

โดยนายภาคย์ มานิตย์ นิตกรปฏิบัติการ
สรุปความรู้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ระบบงบประมาณและการบริหารจัดการ เป็นสิ่งที่จำเป็นในด้านการงบประมาณแก่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ ในการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายที่ต้องสนองต่อนโยบายและเป้าหมายนโยบายของรัฐบาล โดยคำนึงถึงวินัยทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่าให้บรรลุเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนที่กำหนดไว้ โดยมีการติดตามประเมินผลและรายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

งบประมาณรายจ่าย มาตรา ๑๔ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ณ ปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

การเสนองบประมาณ มาตรา ๑๔ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ

การพิจารณางบประมาณสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๑๔๓ และ ๑๔๔ พิจารณาภายใน ๑๕๐ วัน แปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ยกเว้น ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่ได้กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

การพิจารณางบประมาณวุฒิสภา มาตรา ๑๔ พิจารณาภายใน ๒๐ วัน เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

การป้องกันประโยชน์ทับซ้อน มาตรา ๑๔๔ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะกรรมาธิการ ห้ามเสนอหรือแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ความรับผิดชอบ มาตรา ๑๔๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดสภาพหรือถูกเพิกถอนสิทธิ หรือคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครเลือกตั้ง ให้ผู้กระทำรับผิดชอบค่าใช้จ่าย และดอกเบี้ยกรณีดังกล่าวการเรียกคืนให้กระทำได้ภายใน ๒๐ ปี

๒. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

ความครอบคลุม มาตรา ๑๐(๖) และ ๒๕ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ รวมทั้งแผนการใช้จ่ายเพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณ และเสนองบประมาณรายจ่ายต่อสภาให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน

MTEF มาตรา ๑๙(๒) และ ๒๓ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำกรอบประมาณการรายจ่าย โดยต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ

การโอนข้ามหน่วยรับงบประมาณ มาตรา ๑๖ ๑๗ ๓๑ และ ๓๕ กำหนดให้มีงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ และงบประมาณรายจ่ายบุคลากร โดยงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสามารถโอนไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นได้ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีภายใต้แผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ

การประเมินผลและรายงานผล มาตรา ๔๖ ๔๗ และ ๔๘ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลภายในหน่วยงาน หากการประเมินผลของหน่วยงานรับงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด และหน่วยรับงบประมาณไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขตามที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณแนะนำได้ ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามความเห็นสมควร

๓. พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๑๑(๔)

- สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ร้อยละ ๒.๐ ถึงร้อยละ ๓.๕
- สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระ ร้อยละ ๒.๕ ถึงร้อยละ ๔.๐
- สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ตั้งตามภาระที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น
- สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ ไม่เกินร้อยละ ๑๐
- สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ไม่เกินร้อยละ ๘

มาตรา ๒๐ งบประมาณรายจ่ายลงทุน ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น

ระบบงบประมาณของไทย ปัจจุบันเป็นแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การกำหนดยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์ศาสตร์สู่แผนงบประมาณ

ขั้นตอนที่ ๒ การกำหนดวงเงินงบประมาณ

ขั้นตอนที่ ๓ จัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่าย

ขั้นตอนที่ ๕ ประเมินผลสำเร็จของการจัดสรรงบประมาณ

กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การวางแผนงบประมาณ ต้องมีความสัมพันธ์ของการวางแผนงบประมาณในระดับนโยบายและระดับหน่วยงาน โดยสรุปคือ ต้องมีความสัมพันธ์ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ เป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง เป้าหมายการให้บริการระดับหน่วยงาน ผลผลิตที่ได้ ภารกิจของหน่วยงาน กิจกรรมที่ดำเนินการ ต้องมีความสัมพันธ์กับงบประมาณ

ขั้นตอนที่ ๒ การจัดทำงบประมาณ จะทำได้ ๒ ลักษณะคือ

๑. Top Down หมายถึง การจัดทำงบประมาณในระดับนโยบาย ลงมายังหน่วยงาน ซึ่งต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี วงเงินรวม รายการกระทรวง ฝ่ายยุทธศาสตร์ และแผนงานบูรณาการ โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒. Bottom Up หมายถึง การจัดทำงบประมาณในระดับหน่วยงาน ขึ้นไปยังระดับนโยบาย ซึ่งต้องคำนึงถึงการทบทวนเป้าหมาย กลยุทธ์ กิจกรรม การทบทวนงบประมาณและข้อเสนอค่าของงบประมาณ

โดยการพิจารณางบประมาณ มีกรอบวงเงินงบประมาณที่ต้องคำนึงถึงได้แก่ ภาระหนี้ ยุทธศาสตร์การจัดสรรของจังหวัดหรือท้องถิ่น ภาระผูกพัน รายจ่ายตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด รายจ่ายตามนโยบายต่อเนื่องที่ทบทุนแล้ว รายจ่ายตามภารกิจอื่นๆ รายจ่ายตามนโยบายใหม่ รายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากร

การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนราชการต้องส่งแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายไปยังสำนักงบประมาณเพื่อเห็นชอบแผนก่อนที่จะจัดสรรงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณในระดับหน่วยงาน ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ต้องดำเนินการทบทวนภารกิจตามยุทธศาสตร์ ทบทวนภารกิจประจำ ทบทวนค่าใช้จ่ายของแต่ละภารกิจ การทบทวนบทบาทและภารกิจของหน่วยงานและการจัดลำดับความสำคัญต้องพิจารณา คือ

- ทบทวนภารกิจตามยุทธศาสตร์ ทบทวนภารกิจของหน่วยงานให้คงเหลือเฉพาะที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติโดยตรงและมีการจัดลำดับความสำคัญ
- ทบทวนภารกิจพื้นฐาน ทบทวนภารกิจสำคัญของหน่วยงานที่ดำเนินการตามกฎหมายหรือได้รับมอบหมายมีลักษณะเป็นงานประจำโดยเลือกเฉพาะที่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรโดยรวม
- ทบทวนค่าใช้จ่าย ทบทวนค่าใช้จ่ายของแต่ละภารกิจที่สามารถประหยัดได้ มีการบูรณาการและการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุด

ส่วนราชการจัดทำคำขอเสนอของงบประมาณ ต้องพิจารณา

- ทบทวนบทบาทภารกิจเดิมแล้วกำหนดบทบาทภารกิจให้ชัดเจน
- เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานลดรายจ่ายประจำเพื่อเพิ่มรายจ่ายลงทุน
- พิจารณานำเงินนอกงบประมาณมาใช้แทนเงินงบประมาณ
- ความสอดคล้องกองยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

ขั้นตอนที่ ๓ การอนุมัติงบประมาณ

สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาภายใน ๑๕ วัน โดยมีวาระการพิจารณาคือ วาระที่ ๑ รับหลักการ วาระที่ ๒ กรรมาธิการพิจารณา วาระที่ ๓ รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และเสนอวุฒิสภาพิจารณาภายใน ๒๐ วัน หลังจากผ่านวาระที่ ๓

ขั้นตอนที่ ๔ การบริหารงบประมาณ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการบริหาร คือ

- สอดคล้องกับระบบและวิธีการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
- กำหนดวิธีการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการโอนเปลี่ยนแปลงรายการ เพื่อให้ส่วนราชการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างรวดเร็วเกิดประโยชน์สูงสุด
- มอบอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหัวหน้าส่วนราชการในการบริหารงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว
- กำหนดให้ส่วนราชการบริหารงบประมาณให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ ตามแผนที่กำหนด
- กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณจัดส่งให้สำนักงบประมาณเพื่ออนุมัติ
- กำหนดให้การบริหารงบประมาณสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล คือ การเบิกจ่ายงบประมาณมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะได้

บทบาทของส่วนราชการในการบริหารงบประมาณ ต้องปฏิบัติตามหลักการสำคัญ คือ จัดทำแผนการปฏิบัติงาน จัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รายงานผลการปฏิบัติงาน และรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนที่ ๕ การติดตามประเมินผล

วัตถุประสงค์

- เพื่อทราบความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

- เพื่อทราบผลการนำส่งผลผลิตตามตัวชี้วัดที่กำหนด
- เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและการบริหารจัดการ
- ประโยชน์ของการติดตามประเมินผล
- ใช้เป็นสารสนเทศในการบริหารจัดการงบประมาณ
- ใช้เป็นสารสนเทศในการทบทวนเป้าหมายการบริการ ผลผลิต ตัวชี้วัดในงบประมาณต่อไป
- นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือปัญหาอุปสรรค
- ใช้เป็นสารสนเทศในการชี้แจงงบประมาณต่อรัฐสภา

รูปแบบของการประเมินผล

- การประเมินผลกระบวนการหรือการประเมินผลประสิทธิภาพ
- การประเมินผลโครงการ ต้องดำเนินการ ๓ ระยะ คือ ระยะก่อนดำเนินการ ระยะระหว่าง

ดำเนินการ และระยะสิ้นสุดการดำเนินการ

กรอบการประเมินความคุ้มค่าให้ความสำคัญใน ๔ มิติ

มิติที่ ๑ ประสิทธิภาพ คือ ต้องมีประสิทธิภาพการปฏิบัติภารกิจและความประหยัด

มิติที่ ๒ ประสิทธิผล คือ การบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ความพึงพอใจ และคุณภาพการ

ให้บริการ

มิติที่ ๓ ผลกระทบ คือ ผลกระทบที่มีต่อประชาชน ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ ผลกระทบที่มีต่อ

สังคม ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

มิติที่ ๔ ความสำเร็จ คือ ความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณ แบบสอบถาม