

กระบวนการการกำหนดงบประมาณ ในประเทศไทย

Budget Formulation Process in Thailand

เกรียงชัย ปิงประวัต*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายในการอธิบายกระบวนการงบประมาณในประเทศไทยในรายละเอียด ทั้งนี้กระบวนการงบประมาณในประเทศไทยถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งกระบวนการดังกล่าวประกอบด้วย 5 ขั้นตอนได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล ในท่ามกลางกระบวนการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณมีบทบาทที่โดดเด่นในฐานะศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ประสานงาน

คำสำคัญ: กระบวนการงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ประเทศไทย

* อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

Abstract

This article illustrates the budget formulation process in Thailand that has been primarily determined by Budget Procedure Act B.E. 2502. This process recurs every year and consists of five steps: budget planning, budget preparation, budget adoption, budget execution, and budget evaluation. The Bureau of the Budget serves as the center of the budget formulation process and is responsible for coordinating with all government agencies involved in the process.

Keywords: budget formulation process, Budget Procedure Act, Thailand

บทนำ

งบประมาณ หมายถึง จำนวนเงินที่แน่นอนที่รัฐบาลจะใช้จ่ายในรอบระยะเวลาหนึ่งๆ งบประมาณมีความสำคัญด้วยเหตุว่าการงบประมาณเป็นกิจกรรมที่เป็นศูนย์กลางของรัฐเพราะเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่สามารถรวบรวมได้ให้กับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม

ในระบอบประชาธิปไตยการงบประมาณมีความสำคัญใน 3 มิติ คือ เป็นกระบวนการทางกฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นกระบวนการทางการเมืองที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในแง่ที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลในการใช้จ่ายเงินซึ่งมีที่มาจากภาษีอากร และเป็นกระบวนการบริหารรัฐกิจซึ่งเป็นงานประจำที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติ

ระบบงบประมาณของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีจุดเริ่มต้นในปี พ.ศ.2502 เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นใหม่มีฐานะเป็นกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยการโอนและยกฐานะจากกองงบประมาณในสังกัดกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง การทั้งนี้การจัดตั้งสำนักงบประมาณในเวลานั้นได้รับคำแนะนำจากคณะที่ปรึกษาด้านการบริหารจัดการ (Public Administration Service) และธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการ (พัลลภ, 2547: 35) ซึ่งได้เสนอให้จัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจด้านต่างๆ ของรัฐบาล (International Bank for Reconstruction and Development, 1959: 203)

กติกากำกับกระบวนการงบประมาณ

ตัวละครที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองและข้าราชการ กับฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้บทบาทของตัวละครทั้งสองฝ่ายดำเนินไปภายใต้กติกาชุดหนึ่งซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครต่างๆ ซึ่งกติกาที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1. งบประมาณแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กติกาข้อนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2511, 2517, 2521, 2534 (ชั่วคราว), 2540 และ 2550

2. ถ้าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารต้องลาออก กติกาข้อนี้ไม่ได้ถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ แต่เป็นประเพณีการปกครองในระบอบรัฐสภาเพราะเหตุว่างบประมาณมีความสำคัญอย่างสูงต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารไม่ได้รับการอนุมัติงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติก็เท่ากับว่าไม่ได้รับความไว้วางใจให้ทำหน้าที่บริหารประเทศ อย่างไรก็ตามยังไม่เคยมีรัฐบาลไทยชุดใดที่ต้องลาออกเพราะเหตุงบประมาณรายจ่ายไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

3. เฉพาะฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ที่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้

ทั้งนี้บทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะใช้ข้อความว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งกินความรวมถึงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและกฎหมายอื่นๆที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการงบประมาณด้วย แต่มีข้อกำหนดที่แตกต่างกันออกไป เช่นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2515, 2519, 2520, และ 2534 (มีนาคม) อนุญาตเฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517, 2521, 2534 (ชั่วคราว), 2540 และ 2550 อนุญาตให้ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 นอกจากจะอนุญาตให้ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังอนุญาตให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้

4. ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นไปอย่างจำกัด รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534 (ชั่วคราว) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน และวุฒิสภา

มีเวลาพิจารณาเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไขในรายละเอียดต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ส่งมาจากสภาผู้แทนราษฎรภายใน 15 วัน ทั้งนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จตามเวลาที่กำหนดให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากสภา ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และ 2550 กำหนดระยะเวลาที่ต่างออกไปคือ 105 วันสำหรับสภาผู้แทนราษฎร และ 20 วันสำหรับวุฒิสภา

5. ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถปรับเพิ่มงบประมาณรายจ่ายจากที่ฝ่ายบริหารเสนอได้ แต่สามารถปรับลดได้ โดยงบประมาณรายจ่ายที่ปรับลดต้องไม่ใช่รายจ่ายสำหรับให้หนี้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย หลักการข้อนี้ได้เริ่มกำหนดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 และต่อมาได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 (ธันวาคม), 2540 และ 2550

6. ถ้ากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันวันที่ 1 ตุลาคม ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายของปีก่อนหน้าเป็นการชั่วคราว กติกาข้อนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511, 2517, 2521, 2534 (ธันวาคม), 2540 และ 2550 ด้วยข้อความที่คล้ายกันว่า “ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลาง”

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่และมีเวลาไม่พอสำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เสร็จทันภายในวันที่ 1 ตุลาคม รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ฝ่ายบริหารจ่ายเงินงบประมาณไปพลางก่อนโดยที่ยังไม่มีกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีบังคับใช้ แต่เงินงบประมาณที่จะจ่ายได้ต้องไม่เกินวงเงินงบประมาณของปีก่อนหน้า ทั้งนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพิจารณาแล้วเสร็จก็จะใช้บังคับต่อไปและงบประมาณที่ได้จ่ายไปพลางนั้นให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณตามพระราชบัญญัตินี้

7. การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลนั้นมีเพดานจำกัดสำหรับการก่อหนี้ คือการกู้เงินเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดดุลนั้นต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี บวกกับอีกร้อยละ 80 ของวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับการชำระหนี้ เพดานดังกล่าวใช้สำหรับหนี้ที่รัฐบาลกู้จากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศประเทศเท่านั้น สำหรับการก่อหนี้ต่างประเทศจะมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 เป็นต้น กติกาข้อนี้ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ทวิ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ในฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2517

ตารางที่ 1 กติกาการคำนวณการงบประมาณในประเทศไทยที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ

กติกา	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.										
	2502	2511	2515	2517	2519	2520	2521	2534 (มีนาคม)	2534 (ธันวาคม)	2540	2550
งบประมาณแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา	X	ม. 123, 124	X	ม. 153, 155	X	X	ม. 132, 134	X	ม. 145, 147	ม. 179, 181	ม. 166, 169
เฉพาะฝ่ายบริหารหรือสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่สามารถเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายได้	X	ม. 117	ม. 9	ม. 146	ม. 15	ม. 16	ม. 125	ม. 17	ม. 137	ม. 169	ม. 142
ระยะเวลาในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นไปอย่างจำกัด	X	X	X	ม. 154	X	X	ม. 133	X	ม. 146	ม. 180	ม. 168
ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณรายจ่ายแต่สามารถปรับลดได้	X	X	X	X	X	X	O ม. 133	X	O ม. 146	O ม. 180	O ม. 168
ถ้ากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทัน ให้ใช้ของปีที่แล้วไปพลางก่อน	X	ม. 123	X	ม. 153	X	X	ม. 132	X	ม. 145	ม. 179	ม. 166

ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ

วิธีการจัดทำงบประมาณ

วิธีการจัดทำงบประมาณ หมายถึง วิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งวงเงินงบประมาณและและการรวบรวมคำขอของงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยเข้าเป็นงบประมาณของรัฐบาลเพียงฉบับเดียว จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีงบประมาณแรกที่กระบวนการงบประมาณได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ตราบจนถึงปัจจุบัน วิธีการจัดทำงบประมาณหลักๆ ที่สำคัญที่เคยใช้ในประเทศไทยมีอยู่ 3 วิธีการ คือ งบประมาณแบบแสดงรายการ, งบประมาณแบบแสดงแผนงาน และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ทั้งนี้วิธีการจัดทำงบประมาณในแต่ละวิธีมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting)

ใช้ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2504 ถึง 2524 เน้นการควบคุมการใช้จ่ายตามหมวดรายจ่ายที่กำหนด โดยมีหมวดรายจ่ายทั้งหมด 10 หมวด ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น งบประมาณของแต่ละกรมที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะแสดงรายละเอียดว่าแต่ละกรมมีรายจ่ายในแต่ละหมวดเป็นจำนวนเงินเท่าไร มีข้อที่น่าสังเกตว่าตราบจนถึง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 งบประมาณของกระทรวงกลาโหมและกรมตำรวจไม่ได้แสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกออกเป็นหมวดดังกล่าวโดยระบุแต่เพียงว่าเป็นงบประจำ

2. งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Programme Budgeting)

ใช้ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 ถึง 2543 เน้นการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนงานและวัตถุประสงค์ที่กำหนดปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 เป็นปีงบประมาณแรกที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้แสดงรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายในลักษณะงบประมาณแบบแสดงแผนงาน โดยระบุว่าแต่ละกรมมีแผนงานอะไรบ้าง ภายใต้แต่ละแผนงานประกอบด้วยงานหรือโครงการอะไรบ้าง และแต่ละงาน/โครงการ มีรายจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่าไร การระบุรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละงาน/โครงการทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 มีความยาวมาก ในปีต่อๆจึงระบุแต่เพียงแผนงาน ซึ่งวิธีการแสดงรายละเอียดของงบประมาณแบบนี้ยังใช้อยู่จนถึงปัจจุบันดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556

งาน/โครงการ และแผนงานของกรมต่างๆ เมื่อรวบรวมเข้าด้วยกันจะแสดงให้เห็นถึงภารกิจของรัฐบาลในด้านต่างๆ งบประมาณแบบแสดงรายการจึงแสดงให้เห็นภารกิจของรัฐบาลใน 12 ด้าน ได้แก่ โครงสร้างแผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจประกอบด้วยภารกิจ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ ด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว และด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างแผนงานการพัฒนาสังคมจำนวน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และด้านการบริการสังคม โครงสร้างแผนงานการรักษาความมั่นคงแห่งชาติและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติและผลประโยชน์ในต่างประเทศ และด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน โครงสร้างแผนงานการบริหารงานทั่วไป 1 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐ และโครงสร้างแผนงานการชำระหนี้เงินกู้ 1 ด้าน ได้แก่ ด้านการชำระหนี้เงินกู้

3. งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting)

เนื่องจากงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแสดงแผนงานเน้นการควบคุมด้าน input คือเน้นการควบคุมรายจ่ายงบประมาณว่าใช้อย่างไร และเพื่ออะไร แต่ไม่มีการควบคุมในด้าน output คือผลที่เกิดจากการใช้งบประมาณว่าเป็นอย่างไรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ จุดอ่อนนี้เป็นที่มาของวิธีการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ที่เรียกว่างบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเกิดขึ้นในท่ามกลางกระแสการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยโดยการประยุกต์แนวคิดเรื่อง Result Based Management มาใช้กับการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณเป็นวิธีการข้อหนึ่งใน 12 วิธี

การเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักในการปรับปรุงบทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ และการปรับปรุงระบบการทำงานของรัฐบาล (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540)

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานใช้ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ถึง 2545 โดยเริ่มจากการทดลองโครงการนำร่องกับ 7 หน่วยงาน¹ ลักษณะที่สำคัญของวิธีการจัดทำงบประมาณแบบนี้คือ สำนักงบประมาณลดการควบคุมในด้าน input และให้อิสระแก่หน่วยงานในการบริหารงบประมาณมากขึ้นโดยการจัดสรรเงินเป็นก้อน (Block Grant) ผ่อนคลายการควบคุมการใช้จ่ายตามหมวดรายจ่ายและผ่อนคลายกฎเกณฑ์ในการเบิกเงินประจำงวดภายใต้เงื่อนไขว่าหน่วยงานต้องผ่านการประเมินมาตรฐานทางการเงิน 7 ประการเสียก่อน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547: 1-5) โดยมาตรฐานทั้ง 7 ประการประกอบด้วย การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Output Costing) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control) รายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) และการตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

สำนักงบประมาณได้พัฒนากรอบแนวคิดในเรื่อง ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้ในกระบวนการงบประมาณ โดยในขั้นตอนการจัดทำค่าของงบประมาณหน่วยงานต่างๆ ต้องเสนอต่อสำนักงบประมาณว่าจะจัดทำบริการสาธารณะใดบ้าง และจะก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ เท่าไร อย่างไร และการที่จะทำให้เกิดผลผลิตแต่ละอย่างนั้นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนเท่าไร

อย่างไรก็ตามโครงการนำร่องเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานยังดำเนินการไม่เสร็จสมบูรณ์ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดทำงบประมาณไปสู่งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ซึ่งใช้กับทุกหน่วยงานตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

กระบวนการงบประมาณ

ปีงบประมาณของไทยเริ่มต้นขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป โดยใช้ ปี พ.ศ. ที่ถัดไปเป็นชื่อเรียกปีงบประมาณ เช่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เริ่มต้นขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม 2555 และสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายน 2556 อย่างไรก็ตามก่อนที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี กระบวนการงบประมาณได้เริ่มต้นขึ้นก่อนหน้านั้นประมาณ 11 เดือนเนื่องจากการต้องมีการจัดเตรียมล่วงหน้า กระบวนการ

¹ ได้แก่ กรมทะเบียนการค้า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวงการต่างประเทศ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งบประมาณประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ, การจัดทำงบประมาณ, การอนุมัติงบประมาณ, การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผล ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

การวางแผนงบประมาณเริ่มต้นด้วยขั้นตอนการกำหนดปฏิทินงบประมาณซึ่งหมายถึงการกำหนดเวลาสำหรับขั้นตอนปฏิบัติต่างๆในกระบวนการงบประมาณ โดยสำนักงานงบประมาณจะนำเสนอปฏิทินงบประมาณเพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี เพราะเหตุว่าขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณมีความซับซ้อน มีขั้นตอนปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก จึงต้องกำหนดกรอบเวลาในการทำงานที่แน่นอนเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายถือปฏิบัติ

ในเดือนธันวาคมหรือเดือนมกราคม จะมีการประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อพิจารณาสถานการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ ประกอบด้วย GDP, อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ, มูลค่าการส่งออกและนำเข้า, อัตราเงินเฟ้อ, หนี้สาธารณะ และฐานะการคลังของรัฐบาล เพื่อกำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณ (เกินดุล, สมดุลหรือขาดดุล)

สำนักงานงบประมาณจะนำเสนอวงเงินงบประมาณประจำปี นโยบายงบประมาณ และทิศทางการจัดสรรงบประมาณประจำปีจากการประชุมของสำนักงานเพื่อเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วก็จะแจ้งให้ทุกหน่วยงานทราบ

2. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)

ประมาณเดือนมกราคม หน่วยงานระดับกรมหรือที่มีฐานะเทียบเท่ากรมและรัฐวิสาหกิจที่ของบประมาณจากรัฐบาล จะจัดทำคำของบประมาณเพื่อส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาผ่านทางกระทรวงต้นสังกัด ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีฝ่ายที่รับผิดชอบการจัดทำคำของบประมาณและการประสานงานกับสำนักงานงบประมาณโดยตรงซึ่งส่วนใหญ่เรียกว่ากองแผนงาน

อำนาจของสำนักงานงบประมาณในการขอให้ส่วนราชการส่งแบบคำของบประมาณเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แบบคำของบประมาณเป็นไปตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด โดยสำนักงานงบประมาณจะส่งคู่มือการจัดทำคำของบประมาณ ซึ่งจะอธิบายวิธีการกรอกแบบฟอร์มคำขอของงบประมาณให้แก่ทุกหน่วยงาน แบบคำขอของงบประมาณดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งตามวิธีการจัดทำงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา

แบบคำของบประมาณตามงบประมาณแบบแสดงรายการ กำหนดให้หน่วยงานแสดงรายการรายจ่ายแต่ละรายการโดยละเอียด กล่าวคืองบประมาณที่ขอตั้งเมื่อจำแนกออกเป็นหมวดต่างๆ แล้วแต่ละหมวดขอตั้งงบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าไร เช่น หมวดเงินเดือนประกอบด้วยเงินเดือนสำหรับข้าราชการที่ตำแหน่ง ตำแหน่งอะไรบ้าง ตำแหน่งละกี่คน แต่ละตำแหน่งได้รับเงินเดือนเท่าไร ในหมวดครุภัณฑ์ประกอบด้วยครุภัณฑ์อะไรบ้าง แต่ละรายการมีราคาเท่าไร

หมวดรายจ่ายตามงบประมาณแบบแสดงรายการประกอบด้วย 10 หมวด ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ต่อมาปรับลดลงเหลือ 7 หมวด และ 5 หมวดในปัจจุบันได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ซึ่งเกิดจากการควมรวมหมวดรายจ่ายเข้าด้วยกันเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานมีความคล่องตัวมากขึ้น

แบบคำของบประมาณตามงบประมาณแบบแผนงานกำหนดให้หน่วยงานแสดงรายละเอียดของงบประมาณที่ขอตั้งจำแนกตามแผนงาน กล่าวคือหน่วยงานมีแผนงานอะไรบ้าง แต่ละแผนงานต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนเท่าไร ภายใต้แผนงานหนึ่งๆ จะประกอบด้วยแผนงานรองงานและโครงการ โดยงานคือภารกิจที่หน่วยงานทำอย่างต่อเนื่อง ส่วนโครงการคือภารกิจที่มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามแบบคำของบประมาณยังคงมีส่วนที่ให้หน่วยงานแสดงงบประมาณตามหมวดรายจ่ายและยังมิอยู่ในแบบคำของบประมาณตามงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ หน่วยงานต้องแสดงรายละเอียดในแบบคำของบประมาณว่าภายใต้จำนวนเงินประมาณที่ขอตั้งจะนำไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน (Service Delivery Target) อะไรบ้าง แต่ละเป้าหมายจะก่อให้เกิดผลผลิตเป็นจำนวนเท่าไร และจะวัดผลการดำเนินงานอย่างไร ตามแบบคำของบประมาณประจำปีงบประมาณ 2547 กำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องกรอกข้อมูลดังต่อไปนี้ลงในแบบคำของบประมาณ ได้แก่ วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน (Service Delivery Target) ผลผลิต (Output) ตัวชี้วัด (Key Performance Indicator) ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิต (Unit Cost) รายละเอียดของแต่ละงานและโครงการ รายรับของหน่วยงานและเงินนอกงบประมาณ และการแจกแจงงบประมาณออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น พร้อมทั้งการประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าอีก 3 ปีงบประมาณ

ช่วงประมาณเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน สำนักงบประมาณจะได้รับแบบคำของบประมาณคืนจากหน่วยงานและจะพิจารณาคำของบประมาณของแต่ละหน่วยงาน ภายในสำนักงบประมาณจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาคำของบประมาณของแต่ละหน่วยงานเป็นการเฉพาะ

เรียกว่า “สำนักจัดทำ” ซึ่งมีอยู่ 12 สำนักได้แก่ สำนักจัดทำงบประมาณด้านการบริหาร, สำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 1. สำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 2. สำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 1. สำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 2. สำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 3. สำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 4. สำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม 1/1 (การศึกษาขั้นพื้นฐาน), สำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม 1/2 (สถาบันอุดมศึกษา), สำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม 2, สำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม 3 และสำนักจัดทำงบประมาณองค์การบริหารรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

สำนักงบประมาณจะปรับลดวงเงินงบประมาณลงจากที่แต่ละหน่วยงานขอตั้งเพื่อให้วงเงินงบประมาณเป็นไปตามกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ เนื่องจากความต้องการงบประมาณของหน่วยงานมีมากกว่างบประมาณที่มีอยู่ กล่าวคือวงเงินงบประมาณรวมตามคำขอของทุกหน่วยงานจะมากกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดประมาณ 2-3 เท่า (ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์, 2546: 151) การที่คำขอของงบประมาณของแต่ละหน่วยงานจะถูกปรับลดอย่างไร “ขึ้นอยู่กับความต้องการระหว่างหน่วยงานต่างๆกับสำนักงบประมาณ ซึ่งผลรวมของการต่อรองมักจะเป็นการเฉลี่ยความต้องการของหน่วยงานต่างๆเท่า (ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์, 2546: 151 - 152)”

สำนักงบประมาณจะรวบรวมคำขอของงบประมาณของทุกหน่วยงานที่ผ่านการพิจารณาปรับลดแล้วเข้าด้วยกันเป็นข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของงบประมาณพร้อมทั้งหลักเกณฑ์ในการปรับปรุงงบประมาณตามที่สำนักงบประมาณเสนอ แล้วมอบให้รัฐมนตรีไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงบประมาณในกระทรวงที่รับผิดชอบแล้วส่งให้สำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณจะรวบรวมงบประมาณที่ปรับปรุงแล้วจากทุกกระทรวงเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบในครั้งสุดท้ายก่อนที่จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา หลังจากนั้นสำนักงบประมาณจะนำงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในขั้นสุดท้ายนี้ไปพิมพ์เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารประกอบ² เพื่อการพิจารณาของรัฐสภา ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เอกสารประกอบดังกล่าวต้องแสดงถึงข้อมูลดังต่อไปนี้

1. คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
2. รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

² ชื่อของเอกสารประกอบแต่ละรายการและเนื้อหาที่ปรากฏในเอกสาร สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2550 ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2

3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
5. รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
6. คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
7. รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

ตารางที่ 2 แสดงชื่อและเนื้อหาของเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

ชื่อเอกสาร	เนื้อหา
1. งบประมาณโดยสังเขป	- สารสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี - ประมาณการรายรับ - ประมาณการรายจ่าย - การคลังของรัฐบาล
2. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 (ปกคาดส้ม)	- รายรับจำแนกตามประเภท เปรียบเทียบรายรับจริงปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณ - งบประมาณรายจ่าย จำแนกตาม กระทรวง หน่วยงาน แผนงบประมาณ เปรียบเทียบปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณ
3. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 2 (ปกคาดเขียว)	- ประมาณการรายรับ จำแนกตามงบรายได้ หน่วยงาน - คำชี้แจงประมาณการรายได้ - สถิติการจัดเก็บรายได้
4. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 (ปกคาดแดง)	- งบประมาณรายจ่ายจำแนกตาม กระทรวง หน่วยงาน - ข้อมูลหน่วยงาน - ความเชื่อมโยงงบประมาณกับเป้าหมายการให้บริการ - กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางของหน่วยงาน - รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกตามแผนงบประมาณ - สรุปงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนงบประมาณ ผลผลิต โครงการ จำแนกตามงบรายจ่าย - แผนงบประมาณตามผลผลิต โครงการ

ชื่อเอกสาร	เนื้อหา
5. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 (ปกคาดเหลือง)	- สรุปสาระสำคัญยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี - งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ แผนงบประมาณ เป้าหมายการให้บริการ กระทรวง หน่วยงาน ผลผลิต โครงการ - งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกตามแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ
6. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 (ปกคาดม่วง)	- รายงานการคลังทั่วไป เงินและทรัพย์สินช่วยราชการ การช่วยเหลือจากต่างประเทศ และเงินทุนหมุนเวียน

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ

แม้ว่าตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะกำหนดให้รัฐบาลต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ แต่ตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เสร็จภายใน 105 วัน และวุฒิสภาก็ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 20 วัน ดังนั้นในทุกๆปีรัฐบาลจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรในราวปลายเดือนพฤษภาคมถึงต้นเดือนมิถุนายนเพื่อให้ทั้งสองสภาได้มีเวลาในการพิจารณาประมาณสี่เดือนตามเงื่อนไขเวลาที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันวันที่ 1 ตุลาคม

3. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

ในเดือนมิถุนายนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ คือวาระที่ 1 พิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ก่อนที่จะมีการลงมติในวาระที่ 1 นี้จะมีการอภิปรายเกี่ยวกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติซึ่งนอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐบาลตามที่เสนอในร่างพระราชบัญญัติแล้ว การอภิปรายยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการค้าเงินงานของรัฐบาลที่ผ่านมาและที่จะดำเนินการในปีงบประมาณต่อไปอีกด้วย ผู้อภิปรายส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในวาระที่ 1 แล้ว จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเรียกว่าคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญคือคณะกรรมการที่สามารถแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สามารถดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งอาจแบ่งกรรมการออกเป็นสองส่วน ได้แก่ส่วนของรัฐบาลและส่วนของสภา ฝ่ายรัฐบาลจะแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ข้าราชการจากกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณเป็นกรรมการ โดยประเพณีปฏิบัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นประธานกรรมการและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการ

ในส่วนของสภาจะแต่งตั้งโดยการเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้คณะกรรมการต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่างๆ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองมีอยู่ในสภา

การพิจารณาในชั้นกรรมการวิสามัญเกิดขึ้นในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงเดือนสิงหาคม โดยหัวหน้าหน่วยงานได้แก่ปลัดกระทรวงและอธิบดีและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่ของบประมาณจากรัฐบาลรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้ขอตั้ง การพิจารณาเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าสมควรมีการแก้ไขอย่างไรบ้าง กล่าวคืองบประมาณที่จัดสรรให้แก่แต่ละหน่วยงานตามที่รัฐบาลเสนอควรจะมีการแก้ไขอย่างไร คณะกรรมการจะพิจารณาทีละหนึ่งมาตรา ซึ่งการจัดลำดับในการพิจารณาจะแตกต่างกันไปในแต่ละปี เช่น อาจจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติ เรียงตามระยะเวลาที่ต้องใช้ในการพิจารณา เช่น พิจารณากระทรวงซึ่งมีรายละเอียดมากต้องใช้เวลาในการพิจารณานานก่อน แล้วจึงพิจารณากระทรวงที่ใช้เวลาน้อย หรือพิจารณากระทรวงที่ใช้เวลาน้อยก่อนแล้วจึงพิจารณากระทรวงที่ใช้เวลานาน แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการเริ่มพิจารณาจากกระทรวงการคลังก่อน เพราะประกอบไปด้วยกรมที่จัดหารายได้ เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร เพื่อที่กรรมการจะได้สอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายได้ของรัฐบาล เพราะเป็นข้อมูลสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวงอื่นต่อไป

การพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอาจจะมาจากความเห็นของผู้ที่เป็นกรรมการเองหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมการ ซึ่งกรรมการได้เปิดโอกาสให้เสนอคำขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้เรียกว่าขอแปรญัตติ ขอบเขตในการพิจารณาแก้ไขดังกล่าวมีข้อจำกัดอยู่ว่าห้ามกรรมการเพิ่มเติมรายการรายจ่ายหรือเพิ่มเติมงบประมาณในรายการรายจ่ายที่มีอยู่แล้วเกินไปกว่าที่รัฐบาลได้เสนอ แต่คณะกรรมการมีอำนาจในการตัดรายการรายจ่ายออกหรือปรับลดงบประมาณของรายการรายจ่ายที่มีอยู่ลงได้ แต่ต้องไม่ใช่รายการรายจ่ายสำหรับใช้หนี้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย หากคณะ

กรรมการเห็นพ้องต้องกันในการแก้ไขมาตราใดๆก็จะผ่านไปพิจารณามาตราต่อไป แต่หากมีความเห็นไม่ตรงกันก็จะใช้วิธีลงมติโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ตัดสิน ทั้งนี้กรรมการที่เป็นเสียงข้างน้อยในการลงมติในมาตรานั้นๆ สามารถขอสงวนคำแปรญัตติเพื่อนำไปอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ประชุมตัดสิน

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จทุกมาตราแล้วจะมียอดเงินที่เกิดจากการปรับลดงบประมาณในมาตราต่างๆลง และกรรมการจะนำยอดงบประมาณทั้งหมดที่ได้ปรับลดลงนี้ไปจัดสรรเพิ่มให้แก่หน่วยงานอื่น ในอดีตคณะกรรมการเข้าไปมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้แก่หน่วยงานโดยตรง กล่าวคือในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของกรรมการ หน่วยงานสามารถเสนอของบประมาณเพิ่มเติมจากยอดงบประมาณที่คาดว่าจะมีการปรับลดลงต่อคณะกรรมการได้โดยตรงและกรรมการจะตัดสินว่าจะจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานใด แต่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งในมาตรา 180 ได้วางข้อห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ จึงได้มีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการเพิ่มงบประมาณ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเลขที่ 32/2543 ลงวันที่ 7 กันยายน 2543 วางหลักการไว้ว่าห้ามมิให้คณะกรรมการมีบทบาทในการเสนอเพิ่มงบประมาณ

ดังนั้นในปัจจุบันหลังจากที่คณะกรรมการได้ปรับลดงบประมาณลงแล้ว หน่วยงานต้องเสนอของบประมาณเพิ่มผ่านทางสำนักงบประมาณเหมือนกับการของบประมาณตามปกติ และสำนักงบประมาณจะรวบรวมคำขอทั้งหมดเสนอต่อรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลเสนอเข้าสู่การพิจารณาของกรรมการต่อไป และภายใต้คำขอของรัฐบาล คณะกรรมการจะตัดสินว่าจะจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้แก่หน่วยงานใด

หลังจากขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วเสร็จ ในต้นเดือนกันยายนจะมีการพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2 จะเป็นการพิจารณารายมาตรา ตามที่ได้มีการแก้ไขโดยคณะกรรมการ ซึ่งที่ประชุมจะพิจารณาเฉพาะมาตราที่มีการขอสงวนคำแปรญัตติของกรรมการเสียงข้างน้อยหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้เสนอขอแปรญัตติในชั้นกรรมการซึ่งไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการ

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาลงมติในแต่ละมาตราว่าจะเห็นด้วยกับการพิจารณาของคณะกรรมการหรือเห็นด้วยกับคำแปรญัตติที่ได้สงวนไว้ จะมีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอสงวนคำแปรญัตติว่าเหตุใดจึงสมควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตามที่ตนได้เสนอ ผู้อภิปรายส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเช่นเดียวกับการอภิปรายในวาระที่ 1 แต่การอภิปรายในวาระที่ 2 นี้จะต้องเฉพาะเจาะจงกล่าวคืออภิปรายได้เฉพาะงบประมาณของหน่วยงานที่เสนอขอให้มีการแก้ไขเท่านั้น จะอภิปรายงบประมาณของหน่วยงานอื่นหรือเรื่องอื่นไม่ได้ อย่างไร

ก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะใช้โอกาสนี้ในการอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเขตเลือกตั้งของตนเพื่อแสดงให้เห็นประชาชนที่รับฟังการถ่ายทอดเสียงการประชุมทางวิทยุได้เห็นว่าตนได้ทำหน้าที่ในการผลักดันให้เกิดโครงการต่างๆ ในพื้นที่

ในวาระที่ 3 สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเพียงว่าจะให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งได้มีการแก้ไขตามที่ได้ลงมติในวาระที่ 2 หรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบก็จะส่งต่อไปยังวุฒิสภา รวมระยะเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องไม่เกิน 105 วัน หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่เสร็จตามระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ช่วงประมาณกลางเดือนกันยายนจะเป็นการพิจารณาของวุฒิสภาซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีเวลาในการพิจารณาไม่เกิน 20 วัน ด้วยกรอบเวลาที่จำกัดนี้วุฒิสภาจึงมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านความเห็นชอบในวาระที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งมายังวุฒิสภา และเมื่อร่างพระราชบัญญัติถูกส่งมาแล้ว คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาต้องพิจารณาเป็นการด่วนโดยต้องรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาก่อนใน 10 วันนับจากวันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ (สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ, 2547: 28) หลังจากนั้นที่ประชุมวุฒิสภาจะพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

ขอบเขตในการพิจารณาของวุฒิสภามีเพียงว่าจะให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่โดยไม่สามารถแก้ไขในรายละเอียดได้ หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็จะประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปซึ่งในกรณีปกติจะเริ่มใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม แต่ถ้าวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิหยิบยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

4. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณคือการนำเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้จ่าย สำนักงบประมาณมีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6, 7 และ 20 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ส่วนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงานเป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลางซึ่งจะเบิกจ่ายเงินให้กับหน่วยงานตามที่สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบ การควบคุมของสำนักงบประมาณ

จะเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณกำหนดขึ้นซึ่งได้แก้ไขว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ฉบับปี 2524 ฉบับปี 2525 และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แล้วได้มีการออกระเบียบใหม่เพื่อให้มีความสอดคล้องกัน ได้แก้ไขฉบับปี 2545 ฉบับปี 2546 และฉบับปี 2548 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน

ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 สำนักงานงบประมาณได้ผ่อนคลายการควบคุมในด้านการใช้จ่ายงบประมาณและการโอนเปลี่ยนแปลงรายการรายจ่ายงบประมาณของหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ซึ่งเน้นการควบคุมในด้าน Output มากกว่า Input โดยสำนักงานงบประมาณได้มอบอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณให้แก่หัวหน้าหน่วยงาน ทั้งนี้การพิจารณาความเหมาะสมของรายการรายจ่ายงบประมาณแต่ละรายการที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานได้ทำในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแล้ว

เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ หลังจากที่หน่วยงานส่งแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้แก่สำนักงานงบประมาณและสำนักงานงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบแล้ว หัวหน้าหน่วยงานสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเต็มตามจำนวน และสามารถโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณของหน่วยงานระหว่างหมวดรายจ่ายต่างๆ และระหว่างงานโครงการต่างๆ ภายใต้แผนงานเดียวกันได้โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อสำนักงานงบประมาณ ยกเว้นรายการรายจ่ายที่เป็นการผูกพันข้ามปีงบประมาณต้องทำตามระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้หน่วยงานต้องขออนุมัติจากสำนักงานงบประมาณก่อนที่จะใช้จ่ายในรายการดังกล่าวโดยเฉพาะรายจ่ายหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ต้องเสนอรายละเอียดของแต่ละรายการเพื่อให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาความเหมาะสมของราคาก่อน

ในอดีตขั้นตอนการบริหารงบประมาณนี้เป็นไปอย่างเข้มงวด ทั้งในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณและการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 หน่วยงานต้องขออนุมัติเงินประจำงวดต่อสำนักงานงบประมาณในทุกๆ 4 เดือน ก่อนที่จะนำงบประมาณไปใช้จ่ายได้ โดยสำนักงานงบประมาณจะพิจารณาความเหมาะสมของการใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ก่อนที่จะอนุมัติเงินประจำงวด หน่วยงานต้องเสนอรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณแต่ละรายการเสนอต่อสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาความเหมาะสมของราคา ในส่วนของการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ หน่วยงานสามารถทำได้เฉพาะกรณีการโอนเปลี่ยนแปลงระหว่างหมวดรายจ่ายในงาน โครงการเดียวกันเท่านั้น หากเป็นการโอนเปลี่ยนแปลงระหว่างงานโครงการต้องขออนุมัติต่อสำนักงานงบประมาณ

5. การติดตามประเมินผล (Budget Evaluation)

การติดตามประเมินผลคือการตรวจสอบว่าการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานเป็นไปตามที่ได้รับไว้ในคำของบประมาณหรือไม่ ซึ่งอาจแบ่งการติดตามประเมินผลออกเป็นสองลักษณะคือ การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณและการติดตามผลการดำเนินงาน ก่อนที่จะใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การติดตามประเมินผลของสำนักงานงบประมาณเน้นในเรื่องการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ โดยหน่วยงานต้องส่งแบบรายงานการใช้จ่ายงบประมาณตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนดขึ้นให้แก่สำนักงานงบประมาณภายในเวลาที่กำหนดเพื่อที่สำนักงานงบประมาณจะได้ทราบถึงความก้าวหน้าของการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด

เมื่อได้เปลี่ยนไปสู่งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แล้ว นอกจากสำนักงานงบประมาณจะติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ยังได้ให้ความสำคัญกับการติดตามผลการดำเนินงาน กล่าวคือสำนักงานงบประมาณได้กำหนดให้หน่วยงานรายงานผลที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณว่าได้อะไรให้เกิดผลผลิตตามที่ระบุไว้ในคำของบประมาณเป็นจำนวนเท่าไร

ในปัจจุบัน สำนักประเมินผล สำนักงานงบประมาณกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณในทุกๆ 3 เดือนโดยกำหนดให้หน่วยงานส่งแบบฟอร์มรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามแบบที่สำนักงานงบประมาณกำหนดภายใน 15 วันนับจากสิ้นรอบระยะเวลา 3 เดือน และต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีและรายงานทางการเงินภายใน 60 วันนับตั้งแต่วันสิ้นปีงบประมาณด้วย

นอกจากนี้ได้มีการพัฒนาเครื่องมือใหม่ๆเพื่อใช้ในการติดตามประเมินผล เช่น Performance Assessment Rating Tool หรือ PART ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับให้หน่วยงานประเมินตนเองและส่งข้อมูลที่ได้จากการประเมินให้แก่สำนักงานงบประมาณโดยการประเมินประกอบด้วย 5 มิติ (สำนักงานงบประมาณ, 2548: 4 -5) ได้แก่ Purpose and Design, Strategic Planning, Performance Budget Cascade, Management และ Result

บทสรุป

จากกระบวนการงบประมาณตามที่ได้อธิบายมาทั้งหมด ทำให้ได้เห็นถึงบทบาทที่โดดเด่นของฝ่ายราชการเช่นการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยหน่วยงานกลาง 4 หน่วยงานได้แก่กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้กระบวนการงบประมาณที่ดำเนินมาตั้งแต่เริ่มต้นมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังคงดำเนินต่อไปเหมือนเช่นเคยโดยที่ไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ทั้งนี้ในท่ามกลางกระบวนการงบประมาณดังกล่าวอาจถือได้ว่าสำนัก

งบประมาณมีบทบาทที่สำคัญมากที่สุดในการกำหนดการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆของ
รัฐบาล ในทางตรงกันข้ามเป็นที่น่าสังเกตว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ
มีบทบาทน้อยมากในการกำหนดการจัดสรรงบประมาณ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและบทความ

- ฉลองภพ สุลังกรกาญจน์. (2546). สำนักงบประมาณกับความสำเร็จของระบบงบประมาณใหม่ ใน
ครบรอบวันสถาปนาสำนักงบประมาณ 44 ปี 2502-2546. (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ).
พัลลภ คัคคีโสภณกุล. (2547). วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบ
ประมาณของประเทศไทย. (กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช).
สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ. (2547). กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในมิติ
กฎหมาย.วารสารการงบประมาณ 1 (4): 25 - 31.

เอกสารอื่นๆ

- คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2540). แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ. (กรุงเทพฯ : สำนักงาน
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ). (เอกสารอัดสำเนา)
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2547) รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาภาพรวมของ
ระบบการจัดสรรงบประมาณใหม่. (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย).
สำนักงบประมาณ. (2548). คู่มือการใช้เครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงาน.
(กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ), 2548. น. 4-5. (เอกสารอัดสำเนา)

ภาษาอังกฤษ

- International Bank for Reconstruction and Development. (1959) A Public Development
Program for Thailand. Baltimore: The Johns Hopkins Press.