้วยกัน ส่วนความเห็นที่เห็นต่าง แยกไว้อีกส่วนหนึ่ง

แต่คำตอบที่ได้จากการสัมภาษณ์ล้วนแต่เป็นความเห็นที่คล้อยไปในทิศทางเดียวกัน และวิธีวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์ในรูปของตาราง การวิเคราะห์เชิงพรรณนา อธิบายความ

1.3 สรุปผลการวิจัย

1.3.1 สรุปผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ในด้านการจัดเตรียมงบประมาณการอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การวิเคราะห์การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ในด้านการจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ผลการวิจัย พบว่า

1) การจัดเตรียมงบประมาณ

ในการกำหนดปฏิทินงบประมาณ ผู้มีอำนาจกำหนดปฏิทินงบประมาณ คือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ซึ่งในแต่ละปี จะมีปัญหาในเรื่อง การปรับปฏิทินงบประมาณ ทำให้มีผลต่อห่วงระยะเวลาในการส่งคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(1) การกำหนดวงเงิน กำหนดโดย สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ

(2) การจัดทำคำขอของงบประมาณ โดยส่วนราชการจะยึดถือยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี และนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการ

(3) การให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ด้วยการเสนอแนะกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของ สำนักงบประมาณ

2) การอนุมัติงบประมาณ

(1) สภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3 การอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีวาระที่ 2 เป็นการแปรญัตติโดยพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ...ของสภาผู้แทนราษฎร เรียงตามมาตรา วาระที่ 3 เป็นวาระต่อเนื่องจากวาระที่ 2 คือ การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) วุฒิสภา วาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3 การอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภาวาระที่ 1 เป็นวาระรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยคณะกรรมการ

วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.และการพิจารณาเรียงตามมาตรา วาระที่ 3 เป็นวาระต่อเนื่องจากวาระที่ 2 คือ การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. เรียงตามมาตรา

3) การบริหารงบประมาณ

การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน โดยส่วนราชการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงานทั้ง 4 ไตรมาส ส่งให้สำนักงบประมาณ

(1) การเบิกจ่ายในระบบ GFMS ทุกส่วนราชการเบิกจ่ายงบประมาณผ่านระบบ GFMS ซึ่งเป็นระบบหลักของการเบิกจ่ายงบประมาณ

(2) การโอนเปลี่ยนแปลง เป็นเทคนิคในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อนำเงินไปใช้ข้ามผลผลิตหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติไว้แล้ว ในขั้นการอนุมัติงบประมาณ

(3) การเบิกจ่ายแทนกัน เป็นเทคนิคในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ส่วนราชการหนึ่งปฏิบัติงานแทนอีกส่วนราชการหนึ่งหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติไว้แล้ว ในขั้นการอนุมัติงบประมาณ

(4) การรายงานและการประเมินผล เพื่อนำเอาผลการประเมินการใช้จ่ายงบประมาณไปใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป

1.3.2 สรุปปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ปัญหาการดำเนินการงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย พบว่า

1) การจัดเตรียมงบประมาณ

(1) การกำหนดปฏิทินงบประมาณ สำนักงบประมาณมักมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี

(2) การกำหนดวงเงิน สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ไม่สามารถกำหนดวงเงินได้เต็มที่ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีไม่ได้ตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมาโดยตลอด

(3) การจัดทำค่าของงบประมาณ ของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ส่วนมากลอกของเก่าในปีงบประมาณที่ผ่านมา มาเป็นค่าของงบประมาณของปีปัจจุบัน

(4) การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงบประมาณเสนอ โดยไม่มีการตรวจสอบ ทำให้งบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่รัฐบาลกำหนด ผลผลิต ผลลัพธ์ ไม่เป็นไปตามความคาดหมาย

2) การอนุมัติงบประมาณ

สภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และฝ่ายนิติบัญญัติ ยังมิได้พิจารณางบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งให้ความสำคัญกับผลผลิตและ ผลลัพธ์เท่าที่ควร

(1) วุฒิสภา วาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3 มีปัญหาที่ตัวกรรมาธิการที่ไม่มีความรู้ด้านงบประมาณที่พอเพียง ทำให้การพิจารณางบประมาณ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์

3) การบริหารงบประมาณ

(1) การเบิกจ่ายงบประมาณ ยังดำเนินการได้ล่าช้าไม่สอดคล้องกับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาล

(2) การเบิกจ่ายในระบบ GFMS มีปัญหาในวันที่ 30 กันยายนของทุกปี เนื่องจาก Gate Way มีความคับคั่งทำให้ป้อนข้อมูลเข้าระบบไม่ทัน

(3) การโอนเปลี่ยนแปลง ทำให้การบริหารงบประมาณไม่ตรงตามเจตนาของรัฐสภาที่อนุมัติงบประมาณไว้แล้ว

(4) การเบิกจ่ายแทนกัน ไม่สะท้อนต่อผลผลิต ผลลัพธ์ที่รัฐบาลตั้งเป้าไว้

(5) การรายงานและการประเมินผล ไม่ได้นำไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการในปีงบประมาณถัดไป

1.3.3 สรุปแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 สรุปแนวทางการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย พบว่า

1) การจัดเตรียมงบประมาณ

(1) การกำหนดปฏิทินงบประมาณ ไม่ควรมีการปรับเปลี่ยนปฏิทินงบประมาณในการส่งคำของงบประมาณให้เร็วกว่ากำหนดเดิมที่กำหนดไว้แล้ว เนื่องจากจะทำให้กระบวนการในการจัดทำงบประมาณมีเวลาน้อยลง ส่งผลให้ความสำเร็จของการจัดทำงบประมาณประจำปีลดลง

(2) การกำหนดวงเงิน ของสำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ไม่สามารถกำหนดได้เต็มที่ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีไม่ได้ตามเป้าหมายที่รัฐบาล กำหนดควรมีการจัดทำงบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณควบคู่ไปด้วย

(3) การจัดทำค่าของงบประมาณ ต้องยึดถือผลการวิเคราะห์บททวนการ เบิกจ่ายในปีที่ผ่านมา ผลผลิต ผลลัพธ์ที่ได้รับ ยึดถือยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณประจำปี และนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการ

(4) การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีควรมีคณะทำงาน ที่ช่วยวิเคราะห์งบประมาณ โดยเฉพาะเพื่อกลั่นกรองค่าของงบประมาณ ตามโครงสร้างงบประมาณ ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณประจำปี และนโยบายของรัฐบาล

2) การอนุมัติงบประมาณ

(1) สภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 คณะกรรมาธิการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกรรมาธิการ ควรพิจารณางบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยเน้นไปที่ผลผลิต และผลลัพธ์ และควรมีการจัดตั้งสำนัก งบประมาณของรัฐสภา เพื่อเป็นคลังสมอง และวิเคราะห์งบประมาณให้กับสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและกรรมาธิการที่ขอตัวช่วยงานรายปี

(2) วุฒิสภา วาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 ควรมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณ ของรัฐสภา หรือสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา เพื่อเป็นคลังสมองและวิเคราะห์งบประมาณ ให้กับวุฒิสภา และกรรมาธิการที่มีการเปลี่ยนตัวทุกปี

3) การบริหารงบประมาณ

(1) การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน ควรจัดทำแผน ให้สอดคล้องกับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล

(2) การเบิกจ่ายในระบบ GFMIS เนื่องจากระบบที่ใช้ในปัจจุบัน มีข้อจำกัดเรื่องของ User และ License กับบริษัท ZAP จึงควรพัฒนาระบบ New GFMIS THAI มาใช้แทน เพื่อสร้างระบบการเบิกจ่ายเงินภาครัฐเองด้วยมันสมองของคนไทย และแก้ปัญหาเรื่อง จำนวน User และ License ที่เป็นอยู่

(3) การโอนเปลี่ยนแปลง ถ้าการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณดี ไม่ควรมีการโอนเปลี่ยนแปลง เนื่องจากไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่อนุมัติงบประมาณไว้แล้ว เนื่องจากเป็นสาเหตุของการทุจริต

(4) การเบิกจ่ายแทนกัน สำนักงบประมาณควรจัดสรรงบประมาณให้ตรงกับส่วนราชการที่นำงบประมาณไปใช้ ซึ่งส่วนราชการนั้นต้องเป็นทั้งผู้ถืองบประมาณ และ ผู้ปฏิบัติในเวลาเดียวกัน เพื่อให้การบันทึกผลผลิต ผลลัพธ์ เป็นไปตามบัญชีการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการ

(5) การรายงานและการประเมินผล ควรมีการรายงาน และ ประเมินผลตามความเป็นจริง เพื่อนำผลไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขของส่วนราชการเองในการจัดทำคำของบประมาณปีถัดไป ในส่วนของหน่วยงานด้านความมั่นคงควรมีการปรับปรุงวิธีประเมินใหม่ แยกต่างหากจากหน่วยงานปกติ เนื่องจากมีงานในหลายมิตินอกเหนือไปจากงานปกติ

2. การอภิปรายผล

จากการวิจัยความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย อภิปรายผล ได้ดังนี้

2.1 การกำหนดวงเงิน

อำนาจในการกำหนดวงเงินอยู่ที่ 4 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกำหนดวงเงินจะได้ข้อมูลมาจากรายรับและรายจ่ายของประเทศ โดยมีข้อมูลจาก กองการเงินการคลัง ของกรมบัญชีกลางที่ดูแลเงินสดและเงินคงคลังของประเทศ และสำนักบริหารหนี้สาธารณะที่ดูแลเรื่องเงินกู้ ดอกเบี้ย หนี้สินของรัฐบาล เข้ามาเกี่ยวข้อง ปัญหาของการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล สมดุล เกินดุล จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน หากการจัดเก็บภาษีไม่ได้ตามเป้าหมาย ทำให้รายจ่ายมากกว่ารายได้จะตั้งงบประมาณแบบขาดดุล หากรายจ่ายเท่ากับรายได้จะตั้งงบประมาณแบบสมดุล และหากรายจ่ายน้อยกว่ารายได้จะตั้งงบประมาณแบบเกินดุล ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาส่วนใหญ่ตั้งงบประมาณแบบขาดดุล เนื่องจากรายได้ของประเทศไม่มากเท่าที่ควร การจัดเก็บภาษีได้น้อย จึงตั้งงบประมาณแบบขาดดุล ซึ่งต้องกู้เงินมาเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้รายได้บวกเงินกู้เท่ากับรายจ่ายภาครัฐ จึงเป็นปัญหาของรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุล จากการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลเนื่องจากที่ผ่านมามีแต่ประมาณการรายจ่ายของรัฐบาล จึงควรแสดงแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐบาลแหล่งใหม่ เพื่อหาสาเหตุว่าทำไมรายได้จึงน้อยกว่ารายจ่ายของรัฐบาล และหาวิธีเพิ่มรายได้ ปัญหาในปัจจุบันคือการเสียภาษีบุคคล และภาษีนิติบุคคลน้อยกว่า

ที่ควรจะเป็นจริง เนื่องจากการหลบเลี่ยงภาษีของนิติบุคคล บริษัท ห้างหุ้นส่วน สถานประกอบการ ทำให้การจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามคาดการณ์ ทำให้การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถกำหนดได้เต็มวงเงิน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการเพิ่มการจัดเก็บภาษีอากรที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพและมีบทลงโทษผู้ที่หลบเลี่ยงภาษีอากรให้จริงจัง และจัดเก็บภาษีรายการใหม่ๆ ที่มีรายได้แต่ไม่เคยจัดเก็บ เช่น Google Facebook การซื้อขายในอินเทอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อให้มีรายได้จากภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

2.2 การจัดทำค่าของงบประมาณ

ปัญหาที่พบคือส่วนราชการจัดทำค่าของงบประมาณมากเกินไปจนความจำเป็น และบางส่วนไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล การจัดทำโครงการขาดรายละเอียดในการพิจารณาของกรมการ ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาโครงการที่ผ่านไป โดยไม่รอบคอบ ที่อาจส่งผลให้โครงการนั้นๆ ไม่ประสบความสำเร็จ หรืออาจล้มเหลวในที่สุด และส่วนราชการควรจัดทำงบประมาณแบบมีทิศทางสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี การจัดทำโครงการ หรือนโยบายสาธารณะที่ดีจะช่วยให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าในด้านการลงทุน สาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศ การจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (นโยบายสาธารณะ) ของรัฐบาล หากเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยังจัดทำโครงการได้ดียิ่งทำให้การจัดทำค่าของงบประมาณมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของ Peter Drucker ที่มองว่ายุทธศาสตร์ก็คือกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมาย (Strategy is purposeful action) รวมถึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Moore ที่มองว่า ยุทธศาสตร์ก็คือ การออกแบบกิจกรรมที่สำคัญที่จะนำไปใช้ในการดำเนินงาน (เทพศักดิ์: 2553: 7 – 5)

การจัดทำค่าของงบประมาณ ต้องทำตามแผนยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การจัดทำโครงการต้องมีรายละเอียดที่สามารถชี้แจงต่อกรมการได้ และควรจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และสภาวะแวดล้อมที่เป็นปัจจุบัน งาน/กิจกรรมใดที่ล้ำสมัย ควรยกเลิกของงบประมาณ งบลงทุน ควรตอบสนองกับการพัฒนาหน่วยงาน กิจกรรมการอบรม สัมมนา การเดินทางไปต่างประเทศ คณะกรมการต้องให้ส่วนราชการชี้แจงทุกรายการว่า เมื่อไปดูงานต่างประเทศ รวมไปถึงงบบูรณาการ (งบป้องกันและปราบปรามยาเสพติด งบป้องกันโรคเอดส์ การจัดการน้ำ) เมื่อทำแล้วได้ผลผลิต ผลลัพธ์อย่างไร เพื่อให้ค่าของงบประมาณมีความสมเหตุสมผล และมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศิลักษณ์ ปันน่วม (2558) ซึ่งได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัด ได้ข้อค้น พบว่า ขั้นตอนและคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดเพื่อให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญ ข้อมูล

งบประมาณและตัวกรมมาธิการเองขอปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ โดยไม่มีเหตุผล คือขอปรับลด 5% - 10% โดยใช้คำเรียกงบประมาณส่วนนี้ว่า “ไขมันส่วนเกิน” แล้วตัดไปเข้างบกลางจากงบกลาง ไขมันส่วนเกินจะถูกจัดสรรลงไปยังพื้นที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอปรับลดงบประมาณนั้น เป็นสาเหตุในการนำเอางบประมาณไปให้พวกพ้องและใช้งบประมาณส่อไปในทางทุจริต ในบางปีส่วนราชการถูกปรับลดงบประมาณจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ซึ่งมีคำพูดจากผู้ร่วมชี้แจงรายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการว่า “ไม่มีงบประมาณก็สบายดี นั่งกินเงินเดือนไปวันๆ โดยไม่ต้องทำงาน” ทำให้ในปีต่อมา ไขมันส่วนเกินที่ว่านี้ กรมมาธิการที่ขอปรับลดงบประมาณให้ส่วนราชการพิจารณาปรับลดเอง แต่ก็ยังอยู่ในการพิจารณางบประมาณบางรายการ ข้าราชการต้องไปคอยการชี้แจงเป็นเวลานาน บางครั้งเลยเที่ยงคืน ซึ่งเสียเวลาไปโดยไม่เกิดประโยชน์ หากข้าราชการไม่อยู่เพื่อชี้แจง จะถูกตัดลดงบประมาณทันที จึงควรใช้ระบบ Video Teleconference เข้ามาแก้ปัญหา ส่วนในวาระที่ 2 วาระที่ 3 พรรคการเมืองจะคุมเสียงพรรคของตัวเอง ถ้ารัฐบาลมีเสียงมากกว่า อย่างเป็นทางการก็ผ่านวาระที่ 2 วาระที่ 3 ได้ด้วยคะแนนเสียงของพรรคฝ่ายรัฐบาลอย่างท่วมท้น

สำหรับในวาระที่ 1 การรับหลักการ ประธานรัฐสภาจะต้องควบคุมการอภิปรายให้อยู่ในเนื้อหาของงบประมาณเท่านั้น หากผู้อภิปรายคนใดไม่ปฏิบัติตามให้เชิญออกนอกห้องประชุม เพื่อรักษาบรรยากาศในการอภิปรายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมใน

การแก้ไขเรื่องเอกสารงบประมาณที่อ่านยากและไม่มีความเชื่อมโยง สำนักงบประมาณจะจัดพิมพ์เอกสารเพิ่มเติมขึ้นอีก 1 เล่ม เพื่อให้เห็นงบประมาณรายจ่ายในภาพรวมของแต่ละกระทรวง และเห็นภาพของการบูรณาการงบประมาณกับส่วนราชการอื่นว่ามีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างไร

การแก้ไขตัวกรมมาธิการที่ไม่คุ้นเคยกับระบบงบประมาณ ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่าควรจัดอบรมให้ความรู้แก่กรมมาธิการ และควรตั้งหน่วยงาน “สำนักงบประมาณรัฐสภา” หรือ “สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา” เพื่อเป็นคลังสมองให้รัฐสภา ในการให้ความรู้ วิเคราะห์งบประมาณ สนับสนุนการทำงานของคณะกรมมาธิการ และสมาชิกรัฐสภา

การแก้ไขการปรับลดงบประมาณของคณะกรมมาธิการที่ไม่สมเหตุสมผล แก้โดยการให้สำนักงบประมาณรัฐสภา หรือสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา ให้ความรู้เรื่องงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อพิจารณางบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณที่เกิดจากการลดงบประมาณของส่วนราชการ ควรให้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติว่าควรไปตั้งอยู่ในผลผลิต กิจกรรมใด เพื่อป้องกันการนำเงิน งบประมาณไปใช้ในทางมิชอบ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ภาคิน คำภูษา (2557) ซึ่งได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย : ศึกษาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนตำบลทรัพย์อนันต์ อำเภอท่ามะแซ จังหวัดชุมพร ได้ข้อค้นพบว่า นักการเมืองระดับชาติ และ มีนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดได้เข้ามาบีบบทบาทต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากฐานะ คณะนายกและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองระดับท้องถิ่นทับซ้อน และเกี่ยวพันกัน

2.3.2 การอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภา วาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3

วุฒิสภาจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยแต่งตั้งคณะกรรมการ วิสามัญศึกษาพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นมาพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย ประจำปี คู่ขนานไปกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาของวุฒิสภา คือ กรรมการที่ยืมตัว มาพิจารณางบประมาณมีพื้นฐานด้านงบประมาณน้อย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงมีแนวคิด ในการจัดตั้งหน่วยงานที่จะให้ความรู้ด้านงบประมาณให้กับตัวกรรมการเพื่อแก้ปัญหาตัว กรรมการที่ยืมตัวมาช่วยพิจารณางบประมาณประจำปี ทางสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีแนวคิดที่ จะจัดตั้ง “สำนักงานงบประมาณประจำรัฐสภา” ขึ้น คล้ายกับแนวคิดของสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้แบ่งอัตรากำลังประมาณ 20 คน จัดตั้งสำนัก งบประมาณประจำรัฐสภาพลางก่อน สำหรับแก้ไขในเรื่องตัวกรรมการ โดยมีเจตนาให้เป็นคลัง สมองของรัฐสภา ในการวิเคราะห์งบประมาณ และสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการและ สมาชิกรัฐสภา เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปตามแผนที่รัฐบาลกำหนด

2.3.4 การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน

ปัญหาที่พบคือการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงานไม่สอดคล้อง กับมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาลจนทำให้รัฐบาลต้องออก “พระราชบัญญัติ การโอนงบประมาณคืน” ควรแก้ปัญหาด้วยการให้ส่วนราชการจัดทำคำของบประมาณตามแผน ของส่วนราชการเอง สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณประจำปี และต้องปฏิบัติตามมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล

3. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อในการเสนอแนะเป็น 2 หัวข้อ คือ ข้อเสนอแนะทั่วไปในการนำผลการวิจัยไปใช้ และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

3.1 ข้อเสนอแนะทั่วไป

ผู้วิจัยขอเสนอแนะในรูปของตารางเปรียบเทียบ ดังนี้

ตารางที่ 5.1 ข้อเสนอในการจัดเตรียมงบประมาณ

ความเป็นจริงที่ปรากฏ	ทฤษฎี/หลักการ	ข้อเสนอการวิจัย
1. การกำหนดปฏิทินงบประมาณ สำนักงานประมาณมักจะเปลี่ยน กำหนดการให้ส่งคำขอของประมาณ เร็วกว่ากำหนดการเดิมที่แจ้งไว้	ปฏิทินงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. ของ สำนักงานประมาณ	หลังจากกำหนดปฏิทินงบประมาณแล้ว ไม่ควรเปลี่ยนแปลง กำหนดการ ส่งการจัดทำคำขอของประมาณให้ เร็วขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากจะทำให้ ขาดความสมบูรณ์ในการจัดทำคำขอ งบประมาณประจำปี
2. การกำหนดวงเงิน - การกู้เงินมาเพื่อนำไปใส่ไว้ใน งบประมาณรายจ่ายประจำปี กรณีการจัดทำงบประมาณแบบ ขาดดุล ซึ่งรัฐบาลจะกู้ได้ไม่เกิน ร้อยละสี่สิบของจำนวนเงิน งบประมาณรายจ่ายประจำปีและ งบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แต่กรณี กับอีกร้อยละแปดสิบของ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ - การจัดเก็บรายได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ของผู้ประกอบการ	พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ.2502 และ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการบริหาร หนี้สาธารณะ พ.ศ.2548	- ควรตั้งเป้าหมายที่จะจัดทำงบประมาณ แบบสมดุล เพื่อไม่ให้เป็นการ ในการกู้เงิน และมีหนี้สินทางการ คลังมากเกินไป รวมไปถึงการรักษา วินัยทางการคลังของประเทศด้วย - ควรมีการปรับปรุงระบบภาษี เร่งรัดให้กรมสรรพากรเก็บภาษี ให้เป็นไปตามเป้าหมาย

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ความเป็นจริงที่ปรากฏ	ทฤษฎี/หลักการ	ข้อเสนอการวิจัย
3. การจัดทำคำของบประมาณ - ส่วนราชการจัดทำคำของบประมาณ ไม่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ และบางส่วนราชการลอกของ เก่าในปีที่ผ่านมาเป็นคำของบประมาณใน ปีถัดมา	ยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณประจำปีของ สำนักงานประมาณ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	- ส่วนราชการจะต้องยึดถือ ยุทธศาสตร์ชาติ 20ปี แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย การจัดสรรงบประมาณประจำปี มา เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอ งบประมาณ
4. การให้ความเห็นชอบของ - คณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่สำนัก งบประมาณเสนอโดยไม่ได้วิเคราะห์	- ยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณประจำปีของ สำนักงานประมาณ	- คณะรัฐมนตรี ควรมีที่ มงาน วิเคราะห์ งบประมาณ เพื่อช่วย กลั่นกรองการจัดทำคำของบประมาณ ของส่วนราชการ

ตารางที่ 5.2 ข้อเสนอในการอนุมัติงบประมาณ

ความเป็นจริงที่ปรากฏ	ทฤษฎี/หลักการ	ข้อเสนอการวิจัย
1. สภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3 - เอกสารงบประมาณประจำปีเพื่อ ชี้แจงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีอ่านเข้าใจยาก ขาดความเชื่อมโยง - กรรมการวิสามัญซึ่งเปลี่ยนตัว ไปทุกปีขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่อง งบประมาณและมีกอภิปรายนอก ประเด็นงบประมาณ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560	- ควรจัดทำความเชื่อมโยงทุก งบประมาณให้ดูได้เข้าใจง่าย - รัฐสภาควรมีการอบรมเพื่อปรับ พื้นฐานด้านยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณที่เปลี่ยนแปลงทุกๆ ปี โดยเน้นที่ผลผลิต ผลลัพธ์ ที่ได้จาก การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ ควรมีการตั้ง สำนักงานประมาณ ของรัฐสภา เพื่อให้เป็นแหล่งข้อมูลในด้าน งบประมาณให้กับ

ตารางที่ 5.2 ข้อเสนอในการอนุมัติงบประมาณ (ต่อ)

ความเป็นจริงที่ปรากฏ	ทฤษฎี/หลักการ	ข้อเสนอการวิจัย
<p>- กรรมการวิสามัญมักจะตัดลดงบประมาณ โดยไม่มีเหตุผลที่เรียกว่า “ใจมันส่วนเกิน” แล้วนำงบประมาณที่ตัดลดได้นี้ลงสู่พื้นที่จังหวัดของตัวเอง ซึ่งอาจนำไปใช้ในทางที่มีชอบได้ และข้าราชการประจำจะต้องเข้าไปชี้แจงงบประมาณกับกรรมการวิสามัญ บางครั้งเลยที่ยังกินไปแล้วและหากไม่อยู่ชี้แจงถือว่าไม่อยู่ชี้แจง จะถูกตัดลดงบประมาณส่วนนั้นทันที</p> <p>- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย/นอกประเด็นงบประมาณ</p>	<p>- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2551</p> <p>- ข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พุทธศักราช 2557</p>	<p>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>- งบประมาณที่กรรมการวิสามัญตัดลดงบประมาณนี้ ควรนำเข้าสู่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาว่าควรนำไปใช้สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติในด้านใด และข้าราชการที่ไปชี้แจงงบประมาณที่รัฐสภา ควรเปลี่ยนวิธีการชี้แจงใหม่ โดยการชี้แจงผ่าน Video Teleconference เพื่อจะได้ไม่ต้องคอยเวลาชี้แจงที่รัฐสภาจนติดนักประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณ</p> <p>- ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายไม่ตรงประเด็นของงบประมาณ 3 ครั้ง ควรมีบทลงโทษที่เหมาะสม</p>
<p>2. วุฒิสภาวาระที่ 1 วาระที่ 2 วาระที่ 3</p> <p>- กรรมการวิสามัญของวุฒิสภายังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องงบประมาณ</p>		<p>- ควรมีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของวุฒิสภาเพื่อเป็นคลังสมอง และแหล่งในการค้นหาข้อมูลทางด้านงบประมาณ บทวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านงบประมาณ</p>

ตารางที่ 5.3 ข้อเสนอในการบริหารงบประมาณ

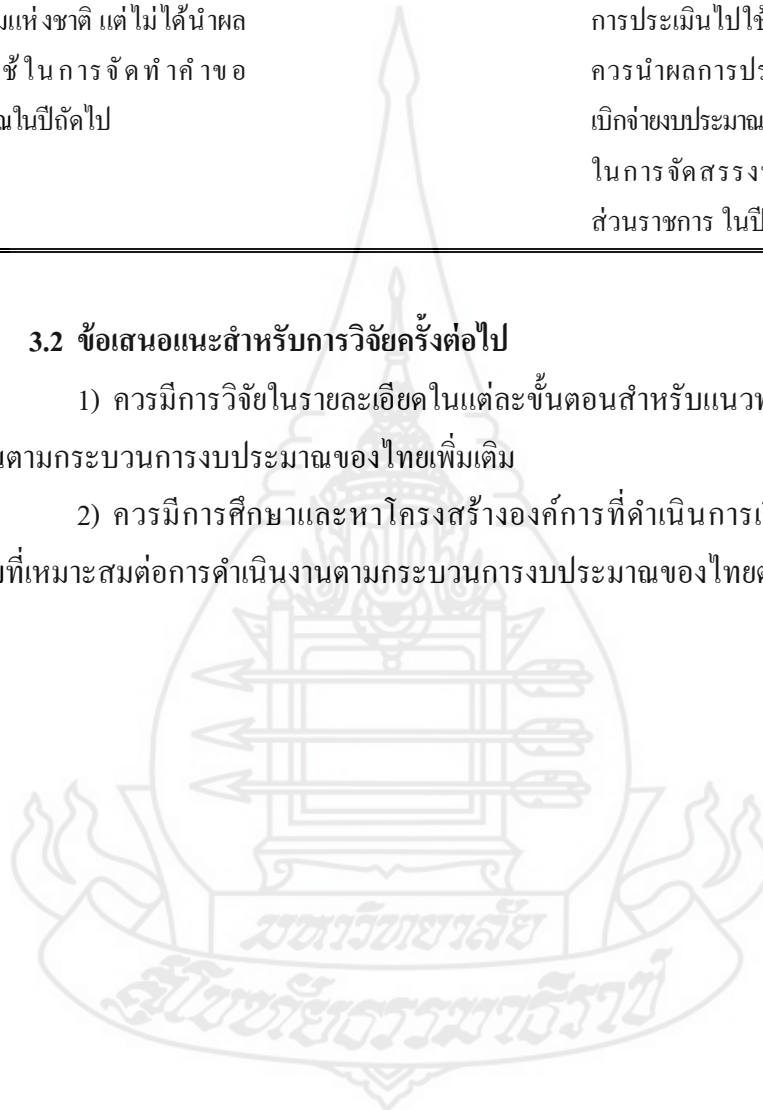
ความเป็นจริงที่ปรากฏ	ทฤษฎี/หลักการ	ข้อเสนอการวิจัย
1. การกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน - กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่ได้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ในการขออนุมัติงบประมาณ - ผู้บริหารไม่สนใจในการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงานปล่อยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเป็นผู้จัดทำ	พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พุทธศักราช 2560	- ควรเริ่มดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ก่อนปีงบประมาณเมื่อได้รับยอดตัวเลขโครงการมาจากสำนักงานงบประมาณ - ผู้บริหารต้องเป็นผู้กำหนดการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละไตรมาส
2. การเบิกจ่ายในระบบ GFMS - การเบิกจ่ายในระบบ GFMS มีความยุ่งยากหลายขั้นตอน - ความคับคั่งของ Gateway ในระบบ GFMS ในวันที่ 30 กันยายน เวลา 24.00 น. ทำให้ป้อนข้อมูลเข้าระบบไม่ทัน	คู่มือการปฏิบัติงานระบบการเบิกจ่ายผ่าน GFMS Web Online	- กรมบัญชีกลางควรให้บริษัท ZAP แก่ระบบการป้อนข้อมูลใหม่และกรมบัญชีกลางควรนำระบบ New GFMS THAI มาใช้โดยเร็ว - ส่วนราชการควรวางแผนการป้อน
3. การโอนเปลี่ยนแปลง - มีการโอนเปลี่ยนแปลงนำเงินจากโครงการหนึ่งไปใช้ในโครงการอื่นๆ	ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พุทธศักราช 2548	ข้อมูลแต่เนิ่นให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ 30 กันยายน - ไม่ควรโอนเปลี่ยนแปลงในการนำเงินจากโครงการหนึ่งไปใช้ในโครงการอื่นๆ
4. การเบิกจ่ายแทนกัน - มีการตั้งงบประมาณแล้วนำไปฝากไว้ตามส่วนราชการต่างๆ เมื่อถึงเวลากลับให้หน่วยงานอื่นเป็นหน่วยปฏิบัติต่อผลผลิตและผลลัพธ์	ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พุทธศักราช 2548	หากไม่สามารถดำเนินการด้านโครงการได้ ให้คืนงบประมาณกลับไปยังสำนักงานงบประมาณ
5. การรายงานและการประเมินผล - มีหลายหน่วยงานร่วมกันประเมิน เช่น สำนักงานงบประมาณ (PART) กรมบัญชีกลาง (GFMS) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (การประเมินผลของส่วนราชการ)	- PART - GFMS - การประเมินผลส่วนราชการ - การตรวจสอบการป้องกัน การทุจริต	- สำนักงานงบประมาณไม่ควรตั้งงบประมาณไปฝากไว้ตามส่วนราชการต่างๆ เพราะไม่ตรงกับผลผลิต ผลลัพธ์ของส่วนราชการ

ตารางที่ 5.3 (ต่อ)

ความเป็นจริงที่ปรากฏ	ทฤษฎี/หลักการ	ข้อเสนอการวิจัย
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แต่ไม่ได้นำผล นั้นไปใช้ในการจัดทำคำขอ งบประมาณในปีถัดไป		-ควรมีแบบฟอร์มในการประเมินแบบ เดียวกัน เพื่อให้ส่วนราชการนำผล การประเมินไปใช้ประโยชน์ได้ และ ควรนำผลการประเมินในด้านการ เบิกจ่ายงบประมาณไปเป็นตัววิเคราะห์ ในการจัดสรรงบประมาณให้กับ ส่วนราชการ ในปีงบประมาณถัดไป

3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ควรมีการวิจัยในรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนสำหรับแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทยเพิ่มเติม
- 2) ควรมีการศึกษาและหาโครงสร้างองค์การที่ดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณในรูปแบบที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทยต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- “กรมบัญชีกลาง”. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2560. จาก www.cgd.go.th.
- กนกวลี ชูชัยยะ, กฤษณา บุญยสมิต, ขนิษฐา วงศ์พานิช, จำเริญ จันทร์ประภา, ปิยนาด บุญนาค, วิชาสวงศ์ พงสะบุตร, วุฒิชัย มูลศิลป์, ศิรินันท์บุญศิริ, สิ้นชัย กระบวนแสง. (2547). *ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ สยามมินทราธิราช*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัท ค่านสุทธาการพิมพ์ จำกัด.
- ชวนชม กิจพันธ์. (2557). การจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาเสพติดต่อความมั่นคงของชาติ. (เอกสารวิจัย นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 56).
- ณรงค์ พ่วงพิศ. (2514). *ประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2546). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2553). “ความหมาย ความสำคัญ และหลักการของการวางแผน ยุทธศาสตร์” ใน *ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะ หน่วยที่ 1 – 8*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์. (2538). *การงบประมาณ: หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติการ* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ S&G กราฟฟิค.
- นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ (2544) *การบริหารงบประมาณ หลักทฤษฎีและวิเคราะห์เชิงปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: หจก.เอมเทรคดิ่ง.
- ปัญญาพร วชิรธัญญากร. (2553). สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีมหาราช ฉบับสามัญชน เนื่องในวโรกาสครบรอบ 229 ปี กับพระราชภารกิจทางโลก กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่ บริษัท ออฟเซ็ท จำกัด.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203” (2515, 6 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 134
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502” (2502, 27 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 98.
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2503” (2503, 25 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 77 ตอนที่ 88
- “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2511” (2511, 30 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนที่ 10.

“พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2517” (2517, 16 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 83.

“พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2534” (2534, 25 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 168.

“พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2543” (2543, 17 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 21ก.

พวงสุรีย์ วรรณคามิน. (2558). *การบริหารงบประมาณของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน จังหวัดชายแดนภาคใต้*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

พิทยา บวรวัฒนา. (2557). “แนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกา” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์หน่วยที่ 1 – 7* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาคิน คำภูษา. (2557). *การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย : ศึกษาการจัดทำงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลทรัพย์อนันต์ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ยุพิน บุญวิเศษ. (2555). *การศึกษาและปัญหาการบริการงบประมาณของโรงเรียนในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560”. (2560, 6 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.

“ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 และแก้ไขเพิ่มเติม” สำนักงบประมาณ สมชัย รอดเรือง. (2560, 9 มิถุนายน). งบประมาณสภาวะระที่ 1 สำนักงบประมาณ สัมภาษณ์โดย ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน สำนักงบประมาณ. กรุงเทพมหานคร.

เสน่ห์ จัยโต. (2553). “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ” ใน *เอกสารประมวลสาระชุด วิชานโยบายสาธารณะ* มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชการ, นนทบุรี.

เสน่ห์ จัยโต (2556) “แนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารนโยบาย สาธารณะ” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 6* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชการ.

ศัลักษณ์ ปั่นน่วม. (2558). “แนวทางการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัด”

ใน *เอกสารวิจัย นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57*
หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว252 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2559 เรื่อง

“มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560”

อารีลักษณ์ พงษ์โสภา (2545) “กระบวนการงบประมาณที่มีความสัมพันธ์กับสัมฤทธิ์ผลของการ
บริหารงบประมาณ กรณีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ” (วิทยานิพนธ์
ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

“การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5” (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2560.

จาก Rattika402.blogspot.com/p/5.html

“กรอบอัตรากำลังข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ

6 มกราคม 2560. จาก www.parliament.go.th

“กรอบอัตรากำลังข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2560.

จาก www.parliament.go.th

“โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2560.

จาก www.parliament.go.th

“โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2560.

จาก www.parliament.go.th

แนวทางการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562, (ออนไลน์)

สืบค้นจาก www.ubu.ac.th/Web/planing. เมื่อ 8 ธ.ค.60.

“ประวัติและความเป็นมาของสำนักงานงบประมาณ”. (ออนไลน์) สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2560.

จาก www.bb.go.th/bbweb/?page_id=5757

“ภาพรวมกรอบอัตรากำลัง”, (ออนไลน์), สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2560.

จาก moc.ocsc.go.th/moc/th/node/454

“ภาพรวมกรอบอัตรากำลัง”, (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2560.

จาก moc.ocsc.go.th/moc/th/node/465

“สำนักงานงบประมาณ” (ออนไลน์), สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2560 จาก www.bb.go.th

Dye R, Thomas. (1984). *Understanding Public Policy*, 6th ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice – Hall.

Easton, David. (1971). *The Political System : An Inquiry into the state of Political Science*, 2nd

ed. New York : Knopf.

Sharkansky, Ira. (1970). *The Political Scientist & Policy Analysis, in Policy Analysis in Political Scientist*, ed. Ira Sharkansky Chicago: Markham.





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ



ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อมูลในการวิจัย

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อมูลในการวิจัย

สำนักงานประมาณ

- | | |
|------------------------------|---|
| 1. นายสมชัย รอดเรือง | ที่ปรึกษาระดับ 10 สำนักงานประมาณ |
| 2. นายสาตี สุขเกิด | ผอ.กองจัดทำงบประมาณ เขตพื้นที่ 5 |
| 3. นายพิชัย คุ่มหรั่ง | ผอ.กองมาตรฐานงบประมาณ 1 |
| 4. นายพนม แผลงฤทธิ์ | ผอ.ส่วนกระทรวงยุติธรรม 1 |
| 5. นางสาวกนกรัตน์ ขุนทอง | นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ ปฏิบัติหน้าที่
ผอ.กองจัดทำเขตพื้นที่ 2 |
| 6. นายสังัด บุญเต็ม | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 7. นางสาวพัชราภรณ์ สิทธิพงษ์ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ |
| 8. นางสาวอมรรัตน์ ดาวเรือง | นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ |
| 9. นางสาวศิริวรรณ วัชรพงศ์ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ |
| 10. นายสมชาย พิสิถ | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ |
| 11. นายน้อง เจริญนาค | ผู้อำนวยการส่วนจัดทำงบประมาณ กท.1 |
| 12. นายพลากร ม่วงพันธ์ | ผู้อำนวยการส่วนจัดทำงบประมาณ กท.2 |

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

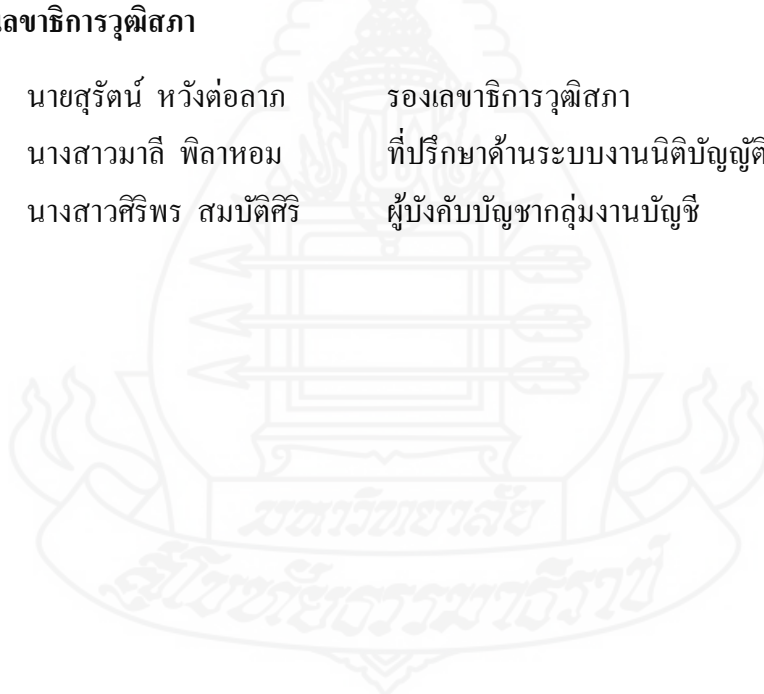
- | | |
|--------------------------|--|
| 1. นางพรพิศ เพชรเจริญ | รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร |
| 2. นายนพรัตน์ ทวี | ผู้บังคับบัญชาสำนักงานประมาณ สำนักงานประมาณ
ของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร |
| 3. ดร. ศุภพรัตน์ สุขพุ่ม | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร |

กรมบัญชีกลาง

- | | |
|------------------------------|-----------------------------------|
| 1. นายพรชัย หาญยืนยงสกุล | รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง |
| 2. นายวรรษฎ์ เพชรร่วง | ผู้อำนวยการกองเงินนอกงบประมาณ |
| 3. นางสาวโมนิกา ตันตยานุบุตร | นักวิชาการคลังชำนาญการ |
| 4. นางพรรัชชัญญ์ เอียดแก้ว | นักวิชาการคลังชำนาญการ |
| 5. นางสาวบังอร มุกดาอุดม | ผู้อำนวยการกองแผนงาน |
| 6. นางสาวสุจิตรา ลากเลิศสุข | ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ |
| 7. นางน้ำฝน ทศพลคำเกิง | นักวิชาการคลังชำนาญการ |
| 8. นางสาวนริศรา ชูขุนทด | นักบัญชีชำนาญการพิเศษ |
| 9. นางสาวรจนา คูเจริญไพศาล | นักวิชาการคลังชำนาญการ |

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- | | |
|----------------------------|---------------------------------|
| 1. นายสุรรัตน์ หวังต่อลาภ | รองเลขาธิการวุฒิสภา |
| 2. นางสาวมาลี พิลาหอม | ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ |
| 3. นางสาวศิริพร สมบัติศิริ | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบัญชี |



ภาคผนวก ข

คำย่อ



คำย่อ

ADB	Asian Development Bank
BIS	Budget Information System
BW	Business Warehouse
CO	Controlling System
FA	Financial Accounting
FI	Financial Information
GDP	Gross Domestic Product
GFMS	Government Fiscal Management Information System
GL	General Ledger
IMF	International Monetary Fund
JUSMAGTHAI	Joint United States Military Advisory Group Thailand
MIS	Management Information system
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
PART	Performance Assessment Rating Tool
PBB	Performance Based Budgeting
POSDCoRB	Planning, Organizing, Staffing, Co – ordinating, Reporting, Budgeting
PSA	Public Service Agreement
PPBS	Planning – Programing – Budgeting System
SPBB	Strategies Performance – Based Budgeting
Thai PBO	Thai Parliamentary Budget Office



ภาคผนวก ค
เครื่องมือในการวิจัย

หัวข้อคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก

1. ท่านคิดว่าปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดปฏิทินงบประมาณ การกำหนดวงเงิน การจัดทำคำของบประมาณ การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี มีอะไรบ้าง
2. ท่านคิดว่าแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดปฏิทินงบประมาณ การกำหนดวงเงิน การจัดทำคำของบประมาณ การให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ควรทำอย่างไร
3. ท่านคิดว่าปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณในขั้นการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1, 2 และ 3 วุฒิสภา วาระที่ 1, 2 และ 3 มีอะไรบ้าง
4. ท่านคิดว่าแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1, 2 และ 3 วุฒิสภา วาระที่ 1, 2 และ 3 ควรทำอย่างไร
5. ท่านคิดว่าปัญหาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณ ในขั้นการบริหารงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำแผนใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายในระบบ GFMS การเบิกจ่ายแทนกัน การโอนเปลี่ยนแปลง การรายงานและการประเมินผล มีอะไรบ้าง
6. ท่านคิดว่าแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย ในขั้นการบริหารงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินและปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายในระบบ GFMS การเบิกจ่ายแทนกัน การโอนเปลี่ยนแปลง การรายงาน และการประเมินผล ควรทำอย่างไร

ภาคผนวก ง

หนังสือติดต่อขอความร่วมมือในการวิจัย





ที่ ศธ 0522.17/บ 1096

สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

24 ตุลาคม 2560

เรื่อง ขออนุญาตให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

สิ่งที่ส่งมาด้วย	1. โครงการวิทยานิพนธ์	จำนวน 1 ชุด
	2. แบบสัมภาษณ์	จำนวน ชุด

เนื่องด้วย พลโทณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย” ซึ่งมี รองศาสตราจารย์ ดร.จิระ ประทีป เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาตามโครงการการศึกษาวิทยานิพนธ์ที่ส่งมาพร้อมนี้

ในการนี้นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยจากข้าราชการ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ในหน่วยงานของท่าน ในระหว่างวันที่ 1-17 พฤศจิกายน 2560 จึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตจากท่านให้นักศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย หากต้องการสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อนักศึกษาโดยตรงได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ 089-6596415

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์แก่นักศึกษา และขอขอบพระคุณล่วงหน้า
มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นราธิป ศรีราม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ

โทร. 02-5048181-8186

โทรสาร. 02-5033612



ที่ ศธ 0522.17/ บ 1096

สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

๒๕ ตุลาคม 2560

เรื่อง ขออนุญาตให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน อธิบดีกรมบัญชีกลาง

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. โครงการวิทยานิพนธ์ จำนวน 1 ชุด
2. แบบสัมภาษณ์ จำนวน ชุด

เนื่องด้วย พลโทณรงค์ฤทธิ์ ทอมอ่อน นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย” ซึ่งมี รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาตามโครงการการศึกษาวิทยานิพนธ์ที่ส่งมาพร้อมนี้

ในการนี้นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยจากข้าราชการ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ในหน่วยงานของท่าน ในระหว่างวันที่ 1-17 พฤศจิกายน 2560 จึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตจากท่านให้นักศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย หากต้องการสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อกับนักศึกษาโดยตรงได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ 089-6596415

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์แก่นักศึกษา และขอขอบพระคุณล่วงหน้า
มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นราธิป ศรีราม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ

โทร. 02-5048181-8186

โทรสาร. 02-5033612



ที่ ศธ 0522.17/ บ 1096

สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

๒๔ ตุลาคม 2560

เรื่อง ขออนุญาตให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. โครงการวิทยานิพนธ์ จำนวน 1 ชุด
2. แบบสัมภาษณ์ จำนวน ชุด

เนื่องด้วย พลโทณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย” ซึ่งมี รองศาสตราจารย์ ดร.จิระ ประทีป เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาตามโครงการการศึกษาวิทยานิพนธ์ที่ส่งมาพร้อมนี้

ในการนี้นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยจากข้าราชการ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ในหน่วยงานของท่าน ในระหว่างวันที่ 1-17 พฤศจิกายน 2560 จึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตจากท่านให้นักศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย หากต้องการสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อกับนักศึกษาโดยตรงได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ 089-6596415

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์แก่นักศึกษา และขอขอบพระคุณล่วงหน้า
มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นราธิป ศรีราม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ

โทร. 02-5048181-8186

โทรสาร. 02-5033612



ที่ ศธ 0522.17/ บ 1096

สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

24 ตุลาคม 2560

เรื่อง ขออนุญาตให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน เลขาธิการวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย	1. โครงการวิทยานิพนธ์	จำนวน 1 ชุด
	2. แบบสัมภาษณ์	จำนวน ชุด

เนื่องด้วย พลโทณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย” ซึ่งมี รองศาสตราจารย์ ดร.จิระ ประทีป เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาตามโครงการการศึกษาวิทยานิพนธ์ที่ส่งมาพร้อมนี้

ในการนี้นักศึกษาจำเป็นต้องเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยจากข้าราชการ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ในหน่วยงานของท่าน ในระหว่างวันที่ 1-17 พฤศจิกายน 2560 จึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตจากท่านให้นักศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย หากต้องการสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อนักศึกษาโดยตรงได้ที่หมายเลขโทรศัพท์ 089-6596415

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์แก่นักศึกษา และขอขอบพระคุณล่วงหน้า
มา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นราธิป ศรีราม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ

โทร. 02-5048181-8186

โทรสาร. 02-5033612

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อสกุล	พลโท ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน
วัน เดือน ปีเกิด	2 มกราคม 2504
สถานที่เกิด	8/119 ต.นครสวรรค์ออก ค่ายจิระประวัติ อ.เมือง จ.นครสวรรค์
ประวัติการศึกษา	วิทยาศาสตรบัณฑิต (กองทัพบก) โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า 2527 โรงเรียนเสนาธิการทหารบกหลักสูตรหลักประจำ ชุดที่ 71 2536 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 56 2556
สถานที่ทำงาน	กองบัญชาการกองทัพไทย ถนนแจ้งวัฒนะ หลักสี่ กรุงเทพฯ
ตำแหน่ง	ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ กองบัญชาการกองทัพไทย

