



รายงานการพิจารณาศึกษา

ของ

คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง การพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ
(ฉบับที่ ๒)

“การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

สำนักกรรมการ ๑

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(สำเนา)

ที่ สว(สนช)(กมธ๑) ๐๐๐๙/(ร ๑๒)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๙ วันพุธที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดการเงิน ตลาดทุน และสถาบันการเงินของประเทศ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๙ ข้อ ๗๓ (๓) ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายสังคิต พิริยะรังสรรค์ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายวีระชัย ตันติกุล | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. คุณหญิงชฎา วัฒนศิริธรรม | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายสมชาย สกุลสุรัตน์ | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๕. นายชาติศิริ โสภณพนิช | กรรมการ |
| ๖. นายไชย ไชยวรรณ | กรรมการ |
| ๗. นายณรงค์ชัย อัครเศรณี | กรรมการ |
| ๘. นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา | กรรมการ |
| ๙. คุณพรทิพย์ จਾਲะ | กรรมการ |
| ๑๐. นางภัทริยา เบญจพลชัย | กรรมการ |
| ๑๑. คุณหญิงสุชาดา กีระนันท์ | กรรมการ |
| ๑๒. นายสุภักดิ์ ศิวะรักษ์ | กรรมการ |
| ๑๓. นายอัศวิน คงสิริ | กรรมการ |

ในการนี้ คณะกรรมการได้มีการพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

จึงกราบเรียน ...

รายงานของคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง การพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ (ฉบับที่ ๒)
“การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๗๓ (๓) นั้น

คณะกรรมการได้มีการพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการได้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ (ฉบับที่ ๑) “สถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและข้อเสนอแนะในการจัดทำงบประมาณ ปี ๒๕๕๑” ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๒ วันพุธที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบรายงานดังกล่าว

ในการนี้ เพื่อให้การพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น คณะกรรมการจึงได้พิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีการพิจารณาศึกษาโดยมีการดำเนินการ ดังนี้

๑. ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษากฎหมายว่าด้วยงบประมาณ อนุกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

อนุกรรมการ

- | | |
|--------------------------------------|------------------------|
| (๑) นายสมชาย สกุลสุวรรณ์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๒) นายอัศวิน คงสิริ | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๓) นางอรวรรณ ชยางกูร | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| (๔) นายคำนำณ สิริสมาน | อนุกรรมการ |
| (๕) ศาสตราจารย์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ | อนุกรรมการ |
| (๖) ศาสตราจารย์ ปราณี ทินกร | อนุกรรมการ |
| (๗) รองศาสตราจารย์ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา | อนุกรรมการ |
| (๘) นายปาน พึ่งสุจริต | อนุกรรมการ |
| (๙) นางสาวจรรววรรณ เสงตระกุล | อนุกรรมการ |
| (๑๐) นายสมภพ บัณฑิตวิพากษ์ | อนุกรรมการ |

ที่ปรึกษาประธานคณะอนุกรรมการ

- (๑) นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล
- (๒) นายมานิต วิทยาเต็ม

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

- (๑) นายณรงค์ชัย อัครเศรณี
- (๒) นายทศพร ศิริสัมพันธ์
- (๓) รองศาสตราจารย์ นवलน้อย ตริรัตน์
- (๔) นายศิริพงศ์ อัญญาตา
- (๕) นายเชิดชัย ชันธนะภา
- (๖) นายวิกรม เกษมวุฒิ
- (๗) นายวีรพงษ์ ชุตินันท์
- (๘) นายอภิชา พุทธภาวนา
- (๙) นายนิมิตร นนทพันธาวาathy
- (๑๐) นายบันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี
- (๑๑) นายพงศ์พัฒน์ คุโรวาท
- (๑๒) นางสาวอังคณา รัชธ

อนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในคณะอนุกรรมการ ดังนี้

๑) นายสมภพ บัณฑิตวิพากษ์ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นอนุกรรมการ ได้ถึงแก่กรรม และกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ นายมนัส แจ่มเวหา รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นอนุกรรมการ แทน ทั้งนี้ ตั้งแต่วันศุกร์ที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

๒) นายนิมิตร นนทพันธาวาathy นายบันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี นายพงศ์พัฒน์ คุโรวาท และนางสาวอังคณา รัชธ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ ได้ขอลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ ตั้งแต่วันพุธที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

๒. คณะอนุกรรมการได้เชิญผู้ชี้แจงมาให้ข้อมูลและความเห็นประกอบการพิจารณาศึกษา
ดังนี้

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

นางผ่องศรี วงษ์อ่ำ

ผู้อำนวยการกองคลัง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี**- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

- (๑) นายวีระชัย ชมสาคร ผู้อำนวยกาส่วนกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง
- (๒) นายวิฑูร เอี่ยมโสภาส เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ว

สำนักงานประมาณ

- (๑) นายสมนึก พิมลเสถียร รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
- (๒) นายภุชพงศ์ ทัดเทียมมรมย์ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการงบประมาณ
- (๓) นายพีระ ปัญญาธรรม ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- (๔) นางสุนี สุมาลยศักดิ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๗ ว
- (๕) นางกัทลี เทียมสุวรรณ นักวิชาการคอมพิวเตอร์ ๗ วช
- (๖) นางกนกนันท์ ทองขุนนา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๖ ว
- (๗) นางสาวทัศระวี พรหมสาขา ณ สกลนคร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๖ ว

สถาบันพระปกเกล้า

- (๑) รองศาสตราจารย์ มานวิภา อินทรทัต ผู้จัดทำวิจัยร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของสถาบันพระปกเกล้า
- (๒) นายวิฑูร ชัยภาคภูมิ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานเลขาธิการ
- (๓) นางเบญจมาศ วิวัฒน์ชาญกิจ รักษาการผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมวิชาการ

กระทรวงการคลัง**- สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง**

นายศุภชัย จงศิริ

ที่ปรึกษา ICT กระทรวงการคลัง

- กรมบัญชีกลาง

- (๑) นางอรอนงค์ มณีกาญจน์ ที่ปรึกษาด้านพัฒนาระบบการเงินการคลัง
- (๒) นางพรกมล ประยูรสิน ผู้อำนวยการกลุ่มระบบบัญชีภาครัฐ
- (๓) นายเชิดชัย มีคำ นิตกร ๙ ชช

- กรมสรรพากร

- (๑) นางชาลิณี นุชหมอน นักวิชาการสรรพากร ๘ ว
- (๒) นางชฎีวรรณ จินตกวีวัฒน์ นักวิชาการเงินและบัญชี ๘ ว
- (๓) นางสาวเยาวรัตน์ หุ่นนิวัฒน์ นักวิชาการคอมพิวเตอร์ ๘ วช
- (๔) นางสาวบุปผา โตดี นักวิชาการคอมพิวเตอร์ ๘ วช
- (๕) นางสาวจันทร์วิรัช กระดาษ นักวิชาการเงินและบัญชี ๖
- (๖) นางคมคาย บัญญัติยานันท์ นักวิชาการภาษี ๖

(๔)

- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

(๑) นางสาววราภรณ์ ปัญญศิริ

เลขานุการกรม

(๒) นายเอต วิบูลย์เจริญ

ผู้อำนวยการสำนักบริหารชำระหนี้

และสารสนเทศ

(๓) นางสาวศิริสา กันต์พิทยา

ผู้อำนวยการส่วนบริหารการชำระหนี้รัฐบาล

(๔) นางสาวอรุณวรรณ ยมจินดา

ผู้อำนวยการส่วนเงินกู้แผนงานพิเศษ

(๕) นางสุณี เอกสมทราเมษฐ์

ผู้อำนวยการส่วนเงินกู้ตลาดเงินทุน

(๖) นางสาวเทียมจันทร์ ประเสริฐผล

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน ๗ ๖

(๗) นายยุทธพงศ์ เอี่ยมแจ่ม

เศรษฐกร ๖ ๖

(๘) นางสาววงเดือน สิทธิเดชศักดิ์

นักวิชาการเงินและบัญชี ๖ ๖

กระทรวงมหาดไทย

(๑) นายสมชาย ชุ่มรัตน์

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

(๒) นายพงศธร ทองนิมิตรชัย

เลขานุการรองปลัดกระทรวงมหาดไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๑) นายวัลลภ พริงพงษ์

รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๒) นายดุष्ฎี สุวัฒน์วิทยานน

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ๖

- สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

(๑) นายอำนาจ ศิริชัย

นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด
แห่งประเทศไทย

(๒) นายชาติรี อยู่ประเสริฐ

เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด
แห่งประเทศไทย

- สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

นายทองศักดิ์ ทวีทอง

อุปนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาล
แห่งประเทศไทย

- สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

(๑) นายนพดล แก้วสุพัฒน์

นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล
แห่งประเทศไทย

(๒) นายธีรศักดิ์ พานิชย์วิทย์

เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล
แห่งประเทศไทย

(๓) นายสุเทพ ชูชัยยะ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลิ่งชั้น
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

กระทรวงวัฒนธรรม

นายสมชาย เสียงหลาย

หัวหน้าผู้ตรวจราชการ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

- | | |
|--------------------------------------|------------------------------------|
| (๑) คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา | ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน |
| (๒) นางสาววิไลลักษณ์ อัญมณีรัตน์ | ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ๑ |
| (๓) นางสาววิลาวัลย์ ศิริเกตุมณีรัตน์ | ผู้อำนวยการสำนักการเงินการคลัง |
| (๔) นางสาวมารศรี สมหมายรุ่งเรือง | เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี ๔ |

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

นายประยุทธ์ พวงจำปา	เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ๙
---------------------	----------------------

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

นางจรिया อัครวิทย์	ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีและ ข้อมูลสารสนเทศ
--------------------	--

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- | | |
|-----------------------|---------------------------------|
| (๑) นายประวิง คชาชีวะ | รองเลขาธิการ |
| (๒) นายสมยศ อักษร | รองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน |
| (๓) นางสาวสุรณี พลทวี | ผู้อำนวยการฝ่ายประเมินและวัดผล |

บริษัท ไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิส เซส จำกัด

นายณัฐพันธ์ บุญเกื้อกุล	ผู้จัดการฝ่ายระบบงาน
-------------------------	----------------------

๓. บัดนี้ คณะอนุกรรมการได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าวข้างต้นเสร็จแล้ว ซึ่งคณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบ และขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ ฉบับที่ ๒ “การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อโปรดพิจารณาต่อไป



(นายสมชาย สกุลสุรัตน์)

เลขานุการคณะกรรมการการคลังฯ

บทคัดย่อ

ในคราวการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 10/2549 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2549 ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สมานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทบกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดการเงิน ตลาดทุน และสถาบันการเงินของประเทศ

เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการจึงตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษากฎหมายว่าด้วยงบประมาณ โดยมี นายสมชาย สกุลสุรัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ เพื่อศึกษาและติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา สภาพปัญหาอุปสรรค รวมทั้งแนวทางปรับปรุงโครงสร้างระบบงบประมาณของประเทศเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด

คณะอนุกรรมการได้ศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากการรับฟังคำชี้แจง ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาจากกรอบแนวคิด หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. (ฉบับของสถาบันพระปกเกล้า) ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. (ฉบับแรกของสำนักงบประมาณ) และร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. (ฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณ) โดยนำมาเปรียบเทียบประเด็นสำคัญ จำนวน 13 ประเด็น คือ 1) การกำหนดให้มีงบประมาณรายจ่ายข้ามปี 2) การตั้งงบประมาณ 3) การนิยามรัฐวิสาหกิจ 4) การตั้งงบประมาณให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 5) การตั้งงบประมาณให้จังหวัดโดยตรง 6) การตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่นของรัฐ 7) การตั้งงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง 8) คณะกรรมการนโยบายงบประมาณ 9) สาระสำคัญประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 10) ระยะเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ 11) การลงนามในข้อตกลงให้บริการสาธารณะ 12) การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ 13) การติดตามประเมินผล เพื่อนำไปประกอบการร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของคณะอนุกรรมการ ซึ่งสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์ แต่ยังมีบางประเด็นที่ไม่สามารถรองรับต่อการปรับเปลี่ยนและพัฒนาของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในช่วงปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม

เช่น ยังไม่ได้มีการบัญญัติ ให้ในการนำเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาต้องมีข้อมูล ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ ด้วย การตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การจัดทำงบประมาณของหน่วยงาน ในเชิงมิติของพื้นที่ เป็นต้น และเมื่อพิจารณาจากข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของนักวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกรอบแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่ได้ มีการจัดทำขึ้นโดยสำนักงบประมาณและโดยสถาบันพระปกเกล้า ที่ต่างมีแนวคิดหลักในการ ปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นแนวคิดและหลักการที่ สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ การ สร้างกระบวนการงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ การเพิ่มบทบาทให้กับส่วนราชการบนพื้นฐานของการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบต่อผลงาน พร้อมทั้งการจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ คณะอนุกรรมการจึงมีความเห็นเพื่อ ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ดังนี้

1. ไม่ควรบัญญัติให้มิงบประมาณรายจ่ายข้ามปีไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ.
2. ควรคงหลักการให้ตั้งงบประมาณให้กับส่วนราชการในระดับกรม หรือเรียกว่า งบประมาณฐานกรม แต่ในขณะเดียวกันเพื่อให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น สมควรให้มีการตั้งงบประมาณให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงด้วย
3. ควรแก้ไขนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความหมายของรัฐวิสาหกิจตาม กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ
4. ควรมีบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ เป็นการเฉพาะ ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
5. ควรมีบทบัญญัติการตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อกำหนด หลักเกณฑ์แยกต่างหากจากการตั้งงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
6. ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เพราะอำนาจใน การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี และประกอบกับระบบ งบประมาณในปัจจุบัน มีกระบวนการให้ส่วนราชการต้องมีแผนการปฏิบัติราชการและแผนการใช้ ใช้จ่ายงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลอยู่แล้ว
7. สาระสำคัญประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรกำหนดหลักการตามแนวทางของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบัน

ของสำนักงานประมาณ โดยเพิ่มเติมเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์

8. การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา ควรกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ

9. ไม่ควรต้องกำหนดให้ส่วนราชการต้องมีการลงนามในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากปัจจุบันมีกระบวนการลงนามรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการอยู่แล้ว ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

10. การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ สมควรกำหนดหลักการโดยออกเป็นพระราชบัญญัติ

11. ควรบัญญัติเรื่องการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณให้ชัดเจนด้วย

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการยังมีความเห็นเพิ่มเติม 2 ประการ คือ

1. งบกลาง ยกเว้น รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมควรบัญญัติให้มีเฉพาะรายการที่จำเป็นเท่านั้น และต้องกำหนดหลักเกณฑ์ เหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้ด้วย รวมถึงการใช้จ่ายงบกลางของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการดังกล่าวสมควรนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้ชัดเจนด้วย

2. การโอนรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยรับงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมควรให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวเสนอต่อประธานรัฐสภาให้ทราบเป็นรายไตรมาสด้วย

คณะอนุกรรมการ ได้นำความเห็นที่ได้จากการศึกษาดังกล่าว มาประกอบในการร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของคณะอนุกรรมการ โดยมีหลักการที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินอย่างน้อย 7 ประการดังต่อไปนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญ เพื่อประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มมากขึ้น

2. งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินสามารถจัดสรรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งจะเป็นกรอบในการกำกับ

ใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแนวทางการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง การงบประมาณและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ภายใต้การกำกับตรวจสอบของรัฐสภา

3. รองรับการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐที่มีความหลากหลาย เช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรมหาชน หน่วยงานของรัฐ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณในมิติของพื้นที่ ที่กำหนดให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณได้โดยตรงด้วย ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งภายใต้กรอบแนวคิดหลักของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการงบประมาณแก่หน่วยรับงบประมาณ

5. งบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณได้เร็วขึ้น โดยเฉพาะจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรง

6. การตรวจสอบติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณสำหรับหน่วยรับงบประมาณจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7. มีระบบการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างรัดกุม เช่น การใช้จ่ายงบกลาง

รายงาน(ฉบับที่ 2) ของคณะกรรมการพิจารณาศึกษากฎหมายว่าด้วยงบประมาณ
ในคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เรื่อง การพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ
“การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

1. ความเป็นมา

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 10/2549 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2549 ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 73 โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดการเงิน ตลาดทุน และสถาบันการเงินของประเทศ

เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการจึงมีคำสั่งคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ 1/2550 ตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษากฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ประกอบด้วย

คณะอนุกรรมการ

- | | |
|-------------------------------------|---------------------|
| 1. นายสมชาย สกุลสุรัตน์ | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. นายอัศวิน คงสิริ | รองประธานอนุกรรมการ |
| 3. นางอรวรรณ ชยางกูร | เลขานุการอนุกรรมการ |
| 4. นายคำคุณ สิทธิสมาน | อนุกรรมการ |
| 5. ศาสตราจารย์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ | อนุกรรมการ |
| 6. ศาสตราจารย์ ปราณี ทินกร | อนุกรรมการ |
| 7. รองศาสตราจารย์ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา | อนุกรรมการ |
| 8. นายปาน พึ่งสุจริต | อนุกรรมการ |
| 9. นางสาวจรรววรรณ เฮงตระกูล | อนุกรรมการ |
| 10. นายสมภพ บัณฑิตวิพากษ์ | อนุกรรมการ |

ที่ปรึกษาประธานคณะอนุกรรมการ

1. นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล
2. นายมานิต วิทยาเต็ม

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

1. นายณรงค์ชัย อัครเศรณี
2. นายทศพร ศิริสัมพันธ์
3. รองศาสตราจารย์ นวลน้อย ตรีรัตน์
4. นายศิริพงษ์ อัทธัญญา
5. นายเชิดชัย ชันธนะภา
6. นายวิกรม เกษมวุฒิ
7. นายวีรพงษ์ ชุตินันท์
8. นายอภิชา พุทธภavana
9. นายนิมิตร นนทพันธ์วาทย์
10. นายบันลือศักดิ์ ปุสสะรังสี
11. นายพงศ์พัฒน์ คุโรวาท
12. นางสาวอังคณา รัชธร

อนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในคณะอนุกรรมการ ดังนี้

1) นายสมภพ บัณฑิตวิพากษ์ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นอนุกรรมการ ได้ถึงแก่กรรม และกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ นายมนัส แจ่มเวหา รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นอนุกรรมการ แทน ตั้งแต่วันที่ 11 พฤษภาคม 2550 เป็นต้นไป

2) นายนิมิตร นนทพันธ์วาทย์ นายบันลือศักดิ์ ปุสสะรังสี นายพงศ์พัฒน์ คุโรวาท และนางสาวอังคณา รัชธร ซึ่งเป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ ได้ขอลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 12 เมษายน 2550 เป็นต้นไป

คณะอนุกรรมการได้กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานว่า เพื่อให้การจัดทำงบประมาณของประเทศมีประสิทธิภาพโปร่งใส ตรวจสอบได้ และครอบคลุมทุกหน่วยงานที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยได้กำหนดวิธีดำเนินการ ดังนี้

1. ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โดยให้จัดทำไปแล้วเสร็จ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ภายใน 3 สัปดาห์ เพื่อให้มีมติแจ้งให้สำนักงบประมาณ ส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

2. จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเพื่อปรับโครงสร้างวิธีการงบประมาณ ให้เสร็จภายใน 4 เดือน โดยอาจอ้างอิงร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณของสำนักงบประมาณ และสถาบันพระปกเกล้า

คณะอนุกรรมการได้ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะตามข้อ 1 เสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 5 วันพุธที่ 14 กุมภาพันธ์ 2550 ให้นำเสนอรายงานผลการศึกษาดังกล่าวต่อคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินและต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมเมื่อวันพุธที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 เพื่อให้ความเห็นชอบ และเสนอแนะไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 แล้ว

สำหรับการดำเนินการตามข้อ 2 นั้น คณะอนุกรรมการได้พิจารณาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญที่สมควรบรรจุไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และนำประเด็นเหล่านั้นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของคณะอนุกรรมการ นำเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของรัฐบาลต่อไป

2. ขอบเขตการศึกษา

2.1 ศึกษาระบบงบประมาณของประเทศไทย

2.2 ศึกษาประเด็นสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

3. วิธีการศึกษา

ศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณ เพื่อนำไปสู่ประเด็นการแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน โดยเป็นการศึกษาจากปัญหาของกระบวนการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการประชุมระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาจากกรอบแนวคิด หลักการและสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่ได้มีการจัดทำขึ้นโดยสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานอื่น ดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 และเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 6 ครั้ง ดังนี้

3.1.1 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503

- 3.1.2 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511
- 3.1.3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515
- 3.1.4 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517
- 3.1.5 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534
- 3.1.6 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543

3.2 ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.(ร่างฉบับของสถาบันพระปกเกล้า)

เป็นร่างที่จัดทำขึ้นโดยสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า โดยมีนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ทำการศึกษาวิเคราะห์จากหลักการและรายละเอียดวิธีการงบประมาณรวมทั้งกลไกในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้เกิดความเหมาะสมทั่วถึงและเป็นธรรม โดยใช้นโยบายและยุทธศาสตร์ในการกำกับดูแล มีการกระจายอำนาจให้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการที่มีการจัดหมวดหมู่ของงานในภาครัฐให้มีหน่วยงานในลักษณะที่เหมาะสม สามารถแสดงความรับผิดชอบต่อผลงาน โดยได้ยกร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ขึ้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิก รัฐสภาเมื่อปี พ.ศ. 2546 ปัจจุบันใช้เป็นเอกสารทางวิชาการสำหรับผู้ที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงบประมาณของไทย

3.3 ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.(ร่างฉบับแรกของสำนักงบประมาณ)

เป็นร่างที่สำนักงบประมาณจัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายการปฏิรูประบบราชการเพื่อเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นเครื่องมือที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส เพื่อให้นโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลเป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็ว คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่รัฐบาลในขณะนั้นตั้งขึ้น ได้มีมติเห็นชอบแต่งตั้งคณะกรรมการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและการเงินขึ้นเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2544 โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นประธาน มีหน้าที่ในการศึกษาพิจารณาปรับปรุงเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารเศรษฐกิจ และการให้บริการสังคมของภาครัฐ ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ได้แต่งตั้งคณะทำงานประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องจากภาคต่างๆ โดยมี นายฉลองภพ สุธังกรกาญจน์ เป็นประธาน เพื่อดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ เนื่องจากต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้าง เพื่อให้กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับระบบงบประมาณใหม่

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ที่คณะทำงานยกร่างขึ้นได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ของรัฐบาล และในทางคู่ขนานสำนักงบประมาณได้ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ตรวจพิจารณาร่างเพื่อให้กฎหมายสามารถประกาศใช้ได้ทันก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา แต่ต่อมาภายหลังได้มีการพิจารณาทบทวนอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณหลายครั้ง จึงมิได้นำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงยุติการดำเนินการและสำนักงบประมาณได้ถอนร่างดังกล่าวคืนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาทบทวนหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวต่อไป

3.4 ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. (ร่างฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณ)

เป็นร่างฉบับที่สำนักงบประมาณได้จัดทำขึ้นจากการที่รัฐบาลชุดที่ผ่านมาเห็นชอบกระบวนการพัฒนากฎหมายตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ เพื่อให้มีการตรวจพิจารณาชำระกฎหมายทั้งระบบ โดยให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2548 และได้รับความเห็นชอบบรรจุไว้ในแผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติ และสำนักงบประมาณได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายสำนักงบประมาณขึ้น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการยกร่างแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งร่างดังกล่าวได้ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และโดยที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และมี การพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งยังไม่มีข้อยุติ สำนักงบประมาณจึงขอถอนร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. . . . ดังกล่าว เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปต่อไป

4. ข้อมูลประกอบการศึกษา

4.1 ระบบงบประมาณของประเทศไทย

ระบบงบประมาณของประเทศไทยมีการพัฒนาต่อเนื่องมาโดยลำดับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยระบบงบประมาณที่ได้นำมาใช้ในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 ระบบ ดังนี้

4.1.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budgeting)

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ เป็นระบบงบประมาณดั้งเดิมที่นำมาใช้ในระยะเริ่มแรก เป็นระบบงบประมาณที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินตามหมวดรายจ่ายที่กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินไว้อย่างเคร่งครัด โดยไม่ได้ให้ความสำคัญถึงผลที่จะเกิดจากการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ระบบงบประมาณแบบนี้มีข้อดีในเรื่องของการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปตามความจำเป็นและเหมาะสมได้ดี เนื่องจากมีการแสดงถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน แต่จะมีข้อบกพร่องในการวัดผลสำเร็จของงานที่ทำ เนื่องจากไม่สามารถมองเห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น จึงไม่เหมาะสมที่จะนำระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมาใช้ในปัจจุบัน

4.1.2 ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System)

ระบบงบประมาณแบบแผนงานได้นำมาใช้ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2525 โดยมีการปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางมาเป็นกรอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณแบบนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐเท่าที่ควร

4.1.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้เริ่มนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2544 โดยรัฐบาลมีนโยบายให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และ

ส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.1.3.1 มุ่งเน้นความสำเร็จของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ จนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและเป้าหมายผลผลิตของหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน

4.1.3.2 เน้นหลักการธรรมาภิบาล

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี มีขั้นตอนที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ การจัดสรรงบประมาณต้องมีประโยชน์และประหยัด มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับได้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศสู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

4.1.3.3 เน้นระบบการติดตามประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์

มีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลาและค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน

4.1.3.4 มอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ ยังผ่อนคลายนโยบายต่างๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

4.1.3.5 เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้นการนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้อย่างครบถ้วนถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยรัฐสภาสามารถพิจารณาภาพรวมทางการคลังของประเทศประกอบการอนุมัติงบประมาณได้อย่างเหมาะสม

4.2 กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. . . . ขึ้นหลายฉบับ ซึ่งสมควรจะกล่าวถึงสาระสำคัญไว้ดังนี้

4.2.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.2.1.1 กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณมีเฉพาะส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางในระดับ กระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอื่นใดของรัฐ โดยไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม. 4)

4.2.1.2 รองรับการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการใน “ฐานกรม” โดยกำหนดให้ส่วนราชการหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม (ม. 4)

4.2.1.3 มุ่งเน้นควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด (ม. 23)

4.2.1.4 กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ให้เป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีอำนาจวิเคราะห์งบประมาณ อนุมัติเงินประจำงวด จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และกำหนดระเบียบการบริหารงบประมาณ (ม. 6, 19, 20)

4.2.1.5 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบยื่นขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (ม. 13)

4.2.1.6 การโอนงบประมาณข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ (ม. 18)

4.2.1.7 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณภายในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ยกเว้น กรณีมีผลให้เพิ่มเงินราชการลับหรือเป็นงานโครงการใหม่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (ม. 19)

4.2.1.8 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรับผิดชอบควบคุมงบประมาณเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ (ม. 21)

4.2.1.9 คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ก่อหนี้ผูกพันก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวดหรืออนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ (ม. 23)

4.2.1.10 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินบางประเภทนำเงินนั้นไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง (ม. 24)

**4.2.2 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.
ของสถาบันพระปกเกล้า**

4.2.2.1 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการคลัง นโยบายงบประมาณประจำปี และเป้าหมายการคลังล่วงหน้าระยะปานกลาง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการการจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ วิธีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ กำหนดกรอบและกระบวนการรายงานและติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณฯ (ม. 6, 11)

4.2.2.2 กำหนดให้สำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณในการเสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณและต้นทุน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ และคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (ม. 12)

4.2.2.3 กำหนดให้มีคำอธิบายประกอบในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ในเรื่องเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนลำดับความสำคัญ เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ผลผลิต ผลลัพธ์ พร้อมตัวชี้วัดในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าความสอดคล้องของการใช้จ่ายงบประมาณที่ขอตั้งกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (ม. 13)

4.2.2.4 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง จะมีรายการใดๆ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายงบประมาณกำหนด (ม. 14)

4.2.2.5 ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ นำแนวนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (ม. 18)

4.2.2.6 กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาครัฐ รายงานสถานะเงินนอกงบประมาณไปพร้อมกับคำขอตั้งงบประมาณเพื่อประกอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ม. 19/1)

4.2.2.7 กำหนดให้มีการลงนามในข้อตกลงให้บริการสาธารณะระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการให้บริการสาธารณะของกระทรวง (ม. 23)

4.2.2.8 ให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานภาครัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้นำข้อคิดเห็นของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปประกอบการพิจารณา โดยให้คำนึงถึงหลักการให้ท้องถิ่นตัดสินใจในการนำงบประมาณไปใช้ในกิจการท้องถิ่นได้เอง (ม. 26)

4.2.2.9 กำหนดระยะเวลา ขั้นตอน การเสนองบประมาณขององค์กรอิสระ โดยให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีแจ้งรัฐสภาถึงคำของบประมาณขององค์กรอิสระและความสามารถในการจัดสรรงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา (ม. 27)

4.2.2.10 กำหนดให้องค์กรอิสระที่มีเงินเหลือจ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณและประสงค์จะใช้เงินนั้นต่อไป แจ้งความประสงค์ต่อรัฐสภาโดยแจ้งในคำของบประมาณปีถัดไป (ม. 27/1)

4.2.2.11 กำหนดการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่อยู่ต่างกระทรวงให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่อยู่ในกระทรวงเดียวกันให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่ง อันเนื่องจากการรวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา (ม. 28)

4.2.2.12 ให้รัฐมนตรีรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามข้อตกลงการให้บริการ

สาธารณสุขระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี และการปรับเปลี่ยนเป้าหมายการให้บริการสาธารณสุขที่ตกลงไว้กับคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน (ม. 29, 29/1)

4.2.2.13 ให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณกำหนดกรอบและกระบวนการติดตาม ประเมินผลและการใช้จ่ายงบประมาณ และกำหนดหน้าที่ของรัฐมนตรีในการรายงาน การดำเนินงานตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณสุขต่อคณะกรรมการนโยบายงบประมาณทุกสี่เดือนและกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีรายงานต่อรัฐสภาภายในสี่เดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (ม. 36 , 37)

4.2.3 **สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.**
(ร่างฉบับแรกของสำนักงบประมาณ)

4.2.3.1 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นนโยบายการคลัง นโยบายงบประมาณและการกำหนดเป้าหมายการคลัง ล่วงหน้าระยะปานกลาง กำหนดหลักการการจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณสุข กำหนดกรอบและกระบวนการติดตาม ประเมินผลและเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ (ม. 11)

4.2.3.2 กำหนดให้การจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณสุข ระหว่างรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณก่อนนำงบประมาณไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำเสนอประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ให้แสดงเป้าหมายการให้บริการสาธารณสุขประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ม. 13 (3), 23)

4.2.3.3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกอบด้วยงบกลาง โดยงบประมาณรายจ่ายงบกลางจะมีรายการใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายงบประมาณกำหนด (ม. 14)

4.2.3.4 ให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานลักษณะพิเศษ (ม.26, 27)

4.2.3.5 กำหนดการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่อยู่ต่างกระทรวงให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่อยู่ในกระทรวงเดียวกันให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่ง อันเนื่องจากการรวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา (ม. 28)

4.2.3.6 ให้รัฐมนตรีรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามข้อตกลงการให้บริการ สาธารณะระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี และการปรับเปลี่ยนเป้าหมายการให้บริการ สาธารณะที่ตกลงไว้กับคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน (ม. 29)

4.2.3.7 ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการก่อกำหนดผู้กักห้ามข้ามปีงบประมาณในงบรายจ่ายประจำ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติโดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป (ม. 31 วรรคสองและ ม. 33 วรรคสอง)

4.2.3.8 ให้คณะกรรมการนโยบายงบประมาณกำหนดกรอบและกระบวนการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ และให้รัฐมนตรี จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ แจ้งสำนักงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการนโยบายงบประมาณกำหนด โดยให้สำนักงบประมาณรวบรวมเสนอคณะกรรมการฯ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีรายงานผลการ ปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อรัฐสภา (ม. 36, 37)

4.2.4 **สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.**
(ร่างฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณ)

4.2.4.1 หลักการที่แก้ไข

(1) ลดขั้นตอนการจัดการงบประมาณ
(2) ปรับบทบาทสำนักงบประมาณจากเดิมที่เน้นการควบคุม ให้เป็นหน่วยงานทางเทคนิคด้านการงบประมาณในการสนับสนุน ให้คำปรึกษา แนะนำ และ อำนวยความสะดวกต่อคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการ ฯลฯ

(3) รองรับการจัดสรรงบประมาณในมิติยุทธศาสตร์ กระทรวงและหน่วยงาน (Function) มิติยุทธศาสตร์เฉพาะ/พิเศษ (Agenda) และมิติ ยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area)

(4) รองรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ที่เน้นการจัดทำแผน มุ่งผลสำเร็จของงาน การรายงาน การติดตามผล และการประเมินผล

(5) รองรับการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่มีความ หลากหลายและมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(6) ยกเลิกบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และบทบัญญัติที่ไม่ได้ใช้ปฏิบัติ เช่น งบประมาณข้ามปี และเงินทุนสำรองจ่าย

4.2.4.2 สาระสำคัญ

(1) เพิ่มคำนิยามและกำหนดวิธีการงบประมาณให้ครอบคลุม และสอดคล้องกับหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ๆ รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม. 4, 5, 10, 14 และ 15) เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเหมาะสมกับพันธกิจและรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานนั้น ๆ

(2) ยกเลิกงบประมาณรายจ่ายข้ามปี เนื่องจากนับตั้งแต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ประกาศใช้บังคับ ประเทศไทยไม่เคยนำบทบัญญัติตามหลักการดังกล่าวมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีแต่อย่างใดเลย ประกอบกับการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณเกินปีงบประมาณสามารถดำเนินการได้อยู่แล้วในรูปแบบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณตามนัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(3) รองรับการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายใน “ฐานกระทรวง” (ม. 4) เพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถจัดสรรทรัพยากรข้ามหน่วยงานลงพื้นที่ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

(4) ยกเลิกการอนุมัติเงินประจำงวด (ม. 4) เพื่อลดขั้นตอนการจัดการงบประมาณและให้หน่วยงานสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้รวดเร็ว ยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง

(5) ปรับ “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ” จากการควบคุม เป็นการเสนอแนะ ให้ความเห็น คำปรึกษา แนะนำ หลักเกณฑ์และวิธีการตลอดจนอำนวยความสะดวก และกำกับความสำเร็จของผลงานด้วยการรายงานผล ติดตามและประเมินผล (ม. 8, 33, 34)

(6) ให้รัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยงานจัดทำแผนเพื่อขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ม. 13)

(7) เพิ่ม “เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา” เพื่อความสมบูรณ์ตามระบบงบประมาณใหม่ เช่น งบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง รายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานของส่วนราชการ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นต้น (ม. 17)

(8) กำหนดให้หน่วยงานใช้จ่ายงบประมาณตามแผนและระเบียบที่กำหนดให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดให้ “ระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณ” ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ม. 21)

(9) กำหนดให้ “การโอนเปลี่ยนแปลง” ข้ามแผนงบประมาณตามที่รัฐสภาอนุมัติต้องเสนอคณะรัฐมนตรีก่อน (ม. 23)

(10) การกู้ยืมหรือค้ำประกันให้เป็นไปตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 (ม. 28)

(11) การควบคุมงบประมาณ ในส่วนความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังส่วนใหญ่ยังคงบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติเดิม (หมวด 6)

(12) กำหนดให้การติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีและผลสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีจะต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ม. 33 , 34)

4.2.5 การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสถาบันพระปกเกล้า ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับแรกของสำนักงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสำนักงบประมาณฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ทั้ง 4 ฉบับมีหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการจัดการงบประมาณของแผ่นดิน โดยเน้นการใช้ยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลเป็นเครื่องชี้้นำในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดำเนินถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้ในปัจจุบัน

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกับร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ทั้ง 3 ฉบับ ประกอบด้วยกระบวนการจัดการงบประมาณ 4 ขั้นตอนคือ

4.2.5.1 การจัดทำงบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญ เช่น หน่วยรับงบประมาณ ผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ การแปลงวิธีการหาเงินส่วนที่ขาดดุลถ้ารายได้ต่ำกว่ารายจ่ายและแปลงวิธีการจัดการในส่วนที่เกินดุล การให้มืงบกลาง การให้มืงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การให้มีรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังและเงินทุนสำรองจ่าย การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนการยื่นงบประมาณรายจ่าย การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ลักษณะของ

งบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา ระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ เป็นต้น

4.2.5.2 การอนุมัติงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4.2.5.3 การบริหารงบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญ เช่น การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว การใช้จ่ายงบกลาง การโอนงบประมาณข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย การก่องหน้ผูกพันงบประมาณของส่วนราชการ การเบิกเงินจากคลัง เป็นต้น

4.2.5.4 การติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ทั้ง 3 ฉบับจะมีความเหมือนและแตกต่างกันดังรายละเอียดตามปรากฏในภาคผนวก 1

5. ผลการศึกษา

5.1. ระบบงบประมาณของไทยในปัจจุบัน

5.1.1 แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เน้นการใช้ยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลเป็นเครื่องชี้้นำในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผลคุ้มค่าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยมีการเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้

5.1.2 หลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ นโยบาย (Policy) และการบริหารจัดการ (Management)

5.1.2.1 ด้านนโยบาย (Policy) เป็นเครื่องมือที่กำหนดทิศทางการดำเนินงานนโยบายงบประมาณ จึงควรมีลักษณะ ดังนี้

(1) ใช้นโยบายของรัฐบาลเป็นเป้าหมายหลักหรือเป็นตัวขับเคลื่อน (Policy driven/Policy based)

(2) คำนึงถึงเสถียรภาพทางการคลัง (Fiscal sustainabil)

(3) เน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลาง

(People oriented)

- (4) เน้นความต่อเนื่อง (Forward looking, Continuity)
- (5) มีการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน

(Clear strategic prioritization)

- (6) เน้นที่ผลงาน (Performance based)

5.1.2.2 ด้านการบริหาร (Management) การบริหารจะต้องสอดคล้องรองรับกับระบบงบประมาณใหม่เพื่อจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- (1) ไม่รวมศูนย์อำนาจ (Deconcentration)
- (2) ยึดหลักธรรมาภิบาลโดยคำนึงถึงความโปร่งใส

ตรวจสอบได้ (Good governance, Transparency and Accountability)

- (3) มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ

(Management flexibility)

- (4) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness)

- (5) มีความครอบคลุมข้อมูลด้านการเงิน (Complete budget information)

- (6) มีส่วนร่วมในการตรวจสอบของรัฐสภาและประชาชน

5.1.3 องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

5.1.3.1 มุ่งเน้นความสำเร็จของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ Outcome) ตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีความรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

(1) รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้น รัฐบาลที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศจะต้องมีกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลเป็นการกำหนด

เป้าหมายในช่วงอายุการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละรัฐบาลตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี

(2) กระทรวงจะต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการ สาธารณะของกระทรวง ซึ่งเป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและ คำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ กำหนดไว้นั้น อาจจะดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือร่วมกันดำเนินการหลาย กระทรวงในลักษณะบูรณาการก็ได้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนหรือสังคม

(3) ส่วนราชการระดับกรมหรือหน่วยงานจะต้องรับ รับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน และจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการ ให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานซึ่งอาจเป็นบริการหรือสิ่งของ ที่ให้บริการแก่ประชาชนและมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุนค่าใช้จ่ายกำกับไว้ด้วย

5.1.3.2 เน้นหลักธรรมาภิบาลตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ดังนี้

(1) มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับที่ ชัดเจนเริ่มตั้งแต่รัฐบาลรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ กระทรวง หรือรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหน่วยงาน รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

(2) มีระบบติดตามประเมินผลและรายงานผลการ ดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานว่าได้ บรรลุผลสำเร็จตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติทั้งใน เชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุนค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจใน การบริหาร

5.1.3.3 เน้นการมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณของ หน่วยงานโดยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นให้กระทรวงและ หน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่เชื่อมโยงและสอดคล้อง กันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและส่งเสริมให้ กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.1.3.4 เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ กล่าวคือ นอกจากเงินงบประมาณแผ่นดินแล้ว เงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการมีอยู่จะมีการนำมา พิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความ

สมบูรณ์ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

5.1.3.5 มีการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) ซึ่งเป็นการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปี จากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบันภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งทำให้มั่นใจได้ว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศแต่ละด้าน การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางแบบ Top Down และ Bottom Up จะทำให้รัฐบาลทราบตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณแต่ละปีเพื่อช่วยในการวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและรักษาวิสัยทางการคลังของประเทศ

5.1.3.6 เน้นระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้มีระบบและกลไกการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบประสิทธิผล ประสิทธิภาพและผลกระทบจากการดำเนินงาน โดยสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณต่อไป รวมทั้งเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบผลการดำเนินงานของส่วนราชการในภาครัฐได้อย่างชัดเจน

5.1.4 โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้กำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณ โดยสามารถแบ่งออกได้ 3 ระดับ คือ

5.1.4.1 ระดับชาติหรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อรัฐสภาและสาธารณชน เพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล

5.1.4.2 ระดับกระทรวงหรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่าเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement : PSA) ที่จัดทำระหว่างคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

5.1.4.3 ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ มีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงานซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery

Agreement : SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหรือปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

5.1.5 กระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้กำหนดกระบวนการในการจัดการงบประมาณเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติตามที่กำหนดไว้โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

5.1.5.1 นโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ของประเทศ

5.1.5.2 ยุทธศาสตร์กระทรวงและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ผลผลิต/โครงการและตัวชี้วัด

5.1.5.3 แผนงบประมาณ กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

5.1.5.4 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

5.1.5.5 การบริหารงบประมาณรายจ่ายโดยมีกรอบข้อตกลงการให้บริการสาธารณะและการนำส่งบริการหรือผลผลิตของหน่วยงาน ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นกรอบในการปฏิบัติงานตามพันธกิจตามกฎหมายและต้องมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานโดยจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อทราบปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน

5.1.5.6 การเบิกจ่ายงบประมาณ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจะต้องดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องสอดคล้องกับผลผลิต/โครงการตามภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ซึ่งการเบิกจ่ายงบประมาณจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

5.1.5.7 การติดตามและประเมินผลเพื่อให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีหน้าที่รายงานผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณต่อฝ่ายบริหารและภายในของส่วนราชการเอง ทั้งนี้ เพื่อสอดคล้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักการของธรรมาภิบาล และเป็นการรองรับภารกิจหน้าที่ของสำนักงบประมาณในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และข้อมูลที่ได้จากการติดตามประเมินผลของหน่วยรับงบประมาณจะเป็นฐานข้อมูลในการประกอบพิจารณาการจัดทำงบประมาณประจำปีของสำนักงบประมาณต่อไป

5.2 ข้อแตกต่างของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสถาบันพระปกเกล้า ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับแรกของสำนักงานงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสำนักงานงบประมาณฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ที่ได้มีการจัดทำขึ้นโดยสำนักงานงบประมาณ และโดยสถาบันพระปกเกล้า นั้น มีกรอบแนวคิดและหลักการเพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปในทิศทางเดียวกัน คือ ปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณเพื่อให้วิธีการงบประมาณมีความเหมาะสมสอดคล้องต่อการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เน้นการสร้างกระบวนการงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ เพิ่มบทบาทให้กับหน่วยงานของรัฐมากยิ่งขึ้น จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณบรรลุภารกิจภาครัฐเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน มีความคุ้มค่า ความรับผิดชอบสามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะได้

อย่างไรก็ดี กฎหมายวิธีการงบประมาณทั้ง 4 ฉบับที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบกันนั้น มีการร่างขึ้นในระยะเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ย่อมมีหลักการเนื้อหาสาระบางประการที่เป็นข้อแตกต่างกันซึ่งสรุปได้ดังนี้

5.2.1 มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ขอตั้งงบประมาณจะต้องรายงานสถานะเงินนอกงบประมาณ เพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของสถาบันพระปกเกล้า แต่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับแรกของสำนักงานงบประมาณและฉบับปัจจุบันของสำนักงานงบประมาณ ได้บัญญัติการรับจ่ายเงินนอกงบประมาณไว้เป็นรายละเอียดประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา

5.2.2 มีการกำหนดคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการคลัง นโยบายงบประมาณประจำปี เป้าหมายการคลังล่วงหน้าระยะปานกลาง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ กำหนดวิธีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ กำหนดกรอบและกระบวนการรายงานและติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ ไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติฯ ของสถาบันพระปกเกล้าและร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับแรกของสำนักงานงบประมาณ แต่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของสำนักงานงบประมาณมิได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ด้วยเหตุผลดังนี้

5.2.2.1 ปัจจุบันรัฐบาลมีแผนการบริหารราชการแผ่นดินสำหรับเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามนัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

5.2.2.2 อำนาจในการจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา

5.2.2.3 การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณจะทำให้เป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและกระทบต่ออำนาจของของฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ

5.2.3 มีการกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการให้บริการสาธารณะ ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ของสถาบันพระปกเกล้าและร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับแรกของสำนักงบประมาณ แต่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณ มิได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ด้วย เนื่องจากในปัจจุบัน ส่วนราชการต่างๆ ได้มีการลงนามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการไว้แล้วตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

5.2.4 มีการกำหนดให้รัฐมนตรีรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี และการปรับเปลี่ยนเป้าหมายการให้บริการสาธารณะที่ตกลงไว้กับคณะรัฐมนตรี ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ของสถาบันพระปกเกล้าและร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับแรกของสำนักงบประมาณบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในฐานะผู้กำกับดูแลกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ แต่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณ มิได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ด้วย ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3

5.2.5 กำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่อยู่ต่างกระทรวง กระทำโดยพระราชบัญญัติ การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่อยู่ในกระทรวงเดียวกันให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งอันเนื่องจากการรวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา ไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ของสถาบัน

พระปกเกล้าและร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับแรกของสำนักงบประมาณ บัญญัติ แต่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณ ได้บัญญัติหลักการ การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปยังอีก ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ เนื่องจากการตั้งงบประมาณ รายจ่ายให้กับ ส่วนราชการ ยึดหลักการบริหารราชการฐานกรมที่สอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคล ของกรม

5.3 ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

จากการศึกษากฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว มีประเด็นสำคัญ 13 ประเด็น ที่คณะอนุกรรมการเห็นสมควรศึกษาเพื่อใช้ประกอบการ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนี้

5.3.1 งบประมาณรายจ่ายข้ามปี

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้ บัญญัติค่านิยาม “งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกิน ปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และมาตรา 11 บัญญัติว่า งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณ รายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้จะต้องกำหนด ระยะเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย

ในทางปฏิบัติตั้งแต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ประกาศใช้บังคับ ประเทศไทยไม่เคยนำบทบัญญัติตามหลักการของมาตราดังกล่าวมาจัดทำ งบประมาณรายจ่ายข้ามปีแต่อย่างใดเลยเป็นเพียงแต่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องไว้

คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า จากการที่มีผู้ศึกษาเอกสารของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของงบประมาณรายจ่ายข้ามปี พบว่า งบประมาณรายจ่ายข้ามปี หมายถึง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่มี การกำหนดให้บางโครงการหรือรายการที่ไม่สามารถจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายใน ปีปีงบประมาณนั้น สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้มากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ โดยให้กำหนด ระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการหรือรายการนั้นด้วยนั้น เมื่อได้ศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมแล้ว พบว่า ความหมายของงบประมาณรายจ่ายข้ามปี มีเป็น 3 ลักษณะ คือ

5.3.1.1 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีลักษณะข้ามปีบางส่วน หมายความว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่มีบางโครงการหรือบาง รายการที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้ระยะเวลาดำเนินการและการใช้งบประมาณรายจ่ายมีระยะเวลา เกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณรวมอยู่ด้วยในฉบับเดียวกัน

5.3.1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีลักษณะข้ามปีทั้งฉบับ กล่าวคือ ทุกรายการหรือโครงการที่อยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี

5.3.1.3 แยกงบประมาณรายจ่ายที่มีลักษณะข้ามปีออกมาฉบับหนึ่ง กับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอีกฉบับหนึ่ง กล่าวคือ ในปีงบประมาณนั้นมีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฉบับหนึ่งและมีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายข้ามปีอีกฉบับหนึ่งประกอบกัน

งบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้มีความแตกต่างกับการก่องหนี่ผูกพันข้ามปีตามนัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ การก่องหนี่ผูกพันข้ามปีนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนงบประมาณรายจ่ายข้ามปีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดงบประมาณข้ามปีให้ในเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

คณะอนุกรรมการพิจารณาแล้ว เห็นว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น หากมีการเปลี่ยนแปลงโครงการรายการหรือวงเงินของโครงการที่กำหนดไว้แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจะต้องนำกลับเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่ออนุมัติใหม่ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเห็นควรไม่บัญญัติให้มีงบประมาณรายจ่ายข้ามปี ประกอบกับการดำเนินงานและใช้จ่ายงบประมาณเกินปีงบประมาณสามารถดำเนินการได้อยู่แล้วในรูปแบบการก่องหนี่ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ดังนั้นคณะอนุกรรมการ จึงเห็นควรไม่บัญญัติให้มีงบประมาณรายจ่ายข้ามปีไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

5.3.2 การตั้งงบประมาณ

คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับส่วนราชการ โดยยึดหลักการบริหารราชการฐานกรมที่สอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของกรม ตามนัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

- (2) กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”
ตั้งนั้น จากแนวคิดดังกล่าวจึงควรให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายที่
ส่วนราชการ (ฐานกรม) เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่
กำหนดให้กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบกับวิธีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ยังมีกฎ
ระเบียบ ข้อบังคับภายใต้บริบทที่กรมเป็นนิติบุคคล

5.3.3 การนิยามรัฐวิสาหกิจ

คณะอนุกรรมการ มีความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานใน
กำกับดูแลของราชการส่วนกลางที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนหรือเงินสนับสนุน
บางส่วนจากรัฐบาลนอกเหนือจากรายได้จากค่าตอบแทนการให้บริการสาธารณะที่รัฐมอบหมาย
ให้ดำเนินการ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้บัญญัติคำนิยาม
รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย
เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ
รัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือ
รัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือ
รัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน
กว่าร้อยละห้าสิบ

ตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4
บัญญัตินิยามรัฐวิสาหกิจไว้ 5 ลำดับชั้นนั้น เห็นว่า องค์การที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมาย
ดังกล่าวจะมีจำนวนมากและเป็นภาระของรัฐที่ต้องเข้าไปควบคุมกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจ
เหล่านั้น จึงเห็นว่าการบัญญัติคำนิยามของรัฐวิสาหกิจไม่ควรที่จะกำหนดให้มีความหมาย
ครอบคลุมหน่วยงานต่างๆ ที่รัฐเข้าไปร่วมลงทุนมากเกินไป เพราะอาจจะทำให้รัฐเสียหายได้
เนื่องจากเมื่อบัญญัติให้หน่วยงานเหล่านั้นมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ

งบประมาณจะเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่หน่วยงานเหล่านั้นมากเกินไป จึงควรที่จะบัญญัติคำนิยามของรัฐวิสาหกิจให้รวมถึงหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของเพียง 2-3 ลำดับขั้นเท่านั้น และร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสำนักงบประมาณฉบับปัจจุบันได้เพิ่มนิยามรัฐวิสาหกิจให้รวมถึงกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

ดังนั้น จึงเห็นสมควรบัญญัตินิยามรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสำนักงบประมาณฉบับปัจจุบันที่บัญญัติว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบโดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า รัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและที่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสมควรต้องแสดงฐานะทางการเงิน พร้อมทั้งแสดงฐานะความเสี่ยงทางการบริหารของรัฐวิสาหกิจไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

5.3.4 การตั้งงบประมาณให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นซึ่งมีทั้งสิ้น 8 องค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานภาครัฐ

เมื่อพิจารณาที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระฉบับต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณแล้วจะพบว่า กฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีระบบงบประมาณที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ระเบียบและหลักเกณฑ์เดียวกับส่วนราชการภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐ กล่าวคือ กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังคณะรัฐมนตรีโดยตรงเพื่อเสนอต่อรัฐสภา โดยกฎหมายได้บัญญัติด้วยการใช้ถ้อยคำว่า คณะรัฐมนตรี “อาจ” ทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ใน

รายงานเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ดังตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 91 บัญญัติว่า “ให้สำนักงานศาลปกครองเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี โดยคณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในรายงานประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาด้วยก็ได้” อันทำให้เข้าใจได้ว่า คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอ แต่กระทำได้เพียงการเสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าวประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น

อย่างไรก็ดี หลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมเป็นไปเพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้กระบวนการในการจัดสรรงบประมาณเข้าแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้องค์กรเหล่านั้นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่โดยที่รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการหารายรับเพื่อมาใช้ในการจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นความเป็นอิสระจึงมิได้หมายความว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าวการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องคำนึงถึงการกระจายงบประมาณให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้กรอบภารกิจของรัฐในภาพรวมและภายใต้ข้อจำกัดของรายรับที่นำมาจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณด้วย

ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อมีการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็จะใช้ดุลยพินิจพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณรายจ่ายรวมถึงปรับปรุงแก้ไขวงเงินงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินและหารายรับของประเทศ รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อผลของนโยบายการบริหารการคลังของประเทศ

ดังนั้น การตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในหลักการจึงสมควรดำเนินการตามกระบวนการระบบงบประมาณในลักษณะเช่นเดียวกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งงบประมาณเพื่อจะให้เห็นภาพรวมงบประมาณรายจ่ายของประเทศ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นด้วย

5.3.5 การตั้งงบประมาณให้จังหวัดโดยตรง

โดยที่จังหวัดเป็นหน่วยงานการปกครองในการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา โดยรับนโยบายและคำสั่งจาก นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติการให้ เหมาะสมกับพื้นที่และประชาชนในพื้นที่จังหวัดนั้น แต่เนื่องจากจังหวัดไม่สามารถขอตั้งและรับ งบประมาณรายจ่ายของจังหวัดเองได้โดยตรง งบประมาณรายจ่ายที่ลงสู่พื้นที่จังหวัดเกือบ ทั้งหมดล้วนเป็นงบประมาณสำหรับกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจซึ่งราชการส่วนกลาง ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้นๆ ทั้งสิ้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 57 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้....(6) เสนอของบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและ รายงานให้ กระทรวงมหาดไทยทราบ” ทำให้การเสนอขอประมาณของจังหวัดต้องเสนอผ่าน กระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยจังหวัดจะต้องมีการจัดทำโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งมีผู้แทน หรือหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่อยู่ในจังหวัดร่วมดำเนินการเพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และเมื่อมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดก็จะพิจารณาจากโครงการหรือ แผนพัฒนาจังหวัดนั้นๆ โดยจัดสรรผ่านกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินที่ในปัจจุบัน จังหวัดจึงไม่ใช่หน่วยรับงบประมาณโดยตรง

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสำนัก งบประมาณฉบับปัจจุบันมีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณให้จังหวัดโดยตรง โดย ไม่ผ่านส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อกำหนดให้จังหวัดทำหน้าที่ เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ที่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและนำ ยุทธศาสตร์ระดับชาติไปขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับพื้นที่ รวมถึงสามารถวินิจฉัย ข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรคและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการดำเนินการต่างๆ ได้ อย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอย่างสูงสุด ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณใน ลักษณะเชิงมิติพื้นที่โดยให้จังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณนั้น จะสนับสนุนการบริหารราชการ ของจังหวัดได้เป็นอย่างดี โดยมีแนวความคิดว่า ในการจัดตั้งงบประมาณให้จังหวัดจะต้องมี แผนบูรณาการของจังหวัดก่อน เพราะจังหวัดหนึ่งๆ มีพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้นๆ และหน่วยงานของ ราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ทุกภาคส่วนจึงต้องจัดทำแผนงาน/โครงการและนำแผนงาน/ โครงการมาบูรณาการร่วมกันเป็นแผนพัฒนาของจังหวัด โดยมีการแบ่งแยกงบประมาณและ การกิจอย่างชัดเจน และจังหวัดจะต้องนำเฉพาะในส่วนของจังหวัดที่อยู่ในแผนพัฒนาดังกล่าว ซึ่งไม่ซ้ำซ้อนกับแผนงานของส่วนราชการต่างๆ มาตั้งเป็นคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำหรับคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดมีแนวทางการดำเนินการว่าจะต้องมีคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของจังหวัดเป็นผู้พิจารณากลั่นกรองงบประมาณของจังหวัดก่อนและส่งคำขอตั้งงบประมาณนั้นให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้พิจารณาและยื่นเป็นคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สำนักงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การตั้งงบประมาณรายจ่ายให้จังหวัดโดยตรงนั้น ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะไม่มีการแยกมาตราเป็นรายจังหวัด แต่จะกำหนดเป็นหนึ่งมาตราในภาพรวมของทั้ง 75 จังหวัด และจะมีเอกสารประกอบรายละเอียดว่าแต่ละจังหวัดมีงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเท่าใดสำหรับแผนงาน/โครงการใดบ้าง เพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างถูกต้องต่อไป

ดังนั้น การตั้งและจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดโดยตรงจะเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับชาติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาตลอดจนการดำเนินการต่างๆ ของจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีการตั้งงบประมาณให้จังหวัดโดยตรงไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ด้วย

5.3.6 การตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่นของรัฐ

นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิรูประบบงานภาครัฐ ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ 5 เรื่อง ได้แก่ (1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของรัฐ (2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินการพัสดุ (3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล (4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย (5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม ซึ่งแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวมีผลทำให้การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก และมีรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน นอกเหนือไปจากส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐเหล่านั้นสามารถทำหน้าที่บริการสาธารณะตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็ว สะดวก คล่องตัว มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้บัญญัติค่านิยม “ส่วนราชการ” ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐไว้ด้วย ทำให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับหน่วยงานอื่นของรัฐจะต้องใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วหน่วยงานอื่นของรัฐที่

จัดตั้งขึ้นมีรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกันไม่เหมือนกับการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม เช่น องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เป็นต้น จึงควรจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับลักษณะการบริหารจัดการของหน่วยงานเหล่านั้นด้วย

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขนั้น สมควรจะต้องมีการกำหนดนิยาม “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยแยกออกจากคำนิยาม “ส่วนราชการ” เพื่อที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารจัดการของหน่วยงานเหล่านั้นและให้เป็นหน่วยรับงบประมาณได้

5.3.7 การตั้งงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ได้บัญญัตินิยาม “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึง รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถรับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงได้ ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล ยกเว้น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สามารถจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้

สำหรับการจัดทำงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจะขึ้น ภายหลังจากที่สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันประมาณการรายรับรายจ่าย หนี้สาธารณะ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เพื่อกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีการประมาณการรายได้สุทธิของรัฐบาลด้วย แล้วนำรายได้สุทธิของรัฐบาลมากำหนดเป็น สัดส่วนต่อรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าในปีงบประมาณนั้น ๆ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทที่สำคัญในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดวงเงินที่จะจัดสรรให้กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) ที่บัญญัติว่า จะต้องจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลต้องไม่น้อยกว่า

ร้อยละ 35 ในช่วงระยะเวลาไม่เกินปี พ.ศ. 2549 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าวใหม่ในปี พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้การจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าเดิมที่เคยได้รับจัดสรรงบประมาณ หลังจากนั้นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำรายละเอียดโครงการต่างๆตามกรอบวงเงินที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน โดยกำหนดประเภทวงเงินที่ได้รับจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ

(1) เงินอุดหนุนทั่วไป จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จัดทำคำขอของงบประมาณภายในกรอบวงเงินดังกล่าวข้างต้นแล้วจะส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณารายละเอียดคำขอของงบประมาณเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป และในขณะเดียวกันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก็จะต้องส่งคำขอของงบประมาณให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาคำขอของงบประมาณด้วย เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้พิจารณาคำขอของงบประมาณแล้วเสร็จ ก็จะส่งคำขอของงบประมาณดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมกับการพิจารณาคำขอของงบประมาณที่สำนักงบประมาณพิจารณาแล้ว เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ภายหลังพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ประกาศบังคับใช้แล้ว สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเหล่านั้นตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะโอนเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจต่อไป

สำหรับเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบด้วย 3 ประเภท คือ

(1) เงินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย

(2) เงินภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีล้อเลื่อน ภาษีธุรกิจเฉพาะ

(3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ และมีรายได้เป็นของตนเองแล้ว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและช่วยเหลือแก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(2) ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

สำหรับการกำกับดูแลติดตามการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วกระทรวงมหาดไทยจะต้องกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณและการจัดหาพัสดุที่เป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาที่ผ่านมา เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

(1) งบประมาณที่จัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอดีตที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารจัดการ เนื่องจากงบประมาณไม่ได้ลงไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ตั้งงบประมาณไว้ที่จังหวัด และในช่วงระยะเวลา 4 - 5 ปีที่ผ่านมา นั้น รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจำนวนหนึ่งให้จังหวัดไปดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับงบประมาณเต็มตามจำนวนที่ควรจะได้รับ การจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาพื้นที่

(2) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความล่าช้ามากไม่สามารถบริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามแผนพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ เนื่องจากปัญหาทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนที่จะลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนและเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีวิธีการและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน คือ

- เงินอุดหนุนทั่วไป เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณประกาศใช้บังคับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะร่วมกับสำนัก

งบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้วจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

- เงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะจัดสรรให้ 2 งวด กล่าวคือ 6 เดือนต่อ 1 งวด

- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะจัดสรรให้เมื่อจัดทำโครงการหรืองานที่ดำเนินการเสร็จในแต่ละงวด

เงินอุดหนุนเหล่านี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำคำของบประมาณไปที่คลังจังหวัดเพื่อขอตัดบัญชี

สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มรัฐจะจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 2 งวด คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มจะได้รับในงวดที่ 1 ในเดือนกุมภาพันธ์ และงวดที่ 2 ในเดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มนี้จะจัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจะโอนเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยโอนเงินผ่านธนาคารเพื่อนำเข้าบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากและมีขนาดที่แตกต่างกัน จึงมีสาเหตุของสภาพปัญหาอุปสรรคที่แตกต่างกันทั้งในเชิงระบบการบริหารจัดการและตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงทำได้ล่าช้าในเชิงระบบการบริหารจัดการในภาพรวม

(4) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บภาษี ยังมีปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับกฎหมายที่กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีได้อย่างเดียว แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไปปฏิบัติตามคำสั่ง ทำให้การจัดเก็บภาษีไม่มีประสิทธิภาพ

คณะอนุกรรมการ เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา นั้น เป็นการจัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความอิสระและดำเนินการด้วยความล่าช้า งบประมาณที่ได้รับในเวลานั้นไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้พิจารณาไว้แล้ว ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะจัดสรรโดยตรงเป็นหลักการที่ดี เพื่อให้งบประมาณลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะต้องมีการศึกษาแนวทางการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนก่อน สำหรับการกำกับดูแลติดตามการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ นั้นมีความเหมาะสมแล้วในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐ

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของ สำนักงบประมาณมีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดยตรงไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการ จัดการงบประมาณของตนเองตามหลักการของการกระจายอำนาจ และการจัดสรรงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หมายความว่า จะไม่จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังเช่นในปัจจุบันนี้ แต่อย่างไรก็ ตาม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากกว่า 7,000 แห่ง ใน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงจะไม่มีกรจําแนกเป็นรายหน่วยขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะตั้งงบประมาณไว้เป็นหนึ่งมาตราแยกต่างหาก และเมื่อ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้บังคับแล้ว สำนักงบประมาณจึงจัดสรร งบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้

อย่างไรก็ดี การตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรงนี้ คณะอนุกรรมการฯ ยังมีประเด็นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง เช่น

(1) การตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงจะมีความ เกี่ยวเนื่องกับการตั้งงบประมาณให้จังหวัดโดยตรง เพราะจะมีวิธีการที่คล้าย ๆ กัน กล่าวคือ จะต้องมีความชัดเจนในการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างกันและมีพื้นที่ที่ทับซ้อนกัน

(2) กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์อย่างไรที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค และค่าของงบประมาณ จะให้หน่วยงานใดทำหน้าที่พิจารณากลับกรองค่าของงบประมาณในเบื้องต้นก่อนยื่นต่อรัฐมนตรี เจ้ากระทรวง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากกว่า 7,000 แห่ง

(3) ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับงบประมาณได้โดยตรง ในขั้นตอนของการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานใดจะทำ หน้าที่ชี้แจงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

(4) เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนด หลักเกณฑ์อย่างไร เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีความเสมอภาค เนื่องจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันรายได้ เศรษฐกิจ พื้นที่และประชากรในพื้นที่

(5) ควรปรับหรือระบบโครงสร้างภาษีระหว่างราชการส่วนกลางกับ ราชการส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ และให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นของตนเอง

(6) การเพิ่มฐานภาษีและการปรับอัตราภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง และการจัดเก็บภาษีไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงความนิยมของประชาชนในพื้นที่

(7) ควร มีมาตรการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

(8) การถ่ายโอนภารกิจที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมีความสมบูรณ์ตามแผนแล้วหรือไม่และมีอุปสรรคอย่างไร

5.3.8 คณะกรรมการนโยบายงบประมาณ

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. . . . ฉบับของสถาบันพระปกเกล้า กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง รัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนห้าคนเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการคลัง นโยบายงบประมาณประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงวินิจฉัยกรณีปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีมีข้อโต้แย้งระหว่างสำนักงบประมาณกับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับงบประมาณด้วย

สำหรับร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. . . . ฉบับแรกของสำนักงบประมาณมีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณไว้ เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ใช้บังคับ ทำให้ยังไม่มี ความชัดเจนในการจัดทำงบประมาณตามแผนต่างๆ ในปัจจุบันเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับแล้วและในการจัดทำงบประมาณรัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณจึงไม่มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณไว้ด้วยเหตุผลดังนี้

(1) ปัจจุบันรัฐบาลมีแผนการบริหารราชการแผ่นดินสำหรับเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการเพื่อจัดทำ

คำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามนัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

(2) อำนาจในการจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยสำนักงานงบประมาณเป็นผู้ให้คำแนะนำการจัดทำงบประมาณ

(3) การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ จะทำให้เป็นการเพิ่มขึ้นตอนการจัดทำงบประมาณและกระทบต่ออำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ

(4) รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นในหน่วยงานอื่นของรัฐมีความจำเป็น เนื่องจากหน่วยงานนั้นมีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการตามพันธกิจของหน่วยงานนั้น แต่ในขณะที่การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

คณะอนุกรรมการ เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่สมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องมีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี เป็นกรอบในการจัดทำแผนการปฏิบัติราชการประจำปีเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจัดทำคำขอของบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่แล้ว

(2) อำนาจในการจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีก็คือคณะกรรมการนโยบายงบประมาณนั่นเอง

(3) การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ จะทำให้เป็นการเพิ่มขึ้นตอนการจัดทำงบประมาณและกระทบต่ออำนาจของคณะรัฐมนตรี

(4) รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นในหน่วยงานอื่นของรัฐมีความจำเป็น เนื่องจากหน่วยงานนั้นมีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการตามพันธกิจของหน่วยงานนั้นแต่ในขณะที่การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

5.3.9 สารสำคัญประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นที่จะต้องมียละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการ

พิจารณา ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 บัญญัติว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา โดยปกติให้ประกอบด้วย

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สารสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมีรายละเอียดข้อมูลตาม (1) ถึง (7) เพื่อให้มีข้อมูลประกอบการพิจารณาให้เพียงพอ่อนให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณได้เพิ่มเติมให้เสนอข้อมูลในส่วนที่รองรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์อีกด้วย

คณะอนุกรรมการ เห็นว่า สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำหนดหลักการไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสำนักงบประมาณฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมจากมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นั้น มีความเหมาะสมแล้วที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ สมควรเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและจัดลำดับความสำคัญของแต่ละยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนดเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

ดังนั้น ลักษณะของงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา จึงควรประกอบด้วย

- (1) คำแถลงแสดงฐานะและนโยบายการเงินการคลัง สำคัญสำคัญของงบประมาณความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายงบประมาณที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน ปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย และปีที่ประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าเป็นระยะเวลาสามปี
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของหน่วยรับงบประมาณ
- (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
- (7) รายงานการรับจ่ายเงินนอกงบประมาณหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- (8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (9) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์
- (10) คำอธิบายเกี่ยวกับนโยบาย กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ระยะปานกลางและแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (11) รายงานผลสำเร็จของการดำเนินงานในปีก่อน
- (12) รายงานสถานภาพการดำเนินงานและการใช้จ่ายของกองทุนและทุนหมุนเวียน
- (13) แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

5.3.10 ระยะเวลาการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 บัญญัติว่า “ ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น ” และในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณมีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณเช่นเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา หากเวลาเริ่มต้นการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีล่าเข้าไปในปีงบประมาณมากเกินไป และให้สำนักงบประมาณมีระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีหลายขั้นตอน

คณะอนุกรรมการ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมาณที่กำหนดหลักการว่า ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็น เวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น สมควรกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยไม่ให้มีระยะเวลายาวหรือสั้นจนเกินไป เพราะเมื่อมี ระยะเวลายาวจนเกินไปจะทำให้เสียเวลาในการพิจารณาของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม หากสำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะรัฐมนตรีเร่งรัดขั้นตอนการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายให้เร็วขึ้น ก็อาจก่อให้เกิดผลเสียในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ไม่มีประสิทธิภาพ และอาจทำให้ได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความจริงจากหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง

5.3.11 การลงนามในข้อตกลงให้บริการสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของ สถาบันพระปกเกล้า มาตรา 23 บัญญัติว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการลงนามในข้อตกลงให้บริการสาธารณะระหว่างคณะรัฐมนตรี กับรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการให้บริการสาธารณะของกระทรวงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการกำหนด

และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีรับผิดชอบการใช้ จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตาม ข้อตกลงการให้บริการสาธารณะระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี ตามมาตรา 23

การกำหนดให้มีข้อตกลงให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement) เป็นข้อตกลงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องใน การให้บริการสาธารณะของกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในฐานะผู้กำกับดูแลกระทรวงต่าง ๆ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อเป้าหมายตามที่ได้ทำข้อตกลงไว้ ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวจะสะท้อนถึงความ รับผิดชอบในทางการเมืองด้วย ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับ ของสถาบันพระปกเกล้า จึงกำหนดให้มีข้อตกลงให้บริการสาธารณะไว้ด้วย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในฐานะผู้กำกับดูแลกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายการ ให้บริการสาธารณะ แต่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของ สำนักงบประมาณมิได้มีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ เนื่องจากในปัจจุบัน ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการลงนามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการไว้แล้วตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี

คณะอนุกรรมการ เห็นว่า ยังไม่สมควรที่จะกำหนดให้มีข้อตกลง ให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement) ไว้ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการ งบประมาณ

5.3.12 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 บัญญัติว่า รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใดตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของ ส่วนราชการที่ถูกโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือ หน่วยงานที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

บทบัญญัติของมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการ โอนงบประมาณรายจ่าย โดยงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดที่ได้ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เพราะส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจของแต่ละหน่วยงานย่อมมีอำนาจ หน้าที่ภารกิจตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการได้รับการจัดสรร นั้น จะนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ ดังนั้น จึงกำหนด หลักการห้ามโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไว้ในกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ

สำหรับร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. ของ สถาบันพระปกเกล้า มาตรา 28 กำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ให้ใช้ได้เฉพาะสำหรับส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจนั้น การโอนงบประมาณของส่วนราชการหนึ่งหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปให้อีกรัฐวิสาหกิจ หนึ่ง ให้กระทำได้ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ไปยังอีกรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่อยู่ต่างกระทรวงให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

(2) การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ไปยังอีกรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่อยู่ในกระทรวงเดียวกันให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(3) การโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งอันเนื่องจากการรวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะอยู่ในกระทรวงเดียวกันให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา

คณะอนุกรรมการพิจารณาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสำนักงบประมาณฉบับปัจจุบันที่กำหนดมีหลักการเกี่ยวกับการโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว เพราะการจัดทำงบประมาณตั้งอยู่บนฐานแนวคิดการบริหารราชการฐานกรม การโอนในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ส่วนราชการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ หากมีการโอนงบประมาณระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สมควรกำหนดเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนงบประมาณ เนื่องจากการโอนงบประมาณจะมีผลกระทบต่อภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นๆ

5.3.13 การติดตามประเมินผล

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของสถาบันพระปกเกล้า ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการรายงานและการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ โดยรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่กำกับดูแลกระทรวงจะต้องรายงานผลตามข้อตกลงการให้บริการสาธารณะที่ได้ลงนามต่อคณะรัฐมนตรีทุกสี่เดือน และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ คณะกรรมการนโยบายงบประมาณจะต้องประมวลผลการดำเนินงานรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณทั้งหมดภายในสี่เดือนนับแต่สิ้นปีงบประมาณและรวมถึงรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรอิสระด้วย (ร่างมาตรา 36 และ ร่างมาตรา 37)

สำหรับร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบันของสำนักงบประมานั้น ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการรายงานและการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณเมื่อสิ้นปีงบประมาณโดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้กระทรวงการคลังทำรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาต่อไป สำหรับในกรณีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในฐานะหน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่จัดทำรายงานผลสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรี

เจ้าสังกัดและสำนักงบประมาณ แล้วให้สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางทำหน้าที่ ประเมินผลและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะอนุกรรมการ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสำนักงบประมาณกำหนดหลักการเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลไว้เพื่อให้มีการรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งสอดคล้องกับการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักการของธรรมาภิบาล และเป็นการรองรับภารกิจหน้าที่ของ สำนักงบประมาณในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณให้สอดคล้อง กับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และข้อมูลที่ได้จากการติดตาม ประเมินผลของหน่วยรับงบประมาณจะเป็นฐานข้อมูลในการประกอบพิจารณาการจัดทำ งบประมาณประจำปีของสำนักงบประมาณต่อไป

อย่างไรก็ดี การติดตามประเมินผลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ประจำปีมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทและภารกิจที่เกี่ยวข้องกัน เช่น สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานตรวจสอบภายในของส่วน ราชการเอง ดังนั้นสมควรกำหนดหลักการเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลให้มีความชัดเจนไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเหล่านั้น ได้เห็นขอบเขต บทบาทภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว รวมทั้งสิ้น 6 ครั้ง ล่าสุดแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 ตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำระบบการจัดการงบประมาณมาใช้และปรับเปลี่ยนพัฒนามาหลาย ระบบ เริ่มด้วยระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ที่มุ่งเน้นควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างเคร่งครัด ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System) เป็นการผสมผสานระหว่างการใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการกับการให้ความสำคัญของแผนงาน ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System) ซึ่งมุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็น รูปธรรมมีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน และในปัจจุบันคือระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) ซึ่งมุ่งเน้นให้การจัดสรรงบประมาณ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีบางประเด็นที่ไม่สามารถรองรับต่อการปรับเปลี่ยนและพัฒนาระบบงบประมาณและระบบการบริหารประเทศโดยรวมในช่วงปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม และเมื่อพิจารณาจากข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกรอบแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ที่ได้มีการจัดทำขึ้นโดยสำนักงบประมาณ และโดยสถาบันพระปกเกล้า ต่างมีแนวคิดหลักในการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ การสร้างกระบวนการงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ การเพิ่มบทบาทให้กับส่วนราชการบนพื้นฐานของการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบต่อผลงาน พร้อมทั้งการจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ไม่ควรบัญญัติให้มั่งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

6.2.2 ควรคงหลักการให้ตั้งงบประมาณให้กับส่วนราชการในระดับกรม หรือเรียกว่างบประมาณฐานกรม แต่ในขณะเดียวกันเพื่อให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น สมควรให้มีการตั้งงบประมาณให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงด้วย

6.2.3 ควรแก้ไขนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

6.2.4 ควรมีบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

6.2.5 ควรมีบทบัญญัติการตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์แยกต่างหากจากการตั้งงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

6.2.6 ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เพราะอำนาจในการจัดท่างบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี และประกอบกับระบบงบประมาณในปัจจุบัน มีกระบวนการให้ส่วนราชการต้องมีแผนการปฏิบัติราชการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลอยู่แล้ว

6.2.7 สำระสำคัญประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรกำหนดหลักการตามแนวทางของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับปัจจุบัน

ของสำนักงบประมาณ โดยเพิ่มเติมเรื่องยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์

6.2.8 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา ควรกำหนดระยะเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ

6.2.9 ไม่ควรต้องกำหนดให้ส่วนราชการต้องมีการลงนามในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากปัจจุบันมีกระบวนการลงนามรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ อยู่แล้ว ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

6.2.10 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ สมควรกำหนดหลักการโดยออกเป็นพระราชบัญญัติ

6.2.11 ควรบัญญัติเรื่องการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณให้ชัดเจนด้วย

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการ ยังมีความเห็นเพิ่มเติม 2 ประการ ได้แก่

1. งบกลาง ยกเว้น รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมควรบัญญัติให้มีเฉพาะรายการที่จำเป็นเท่านั้น และต้องกำหนดหลักเกณฑ์ เหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย งบกลาง ไว้ด้วย รวมถึงการใช้จ่ายงบกลางของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการดังกล่าวสมควรนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้ชัดเจนด้วย

2. การโอนรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยรับงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมควรให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวเสนอต่อประธานรัฐสภาให้ทราบเป็นรายไตรมาส

คณะอนุกรรมการได้นำผลที่ได้จากการศึกษา และข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังกล่าวมาประกอบในการร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของคณะอนุกรรมการ โดยมีหลักการที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของคณะอนุกรรมการดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินอย่างน้อย 7 ประการดังต่อไปนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการนำเสนอข้อมูลต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญ เพื่อประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มมากขึ้น

2. งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินสามารถจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งจะเป็นกรอบในการ

กำกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแนวทางการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง การงบประมาณและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ภายใต้การกำกับตรวจสอบของรัฐสภา

3. รองรับการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่มีความหลากหลาย เช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรมหาชน หน่วยงานของรัฐ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4. งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะสอดคล้องตามความต้องการของประชาชนในลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบมิติของพื้นที่ ที่กำหนดให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณได้โดยตรง ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งภายใต้กรอบแนวคิดหลักของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการงบประมาณแก่หน่วยรับงบประมาณ

5. งบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณได้เร็วขึ้น โดยเฉพาะจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรง

6. การตรวจสอบติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณสำหรับหน่วยรับงบประมาณจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7. มีระบบการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างรัดกุม เช่น การใช้จ่ายรายการงบกลาง เป็นต้น

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับของคณะอนุกรรมการธิการดังกล่าว ที่นำเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของรัฐบาล ปรากฏรายละเอียดในภาคผนวก 2

6.3 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

โครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMS) เป็นโครงการเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังภาครัฐในภาพรวม ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญอันเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ทำให้รัฐบาลสามารถนำมาประกอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารการเงินการคลังของประเทศเพื่อปรับทิศทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างทันท่วงที

ระบบ GFMS ได้ถูกออกแบบจัดสร้างระบบบริหารการคลังภาครัฐในด้านรายรับรายจ่าย การกู้เงิน เงินคงคลัง บัญชีการเงินแบบเกณฑ์คงค้าง บัญชีสินทรัพย์ถาวร บัญชีต้นทุน บัญชีบริหารแบบ Single Entry ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำ การอนุมัติ การเบิกจ่ายการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ที่เน้นการวัด

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ของ Output – Outcome โดยเป็นการสร้างฐานข้อมูลกลางด้านการเงินการคลังภาครัฐ แบบ Matrix และ Online Real Time

ระบบ GFMIS ประกอบด้วยระบบงานหลัก 2 ด้าน คือ

(1) ระบบด้านปฏิบัติการ (ใช้ Software SAP R/3) ประกอบด้วยระบบการบริหารงบประมาณ การรับจ่าย การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ บัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง บัญชีสินทรัพย์ถาวร บัญชีต้นทุน บัญชีบริหาร การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารเงินสดและเงินคงคลัง

(2) ระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร (ใช้ Software SAP BW)) ประกอบด้วยข้อมูลเพื่อการบริหารด้านการเงินการคลังสำหรับผู้บริหารหน่วยงาน เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการ เป็นต้น

คณะกรรมการธิการ เห็นว่า โครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System : GFMIS) เป็นระบบที่ดี มีความทันสมัย สมควรมีการขยายขอบเขตการใช้ระบบ GFMIS ให้ครอบคลุมหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ พร้อมทั้งปรับปรุงและพัฒนาระบบดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรของรัฐเพื่อรองรับระบบดังกล่าวด้วย จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง

ภาคผนวก 1

เปรียบเทียบ

พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (ฉบับปัจจุบัน) ร่าง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสถาบันพระปกเกล้า
 ร่าง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับแรกขององคมนตรี ร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ขององคมนตรีฉบับปัจจุบัน

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่าง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	ร่าง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่าง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ขององคมนตรีฉบับปัจจุบัน
1. การจัดทำงบประมาณรายจ่าย				
1.1 งบประมาณรายจ่าย	จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายตามวัตถุประสงค์และภายในเวลาที่กำหนด (ม.4)	จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายตามวัตถุประสงค์และภายในเวลาที่กำหนด (ม.4)	จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนด (ม.4)	จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนด (ม.4)
1.2 ปีงบประมาณ	ระยะตั้งแต่ 1 ค.ค. ของปีหนึ่งถึง 30 ก.ย. ของปีถัดไป (ม. 4)	ระยะตั้งแต่ 1 ค.ค. ของปีหนึ่งถึง 30 ก.ย. ของปีถัดไป (ม. 4)	ระยะตั้งแต่ 1 ค.ค. ของปีหนึ่งถึง 30 ก.ย. ของปีถัดไป (ม. 4)	ระยะตั้งแต่ 1 ค.ค. ของปีหนึ่งถึง 30 ก.ย. ของปีถัดไป (ม. 4)
1.3 นิยาม งบประมาณรายจ่ายข้ามปี	งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้ในปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนด (ม. 4)	งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้ในปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนด (ม. 4)	งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้กินปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนด (ม. 4)	ไม่มี
1.4 นิยาม เงินอุดหนุนงบประมาณ	ไม่มี	เงินที่ปร่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ	เงินที่ปร่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ (ม.4)	ไม่มี
1.5 ข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ	ไม่มี	กิจการใดที่เป็นภารกิจของรัฐอันมีผลต่อการพัฒนาและความสุขของประชาชนที่ตามคณะกรรมการกำหนด (ม.4)	กิจการใดที่เป็นภารกิจของรัฐอันมีผลต่อการพัฒนาและความสุขของประชาชนที่ตามคณะกรรมการกำหนด (ม.4)	ไม่มี

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสถาบันงบประมาณ	ร่างฯ ของสำนักงานงบประมาณฉบับปัจจุบัน
1.6. นิยาม ส่วนราชการ	กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ (ม. 4)	กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ (ม. 4)	เป็นไปตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (ม.4) กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ รวมถึงจังหวัด (ม. 4)	ส่วนราชการ แต่ไม่รวมถึง กรม (ม. 4) ดังนั้นส่วนราชการจึงหมายถึงระดับกระทรวง ซึ่งจะป็นหน่วยรับงบประมาณได้
1.7 นิยาม รัฐวิสาหกิจ	(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และหรือ (ข) ที่มีทุนรวมอยู่เกินร้อยละ 50 (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และหรือ (ข) และมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 (ม. 4)	(ก) องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจ (ข) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ	(ก) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่หน่วยงานดังกล่าวมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 (ข) องค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจ (ม.4)	(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่เกินร้อยละ 50 (ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50
1.8 นิยาม องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ	ไม่มี	องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ม. 4)	นิยามให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้นิยาม "หน่วยงานลักษณะพิเศษ"	สำนักงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ 8 หน่วยงาน (ม. 4)

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสำนักงาน	ร่างฯ ของสำนักงานปัจจุบัน
1.9 นิยาม จังหวัด	ไม่มีเพราะไม่ได้ให้จังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณ	ไม่มี	อยู่ในนิยามของคำว่า "ส่วนราชการ" ซึ่งเป็นจังหวัดที่ประกาศใช้ใน พ.ร.ฎ. ให้เป็นส่วนราชการ	จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ม. 4)
1.10 นิยาม หน่วยงานอื่นของรัฐ	ไม่มี	องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ (ม. 4)	หน่วยงานลักษณะพิเศษ แต่ไม่รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ม. 4)	หน่วยงานอื่นใดที่อยู่ในกำกับของรัฐและมีใช้ส่วนราชการ (ม. 4) เพื่อให้เป็นหน่วยรับงบประมาณได้
1.11 นิยาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่มี	องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล อบต. เมืองพัทยา กทม. (ม. 4)	หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ม. 4)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล อบต. เมืองพัทยา กทม. (ม. 4)
1.12 หลักการจัดการงบประมาณ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	การจัดการงบประมาณต้องมุ่งถึงเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้บรรลุภารกิจภาครัฐเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และตรวจสอบได้ (ม.7) บทบัญญัติวิธีการงบประมาณตาม พ.ร.บ. นี้ให้ใช้บังคับกับหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉพาะที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักความเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการบริหารของหน่วยรับงบประมาณ (ม. 9)

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับร่างของสำนักงานงบประมาณ	ร่างฯ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
1.13 ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ	ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (ผอ.ส.ง.บ.)	คณะกรรมการนโยบายงบประมาณ โดยมี ผอ. ส.ง.บ. เป็นกรรมการ/เลขานุการ (ม.6) มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นการกำหนดนโยบายการคลัง นโยบายงบประมาณ กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ (ม.11)	คณะกรรมการนโยบายงบประมาณ โดยมี ผอ. ส.ง.บ. เป็นกรรมการและเลขานุการ (ม. 6) มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นการกำหนดนโยบายการคลัง นโยบายงบประมาณ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับงบประมาณ (ม. 11)	ผอ.ส.ง.บ. (ม.8)
1.14 การแถลงวิสัยทัศน์ ส่วนที่ขาดดุลถ้ารายได้ต่ำกว่ารายจ่าย และแถลงวิธีการจัดการในส่วนที่เกินดุล	ในการเสนองบประมาณ ถ้าตั้งงบประมาณขาดดุลให้แถลงวิธีการหาเงินส่วนที่ขาดดุลและถ้าตั้งงบประมาณเกินดุลให้แถลงวิธีการจัดการเงินที่เกินดุลในทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง (ม.9)	ในการเสนองบประมาณ ถ้าตั้งงบประมาณขาดดุลให้แถลงวิธีการหาเงินส่วนที่ขาดดุลและถ้าตั้งงบประมาณเกินดุลให้แถลงวิธีการจัดการเงินที่เกินดุลในทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง (ม.13/11)	ไม่มี	ในการเสนองบประมาณ ถ้าตั้งงบประมาณขาดดุลให้แถลงวิธีการหาเงินส่วนที่ขาดดุลและถ้าตั้งงบประมาณเกินดุลให้แถลงวิธีการจัดการเงินที่เกินดุลในทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง (ม.18)
1.15 การให้มีงบกลาง	งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีงบกลาง แยกต่างหากจากงบประมาณของส่วนราชการก็ได้ (ม.10)	งบประมาณรายจ่ายงบกลางจะมีรายการใดให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด (ม. 14 วรรคสาม)	งบประมาณรายจ่ายงบกลางจะมีรายการใด ให้คณะกรรมการกำหนด (ม. 14 วรรคสอง)	งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีงบกลาง แยกต่างหากจากงบประมาณของส่วนราชการก็ได้ (ม.9 วรรคสอง)
1.16 การให้มีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	คร.ร.ม. อาจเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ (ม.17)	คร.ร.ม. อาจเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ (ม.25)	คร.ร.ม. อาจเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ (ม. 25)	คร.ร.ม. อาจเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ (ม.19)
1.17 การให้มีรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังและเงินทุนสำรองจ่าย	รายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังหรือรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินทุนสำรองจ่ายตาม ม. 29 ทวิ ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย	รายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังหรือรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินทุนสำรองจ่าย ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย (ม. 16)	งป.ม. รายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังหรือ งป.ม. รายจ่ายเพื่อชดเชยเงินทุนสำรองจ่ายให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากใน พ.ร.บ.งป.ม. รายจ่าย (ม. 11)	งป.ม. รายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากใน พ.ร.บ.งป.ม. รายจ่าย (ม. 11)

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสำนักงานงบประมาณ	ร่างฯ ของสำนักงานงบประมาณฉบับปัจจุบัน
1.18 การนำนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของ ค.ร.ม. มาเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์	ไม่มี	ให้ ค.ร.ม. กำหนดให้ส่วนราชการ นำแนวนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่าย (ม.18)	ให้ ค.ร.ม. กำหนดวงเงิน งบ.ม. รายจ่ายประจำปี โดยคำนึงถึงนโยบายการเงินการคลัง และกระทรวงเศรษฐกิจและสังคม แล้วแจ้งให้ส่วนราชการไปจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่าย (ม. 17)	ไม่มี
1.19 การนำนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แผนพัฒนาฯ กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ	ไม่มี	ไม่มี	ให้ ส.ง.ป. นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แผนพัฒนาฯ มาพิจารณา กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณเพื่อเสนอคณะกรรมการเพื่อเสนอต่อ ค.ร.ม. (ม. 18)	ไม่มี
1.20 การจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนงบประมาณรายจ่าย ประจำปีก่อนการขึ้นงบประมาณรายจ่าย	ไม่มี	ให้ ค.ร.ม. กำหนดวงเงิน งบ.ม. รายจ่ายประจำปีโดยคำนึงถึงนโยบายการเงินการคลัง เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่าย (ม. 17)	ให้ ค.ร.ม. กำหนดให้ส่วนราชการนำนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ ค.ร.ม. กำหนดเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เพื่อจัดทำค่าของ งบ.ม. รายจ่ายประจำปี ส่งให้ ส.ง.ป. ตามระยะเวลาที่ ค.ร.ม. กำหนด (ม. 19)	ให้ ร.ม.ค. เข้าสังเกตกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนขึ้นงบประมาณรายจ่ายและยื่นต่อ ผอ. ส.ง.ป. (ม.13)
1.21 การเสนองบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	ไม่มี	ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอ ค.ร.ม. ก่อนสิ้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่าหกเดือน (ม. 27)	ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานลักษณะพิเศษ (ม. 26)	ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณรายจ่ายไปยัง ค.ร.ม. ภายในระยะเวลาที่ ค.ร.ม. กำหนด (ม.15)

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสำนักงาน	ร่างฯ ของสำนักงานงบประมาณฉบับปัจจุบัน
1.22 การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งงบประมาณให้จังหวัดและหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นการเฉพาะ	ไม่มี	ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้หน่วยงานภาครัฐ (ม.26)	ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานลักษณะพิเศษ (ม. 26)	การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นไปตามที่ ผอ.สงป. กำหนด (ม.14)
1.23 การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นการเฉพาะ	ไม่มี	การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน อปท. ให้นำข้อคิดเห็นของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ มาประกอบพิจารณาด้วย (ม. 26)	ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน อปท. และให้นำข้อคิดเห็นของคณะกรรมการกระจายอำนาจมาพิจารณาพิจารณาด้วย (ม. 27)	การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อปท. ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ผอ. สงป. กำหนด (ม. 14 วรรคสอง)
1.24 การกู้เงินชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ (ม.9 ทวิ)	ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ (ม. 13/2)	ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ (ม. 34)	ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ (ม. 12)
1.25 ลักษณะของงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาประกอบด้วย	1. ค่าแสดงสถานะและนโยบาย การคลังและการเงิน สาธารณสุขของงบประมาณความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง 2. รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย	1. ค่าแสดงนโยบายงบประมาณและการคลังของรัฐบาล ฐานะและเป้าหมาย การคลังของประเทศในปัจจุบันและระยะ 3 ปีข้างหน้า พร้อมทั้งเหตุผลการคาดการณ์รับ-รายจ่าย และภาระหนี้ 2. คำอธิบายประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ คั้งนี้ 2.1 เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ในการใช้งบประมาณของส่วนราชการฯ	1. ค่าแสดงนโยบาย เป้าหมายและฐานะการคลังของรัฐบาลในปี งบประมาณ 3 ปีข้างหน้าพร้อมทั้งเหตุผล งบประมาณการรายรับ รายจ่ายและภาระหนี้ที่มีผลต่องบประมาณ 2. เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ เป้าหมายระยะปานกลาง ลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณของส่วนราชการฯ	1. ค่าแสดงสถานะและนโยบาย การคลังและการเงิน สาธารณสุขของงบประมาณความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง 2. รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน ปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย และปีที่งบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าเป็นระยะเวลาสามปี

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสถาบันงบประมาณ	ร่างฯ ของสถาบันงบประมาณฉบับปัจจุบัน
	<p>3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ</p> <p>4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง</p> <p>5. รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ</p> <p>6. คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอรัฐบาลเพิ่มเติม</p> <p>7. รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบหมายให้เพื่อช่วยราชการ</p> <p>8. ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ม.8)</p>	<p>2.2 เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ผลผลิต ผลลัพธ์ และวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร พร้อมตัวชี้วัด</p> <p>ผลสัมฤทธิ์ในเชิงปริมาณและคุณภาพ การวิเคราะห์ความสอดคล้องและการวัดมูลค่าของค่าใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>2.3 รายละเอียดเกี่ยวกับหนี้ที่มีอยู่แล้ว และที่จะเกิดขึ้นใหม่ในปีงบประมาณนั้น</p> <p>2.4 ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>	<p>3. เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ของรัฐบาล ผลผลิต และวงเงิน งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรพร้อมตัวชี้วัด</p> <p>ผลสัมฤทธิ์ในเชิงปริมาณและคุณภาพ ของการให้บริการสาธารณะของรัฐบาล รวมทั้งผลการปฏิบัติงานและผลการ ใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>4. ข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะประจำปี</p> <p>5. รายงานสถานะเงินนอกงบ.</p> <p>6. ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>	<p>3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ</p> <p>4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง</p> <p>5. รายงานเกี่ยวกับการเงินของ หน่วยรับงบประมาณ</p> <p>6. คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอผู้เพิ่มเติม</p> <p>7. รายงานการรับจ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ</p> <p>8. ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>9. คำอธิบายเกี่ยวกับนโยบาย กรอบ งบประมาณรายจ่ายช่วงหนึ่งระหว่างกลาง และแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>10. รายงานผลสำเร็จของการดำเนินงาน ในปีก่อน</p> <p>11. รายงานสถานภาพการดำเนินงาน และการใช้จ่ายของกองทุนและทุนหมุนเวียน</p> <p>12. แผนการปฏิบัติงานและแผนการ ใช้จ่ายงบประมาณประจำปี</p>

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสำนักงานประมาณ	ร่างฯ ของสำนักงานประมาณฉบับปัจจุบัน
1.26 ระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ	อย่างน้อย 2 เดือน (ม.15)	อย่างน้อย 3 เดือน (ม.21)	อย่างน้อย 3 เดือน (ม. 21)	อย่างน้อย 2 เดือน (ม.16)
1.27 การทำข้อตกลงบริการสาธารณะ	ไม่มี	เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณ. ประกาศใช้แล้ว ให้มีการลงนามในข้อตกลงบริการสาธารณะระหว่าง ค.ร.ม. กับ ร.ม.ค. (ม.23)	ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วัน ให้มีการลงนามในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะระหว่าง ค.ร.ม. กับ ร.ม.ค. (ม. 23)	ไม่มี
2. การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย 2.1 การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม	ไม่มี (บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ)	ไม่มี (บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ)	ไม่มี (บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ)	ไม่มี (บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ)
3. การบริหารงบประมาณรายจ่าย 3.1 การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน	เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณ. ออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน (ม. 16)	เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณ. ออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน (ม. 24)	เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณ. ออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน (ม. 24)	เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณ. ออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน (ม. 20)

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสำนักงานคณะกรรมการ	ร่างฯ ของสำนักงานคณะกรรมการ
3.2 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณสำหรับส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ อปท.	การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตาม พ.ร.บ. งบประมาณ. ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ผอ.สพป. กำหนด (ม. 20)	ไม่มี	ไม่มี	การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตาม พ.ร.บ. งบประมาณ. ให้เป็นไปตามที่ ผอ.สพป. กำหนด (ม. 21) และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา
3.3 การใช้จ่ายงบกลาง	รายการที่กำหนดในงบกลางให้ ผอ. สปป. มีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการได้ (ม.19) ในกรณีจำเป็น ผอ.สปป. โดยอนุมัตินายก รัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันได้ (ม.19)	การใช้จ่ายหรือการ โอนงบกลางให้ส่วนราชการเป็นไปตามระเบียบที่ สปป. กำหนด โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการ (ม. 30)	การใช้จ่ายงบกลางในรายการต่างๆ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ สปป. กำหนด โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการ (ม. 30)	รายการที่กำหนดในงบกลางให้ ผอ.สปป. มีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการได้ (ม.23) ในกรณีจำเป็น ผอ.สปป. โดยอนุมัตินายก รัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันได้ การใช้จ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ ผอ. สปป. กำหนดโดยอนุมัตินายก รัฐมนตรี (ม.21)
3.4 การโอนงบประมาณข้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ	การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการใดตาม พ.ร.บ. งบประมาณ. จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการอื่นไม่ได้ เว้นแต่มี พ.ร.บ. ให้โอนหรือมี พ.ร.ฎ. รวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน (ม.18)	การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการใดตาม พ.ร.บ. งบประมาณ. จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการอื่นได้ ตามวิธีการดังนี้ 1. โอนข้ามกระทรวง ออกเป็น พ.ร.บ. 2. โอนข้ามส่วนราชการในกระทรวง เดียวกัน ออกเป็น พ.ร.ฎ. 3. รวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันในกระทรวงเดียวกัน ออกเป็น พ.ร.ฎ. (ม.28)	การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการใดจะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการอื่นได้ ตามวิธีการดังนี้ 1 มี พ.ร.บ. ให้โอนระหว่างส่วนราชการระดับกระทรวง 2. มี พ.ร.ฎ. ให้โอนระหว่างส่วนราชการระดับกรม 3. มี พ.ร.ฎ. รวมหรือ โอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ตามที่กำหนดใน พ.ร.ฎ. นั้น (ม. 28)	การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการใดตาม พ.ร.บ. งบประมาณ. จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการอื่นไม่ได้ เว้นแต่มี พ.ร.บ. ให้โอนหรือมี พ.ร.ฎ. รวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน (ม.22)

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสถาบันประมาณ	ร่างฯ ของสถาบันงบประมาณฉบับปัจจุบัน
3.5 การโอนรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการสำหรับ ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน	รายจ่ายที่กำหนดในรายการใดสำหรับ ส่วนราชการตาม พ.ร.บ. งบประมาณ. จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ (ม. 19)	คำอธิบายเช่นเดียวกับ (ม.28) (หน้า 9)	ไม่มี	รายจ่ายที่กำหนดในรายการใดสำหรับ ส่วนราชการตาม พ.ร.บ. งบประมาณ. จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ (ม.23)
3.6 ผู้รับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ	ไม่มี	รัฐมนตรีที่กำกับดูแลส่วนราชการ (ม.29)	ร.ม.ต. ที่กำกับดูแลส่วนราชการฯ เพื่อบรรลุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (ม. 29)	ไม่มี
3.7 เงินอุดหนุนให้บุคคลหรือองค์กรที่จัดให้บริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	จัดสรรผ่านส่วนราชการและให้ ส่วนราชการติดตามผลการใช้จ่าย (ม.24)
3.8 อ่างานหน้าที่รัฐมนตรีในการควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย	1.จัดให้มีประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน 2. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน จากคลัง การเก็บรักษาเงิน ฯลฯ 3.ตรวจสอบเอกสารการขอเบิกเงิน 4. ควบคุมระบบบัญชี 5. กำหนดระเบียบเงินทดรองราชการ 6. เรียกให้ส่วนราชการชี้แจงข้อเท็จจริง (ม.21, ม.22)	ไม่มี	ไม่มี	1.จัดให้มีประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน 2. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน จากคลัง การเก็บรักษาเงิน ฯลฯ 3. กำหนดระเบียบการจ่ายเงิน ค่าเช่าบ้าน ของข้าราชการ สวัสดิการ เบี้ยประชุม ฯลฯ 4. ควบคุมระบบบัญชี 5. กำหนดระเบียบเงินทดรองราชการ 6. เรียกให้ส่วนราชการชี้แจงข้อเท็จจริง (ม.25, ม.26)

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสำนักงาน	ร่างฯ ของสำนักงานงบประมาณฉบับปัจจุบัน
3.9 เงินที่ส่วนราชการได้รับ	เงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ให้ส่วนราชการที่รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบที่ ร.ม.ต. กำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น (ม.24) และมีข้อยกเว้นที่ไม่ต้องนำส่งคลัง (ม.24)	ไม่มี	ไม่มี	เงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ให้ส่วนราชการที่รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบที่ ร.ม.ต. กำหนด (ม. 29) และมีข้อยกเว้นที่ไม่ต้องนำส่งคลัง (ม.29)
3.10 การก่อหนี้ผูกพันของส่วนราชการ	ส่วนราชการจะก่อหนี้ผูกพันได้ตามที่กำหนดไว้ใน พร.บ. งบปม. เมื่อได้รับเงินประจำงวดแล้ว (ม.23 วรรคแรก)	ส่วนราชการจะก่อหนี้ผูกพันได้ตามที่กำหนดไว้ใน พร.บ. งบปม. เมื่อปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (ม.32)	ส่วนราชการจะก่อหนี้ผูกพันได้ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบปม. เมื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์ระเบียบที่ สกป. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (ม. 32)	ส่วนราชการจะก่อหนี้ผูกพันได้ตามที่กำหนดไว้ใน พร.บ. งบปม. เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว (ม.23 วรรคแรก)
3.11 การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบปม.	คร.ร.ม. มีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการก่อหนี้ผูกพันก่อนได้รับเงินประจำงวดหรืออนุมัติก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบปม. ได้ (ม.23 วรรคสี่)	ส่วนราชการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบปม. ให้อนุมัติต่อ คร.ร.ม. ก่อน (ม. 33)	ส่วนราชการฯ จะก่อหนี้ผูกพันงบประมาณเกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบปม. ราชการฯ ประจำปี ให้ส่วนราชการเสนออนุมัติต่อ คร.ร.ม. แต่ คร.ร.ม. จะอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพันเกิน 2 ปีไม่ได้ เว้นแต่จะอนุมัติจากรัฐสภา (ม. 33) ในกรณีต้องก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าที่เป็นรายจ่ายประจำ ให้ส่วนราชการฯ ดำเนินการตามที่ คร.ร.ม. กำหนด (ม. 33 วรรคสอง)	คร.ร.ม. มีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการก่อหนี้ผูกพันก่อนได้รับเงินประจำงวดหรืออนุมัติก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบปม. ได้ (ม.27 วรรคสี่)

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสำนักงานประมาณ	ร่างฯ ของสำนักงานงบประมาณฉบับปัจจุบัน
3.12 การกำหนดผู้ถือหุ้นข้ามปีงบประมาณ	เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2561 ประกาศใช้แล้ว ให้ ส.ป.บ. รวบรวมรายการที่ต้องก่อนผู้ถือหุ้นงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป เสนอ ค.ร.ม. อนุมัติการก่อนผู้ถือหุ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2561 (ม. 23วรรคสาม)	เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2561 ประกาศใช้แล้ว ให้ ส.ป.บ. รวบรวมรายการที่ต้องก่อนผู้ถือหุ้นงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป เสนอ ค.ร.ม. อนุมัติการก่อนผู้ถือหุ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2561 ประกาศใช้ ถ้าเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำของส่วนราชการให้ดำเนินการให้ดำเนินการกำหนดโดยอนุมัติ ค.ร.ม. แต่ถ้าต้องผูกพันเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2561 ให้ดำเนินการตามที่ ค.ร.ม. กำหนด (ม. 33/1)	เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2561 ประกาศใช้แล้ว ให้ ส.ป.บ. รวบรวมรายการที่ต้องก่อนผู้ถือหุ้นงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป เสนอ ค.ร.ม. อนุมัติการก่อนผู้ถือหุ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2561 ประกาศใช้ ถ้าเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำของส่วนราชการให้ดำเนินการตามที่ ค.ร.ม. กำหนด (ม. 31)	เมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2561 ประกาศใช้แล้ว ให้ ส.ป.บ. รวบรวมรายการที่ต้องก่อนผู้ถือหุ้นงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป เสนอ ค.ร.ม. อนุมัติการก่อนผู้ถือหุ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2561 ประกาศใช้ (ม. 27วรรคสาม)
3.13 การเบิกเงินจากคลัง	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใดให้กระทำได้เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น (ม. 27)	ไม่มี	ไม่มี	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใดให้กระทำได้เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น (ม. 31)
3.14 การส่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทศรองราชการ	ร.ม.ค. คลัง มีอำนาจส่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทศรองราชการ ได้ (ม.29)	ไม่มี	ไม่มี	ร.ม.ค. คลัง มีอำนาจส่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทศรองราชการ ได้ (ม.32)
3.15 การกระทำที่ฝ่าฝืน พ.ร.บ. นี้	ข้าราชการของส่วนราชการกระทำการก่อนนี้ผู้ถือหุ้นหรือยินยอมให้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ต้องรับผิดชอบ อาญาและชดใช้จำนวนเงินที่ได้ก่อนนี้และค่าสินไหมทดแทน และบุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์ต้องรับผิดชอบด้วย เว้นแต่ กระทำไปโดยสุจริต	ข้าราชการของส่วนราชการกระทำการก่อนนี้ผู้ถือหุ้นหรือยินยอมให้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ต้องรับผิดชอบ อาญาและชดใช้จำนวนเงินที่ได้ก่อนนี้และค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่ ข้าราชการผู้นั้นได้หักทั้งกำลังของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือไว้แล้ว (ม. 35)	ข้าราชการของส่วนราชการฯ กระทำการก่อนนี้ผู้ถือหุ้นหรือยินยอมให้กระทำการฝ่าฝืนตามกฎหมาย ระเบียบ ต้องรับผิดชอบ อาญาและชดใช้จำนวนเงินที่ได้ก่อนนี้และค่าสินไหมทดแทน และบุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์ต้องรับผิดชอบด้วย เว้นแต่กระทำไป	ข้าราชการของส่วนราชการกระทำการก่อนนี้ผู้ถือหุ้นหรือยินยอมให้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ต้องรับผิดชอบ อาญาและชดใช้จำนวนเงินที่ได้ก่อนนี้และค่าสินไหมทดแทน และบุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์ต้องรับผิดชอบด้วย เว้นแต่ กระทำไปโดยสุจริต

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสำนักงาน	ร่างฯ ของสำนักงานงบประมาณฉบับปัจจุบัน
<p>4. การติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย</p> <p>4.1 รายงานผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ</p>	<p>ยกเว้น ข้าราชการผู้นั้นได้หักทั้งค่าตั้งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือไว้แล้ว (ม.26)</p> <p>เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้ ร.ม.ต. คลังประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ สดง. ตรวจสอบแล้ว รายงานผลเสนอ ค.ร.ม. เพื่อเสนอรัฐสภา (ม.30)</p>	<p>ให้คณะกรรมการกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ (ม.36)</p> <p>ให้ ร.ม.ต. รายงานการดำเนินการตามข้อตกลงบริการสาธารณะต่อคณะกรรมการทุก 4 เดือน และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้คณะกรรมการประมวลผลการใช้จ่ายเสนอต่อค.ร.ม.พิจารณา และให้ ค.ร.ม. รายงานผลการใช้จ่ายต่อรัฐสภาภายใน 4 เดือนเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (ม.37)</p>	<p>โดยสรุป ยกเว้น ข้าราชการผู้นั้น ได้หักทั้งค่าตั้งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือไว้แล้ว (ม. 35)</p> <p>ให้คณะกรรมการกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ (ม. 36)</p> <p>ให้ ร.ม.ต. รายงานผลการใช้จ่ายเงินดำเนินงานประมาณเพื่อรายงานผลตามที่ทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะกับ ค.ร.ม. โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และให้สำนักงานประมาณรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายเสนอ คณะกรรมการเพื่อเสนอ ค.ร.ม. และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ ค.ร.ม. รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อรัฐสภา (ม. 37)</p>	<p>ยกเว้น ข้าราชการผู้นั้นได้หักทั้งค่าตั้งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือไว้แล้ว (ม. 30)</p> <p>เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้ ร.ม.ต. คลังประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ สดง. ตรวจสอบแล้ว รายงานผลเสนอ ค.ร.ม. เพื่อเสนอรัฐสภา (ม.33)</p>

ประเด็น	ฉบับปัจจุบัน	ร่างฯ ของสถาบันพระปกเกล้า	ร่างฯ ฉบับแรกของสำนักงานประมาณ	ร่างฯ ของสำนักงานประมาณฉบับปัจจุบัน
<p>5. อื่นๆ</p> <p>5.1 ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ</p> <p>5.2 การจัดให้มีหน่วยงานภายในของส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบงบประมาณ</p>	<p>นายรัฐมนตรีและ ร.ม.ค. คลัง (ม.5)</p> <p>ส่วนราชการฯ ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่งบประมาณมีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการนั้น (ม. 12)</p>	<p>นายรัฐมนตรี (ม.5)</p> <p>ให้หัวหน้าส่วนราชการจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการงบประมาณของส่วนราชการนั้น (ม. 20)</p>	<p>นายรัฐมนตรี (ม.5)</p> <p>ให้หัวหน้าส่วนราชการจัดให้มีหน่วยงานงบประมาณ โดยมอบหมายให้หัวหน้าหน่วยงานเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานนั้น (ม. 20)</p>	<p>นายรัฐมนตรีและ ร.ม.ค. คลัง (ม.6)</p> <p>ให้หน่วยรับงบประมาณมอบหมายให้ผู้บริหารระดับสูงเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานประมาณนั้น (13 วรรคห้า)</p>

ภาคผนวก 2

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.
(ฉบับอนุกรมมาธิการฯ)

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

- (๑) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒
- (๒) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓
- (๓) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑
- (๔) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ พ.ศ. ๒๕๑๕
- (๕) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗
- (๖) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔
- (๗) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓
- (๘) พระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘

บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"งบประมาณรายจ่าย" หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

"ปีงบประมาณ" หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

"หนี้" หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการ ไม่ว่าจะ เป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้ำประกัน การซื้อหรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด

"การจัดสรรงบประมาณ" หมายความว่า จำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้จ่าย หรือให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดกระทรวง ทบวง

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

"หน่วยงานอื่นของรัฐ" หมายความว่า หน่วยงานอื่นใดที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของรัฐและมีใช่เป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะมิใช่เป็นหน่วยงานอิสระ หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน หรือมีฐานะอื่นใดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"หน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ" หมายความว่า สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานลักษณะเดียวกันที่จัดตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

"หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

"จังหวัด" หมายความว่า จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

"หน่วยรับงบประมาณ" หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด รวมทั้งหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่กำหนดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา

"คลัง" หมายความว่า คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

"เงินทรงราชการ" หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบของกระทรวงการคลัง

"เงินนอกงบประมาณ" หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับงบประมาณ นอกเหนือจากเงินงบประมาณ

"ผู้อำนวยการ" หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา ๕ บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเฉพาะที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักความเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

มาตรา ๖ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

กฎกระทรวงหรือระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

การจัดการงบประมาณ

มาตรา ๗ การจัดการงบประมาณต้องมุ่งถึงเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้บรรลุภารกิจภาครัฐเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีความคุ้มค่า สามารถตรวจสอบ และเปิดเผยต่อสาธารณะได้

มาตรา ๘ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณรายจ่ายกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในด้านการงบประมาณ

(๒) เสนอแนะนโยบายงบประมาณและแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อคณะรัฐมนตรี

(๓) วิเคราะห์ จัดทำและเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางต่อคณะรัฐมนตรี

(๔) ให้คำปรึกษา แนะนำการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแก่หน่วยรับงบประมาณ

(๕) กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์และรายละเอียดการเสนอประมาณการรายรับและรายจ่าย รวมทั้งเงินนอกงบประมาณและทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

(๖) กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และรายละเอียดของการจัดทำค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยรับงบประมาณ และจัดทำมาตรฐานต้นทุนในการให้บริการสาธารณะ

(๗) วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายและการใช้รายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณจากการใช้งบประมาณรายจ่าย

(๙) กำหนด เพิ่ม หรือลดการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและกำลังเงินของแผ่นดิน

(๑๐) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณไม่ปฏิบัติการหรือไม่อาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับงบประมาณ เสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสรรพสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่างๆ ของหน่วยรับงบประมาณ

เพื่อประโยชน์แห่งวรรคก่อน ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

หมวด ๒

ลักษณะของงบประมาณรายจ่าย

มาตรา ๙ งบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการบริหารงานของหน่วยรับงบประมาณ

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลางตามหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการกำหนด และต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการนั้นด้วย

มาตรา ๑๐ งบประมาณรายจ่ายอุดหนุนให้หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กำหนดรายการไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยไม่ต้องจำแนกเป็นรายหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณรายจ่ายที่มีวัตถุประสงค์อุดหนุนให้หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง ให้ตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐโดยกำหนดเป็นรายการไว้ภายใต้หน่วยงานดังกล่าว

กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไว้โดยตรง ให้แยกตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไว้ต่างหากจากหน่วยรับงบประมาณอื่นในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

มาตรา ๑๑ งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังนั้น ๆ ไป

มาตรา ๑๒ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๒๐ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

หมวด ๓

การจัดทำงบประมาณรายจ่าย

มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนยื่นงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ให้รัฐมนตรีตามวรรคแรกมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นแผนการปฏิบัติงานและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยรับงบประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

กรณีที่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบตามความในวรรคสอง

ถ้ารัฐมนตรีตามความในวรรคสองมิได้ยื่นงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในกำหนดเวลา ให้ผู้อำนวยการรายงานต่อนายกรัฐมนตรี และอาจพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยรับงบประมาณนั้นตามที่เห็นสมควร

ให้หน่วยรับงบประมาณแนบรายงานสถานะเงินนอกงบประมาณไปพร้อมกับคำขอจัดตั้งงบประมาณ เพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

ให้หน่วยรับงบประมาณมอบหมายให้ผู้บริหารระดับสูงผู้หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณนั้น

มาตรา ๑๔ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานอื่นของรัฐ และจังหวัดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๑๕ ให้หน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๖ ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

หมวด ๔

การเสนองบประมาณรายจ่าย

มาตรา ๑๗ งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

(๑) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้วปีปัจจุบันปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย และปีที่ประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าเป็นระยะเวลาสามปี

(๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(๔) คำอธิบายเกี่ยวกับนโยบาย กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๕) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์

- (๖) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (๗) รายงานเกี่ยวกับการเงินของหน่วยรับงบประมาณ
- (๘) รายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณใน
ปีงบประมาณก่อนของหน่วยรับงบประมาณ
- (๙) รายงานสถานภาพการดำเนินงานและการใช้จ่ายของกองทุนและทุน
หมุนเวียน
- (๑๐) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้
เพิ่มเติม
- (๑๑) รายงานการรับจ่ายเงินนอกงบประมาณหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อ
ช่วยราชการ
- (๑๒) แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ
หน่วยรับงบประมาณ
- (๑๓) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- มาตรา ๑๘ ในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ถ้าประมาณการ
รายรับ ประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่าย
ทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลง
วิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง
- มาตรา ๑๙ ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือ
นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจ
เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึง
ได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย
- การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

หมวด ๕

การใช้รายจ่ายและโอนงบประมาณรายจ่าย

มาตรา ๒๐ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทัน
ปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้
ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี

มาตรา ๒๑ การใช้รายจ่ายสำหรับหน่วยรับงบประมาณ เว้นแต่หน่วยงานของ
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในแต่ละ

รายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

ระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
การใช้รายจ่ายเงินงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีน
มาตรา ๒๒ รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยรับงบประมาณใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(๑) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(๒) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะ
มีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

มาตรา ๒๓ รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๒ (๒) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ให้หน่วยรับงบประมาณที่ได้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งจัดทำรายงานการโอนให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นรายไตรมาส

รายจ่ายรายการต่างๆที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรงหรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้นๆ เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีนจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันก็ได้

มาตรา ๒๔ งบประมาณรายจ่ายอุดหนุนให้แก่บุคคล องค์กรหรือองค์การที่ไม่ใช่หน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ โดยให้จัดสรรผ่านหน่วยรับงบประมาณและให้หน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ติดตามผลการใช้จ่าย

หมวด ๖
การควบคุมงบประมาณ

มาตรา ๒๕ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) กำหนดหลักการบัญชีภาครัฐและจัดให้มีการประมวลบัญชีเพื่อจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดิน
- (๒) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง
- (๓) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงิน วิธีการเบิกจ่ายเงิน อัตราการจ่าย และหลักเกณฑ์อื่นของผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าซื้อบ้านข้าราชการ ค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือค่าที่อยู่อาศัยของข้าราชการ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เบี้ยประชุมกรรมการ เงินเดือนระหว่างลาของข้าราชการ เงินสวัสดิการจากทางราชการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (๔) กำหนดและกำกับดูแลระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้
- (๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับเงินทดรองราชการ

มาตรา ๒๖ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอรายงานการเงินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงานการเงินของแผ่นดิน และเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร รวมทั้งให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่างๆ ของหน่วยรับงบประมาณ

เพื่อประโยชน์แห่งวรรคก่อน ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

มาตรา ๒๗ ยกเว้นกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะได้รับอนุมัติการจัดสรรงบประมาณแล้ว

รายจ่ายใดมีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอนผู้อำนวยการจะกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินโดยไม่ต้องขออนุมัติการจัดสรรงบประมาณก็ได้

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อนนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีต่อไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเผื่อขาด เสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณานุมัติการก่องหน้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการ กำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน และมีใช้กรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันตามพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับ การจัดสรรงบประมาณ หรืออนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่องหน้ผูกพันเกินกว่าหรือ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

มาตรา ๒๘ การก่องหน้ผูกพันที่เป็นการกั๊ยมเงิน หรือการค้าประกันใดที่เป็น การก่องหน้สาธารณะให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการ บริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา ๒๙ บรรดาเงินที่หน่วยรับงบประมาณได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะ ได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจาก การให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้หน่วยรับงบประมาณที่ได้รับ เงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

หน่วยรับงบประมาณใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณนั้นใช้ จ่ายในกิจการของหน่วยรับงบประมาณในทางที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ หรือได้รับเงินที่เกิด จากทรัพย์สิน ซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของหน่วยรับงบประมาณนั้น ให้ หน่วยรับงบประมาณนั้นจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ ตามระเบียบที่ กระทรวงการคลังกำหนดและไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีหน่วยรับงบประมาณได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับ รัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การ ระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่หน่วยรับ งบประมาณได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนด เป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้หน่วยรับงบประมาณที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงิน นั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถาน อื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
 (๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น
 การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับกับหน่วยรับงบประมาณที่ตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานกำหนดให้เงินที่ได้รับมานั้นเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานนั้น

มาตรา ๓๐ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่อื่นใดของรัฐ ผู้ใดของหน่วยรับงบประมาณกระทำการก่อหนี้ผูกพัน หรือจ่ายเงิน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอม อนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ ที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดชอบทางอาญาซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำ หรือผู้ยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้จำนวนเงินที่หน่วยรับงบประมาณได้ จ่ายไป หรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใดๆ ให้แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น

บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ ที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวรรคก่อน จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนตามความในวรรคก่อนเช่นกัน เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริต ไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบดังกล่าว

ความในวรรคแรกไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่อื่นใดของรัฐ ซึ่งได้ทักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือแล้วว่าการที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ

มาตรา ๓๑ การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่ปีงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังให้เบิกเหลือในปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณีๆ ไป

มาตรา ๓๒ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินอุดหนุนราชการได้

มาตรา ๓๓ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามความในวรรคก่อน เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้กระทรวงการคลังทำรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภา

มาตรา ๓๔ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำรายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้งบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

ให้สำนักงบประมาณติดตามผล ประเมินผล และรายงานผลดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๕ การปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. . . . ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๖ บรรดา กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้มีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการแก้ไขให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับนี้ การแก้ไขกฎ ระเบียบและหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปี

มาตรา ๓๗ บรรดากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไประหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้
