



กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ
ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

นายณัฐวุฒิ ใสวิฑูรี หลาวทอง

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2563

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ
ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

โดย

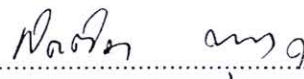
นายณัฐวุฒิ ใสวิฑูรณ์ หลาวทอง

รหัสประจำตัว 63-12-18

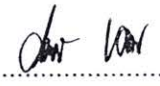
สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ
ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

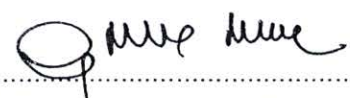
อาจารย์ที่ปรึกษา :


.....
(อาจารย์กิตติมา บุนนาค)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :


.....
(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12


.....
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ** : นายณัฐพฤทธิ์ หลาวทอง
 นักศึกษาศาสนาชั้นพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
 สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12
- ชื่อหัวข้อเอกสาร** : กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตาม
 ยุทธศาสตร์ชาติ
- อาจารย์ที่ปรึกษา** : อาจารย์กิตติมา บุณนาค
- อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม)** : อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ

จากการศึกษาเรื่อง “กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580) และการจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยได้นำแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ แนวคิดการบริหารและการติดตามงบประมาณพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ตลอดจนกฎหมายงบประมาณที่เกี่ยวข้องพบว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้รัฐจัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2580) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดเป็นรูปธรรมผ่านกระบวนการทางงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารหรือการใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามการบริหารงบประมาณ แต่กลไกดังกล่าวย่อมไม่เกิดผล

หากไม่มีกฎหมายรองรับเพื่อบังคับใช้องค์กรต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น กฎหมายงบประมาณจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการงบประมาณตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติการบริหารหรือการใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักการและลักษณะของระบบงบประมาณแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในมาตรา 142 โดยกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยรัฐบาลต้องแสดงสาระความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ประกอบกับมีการปรับปรุงกฎหมายด้านงบประมาณ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีบทบัญญัติหลายมาตราที่บัญญัติสอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญเพื่อขับเคลื่อนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการกำหนดให้รายละเอียดคำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งว่างบประมาณรายละเอียดที่ขอตั้งนั้นต้องแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนบูรณาการนั้นจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารวิชาการตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ รัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12 เรื่อง “กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตาม ยุทธศาสตร์ชาติ” ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์กิตติมา บุณนาค อาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม) ในการให้ความรู้ ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำเอกสารวิชาการจนเกิดความสมบูรณ์และ สามารถที่จะนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้ และขอขอบคุณบุคลากรกลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา การจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณในการร่วมระดมสมอง (Brainstorming) เพื่อนำข้อมูล มาประกอบการจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมอบรมทุกท่านที่ให้กำลังใจ รวมทั้ง เจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าผู้รับผิดชอบดูแลหลักสูตรที่อำนวยความสะดวกและให้คำแนะนำ ในการจัดทำรูปเล่มเอกสารวิชาการ จนทำให้เอกสารวิชาการฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

นายณัฐฤทธิ์ หลาวทอง
นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12
สถาบันพระปกเกล้า
พฤศจิกายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2. วัตถุประสงค์การศึกษา	4
1.3. ขอบเขตการศึกษา	4
1.4. นิยามศัพท์	4
1.5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1. แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	6
2.2. แนวคิดการบริหารและติดตามงบประมาณ	8
2.3. พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560	9
2.4. กฎหมายงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ	11
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	15
3.1. ขอบเขตการศึกษา	15
3.2. วิธีการศึกษา	16
3.3. ประชากรในการศึกษา	16
3.4. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	16
3.5. ระยะเวลาในการศึกษา	17

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	18
4.1 ความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) และการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในต่างประเทศ	18
4.2 กระบวนการงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ	26
4.3 กฎหมายด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ	42
4.4 การประชุมระดมสมอง (Brainstorming) ของบุคลากรกลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ	56
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	62
5.1 สรุปผลการศึกษา	62
5.2 อภิปรายผล	63
5.3 ข้อเสนอแนะ	65
บรรณานุกรม	
ประวัติของผู้ศึกษา	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	
เปรียบเทียบยุทธศาสตร์ชาติของไทยกับต่างประเทศ	24

สารบัญแผนภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 1	หลักคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	8
แผนภาพที่ 2	ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ/แผนแม่บท/ยุทธศาสตร์การจัดสรร	30
แผนภาพที่ 3	ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	31
แผนภาพที่ 4	การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	31
แผนภาพที่ 5	โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์	33
แผนภาพที่ 6	งบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	36
แผนภาพที่ 7	การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินตามพระราชบัญญัติการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560	39
แผนภาพที่ 8	การรายงานข้อมูลผลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ โดยใช้ระบบ EMENSCR	40
แผนภาพที่ 9	โครงสร้างระบบติดตามประเมินผล และแผนการปฏิรูปประเทศ โดยใช้ระบบ EMENSCR	41
แผนภาพที่ 10	กระบวนการงบประมาณ	41
แผนภาพที่ 11	ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	51
แผนภาพที่ 12	ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	52

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นที่มาในการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีวิสัยทัศน์ประเทศไทย คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อนำพาประเทศไทยไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุขและตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในการพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของคนไทย สังคม มีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง 2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและเสมอภาคทางสังคม 5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ 6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ”

จากการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวข้างต้น ส่งผลต่อกระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน การบริหารงบประมาณ และการติดตามการบริหารงบประมาณ กล่าวคือ

การจัดทำงบประมาณจะต้องมีการวางแผนงบประมาณจะต้องสร้างความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล เป้าหมายในระดับชาติ เศรษฐกิจในภาพรวม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เข้ากับแผนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง หน่วยรับงบประมาณที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ ต้องศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ หรือนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ทราบว่ามีความเชื่อมโยงใดเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ โดยจัดทำคำขอรับงบประมาณให้สอดคล้อง และสนับสนุนแนวนโยบายระดับชาติ และแสดงความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติและแผนอื่น ๆ ในแบบคำขอ เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว สำนักงบประมาณจะทำร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา

การอนุมัติงบประมาณ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาออกเป็นสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนของวุฒิสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างดังกล่าวใน 3 วาระ ได้แก่ วาระที่ 1 รับหลักการ วาระที่ 2 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หากสภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นต่อวุฒิสภาพิจารณาโดยการพิจารณาจะแบ่งออกเป็นสามวาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการพิจารณาของรัฐสภาจะต้องให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายการให้บริการแต่ละผลลัพธ์หรือผลผลิต

การบริหารงบประมาณ เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จะต้องเน้นการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้กับหน่วยรับงบประมาณ ภายใต้หลักการที่ว่า หน่วยรับงบประมาณมีดุลยพินิจในการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น แต่ต้องรับผิดชอบการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจให้การบริการจัดการงบประมาณดังกล่าวจะดำเนินการควบคู่ไปกับการผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ

การติดตามการบริหารงบประมาณ การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติจะมีระบบการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ และการตรวจสอบของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ โดยหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามแผนแม่บทยุทธศาสตร์ รวมทั้งจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนแม่บทโดยหน่วยงานของรัฐ อาจทบทวน หรือปรับปรุงแผนปฏิบัติการของหน่วยงานให้รองรับการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ พัฒนาโครงสร้าง งบประมาณ พัฒนากฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ระบบเครือข่าย ข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบของหน่วยงาน และอัตรากำลังให้เหมาะสม

ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีการปรับเปลี่ยนให้เชื่อมโยงและสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นแผนสำหรับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล แผนยุทธศาสตร์ชาติมีกรอบระยะเวลา 20 ปี ซึ่งการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวเพื่อให้สามารถถ่ายทอดการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติตามช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมต่อเนื่อง โดยเน้นการบูรณาการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุยัง

เป้าหมายที่กำหนดไว้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 142 ได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ จึงทำให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 กำหนดให้ ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน ซึ่งหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก็ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้วย โดยรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและสนับสนุน นอกจากนี้ ในมาตรา 10 ยังกำหนดให้ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแผนแม่บทดังกล่าวมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามรวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หมวด 2 ลักษณะของงบประมาณ มาตรา 10 กำหนดให้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีเอกสารประกอบ โดยมีรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ มาตรา 16 กำหนดให้ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนบูรณาการจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ในหมวด 4 การจัดทำงบประมาณ มาตรา 23 กำหนดให้การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณารายรับและฐานทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ส่วนที่ 2 การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ มาตรา 19 กำหนดให้ การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

ดังนั้น ผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่าในการศึกษากระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณของประเทศในอนาคต หากไม่มีทิศทางในการศึกษาและติดตามการบริหารงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ จะส่งผลทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรค จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะก่อให้เกิดประโยชน์กับกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผล การรับ การจ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) และการจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษากระบวนการการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

3. ขอบเขตการศึกษา

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษาศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) และการจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ และนำมาศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการอธิบายในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) รายละเอียดเนื้อหาสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้เทคนิคการรวบรวมข้อมูลจากการประชุมระดมสมองและลักษณะการวิจัยเชิงพรรณนา

3.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา

งานวิชาการ เรื่อง กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ใช้ระยะเวลาในการศึกษา จำนวน 6 เดือน คือ ระหว่างเดือนมีนาคม 2563 ถึงเดือนสิงหาคม 2563

4. นิยามศัพท์

กฎหมายด้านงบประมาณ หมายถึง มาตรา 65 และมาตรา 142 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 มาตรา 10 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 และมาตรา 269 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 มาตรา 16 มาตรา 19 และมาตรา 23 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และมาตรา 19พระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ยุทธศาสตร์ชาติ หมายถึง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนความสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-

2580) และการจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ และความเชื่อมโยงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

5.2 สามารถนำผลการศึกษามาพัฒนาการจัดทำเอกสารวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้ในคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนเผยแพร่แก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา “กระบวนการงบประมาณเพื่อติดตามให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ” ผู้ศึกษาจะต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำหลักวิชาการและแนวคิด มาปรับประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องดังกล่าว โดยมีหลักวิชาการและแนวคิด ดังนี้

1. แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
2. แนวคิดการบริหารและการติดตามงบประมาณ
3. พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560
4. กฎหมายงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

2.1 แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) โดยมีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ เพื่อสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ และมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมรายละเอียดในการใช้จ่าย นอกจากนี้ยังเป็นระบบที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้คำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

2.1.1 การมุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ จนถึงเป้าหมายของกระทรวง และหน่วยงาน โดยมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับ ดังนี้

1) เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งรัฐบาลในฐานะเป็นผู้บริหารประเทศจะมีการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ และใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

2) เป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลลัพธ์ที่กระทรวงประสงค์ให้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของกระทรวง เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวงซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจบรรลุผลสำเร็จได้จากการดำเนินงานของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมมือกันดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการ ดังนั้น เป้าหมายการให้บริการกระทรวงก็เช่นเดียวกัน

อาจบรรลุผลสำเร็จได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในกระทรวง หรือต้องร่วมมือกันหลาย ๆ หน่วยงานในกระทรวง

3) เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ผลลัพธ์ที่หน่วยงานประสงค์ให้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งจะต้องเชื่อมโยงและสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยจะต้องเกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดทำผลผลิตหรือให้บริการของหน่วยงานแก่ประชาชนหรือบุคคลภายนอก ซึ่งผลผลิตที่หน่วยงานดำเนินการจัดทำจะต้องมีตัวชี้วัดที่แสดงในหลายมิติ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

2.1.2 การมุ่งเน้นหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นระบบที่เน้นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล กล่าวคือ

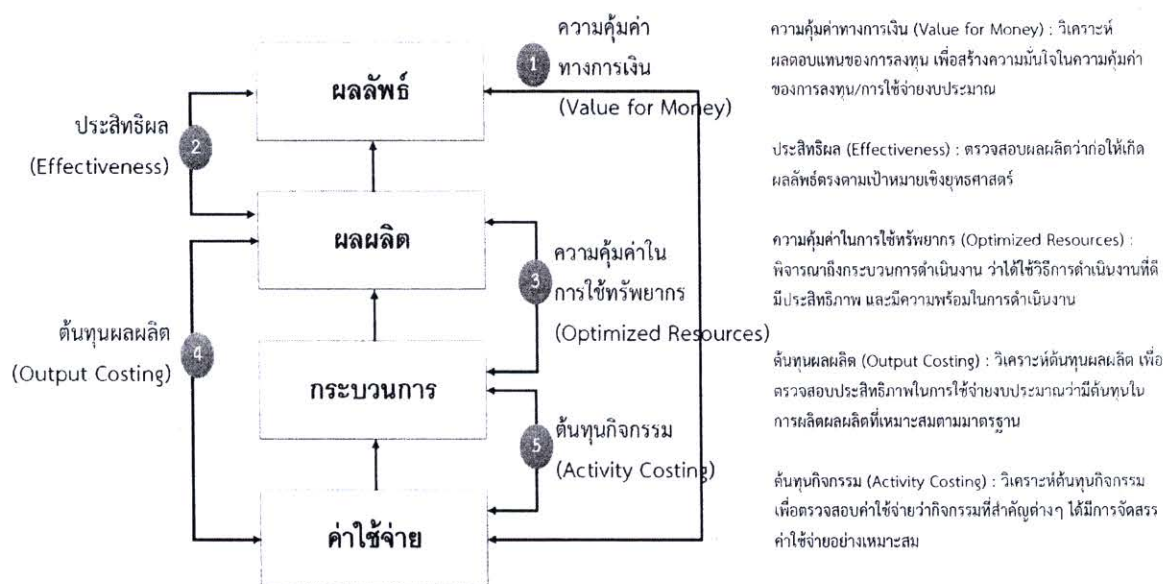
1) มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละระดับไว้ชัดเจน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ชัดเจนตั้งแต่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ดำเนินการจัดทำให้แก่ประชาชนหรือบุคคลภายนอก

2) มีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการติดตามและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานว่าการปฏิบัติงานได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ระบบงบประมาณแบบใหม่ได้กำหนดให้มีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการบริหารงานของผู้ที่รับผิดชอบ นอกจากนั้นกำหนดให้มีการรายงานผลใน 2 รูปแบบ คือ (1) การรายงานทางการเงิน และ (2) การรายงานผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2.1.3 การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ มุ่งเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนด รวมทั้งการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับ เพื่อบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะต้องส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น โดยระบบงบประมาณแบบใหม่ได้ผ่อนคลาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานผู้ปฏิบัติมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น และเพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ กระทรวง และหน่วยงานควรต้องมีมาตรฐานการจัดการทางการเงินด้วย

2.1.4 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล มีกิจกรรมที่อยู่นอกระบบงบประมาณ (Extra Budgetary) รวมถึงเงินนอกงบประมาณที่หน่วยงานได้รับมาจากแหล่งอื่น ๆ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตลอดจนเงินรายได้ของหน่วยงานยังไม่ได้ถูกรวบรวมเข้ากับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การนำกิจกรรมและเงินนอกงบประมาณดังกล่าวมาพิจารณาร่วมกันกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยแล้ว จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์และรัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

2.1.5 การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นการขยายภาพของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กว้างขึ้น โดยนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในระยะ 3 ปีข้างหน้า ซึ่งจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ระบบการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง มิใช่เพียงการพยากรณ์ค่าใช้จ่ายในอนาคตเท่านั้น แต่จะเป็นกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญในวงจรของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ, ม.ป.ป., น. 2-3 – 2-4)



แผนภาพที่ 1 : หลักคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
ที่มา : สำนักงบประมาณ, 2561, ออนไลน์

2.2 แนวคิดการบริหารและการติดตามงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ และการติดตามงบประมาณ หมายถึง การจัดทำระบบการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การบริหารงบประมาณภาครัฐ หมายถึง การบริหารเงินงบประมาณให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด การบริหารงบประมาณในภาครัฐ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้ จะมีความเกี่ยวข้องกับการอนุมัติเงินประจำงวด โดยสำนักงบประมาณจะอนุมัติงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ การเบิกจ่ายงบประมาณกระทำโดยกรมบัญชีกลาง และการจ่ายงบประมาณจะเกิดขึ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ การบริหารงบประมาณยังเกี่ยวข้องกับการกันเงินเหลือปีซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถจะใช้เงินได้ทันปีงบประมาณ

2.2.1 การบริหารงบประมาณ ตามปกติสำนักงบประมาณจะอนุมัติเงินประจำงวดให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณจะวิเคราะห์ค่าขอเงินประจำงวดที่หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจส่งเข้ามาตามหมวดรายจ่ายทั้ง 7 หมวด ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว

ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น สำนักงานงบประมาณจะต้องตรวจสอบก่อนที่จะอนุมัติเงินประจำงวด มีขั้นตอนการพิจารณาค่อนข้างละเอียดและใช้เวลามากกว่าขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ หลังจากสำนักงานอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ไบอุมัติเงินประจำงวดจะผ่านไปยังหน่วยงานของรัฐ กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยหน่วยงานของรัฐจะนำไบอุมัติเงินประจำงวดที่ได้รับจากสำนักงานงบประมาณเพื่อทำการเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลางต่อไป

2.2.2 การติดตามงบประมาณ เป็นการพิจารณาว่าการบริหารงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ จำแนกเป็น 3 ประเด็น คือ

- 1) การติดตามการนำงบประมาณไปปฏิบัติ
- 2) การประเมินผลของงานและโครงการเมื่อแล้วเสร็จ
- 3) การตรวจสอบในการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบวิธีของหน่วยงาน

2.2.3 การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ จำแนกเป็น 3 ประเด็น คือ

1) การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยพิจารณาทบทวนผลผลิตและผลลัพธ์จริงของโครงการเปรียบเทียบกับเป้าหมาย ตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินโครงการในลักษณะเดียวกัน

2) การติดตามผล โดยติดตามผลการดำเนินงานของแต่ละงาน/โครงการ ตลอดปีงบประมาณโดยอาศัยระบบรายงาน พิจารณาจากแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละงาน/โครงการ และรายละเอียดเกี่ยวกับความก้าวหน้าของงานในแต่ละกิจกรรมเปรียบเทียบกับแผน

3) การประเมินผลระหว่างดำเนินงาน เพื่อพิจารณาโดยการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการ การเลือกโครงการเพื่อประเมินผลจะพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้น รายงานการประเมินผลประเภทนี้จะมิข้อเสนอแนะตั้งแต่การระบุดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพของต้นทุนและการแก้ไขหรือแม้กระทั่งการให้เร่งรัดชะลอ หรือยกเลิกโครงการ (สำนักงานงบประมาณ, 2544, น. 5 - 8)

2.3 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ สรุปลสาระสำคัญได้ ดังนี้

2.3.1 หน้าที่ของหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ดังนี้

1) ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา 5 วรรคสอง)

2) ให้ความร่วมมือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะเลขานุการ ฯ ในการประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 (มาตรา 22 (3))

3) รายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายในเวลาและตามรายการที่กำหนด (มาตรา 24)

4) ปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแม่บทยุทธศาสตร์ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย (มาตรา 10 วรรคสาม)

5) ดำเนินการแก้ไขกรณีความปรากฏว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐ ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท (มาตรา 26)

2.3.2 การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผล ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ดังนี้

1) การจัดทำรายงาน ดังนี้

(1) รายงานผลการดำเนินการประจำปี ตามมาตรา 24 ต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายในเวลาและตามรายการที่กำหนด โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 23 วรรคสอง และรัฐสภาทราบ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากหน่วยงาน ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุ ความก้าวหน้าของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย

(2) รายงานเป็นการเฉพาะเรื่อง ตามมาตรา 24 วรรคสาม ในกรณีมีเหตุอันควร รายงานให้รัฐสภาทราบเป็นการเฉพาะเรื่อง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านที่เกี่ยวข้องรายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเสนอรัฐสภาเป็นการเฉพาะเรื่องได้

2) การตรวจสอบ ดังนี้

(1) การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีตรวจสอบจากรายงานประจำปีแล้วพบว่าหน่วยงานไม่ดำเนินการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร สามารถส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

(2) การตรวจสอบของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติกรณีที่ความปรากฏว่าการดำเนินการของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท ตามมาตรา 26 คือ (ก) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งหน่วยงานให้ดำเนินการปรับปรุงและแจ้งกลับมาภายใน 60 วัน และ (ข) แจ้งหน่วยงานให้ดำเนินการปรับปรุงและแจ้งกลับมาภายใน 60 วัน แต่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รายงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาสั่งการ หากหน่วยงานของรัฐยังไม่ดำเนินการ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560)

2.4 กฎหมายงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

2.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

หมวด 6 แนวนโยบาย แห่งรัฐ

“มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ เกิดการผลักดันไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สาระในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง”

หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

“มาตรา 142 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี งบประมาณ ต้องความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ”

หมวด 8 คณะรัฐมนตรี

“มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับ หน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ”

บทเฉพาะกาล

“มาตรา 270 ให้วุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ เร่งรัดการ จัดทำ และดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ”

“มาตรา 275 ให้คณะรัฐมนตรี จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ให้แล้วเสร็จ ภายใน 120 วัน นับแต่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 ปี นับแต่วัน ที่กฎหมายใช้บังคับ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 17, น. 41, น. 47, น. 87 และ น. 89)

2.4.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผล การรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น สรุปลักษณะสำคัญ ได้ดังนี้

1) บททั่วไป

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการประเมินผลและรายงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 6) โดยหน่วยงานรับงบประมาณจะต้องใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างเคร่งครัด (มาตรา 7) โดยพระราชบัญญัตินี้ จำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายเป็น งบประมาณรายจ่ายกลาง งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ งบประมาณรายจ่ายบุคลากร งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน

งบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ภาครัฐ งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังและงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย (มาตรา 14) ทั้งนี้ สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลัก โดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี งบประมาณการรายได้ เงินงบประมาณรายจ่ายและวิธีการ และวิธีการเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือการจัดการในกรณีที่งบประมาณการรายได้สูงกว่าวงเงินงบประมาณ เป็นต้น (มาตรา 24)

2) การจัดทำงบประมาณ

2.1) การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานรับงบประมาณ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานรับงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ (มาตรา 25) ทั้งนี้ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ ให้หน่วยงานข้างต้นทำหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ โดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 28)

2.2) การก่องหนผู้กพนงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยงานรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (มาตรา 26)

2.3) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบบูรณาการซึ่งกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา 16) ในการจัดทำแผนงานบูรณาการเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด (มาตรา 31 และมาตรา 32)

3) การโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ

กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการโอนงบประมาณ โดยจะโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยงานงบประมาณอื่นไม่ได้ เว้นแต่มีพระราชบัญญัติให้ออนหรือนำไปใช้ได้ มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน และเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ (มาตรา 35)

4) การควบคุมงบประมาณ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานรับงบประมาณ (มาตรา 37) และให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการและภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือตามที่มีการโอน หรือได้รับจัดสรร (มาตรา 39) และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมให้หน่วยรับ

งบประมาณใช้จ่ายงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรร และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทางการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด (มาตรา 38)

5) การจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพัน

หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันได้เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตาม กฎหมายอื่น โดยการจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติเงินจัดสรรจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณก่อนการจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันเว้นแต่เป็นรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายบุคลากรและรายจ่ายอื่นที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันได้โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินจัดสรร และให้ผู้อำนวยการรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่องหน้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่องหน้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป รวมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเผื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่องหน้ผูกพันภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีผลใช้บังคับ (มาตรา 40 และมาตรา 41)

6) การเบิกเงินจากคลัง

การเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใดให้กระทำได้เฉพาะแต่ภายในปีงบประมาณนั้น สำหรับกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังภายในปีงบประมาณให้ขอขยายเวลาการเบิกเงินจากคลังได้เฉพาะกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่องหน้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณและได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว โดยให้ขอขยายระยะเวลาการเบิกเงินจากคลังออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือนของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน (มาตรา 43)

ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่องหน้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้ (มาตรา 42)

7) การประเมินผลและทำรายงาน

7.1) การประเมินผลกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้งบประมาณ และให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลดังกล่าว และให้ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงบประมาณที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชน

ในกรณีที่การประเมินผลสัมฤทธิ์การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัด ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการแก้ไขปรับปรุงภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหากหน่วยงานรับงบประมาณไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามความเห็นสมควร (มาตรา 46, 47 และ 48)

7.2) การรายงานกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีที่สุดและเงินทุนสำรองจ่ายในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวัน

นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (มาตรา 49) และให้หน่วยรับงบประมาณรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่สิ้นสุดรวมทั้งผลการปฏิบัติงานให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายและผลการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (มาตรา 50) ทั้งนี้ ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือ การโอนงบประมาณรายจ่ายแบบบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อรายงานต่อรัฐสภา ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณนั้น (มาตรา 51) (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, น. 14-15)

2.4.3 พระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับวินัยทางการเงินการคลังที่ชัดเจน ครบถ้วน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ และความมั่นคงอย่างยั่งยืนต่อฐานะการเงินและการคลังของประเทศ โดยได้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของรัฐที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เป็นต้น มาบัญญัติรวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียว เพื่อให้มีการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เพื่อให้การศึกษา “กระบวนการงบประมาณเพื่อติดตามให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ” ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ศึกษาจะต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย แนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งการมุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มุ่งเน้นหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มุ่งเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนด การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมงบประมาณ ตลอดจนการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง นอกจากนั้น จะต้องพิจารณาแนวคิดการบริหารและการติดตามงบประมาณ กล่าวคือ การจัดทำระบบการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และยังต้องศึกษาพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณนับเป็นกลไกหลักกลไกหนึ่งที่จะสามารถขับเคลื่อนบริหารภาครัฐให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

การศึกษา เรื่อง “กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ” ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการ การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎี เอกสารข้อเท็จจริง รวมทั้งการประชุมระดมสมองจากผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน นิติกร วิทยากร ในกลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการกำกับและติดตามการบริหารงบประมาณ ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการด้านวิชาการ และด้านกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาความสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561–2580) และการจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ 2) เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ และ 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยวิธีการศึกษามีรายละเอียด ดังนี้

1. ขอบเขตการศึกษา
2. วิธีการศึกษา
3. ประชากรในการศึกษา
4. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
5. ระยะเวลาในการศึกษา

1. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษา เรื่อง “กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ” ผู้ศึกษามุ่งศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561–2580) และการจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ และนำมาศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการอธิบายในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) รายละเอียดเนื้อหาสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้เทคนิคการรวบรวมข้อมูลจากการประชุมระดมสมองและลักษณะการวิจัยเชิงพรรณนา

2. วิธีการศึกษา

กำหนดวิธีการศึกษากระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตาม ยุทธศาสตร์ชาติ ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ เอกสารวิชาการ เอกสารราชการ บทความ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่ได้เคย ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร งบประมาณ เพื่อใช้อธิบายรายละเอียด เนื้อหา และสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและ ติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นตามยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมทั้งดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสารและจากการประชุมระดมสมอง เพื่อสอบถามความคิดเห็นจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง สรุปลงสาระสำคัญได้ดังนี้

1) การศึกษาวิเคราะห์เอกสาร โดยดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร และการทบทวน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตาม ยุทธศาสตร์ชาติ

2) การประชุมระดมสมอง (Brainstorming) สำหรับการประชุมระดมสมองนั้น ได้ดำเนินการจัดประชุมเพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งได้แก่ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน นิติกร วิทยากร ในกลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ โดยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นและสร้างข้อคำถามที่ใช้ในการ ประชุมระดมสมองเกี่ยวกับการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งการประชุมระดมสมองเป็นแนวทางในการศึกษาที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเชิงคุณภาพ (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2546, น. 347-349)

3. ประชากรในการศึกษา

การกำหนดประชากรในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรในกลุ่มงานคณะกรรมการศึกษา จัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ จำนวน 8 คน ประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน จำนวน 1 คน นิติกร จำนวน 4 คน และวิทยากร จำนวน 3 คน

4. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่

1) การทบทวนแนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ศึกษา ทบทวนงานแนวคิดทฤษฎี วิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาถึงความ ถูกต้อง ความเหมาะสม ครอบคลุมเนื้อหา วัตถุประสงค์ แนวทางการศึกษา และดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา

2) การประชุมระดมสมอง (Brainstorming)

การประชุมระดมสมองนั้นได้ดำเนินการจัดประชุมเพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งได้แก่ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน นิติกร วิทยากร ในกลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการเจ้าหน้าที่ติดตามการบริหารงบประมาณ โดยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นและสร้างข้อคำถามที่ใช้ในการประชุมระดมสมองเกี่ยวกับการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

5. ระยะเวลาในการศึกษา

งานวิชาการ เรื่อง กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ใช้ระยะเวลาในการศึกษา จำนวน 6 เดือน มีรายละเอียด ดังนี้

- 1) กำหนดรูปแบบและนำเสนอเค้าโครงการศึกษา เดือนมีนาคม 2563
- 2) ดำเนินการศึกษาและการประชุมระดมสมอง เดือนเมษายน – พฤษภาคม 2563
- 3) สรุปและวิเคราะห์ผลการศึกษา เดือนพฤษภาคม 2563
- 4) นำเสนอผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เดือนสิงหาคม 2563

บทที่ 4 ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ในครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้ทราบความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) การจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ กระบวนการงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ และกฎหมายด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ผลการศึกษามีรายละเอียด ดังนี้

1. ความสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) และการจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ

การศึกษาความสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและการจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ มีรายละเอียด ดังนี้

1.1 ความสำคัญของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

เนื่องจากประเทศไทยยังมีจุดอ่อนในเชิงโครงสร้างหลายด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้นโครงสร้างที่เป็นจุดอ่อนและการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส จึงส่งผลให้ประเทศไทย ต้องเผชิญกับแรงกดดันและความเสี่ยงมากขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่กระแสโลกาภิวัตน์มีความเข้มข้นขึ้น และเป็นโลกไร้พรมแดน โดยที่การเคลื่อนย้ายของประชากร สินค้าและบริการต่างๆ เงินทุน เทคโนโลยี ตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นไปอย่างเสรี ส่งผลให้การแข่งขันในตลาดโลกมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ขณะเดียวกันความเสี่ยงและข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศที่มีความผันผวนรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าเสรีและการดำเนินธุรกิจ รวมถึงกฎเกณฑ์และกฎระเบียบใน สังคมโลกมีความเข้มงวดมากขึ้นในเรื่องของสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และกฎระเบียบต่าง ๆ ทางด้านการเงิน เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องมีการปรับตัวและแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อแก้จุดอ่อนควบคู่ไปกับการสร้างกลไกเชิงรุกเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อแก้จุดอ่อนและเสริมจุดแข็งให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศให้บรรลุซึ่งเป้าหมายการ สร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในการที่จะให้ประเทศไทยมีความมั่นคงในทุก ๆ ด้าน ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีศักดิ์และประเทศสามารถพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, ออนไลน์)

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยเสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานใน

ระยะที่ 2 ของรัฐบาล (พ.ศ. 2558-2559) และกรอบการปฏิรูปในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป) โดยคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยนำนโยบายรัฐบาล จำนวน 11 ด้าน ประเด็นปฏิรูปของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จำนวน 11 ด้าน และประเด็นปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ จำนวน 37 วาระการปฏิรูป มาใช้เป็นกรอบในการจัดทำ และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 2 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป เพื่อจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และคณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ เพื่อจัดทำร่างแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ (Roadmap) ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ซึ่งคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูปได้ดำเนินการยกร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนด มีการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคการเมือง และนักวิชาการ รวมถึงได้พิจารณานำข้อคิดเห็นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ และความคิดเห็นจากภาคประชาชน มาเป็นข้อมูลประกอบการยกร่างยุทธศาสตร์ชาติด้วย (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2559, น. 5-6)

ดังนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการร่วมกันโดยการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมทั้ง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเพื่อบรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 20 ปี การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เป็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสำคัญในด้านต่าง ๆ และกำหนดนโยบายของภาครัฐทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว อาทิ การวิเคราะห์ถึงแนวโน้มการพัฒนาเทคโนโลยีในอนาคต การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การแข่งขันในตลาด การรวมตัวและการตกลงทางการค้า และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งเป็นเป้าหมายใหญ่ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ มีการถ่ายทอดไปสู่แผนในระดับรอง เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับยุทธศาสตร์ ภารกิจ และพื้นที่ ซึ่งรวมถึงพื้นที่พิเศษต่าง ๆ อาทิ เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพื่อให้การพัฒนาประเทศ สามารถดำเนินการได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน บรรลุตามวิสัยทัศน์ประเทศไทยไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์ มีกระบวนการจัดทำดังนี้

1) มีการใช้ข้อมูลความรู้ที่เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เช่น การตรวจสอบสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Scanning) การตรวจสอบพลังอำนาจของชาติ (National Power) การพิจารณาขีดความสามารถของชาติ (National Capability) และการกำหนดเป้าหมายของชาติ (National Interest)

2) วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างรอบด้านทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัด รวมทั้งความเสี่ยงของประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศต่อการเปลี่ยนแปลง

3) การให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน

นอกจากนี้ ได้กำหนดปัจจัยสู่ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

1) สารของยุทธศาสตร์ชาติ (Contents) ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาเป้าหมาย และภาพอนาคตได้อย่างชัดเจน ยอมรับร่วมกัน และมีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์

2) ระบบและกฎหมาย (System and Legal) มีกฎหมายรองรับ มีระบบการติดตาม และประเมินผล และการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

3) กลไกสู่การปฏิบัติ (Implementation) มีประสิทธิภาพ สอดคล้องทุกระดับ

4) การยอมรับของสังคม (Social Acceptance) สาธารณชน และการมีส่วนร่วม และความเป็นเจ้าของร่วมกัน

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกภพ อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องและยั่งยืน บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ คือ (1) “ต่อยอดอดีต” มองรากเหง้าทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม (2) “ปรับปัจจุบัน” เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และ (3) “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต”

3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การพัฒนาคนในทุกด้าน และในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ

4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายสำคัญ คือ การดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อนในการสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ทุกคนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายสำคัญ คือ การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกด้าน ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ

สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ ธรรมภิบาล และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ

6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายสำคัญ คือ การปรับเปลี่ยนภาครัฐโดยยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. ก-ข)

เพื่อให้แนวทางในการพัฒนาและสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่องเหมาะสม และบรรลุเป้าหมายในด้านต่าง ๆ เพื่อนำประเทศไปสู่ความเป้าหมาย “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ได้กำหนดช่วงเวลาการบรรลุเป้าหมายแต่ละระยะ ดังนี้

เป้าหมายในระยะ 5 ปี คือ “เศรษฐกิจและสังคมไทยมีการพัฒนาอย่างมั่นคงและยั่งยืน” มุ่งเน้นในการสร้างสรรค์และพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้ ในกระบวนการผลิตและบริการ เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ

เป้าหมายในระยะ 10 ปี คือ “ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นชาติการค้า มีระบบเศรษฐกิจดิจิทัลที่เข้มข้น ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริการ วิสาหกิจ” การทำให้ประเทศมีระบบเศรษฐกิจที่ดี ต้องให้การสนับสนุนการวิจัยพัฒนา เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับสินค้าและบริการที่มีอยู่แล้ว สามารถต่อยอดไปได้อีก โดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาผสมผสาน

เป้าหมายในระยะ 15 ปี คือ “ประชากรที่มีคุณภาพ มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศ สังคมไทยเป็นสังคมที่เป็นธรรม” การพัฒนาคุณภาพคนทุกช่วงวัยให้มีศักยภาพสูง เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง

เป้าหมายในระยะ 20 ปี คือ “เศรษฐกิจและสังคมพัฒนาอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ระบบราชการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส” เพื่อบรรลุเป้าหมายให้ประเทศไทยมีเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพมากขึ้น โดยการเพิ่มทุนทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน และน้ำ ส่วนการพัฒนาในภาครัฐ สร้างความมั่นคงและเพิ่มความเชื่อมั่นต่อนานาชาติ บริหารระบบราชการให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยการกระจายอำนาจและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพิ่มการใช้ระบบดิจิทัลเป็นช่องทางบริการประชาชน (คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.), 2561, ออนไลน์)

1.2 ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลัก ธรรมภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการ กันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดวิธีการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติในการติดตาม การตรวจสอบ และ

การประเมินผล รวมทั้ง กำหนดมาตรการส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ รวม 6 คณะ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ตลอดจนได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง เพื่อประกอบการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติตามที่ กฎหมายกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับแรกของประเทศไทยตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่ การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ, 2561, ออนไลน์)

สาระสำคัญของยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ด้าน สรุปได้ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติ มั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของ ประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เกราะข อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุก ระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ เทคโนโลยี และ ระบุฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถ รับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและ แก้ไขปัญหาด้าน ความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตใช้กลไกการแก้ไขปัญหา แบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศ เพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนาที่ มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐาน แนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1) “ต่อยอดอดีต” โดยมองกลับไปที่รากเหง้าทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ของประเทศในด้านอื่น ๆ นำมา ประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้สอดรับกับ บริบทของเศรษฐกิจ และสังคมโลกสมัยใหม่ (2) “ปรับปัจจุบัน” เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและขนส่ง โครงสร้างพื้นฐาน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และบริการอนาคต และ (3) “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคู่มือใหม่ รวมถึงปรับ รูปแบบธุรกิจ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด ผสมผสานกับ ยุทธศาสตร์ ที่รองรับอนาคต บนพื้นฐานของการต่อยอดอดีตและปรับปัจจุบัน พร้อมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนจากภาครัฐ ให้ประเทศไทยสามารถสร้างฐานรายได้และการจ้างงานใหม่ ขยายโอกาส ทางการค้าและการลงทุนในเวทีโลก ควบคู่ไปกับการยกระดับรายได้และ การกินดีอยู่ดี รวมถึงการ เพิ่มขึ้นของคนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคน ในประเทศได้ในคราวเดียวกัน

3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ โดยคนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่ดีรอบด้าน และมีสุขภาวะที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักษาศีลธรรม และเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิด ที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสาร ภาษาอังกฤษและภาษาที่ 3 และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกรรม นักคิด ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่ และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง

4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของ ประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อ ส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อ ไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดิน ในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากร ไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมให้เป็นประชากร ที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเอง และทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐ ให้หลักประกันการ เข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อ สิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนา ที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งมิติด้าน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาล และความเป็น หุ่นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายใน และภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน และการ ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามา มีส่วนร่วมในแบบทางตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเป็นการ ดำเนินการบน พื้นฐานการเติบโตร่วมกัน ไม่ว่าจะเส้นทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลทั้ง 3 ด้าน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนเพื่อคนรุ่น ต่อไปอย่างแท้จริง

6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจ แยกแยะบทบาท หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการ ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรม การทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อ การเปลี่ยนแปลงของโลก อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาด ใหญ่ ระบบ การทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับ มาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกัน และเปิดโอกาสให้ ทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และ โปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ และสร้าง จิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่าง ลึ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมี

ความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการ พัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

1.3 การศึกษาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในต่างประเทศ

เนื่องจาก “ยุทธศาสตร์ชาติ” คือกรอบการพัฒนาที่จะนำมาใช้กำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งปกติแล้วการพัฒนาชาติ ล้วนต้องใช้ระยะเวลานาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบ เต็มศักยภาพ และมีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกในการกำหนดทิศทาง การศึกษาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในต่างประเทศ พบว่า

1) ประเทศที่มียุทธศาสตร์ชาติในลักษณะภาพรวม ส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในภูมิภาคตะวันออกกลาง แอฟริกา ลาตินอเมริกา เอเชีย ซึ่งรวมถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น บรูไน เวียดนาม และมาเลเซีย ยุทธศาสตร์ชาติของแต่ละประเทศมีระยะเวลาแตกต่างกัน ส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 10-30 ปี บางกรณี มีการระบุเป้าหมายของประเทศในลักษณะวิสัยทัศน์ (Vision) ระยะยาว และมีแผนที่ครอบคลุมระยะเวลาสั้นกว่า เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนด

2) ประเทศที่ไม่มียุทธศาสตร์ชาติในลักษณะภาพรวม แต่มียุทธศาสตร์เฉพาะด้าน ส่วนใหญ่เป็นประเทศในภูมิภาคยุโรปและอเมริกา ประเทศส่วนใหญ่มีการจัดทำยุทธศาสตร์เฉพาะด้าน เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความมั่นคง สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2560, น. 29) ยกตัวอย่างเช่น

(1) เอสโตเนีย กำหนดเป้าหมายที่จะเป็นซิลิคอนแวลลีย์แห่งยุโรปหรือศูนย์กลางด้านดิจิทัลในภูมิภาค เริ่มจากการวางรากฐานการศึกษาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือไอซีทีให้กับประชาชนทั่วประเทศ

(2) สหราชอาณาจักร ตระหนักถึงความสำคัญในการแก้ปัญหาโลกร้อนและมลพิษ ในสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม ระยะ 25 ปี กำหนดเป้าหมายกำจัดขยะประเภทที่สามารถลดได้ให้หมดไปภายใน ค.ศ. 2050 ขยะพลาสติกประเภทที่ลดได้ภายใน ค.ศ. 2042

การศึกษาเปรียบเทียบยุทธศาสตร์ชาติของไทยกับต่างประเทศ มีรายละเอียดดังตารางที่ 1

ประเทศ	ระยะเวลา/เป้าหมาย	วิธีการ/แนวทาง
ไทย	ระยะเวลา : 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2580) เป้าหมาย : ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง	แนวทาง : 1) <u>ความมั่นคง</u> ประเทศชาติมีความมั่นคงประชาชนมีความสุข 2) <u>การสร้างความสามารถในการแข่งขัน</u> ยกระดับศักยภาพของประเทศให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องและยั่งยืน 3) <u>การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์</u> การพัฒนาคนในทุกด้าน และในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ

ประเทศ	ระยะเวลา/เป้าหมาย	วิธีการ/แนวทาง
		<p>4) การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ดึงพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมขับเคลื่อนในการสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม</p> <p>5) การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกด้าน และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ</p> <p>6) การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม”</p>
มาเลเซีย	<p>ระยะเวลา : 30 ปี (2534-2563)</p> <p>เป้าหมาย : ทำให้ประชากรมีรายได้ต่อหัว USD 15,000/ปี ภายในปี 2563 ซึ่งจะถือเป็นการพามาเลเซียให้ก้าวไปเป็นประเทศรายได้สูง</p>	<p>วิธีการ :</p> <p>“เปลี่ยนจากการพึ่งพาแรงงานต่างชาติมาเป็นอุตสาหกรรมฐานความรู้ และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการลงทุน”</p> <p>นโยบายและแนวทาง : 4 หัวข้อหลัก ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) หนึ่งมาเลเซีย ประชาชนมาก่อน และปฏิบัติทันที 2) โปรแกรมปฏิรูปการปกครอง ที่จะปรับปรุงการทำงานของภาครัฐให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพ 3) ปฏิรูปเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มรายได้ กระจายรายได้ให้ครอบคลุม และสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืน 4) แผนมาเลเซียฉบับที่ 10 (2554-2558) มุ่งเน้นเป็นประเทศ ที่มีรายได้สูง ผ่านการกระจายงบประมาณเป็นสัดส่วนเพื่อผลักดันประเทศ เพื่อให้การลงทุนและการบริโภคของทั้งเอกชนและภาครัฐเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับการส่งออกและนำเข้า และการขาดดุลลดลง
สิงคโปร์	<p>ระยะเวลา : 10 ปี (2553-2563)</p> <p>เป้าหมาย : มีความสามารถทางเศรษฐกิจภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลก ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ทำให้ประชาชนทุกรุ่นเป็นผู้บุกเบิกสำหรับรุ่นถัดไป 2) ประชาชนต้องมีความเชี่ยวชาญ และมีใจรักที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ 3) ธุรกิจต้องมีนวัตกรรมใหม่และพร้อมที่จะปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลง 4) เชื่อมโยงกับประเทศอื่น ๆ 5) ภาครัฐต้องตอบสนองอย่างคล่องตัว รวดเร็ว และทั่วถึง 	<p>วิธีการ :</p> <p>“สนับสนุนให้คนรุ่นใหม่มีทักษะที่เชี่ยวชาญ มีใจรักในการทำสิ่งใหม่สร้างบรรยากาศประเทศให้มีชีวิตชีวาและเชื่อมโยงกับโลกภายนอกอยู่เสมอ”</p> <p>แนวทาง : 5 หัวข้อหลัก ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) สร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้แน่นแฟ้นและหลากหลายยิ่งขึ้น 2) สร้างความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องในเชิงลึก 3) เพิ่มศักยภาพของธุรกิจ กระตุ้นการลงทุนในส่วนที่ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ 4) คิดค้นปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อสร้างอุตสาหกรรมใหม่หรือเพิ่มคุณภาพให้อุตสาหกรรมเดิม

ประเทศ	ระยะเวลา/เป้าหมาย	วิธีการ/แนวทาง
		5) พัฒนาเมือง ให้สามารถดึงดูดสิ่งใหม่ ๆ และโอกาสดี ๆ ที่เป็นประโยชน์กับประเทศได้
ไต้หวัน	ระยะเวลา : 10 ปี (2551-2561) เป้าหมาย : สร้างประเทศที่มีความสุข ความปรองดอง และการพัฒนาอย่างยั่งยืน	วิธีการ : มุ่งเน้นการวิจัยเทคโนโลยีที่มีมูลค่าให้มีความสำคัญกับธรรมชาติและวัฒนธรรม สร้างระบบสวัสดิการที่มั่นคง แนวทาง : 1) การเพิ่ม Gross National Happiness (GNH) ดัชนีแห่งความสุขของประชาชนไต้หวันให้สูงขึ้น 3) การเปิดเสรีและการสร้างสรรค์นวัตกรรม เพื่อเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนได้สะดวกขึ้น 3) พัฒนาศักยภาพไต้หวันโดยอาศัย Soft Power หรือในด้านของการส่งออกสินค้าทางวัฒนธรรม 4) การสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีไปพร้อมกับการขยายตลาด
บรูไน	ระยะเวลา : 30 ปี (2551-2578) เป้าหมาย : 1) พัฒนาระบบการศึกษาและสร้างแรงงานที่มีทักษะขั้นสูง 2) ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ 3) สร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืน มีเป้าหมายเพื่อก้าวขึ้นไปเป็น ใน 10 ของประเทศที่มี GDP สูงที่สุดในโลก ภายในปี 2578 (จากปัจจุบันอยู่อันดับที่ 30)	วิธีการ : “ให้ความสำคัญกับการศึกษาธุรกิจขนาดกลาง และขนาดเล็ก เสริมสร้างความแข็งแกร่งของอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่พลังงาน” แนวทาง : 1) ให้การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างรากฐานเพื่อพัฒนาประเทศ 2) ให้ความสำคัญกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก เพราะจะเป็นกลไกพื้นฐานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ผ่านการจ้างงานและกระจายรายได้ 3) พัฒนาการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบยุทธศาสตร์ชาติของไทยกับต่างประเทศ
ที่มา : คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.), 2561, ออนไลน์

2. กระบวนการงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

งบประมาณมีความสำคัญต่อประเทศในฐานะที่เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน เศรษฐกิจ และการเจรจาต่อรองในทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐสภาในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณ และฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลในฐานะผู้บริหารราชการแผ่นดิน ประเทศไทยส่วนใหญ่จะปรับปรุงและพัฒนาระบบงบประมาณหรือหลักการ

จัดทำแผนงานและแผนเงินงบประมาณของประเทศให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เช่น ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting System) ที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินมากเกินไปที่ได้รับอนุมัติและเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามรายการที่กำหนดไว้โดยเข้มงวด ระบบงบประมาณแบบแผน (Program Budgeting or Planning Programming Budgeting System : PPBS) ที่เน้นการวางแผนระยะยาว โดยใช้โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) เป็นเครื่องมือแสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุในรอบปีงบประมาณหนึ่ง ๆ กับกิจกรรมที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBBS) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measures) ทั้งที่เป็นผลผลิต หมายถึง สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่ทำโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้และเป็นผลลัพธ์ ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ที่จะได้จากผลผลิตและผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม มากกว่าการควบคุมรายการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเข้มงวด (นิโสรยา แวหะยี, 2557, น. 157-158)

สำนักงานงบประมาณได้มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากระบบงบประมาณแบบแผนงาน เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณ การบริหารจัดการงบประมาณสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้ตามเป้าหมายที่กำหนด และจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับผลงาน (Performance) ของหน่วยงานภาครัฐในการนำส่งผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนด เป้าหมายการบริการกระทรวง ยุทธศาสตร์กระทรวง เป้าหมายการให้บริการ หน่วยงานแผนยุทธศาสตร์ ผลผลิต/โครงการและกิจกรรม และดำเนินการบริหารงานตามแผนกลยุทธ์ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด เพื่อสนับสนุนเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบ ดังนั้น การที่จะจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับผลงาน (Performance) ของหน่วยงานภาครัฐ ในการนำส่งผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล จึงจำเป็นที่จะต้องมีการติดตามประเมินผล เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐอันเป็นสารสนเทศที่สำคัญในกระบวนการบริหารงบประมาณ และการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับผลงาน (Performance) ของหน่วยงานภาครัฐในการนำส่งผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ (สมาร์ท บุญจันทร์, 2561, ออนไลน์)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก ดังนี้ (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2557, น. 86-88)

1) มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้กำหนดเป้าหมายความสำเร็จในแต่ละระดับอย่างชัดเจน คือ

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่รัฐบาลหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศตามที่ได้แถลงเป็นนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการแปลงนโยบายของรัฐบาลที่เป็นนามธรรมให้มาอยู่ในรูปของแผนปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

เป้าหมายการให้บริหารของกระทรวง หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่กระทรวงต้องการให้เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคม ซึ่งจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการก็ได้ แต่การกำหนดเป้าหมายการให้บริการกระทรวงจะต้องชัดเจนสามารถวัดผลสำเร็จได้ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลาและค่าใช้จ่าย

เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานหรือการจัดทำผลผลิตของหน่วยงานภายใต้กระทรวง ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กระทรวงและยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการกำหนดผลผลิต โครงการ หรือกิจกรรมของหน่วยงาน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย โดยหน่วยงานต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวัดผลการดำเนินงาน

2) เน้นหลักธรรมาภิบาล หรือหลักกิจการบ้านเมืองที่ดี ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริหารของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน มีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงาน เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยรูปแบบของรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติการ (Performance Report) และรายงานด้านการเงิน (Financial Report) ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น มีการผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้สามารถบรรลุสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

4) เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ นอกจากหน่วยรับงบประมาณจะต้องแสดงแผนงานและงบประมาณอย่างละเอียดแล้ว ในการจัดทำงบประมาณจำเป็นต้องนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมด้วย เนื่องจากจะช่วยให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ลดความซ้ำซ้อนของการจัดสรรงบประมาณและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

5) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางเป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปี ล่วงหน้าจากการค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสำหรับแผนงานต่าง ๆ ซึ่งทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตจะสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน โดยที่การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายจะดำเนินการทั้งจากระดับนโยบาย (Top Down) โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล และจากระดับหน่วยงาน (Bottom Up) ภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1+2 ปี

2.1 การจัดทำงบประมาณ

ประเทศไทยในอดีตประสบปัญหาในการวางแผนงบประมาณ กล่าวคือ สภาพบังคับของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นเพียงแนวปฏิบัติหรือข้อพิจารณาในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรอบความยั่งยืนทางการคลังมาใช้วางแผนเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ส่งผลให้ทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองเป็นหลัก นอกจากนี้ การวางแผนงบประมาณในปัจจุบันเป็นการวางแผนรายปี โดยขาดเครื่องมือทางกฎหมายว่าด้วยการจัดทำกรอบประมาณการรายรับและรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาวที่เป็นระบบ (นิโสรยา แวหะยี่, 2557, น. 165)

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ประเทศไทยได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ทำให้การจัดทำงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ งบประมาณแผ่นดินจะให้ความสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับต่าง ๆ รวมทั้ง ต้องแสดงสถานะการเงินที่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ตลอดจนการใช้กลไกกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลางเพื่อจัดทำงบประมาณด้วย การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้แก่

1) การวางแผนงบประมาณเป็นการสร้างความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล เป้าหมายในระดับชาติ เศรษฐกิจในภาพรวม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เข้ากับแผนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง (ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2544, น. 1-2) เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2561 เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และการกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2561) โดยมีแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ดังนี้

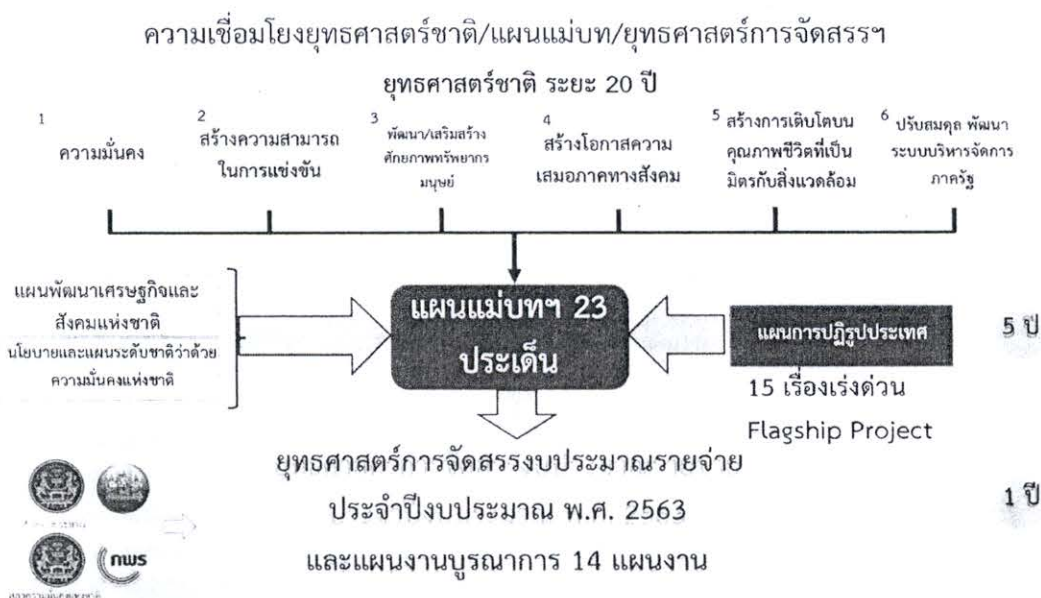
(1) การพิจารณาทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณ

(2) การจัดทำงบประมาณมิติพื้นที่ (Area) ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่ ระดับภูมิภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด และท้องถิ่น ตลอดจนยุทธศาสตร์การจ้ดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

(3) การจัดทำยุทธศาสตร์การจ้ดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ให้สอดคล้องกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล

(4) ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

(5) การจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยอื่น แสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ สำหรับหน่วยงานที่จะขอรับการจ้ดสรรงบประมาณรายจ่าย รายการที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนเสนอรายละเอียดค่าของงบประมาณส่งสำนักงบประมาณ



แผนภาพที่ 2 ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ/แผนแม่บท/ยุทธศาสตร์การจ้ดสรร
สำนักงบประมาณ, 2561, ออนไลน์

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563					
1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน	3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ
1. การเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ 2. การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	1. การพัฒนาภาคการเกษตร 2. การพัฒนาอุตสาหกรรมและบูรณาการห่วงโซ่มูลค่า 3. การสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว 4. การพัฒนาพื้นที่และเมืองนำอยู่ อัจฉริยะ 5. การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 6. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมระบบโลจิสติกส์ พลังงานและดิจิทัล 7. การส่งเสริมการวิจัยและนวัตกรรม 8. การพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานผู้ประกอบการยุคใหม่และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	1. การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม 2. การพัฒนาศกยภาพคนตลอดช่วงชีวิต 3. การพัฒนาการเรียนรู้ 4. การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาพที่ดี 5. การพัฒนาศกยภาพการกีฬา	1. การเสริมสร้างพลังทางสังคม 2. การพัฒนาความเสมอภาคและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก 3. การสร้างหลักประกันทางสังคม	1. การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 2. การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ	1. การพัฒนาการบริการประชาชนและการพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐ 2. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ 3. การพัฒนากฎหมายและการพัฒนากระบวนการยุติธรรม
รายการคำดำเนินการภาครัฐ (แผนงานบุคลากรภาครัฐ / แผนงานเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น / แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ)					

แผนภาพที่ 3 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
สำนักงบประมาณ, 2561, ออนไลน์

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	1. แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดเสพติด
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้าง ความสามารถในการแข่งขัน	3. แผนงานบูรณาการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต 4. แผนงานบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว 5. แผนงานบูรณาการพัฒนาผู้ประกอบการ และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสู่สากล 6. แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ 7. แผนงานบูรณาการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 8. แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ 9. แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและ เสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	10. แผนงานบูรณาการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้
4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและ ความเสมอภาคทางสังคม	11. แผนงานบูรณาการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสังคมสูงวัย 12. แผนงานบูรณาการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก
5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโต บนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	13. แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 14. แผนงานบูรณาการจัดการมลพิษและสิ่งแวดล้อม

แผนภาพที่ 4 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ
สำนักงบประมาณ, 2561, ออนไลน์

2) การจัดทำงบประมาณ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายรัฐบาลทิศทางหรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้วสำนักงานงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานจัดทำคำของบประมาณตามแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปี โดยกระทรวงจะแจ้งไปยังหน่วยงานในสังกัดเพื่อจัดทำคำของบประมาณ จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะพิจารณาวิเคราะห์คำของบประมาณที่ส่วนราชการเสนอมา ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 10 (3) และ 10 (4) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, น. 4) ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ (สำนักงานงบประมาณ, 2562, น. 3-6) เช่น การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กำหนดการเชื่อมโยงแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนอื่น ๆ

3) ก่อนการจัดทำคำของบประมาณ หน่วยรับงบประมาณที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณ ต้องศึกษาแผนยุทธศาสตร์ชาติ หรือนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ทราบว่ามีแนวนโยบายใดเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ โดยจัดทำคำขอรับงบประมาณให้สอดคล้อง และสนับสนุนแนวนโยบายระดับชาติ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) แผนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา หรือที่ประกาศต่อสาธารณชน มติคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน กฎหมาย ระเบียบ ที่กำหนดให้ส่วนราชการ ผู้ขอรับการจัดสรรงบประมาณ เป็นผู้ดำเนินการ แผนพัฒนา หรือแผนแม่บทอื่น ๆ ที่มอบหมายให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการ และข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (สำนักงานงบประมาณ, 2562, น. 3)

4) การแสดงความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติและแผนอื่น ๆ ในแบบคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กำหนดให้กระทรวงที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงเพื่อเชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ และหน่วยรับงบประมาณต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดให้กระทรวงและหน่วยงานเชื่อมโยงข้อมูลโครงการงบประมาณตามยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ โครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วย (สำนักงานงบประมาณ, 2562, น. 3-6)

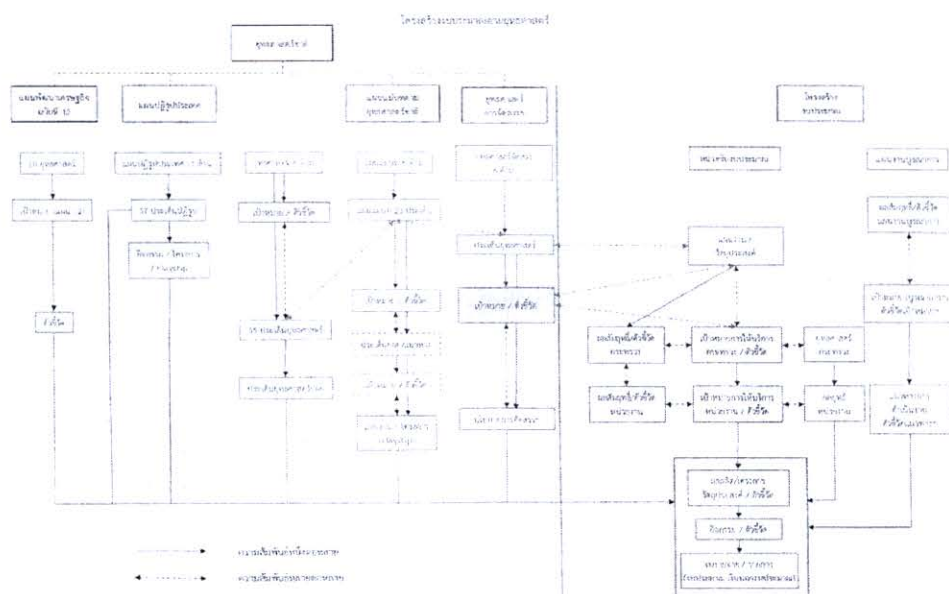
(1) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณแผนงาน หมายถึง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(2) แผนงาน หมายถึง แผนงานตาม “โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์” ที่สำนักงานงบประมาณจัดทำขึ้น สำหรับใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งให้การดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยรับงบประมาณบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ อันเป็นผลสัมฤทธิ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งใช้ “แผนงาน” ดังกล่าวเป็นรายการขออนุมัติการใช้จ่าย

งบประมาณของแผ่นดินต่อรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือกำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปี

(3) เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง ผลกระทบหรือผลลัพธ์ ที่ต้องการจะให้เกิดแก่ ประชาชนและประเทศ เป็นผลจากการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณรายจ่ายประจำปี

(4) นโยบายการจัดสรรงบประมาณ หมายถึง กลยุทธ์หลักของรัฐบาล เพื่อให้ บรรลุผลสำเร็จในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปี



แผนภาพที่ 5 โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์
สำนักงบประมาณ, 2562, น. 7

เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว สำนักงบประมาณจะทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จากนั้นคณะรัฐมนตรี จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาตามมาตรา 20 พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, น.7) โดยจะต้องเสนอเอกสารประกอบ งบประมาณเพื่อพิจารณาของรัฐสภาตามมาตรา 10 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, น.4) ทั้งนี้ มาตรา 10 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเอกสารประกอบงบประมาณเพื่อพิจารณาของรัฐสภา โดยมีกำหนดรายงานเกี่ยวกับสถานะ เงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ และ ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่แล้วมาแล้วเพิ่มเติม แตกต่างจาก พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เดิม ซึ่งทำให้รัฐสภาเห็นภาพรวมสถานะทางการคลังของ

ประเทศเพื่อให้การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณมีประสิทธิภาพและถูกต้องมากขึ้น ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐสภายังไม่มีอำนาจในการอนุมัติเงินนอกงบประมาณ และงบประมาณรายรับ เนื่องจากเอกสารงบประมาณไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายและไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำเอกสารงบประมาณมีความละเอียดครอบคลุมกิจกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาล จึงควรปรับเปลี่ยนวิธีการจัดทำงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติให้เป็นระบบงบประมาณที่มีรายรับและรายจ่ายอยู่ในงบประมาณฉบับเดียวกันตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายชัดเจนมากขึ้น

2.2 การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

ปัจจุบันประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการควบคุมรายละเอียดการใช้จ่ายดังเช่นในอดีตแต่การพิจารณาของรัฐสภายังให้ความสำคัญน้อยเกินไปต่อผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายการให้บริการแต่ละระดับต่อผลลัพธ์หรือผลผลิต ดังนั้น ข้อมูลที่เป็นดัชนีวัดผลสำเร็จของงานและการประเมินผลของแผนงาน งาน หรือโครงการในปีที่ล่วงมาของส่วนราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐสภาในการพิจารณาประกอบเพื่ออนุมัติงบประมาณรายจ่าย (สุปรียา แก้วละเอียด, 2561, น. 157)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาออกเป็นสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนของวุฒิสภา เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 143 กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างดังกล่าวใน 3 วาระ ได้แก่ วาระที่ 1 รับหลักการ วาระที่ 2 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นต่อวุฒิสภาต่อไป ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 105 วัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จในกำหนดระยะเวลา ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาต่อไป (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 41)

ในชั้นตอนวุฒิสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา 143 กำหนดให้วุฒิสภามีระยะเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวภายใน 20 วัน โดยการพิจารณาแบ่งออกเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 138 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ให้วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรออาจยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ทันที ในกรณีเช่นนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 21 และ น. 41)

ทั้งนี้ มาตรา 20 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, น. 7) ซึ่งมีความแตกต่างจาก มาตรา 15 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ การปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณดังกล่าว ได้เพิ่มระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้รัฐสภามีระยะเวลาเพียงพอในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายการเงินการคลังมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาในปัจจุบันยังมุ่งเน้นให้น้ำหนักกับการพิจารณารายละเอียดเป็นรายละเป็นรายกระทรวงและส่วนราชการ ตลอดจนเป็นการพิจารณาผลผลิต ตัวชี้วัด กิจกรรมและรายละเอียดของหน่วยรับงบประมาณในแต่ละมาตราตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและเอกสารประกอบงบประมาณมากกว่าที่จะพิจารณาว่าการจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภายังมีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ไม่ครบถ้วนและเพียงพอ จึงส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกด้าน (ธีระพัฒน์ พิเชษฐวงศ์, 2557, น. 169)

2.3 การบริหารงบประมาณ

เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงเน้นการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้กับหน่วยรับงบประมาณภายใต้หลักการที่ว่า หน่วยรับงบประมาณมีดุลยพินิจในการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น แต่ต้องรับผิดชอบการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจให้การบริการจัดการงบประมาณดังกล่าว

จะดำเนินการควบคู่ไปกับการผ่อนคลายนโยบายต่างๆ ให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเปลี่ยนแปลงรูปแบบการนำเสนอของงบประมาณรายจ่ายแบบรายการมาเป็นรูปแบบของแผนงานซึ่งเป็นการรวมกลุ่ม (Grouping) ของโครงการหรือกิจกรรมภายใต้แผนงานนั้น ส่วนรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนงานนั้นจะไปปรากฏอยู่ในเอกสารประกอบงบประมาณแทน (สุปรียา แก้วละเอียด, 2661, น. 159) เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๓๑ ก	หน้า ๕๓	ราชกิจจานุเบกษา	๑๗ กันยายน ๒๕๖๑
(๑) แผนงานพื้นฐาน ด้านการแก้ไขปัญหา ความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน			๒๙,๑๗๓,๐๐๐ บาท
(๒) แผนงานยุทธศาสตร์ สร้างความมั่นคง และลดความเหลื่อมล้ำ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม			๙๕,๙๖๕,๐๐๐ บาท
มาตรา ๑๓ งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงคมนาคม ให้ตั้งเป็นจำนวน ๕๕,๑๒๕,๓๓๒,๘๐๐ บาท จำแนกดังนี้			
๑. สำนักงาน ปลัดกระทรวงคมนาคม	รวม	๕๒๗,๒๘๕,๘๐๐ บาท	คือ
(๑) แผนงานพื้นฐาน ด้านการสร้างความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ		๓๘๕,๕๐๖,๓๐๐ บาท	
(๒) แผนงานยุทธศาสตร์ สร้างเสริมให้คนมีสุขภาวะที่ดี		๕๑,๗๗๙,๕๐๐ บาท	
๒. กรมเจ้าท่า	รวม	๒,๕๕๗,๒๕๗,๓๐๐ บาท	คือ
(๑) แผนงานพื้นฐาน ด้านการสร้างความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ		๒,๕๕๗,๒๕๗,๓๐๐ บาท	
๓. กรมการขนส่งทางบก	รวม	๑,๕๕๙,๙๖๕,๓๐๐ บาท	คือ
(๑) แผนงานพื้นฐาน ด้านการสร้างความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ		๑,๐๖๖,๓๖๕,๓๐๐ บาท	
(๒) แผนงานยุทธศาสตร์ สร้างเสริมให้คนมีสุขภาวะที่ดี		๑๐๖,๖๐๐,๐๐๐ บาท	
(๓) แผนงานยุทธศาสตร์ พัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารราชการแผ่นดิน		๓๘๖,๙๙๙,๐๐๐ บาท	

แผนภาพที่ 6 งบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

ราชกิจจานุเบกษา, 2561, น. 41

นอกจากนั้น สำนักงบประมาณเห็นว่าการบริหารงบประมาณโดยใช้การอนุมัติเงินประจำงวดไม่เหมาะสมกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ซึ่งใช้ยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณผ่านกลไกของแผนในระดับต่าง ๆ ดังนั้น การควบคุมการใช้จ่ายโดยกลไกการอนุมัติเงินประจำงวดดังเช่นในอดีตอาจไม่สอดคล้องกับแผนและโครงการของหน่วยงานที่ปฏิบัติจริงในปีงบประมาณนั้น จึงนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขระเบียบการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบและวิธีการจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 11 ประกอบกับข้อ 14 กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาเห็นชอบแผนทั้งสองจะแจ้งให้ส่วนราชการทราบและแจ้งให้กรมบัญชีกลางบริหารเงินสดให้เป็นไปตามแผนที่ได้รับอนุมัติ โดยสำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเต็มตามจำนวนวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยการจัดสรรงบประมาณจะมีผลนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้บังคับแล้ว (นิโสรยา แวหะยี, 2557, น. 139)

2.4 การติดตามการบริหารงบประมาณ

การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณนับเป็นหัวใจของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบด้านประสิทธิภาพของการจ่ายงบประมาณมากขึ้น เนื่องจากอิทธิพลของแนวคิดการคลังมหาชนยุคใหม่ที่ให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จ การใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่คุ้มค่าก็นำไปสู่ความสูญเสียงบประมาณจำนวนมหาศาลซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุดังกล่าว หน่วยงานตรวจสอบการบริหารงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญโดยควรให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบด้านประสิทธิภาพมากขึ้น

การตรวจสอบด้านประสิทธิภาพ แบ่งเป็น 4 ด้าน (สุปรียา แก้วละเอียด, 2561, น. 160-162) ดังนี้

- 1) เพื่อทราบผลการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการมีประสิทธิภาพหรือไม่
- 2) มีประสิทธิผลหรือไม่ กล่าวคือ บรรลุสำเร็จหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่
- 3) การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามอย่างประหยัดหรือไม่
- 4) การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือไม่

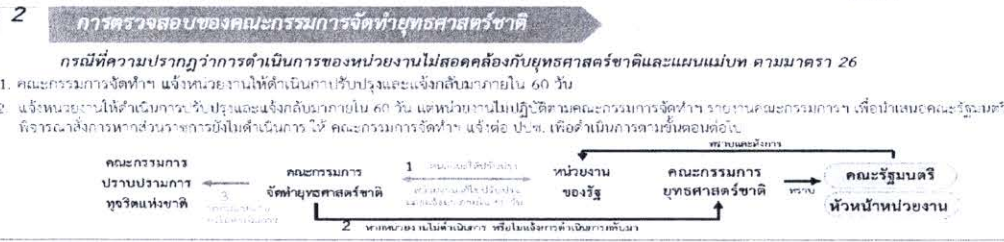
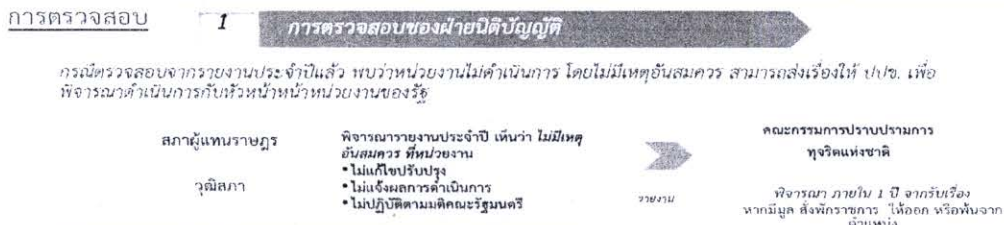
โดยที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดนโยบายและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยในวรรคห้าได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ การกำกับดูแลตามวรรคสี่ให้หมายความถึง การประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าว

ดังนั้น ในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำขึ้นมาจะต้องมีความเชื่อมโยงตามระดับของแผนและเป้าหมาย ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2561 เห็นชอบและมอบหมายให้ทุกหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแผนการปฏิรูปประเทศพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานของหน่วยงาน และเป็นแผนการดำเนินงานของหน่วยงาน ในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2561-2565) ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ แล้วส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายในเดือนมิถุนายน 2561

การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ มีรายละเอียด ดังนี้

1) การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการตรวจสอบ ดังนี้ (1) การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีตรวจสอบจากรายงานประจำปีแล้ว หากพบว่าหน่วยงานไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร สามารถส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้กล่าวหา นั้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป และ (2) การตรวจสอบของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ กรณีที่ความปรากฏว่าการดำเนินการของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท ตามมาตรา 26 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะแจ้งหน่วยงานให้ดำเนินการปรับปรุงและแจ้งกลับมาภายใน 60 วัน หรือหากหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รายงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการหากหน่วยงานของรัฐยังไม่ดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 8-9) รายละเอียดดังภาพที่ 7

การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผล ตาม พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 2560



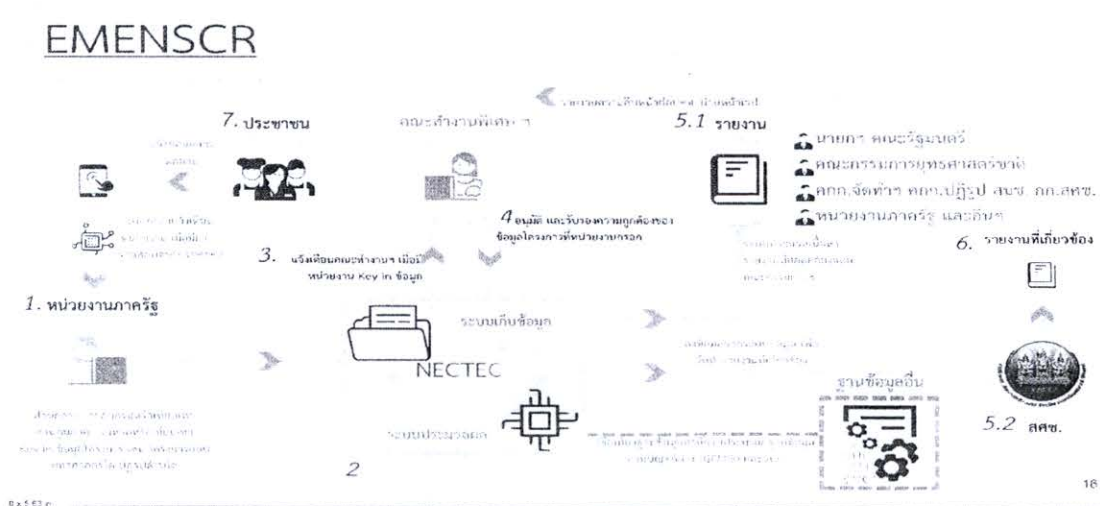
แผนภาพที่ 7 การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 11

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ โดยหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามแผนแม่บทยุทธศาสตร์รวมทั้งจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนแม่บท โดยหน่วยงานของรัฐอาจทบทวน หรือปรับปรุงแผนปฏิบัติการของหน่วยงานให้รองรับการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ พัฒนาโครงสร้าง งบประมาณ พัฒนากฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ระบบเครือข่ายข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบของหน่วยงาน และอัตรากำลังให้เหมาะสม

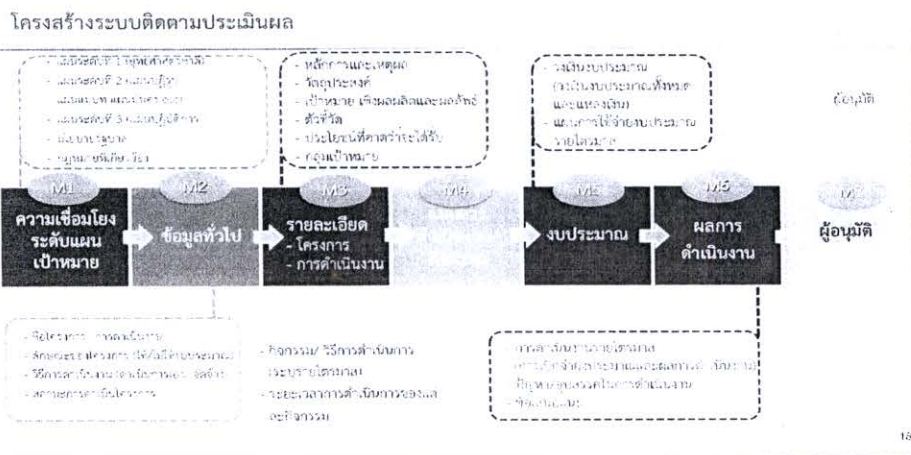
2) การรายงานข้อมูลผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ โดยใช้ระบบ EMENSCR (Electronic Monitoring and Evaluation System of National Strategy and Country Reform) ซึ่งเป็นระบบสารสนเทศที่ใช้ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานผ่านแผนงาน โครงการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ โดยเป็นระบบข้อมูลขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงข้อมูลจากส่วนราชการต่าง ๆ อย่างบูรณาการ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นระบบฐานข้อมูลแห่งชาติที่รวบรวมโครงการของรัฐทั้งหมด และเปิดให้หน่วยงานของรัฐด้วยกันสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เพื่อลดขั้นตอนการทำงานระหว่างกัน และลดการใช้กระดาษ โดยระบบ eMENSCR จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงาน โครงการและการดำเนินการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ทั้งที่ใช้งบประมาณและไม่ใช้งบประมาณหน่วยงานจะต้องดำเนินการนำเข้าสู่ข้อมูลรายละเอียดโครงการสู่ระบบ eMENSCR ให้แล้วเสร็จภายในไตรมาสที่ 1 ของปีงบประมาณนั้น ๆ และดำเนินการรายงานความก้าวหน้าหลังสิ้นสุดไตรมาสภายใน 30 วัน

โดยมีผู้ใช้งานประกอบด้วย ผู้นำเข้าข้อมูลโครงการ ผู้นำเข้าข้อมูลแผน ผู้อนุมัติ ผู้ประสานงานระดับ
กระทรวง และผู้ติดตามและตรวจสอบ โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการ ดังนี้

(1) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะจัดทำ Username/Password ให้ส่วนราชการระดับกองของส่วนราชการกลาง โดยหน่วยงานภาครัฐ กรอก
รายละเอียดข้อมูลโครงการทุกที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศทั้งที่ใช้
งบประมาณและไม่ใช้งบประมาณ เช่น โครงการตอบยุทธศาสตร์ใด แผนปฏิรูปด้านใด ในกรณีที่มีหลาย
หน่วยงานรับผิดชอบโครงการเดียวกัน อาจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหารือเพื่อกำหนดบทบาท
ภารกิจของแต่ละหน่วยงานในการดำเนินโครงการ แล้วกรอกข้อมูลเข้าระบบตามบทบาทภารกิจที่กำหนด
ไว้ หรืออาจให้ทุกหน่วยงานกรอกข้อมูลรายละเอียดโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการ
โดยจะต้องแสดงรายละเอียดของข้อมูลของผ่านระบบ EMENSCR มีรายละเอียด 7 ขั้นตอน คือ M 1
ความเชื่อมโยงระดับแผนเป้าหมาย M 2 ข้อมูลทั่วไปของหน่วยงาน M 3 รายละเอียดแผนงาน/
โครงการ M 4 แผนการดำเนินงาน/กิจกรรม M 5 งบประมาณ M 6 ผลการดำเนินงานและ M 7
ลำดับการอนุมัติข้อมูล ซึ่งพบว่า มีความคล้ายคลึงกับแบบฟอร์มการจัดทำงบประมาณประจำปี
โดยระบบจะทำการตรวจสอบและวางแนวทางการติดตามต่อไป รายละเอียดตามแผนภาพที่ 8 และ 9



แผนภาพที่ 8 การรายงานข้อมูลผลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
และแผนการปฏิรูปประเทศ โดยใช้ระบบ EMENSCR
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 16



แผนภาพที่ 9 โครงสร้างระบบติดตามประเมินผล

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 18

(2) ระบบ EMENSCR ประมวลผลข้อมูล เชื่อมโยงฐานข้อมูลสำนักงานประมาณฐานข้อมูลกรมบัญชีกลาง (GFMS) และอื่น ๆ ระบบจะแจ้งเตือน เมื่อมีหน่วยงานรายงานข้อมูลเข้ามา คณะทำงานพิเศษจะอนุมัติและรับรองความถูกต้องของข้อมูลโครงการที่หน่วยงานรายงาน

(3) ระบบ EMENSCR จะประมวลเนื้อหารายงานที่สอดคล้องเพื่อรายงานต่อ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานภาครัฐ และประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงรายงานสรุปผลการดำเนินงานที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเผยแพร่ รายละเอียดดังแผนภาพที่ 10



แผนภาพที่ 10 กระบวนการงบประมาณ
กรมบัญชีกลาง, 2561, ออนไลน์

3. กฎหมายด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

การศึกษากฎหมายด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) มีรายละเอียด ดังนี้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วยยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่วางหลักการใหม่ให้รัฐพึงจัดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” และได้มีการบัญญัติอื่น ๆ รองรับไว้ด้วย เช่น มาตรา 142 มาตรา 162 มาตรา 270 และมาตรา 275 ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติจะกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ของชาติ และแผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan) ที่ประชาชนทุกภาคส่วนและรัฐเห็นพ้องร่วมกัน และร่วมมือกันเพื่อเป็นพลังในการช่วยกันทำให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืนของชาติในระยะยาว โดยมีตัวชี้วัดผลความคืบหน้าในการดำเนินการและความสำเร็จที่ชัดเจนและเป็นสากล ซึ่งการจัดทำ เปลี่ยนแปลง ทบทวนยุทธศาสตร์ชาติต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และประชาชนทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงด้วย

ภายหลังพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ ในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ในด้านการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายซึ่งประกอบไปด้วย งบประมาณรายจ่าย 5 ประเภท ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น (สำนัก

งบประมาณ, 2545) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในมาตรา 142 ดังนี้

มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นการวางหลักการใหม่ที่กำหนดให้รูปแบบ แนวทางการจัดทำเอกสารเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยบังคับว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ต้องแสดงสาระสำคัญ คือ

- 1) แหล่งที่มาและประมาณการรายได้
- 2) ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงิน และ
- 3) ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2562, น. 145)

จากการพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นพบว่า เป็นการกำหนดครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไทยที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องแสดงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ไทยใช้อยู่ในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณและยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 142 นี้ เป็นการบัญญัติในหลักการอย่างกว้าง ๆ ไม่ลงรายละเอียดเหมือนบทบัญญัติมาตรา 167 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากรายละเอียดของเอกสารประกอบงบประมาณจะบัญญัติในกฎหมายวิธีการงบประมาณ (สุปรียา แก้วละเอียด, 2561, น. 195-196)

3.2 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

มาตรา 5 ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบปี

การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคสองและวรรคสาม

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ การกำกับดูแลตามวรรคสี่ ให้หมายความถึงการประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะ ต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าว

มาตรา 10 เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกัน

แผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพัน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเห็นว่ามีจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมแผนแม่บท ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงหรือความจำเป็นของประเทศ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อน และเมื่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยเสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2580) ได้กำหนดวิสัยทัศน์คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
- 2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- 3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

- 4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
- 5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. ก-ข)

ทั้งนี้ ในมาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้วางหลักให้ การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันอย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่งว่าในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ ในมาตรา 10 วรรคสาม ยังได้กำหนดเพิ่มเติมว่า เมื่อมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจัดทำแผนแม่บทเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ โดยเมื่อแผนแม่บทได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามด้วย ซึ่งมาตรา 10 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเน้นย้ำด้วยว่า การปฏิบัติตามแผนแม่บทของหน่วยงานรัฐนั้น รวมถึงการที่หน่วยงานของรัฐจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณว่าจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลไว้ในหมวด 3 โดยบทลงโทษการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทเป็น (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 8-9) ดังนี้

มาตรา 25 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณารายงานตามมาตรา 24 แล้ว เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 26 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุอันสมควรให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นตามหน้าที่และอำนาจให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป

มาตรา 26 ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้องและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง และเมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่ด้วยเหตุใดให้

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรายงานให้คณะกรรมการทราบเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและสั่งการต่อไป เว้นแต่เป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ให้แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามวรรคสองโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความในมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กล่าวคือ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณารายงานผลการดำเนินการผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติของหน่วยงานรัฐ แล้วเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ทราบภายในกำหนดเวลา โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานนั้น ในกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั้นสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้องและขอเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง โดยเมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแล้วให้แจ้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในกำหนดให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรายงานให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติทราบเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและสั่งการต่อไป อย่างไรก็ตามในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ให้แจ้งให้หัวหน้าองค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือแจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ทราบภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

นอกจากนั้น บทเฉพาะกาลยังได้กำหนดบังคับในระหว่างอายุของวุฒิสภา ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ตามมาตรา 269 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

มาตรา 29 ในระหว่างอายุของวุฒิสภาตามมาตรา 269 (4) ของรัฐธรรมนูญ ในกรณี ที่การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท เป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง ให้คณะกรรมการ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการและวุฒิสภาทราบ และให้วุฒิสภาดำเนินการตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือ การดำเนินการ ของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้วุฒิสภามีมติ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยเร็ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณา และมีมติให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้ฟังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

กล่าวคือ ให้ในช่วงของวุฒิสภาตาม มาตรา 269 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในกรณี ที่การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือ แผนแม่บท เป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรงให้ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและวุฒิสภาทราบ ในกรณีที่ วุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการ ของคณะรัฐมนตรีเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้วุฒิสภามีมติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย โดยเร็ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว

3.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณ ของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

1) บทบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ

มาตรา 10 งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีเอกสาร ประกอบ ดังต่อไปนี้

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

(5) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ

(6) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ โดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ

(7) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม

(8) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

(9) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่มีความเชื่อมโยงมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 142 ซึ่งบัญญัติหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 ได้กำหนดรายการของเอกสารงบประมาณทั้งที่เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเอกสารประกอบงบประมาณที่ต้องเสนอต่อรัฐสภา คือ คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สารสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายคำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ โดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2562, น. 158-159) ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับที่บัญญัติไว้เดิมตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 แต่มีการเพิ่มเติมในรายละเอียดคำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งว่า งบประมาณรายละเอียดยที่ขอตั้งนั้นต้องแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย นอกจากนี้ ยังเพิ่มเติมรายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ และผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ซึ่งทำให้รัฐสภา

เห็นภาพรวมสถานะทางการคลังของประเทศเพื่อให้การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณมีประสิทธิภาพ และถูกต้องมากขึ้น ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

จากการศึกษายังพบว่า รูปแบบของงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยเป็น รูปแบบที่เรียกว่า “งบประมาณขาดดุล” หรืองบประมาณที่แสดงเฉพาะรายจ่าย กล่าวคือ รัฐสภา มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายแต่ไม่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายรับ ทั้งนี้ เฉพาะ รายการตามมาตรา 10 (9) เท่านั้นที่จะมีสถานะเป็นกฎหมายที่รัฐสภาจะสามารถพิจารณาอนุมัติได้ ส่วนเอกสารในรายการอื่น ๆ เป็นเพียงเอกสารงบประมาณเท่านั้น ไม่ได้มีสถานะเป็นร่างกฎหมาย รัฐสภาจะใช้เอกสารประกอบงบประมาณเหล่านี้ประกอบการตัดสินใจอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น (สุปรียา แก้วละเอียด, 2561, น. 242)

2) ลักษณะของงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้มีการกำหนดลักษณะ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการไว้ใน มาตรา 16 ดังนี้

มาตรา 16 งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ สำหรับแผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไป ร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ

งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการตามวรรคหนึ่ง ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้จำแนกลักษณะ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็น 8 ประเภท คือ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายแบบ บูรณาการ งบประมาณรายจ่ายบุคลากร งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน งบประมาณรายจ่าย เพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินทุนสำรอง

โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 16 กำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการ ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ และกำหนดเพิ่มเติมว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการนั้นจะต้องสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติด้วย

3) บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

มาตรา 19 ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่และอำนาจจัดทำงบประมาณกับ ปฏิบัติการอย่างอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับ การงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำกรอบประมาณการรายจ่าย เพื่อให้การจัดทำงบประมาณ สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 23

(3) เรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายและสถานะเงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้อำนวยการกำหนด

(4) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการด้วย

(5) กำหนดเพิ่ม หรือลดเงินจัดสรรตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน

(6) กำหนดระยะเวลาของเงินจัดสรร

(7) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ของหน่วยรับงบประมาณ

(8) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ หรือ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณไว้ใน มาตรา 19 โดยกำหนดหน้าที่สำคัญประการหนึ่งว่า ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณได้กำหนดยุทธศาสตร์งบประมาณรายจ่ายประจำปีสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดยุทธศาสตร์งบประมาณ ความตอนหนึ่งว่า

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่สำคัญของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙) กรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) นโยบายของรัฐบาล และแผนแม่บทอื่น ๆ รวมทั้งได้นำเนื้อหา “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มาเป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดี เพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และให้ประเทศมีความมั่นคง ประชาชนมีความมั่งคั่ง อย่างยั่งยืน ตามวิสัยทัศน์ของประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑. นำแนวทางการพัฒนาที่สำคัญของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ทั้ง ๖ ยุทธศาสตร์ มากำหนดเป็นกรอบโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้สามารถแสดงความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาในระยะยาวได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒. กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ให้มีความถูกต้อง ชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ รวมทั้งให้ความสำคัญกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

๓. นำยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ มากำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และกำหนดนโยบายการจัดการจัดสรรงบประมาณที่มีการระบุพื้นที่ดำเนินการของโครงการ/กิจกรรม ที่จะต้องดำเนินการไว้ให้ชัดเจน

๔. กำหนดยุทธศาสตร์ที่นำเพื่อเป็นทิศทางดำเนินการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ระดับภาค ไว้ในเอกสารประกอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณลงในแต่ละภาค/พื้นที่ อย่างเหมาะสม และสำนักงบประมาณใช้เป็นกรอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่มีการบูรณาการงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์และเชิงพื้นที่ ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดกระบวนการวางแผนและพัฒนาพื้นที่ระดับภาคที่มีความสอดคล้องกันต่อไป

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดไว้ ๖ ยุทธศาสตร์ และรายการคำดำเนินการภาครัฐ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
 ๒. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
 ๓. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
 ๔. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพ ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน
 ๕. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
 ๖. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ
- และ รายการคำดำเนินการภาครัฐ

สำหรับรายละเอียดสาระสำคัญของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีดังนี้

แผนภาพที่ 11 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562
สำนักงบประมาณ, 2560, ออนไลน์

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณได้กำหนด
ยุทธศาสตร์งบประมาณ ความตอนหนึ่งว่า

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้จัดทำขึ้นให้
สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ร่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ
(พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)
นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) แผนการปฏิรูปประเทศ และ
นโยบายรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดผล
อย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศ
ที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑. นำร่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๓ ฉบับ ซึ่งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ
ได้เห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ มากำหนดเป็นกรอบโครงสร้างยุทธศาสตร์
การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๒๓ ประเด็น ภายใต้ ๖ ยุทธศาสตร์
เพื่อให้สามารถแสดงความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับประเด็นของร่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ
ได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒. กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้มีความชัดเจน สอดคล้อง
กับเป้าหมายของร่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

๓. นำแผนย่อยของร่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติมากำหนดเป็นนโยบายการจัดสรร
งบประมาณ โดยให้ความสำคัญกับ ๑๕ ประเด็นเร่งด่วนในช่วง ๕ ปีแรกของยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย
(๑) ตำบลมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน (๒) การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ (๓) การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ
(๔) การบริหารจัดการมลพิษทั้งระบบ (๕) ระบบการทำงานของภาครัฐ (๖) สภาพแวดล้อมของรัฐ (๗) สังคมสูงวัย
(๘) คนและการศึกษา (๙) เศรษฐกิจฐานราก (๑๐) การยกระดับบริการสาธารณสุข (๑๑) การกระจาย
ศูนย์กลางความเจริญ (๑๒) การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและเขตเศรษฐกิจพิเศษ (๑๓) การพัฒนา
ระบบโลจิสติกส์ (๑๔) การท่องเที่ยว (๑๕) การพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ และโครงการสำคัญ
(Flagship) ภายใต้ร่างแผนแม่บทฯ รวมทั้งประเด็นตามแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็น
กรอบแนวทางในการเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้กำหนดไว้
๖ ยุทธศาสตร์ และรายการคำดำเนินการภาครัฐ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
๒. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
๓. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
๔. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
๕. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
๖. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ
และรายการคำดำเนินการภาครัฐ

สำหรับรายละเอียดสาระสำคัญของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๖๓ มีดังนี้

แผนภาพที่ 12 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
สำนักงบประมาณ, 2561, ออนไลน์

จากการพิจารณายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จะเห็นได้ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทั้ง 2 ปี มีการกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

4) บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ และเป็นเรื่องที่มีสัมพันธโดยตรงกับเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องการข้อมูลและการประมวลผลซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิค ในการประมาณการรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในปีหนึ่ง ๆ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณแผ่นดินจึงต้องเริ่มตั้งแต่การวางแผนงบประมาณ จากนั้นจึงมาถึงการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภา ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการ โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดข้อควรคำนึงในการจัดทำงบประมาณ ในมาตรา 23 ดังนี้

มาตรา 23 การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

กล่าวคือ ในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงประมาณการรายรับและฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในการจัดทำงบประมาณในภาพรวมแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ด้วย

3.4 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลัง ด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

มาตรา 19 การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดแนวทางการเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณประจำปี ว่า การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา 6 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 ที่กำหนดให้ การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการประเมินผลและ การรายงาน ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลัง ของรัฐ โดยนอกจากการเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว ยังจะต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

3.5 กฎหมายว่าด้วยงบประมาณของต่างประเทศ

จากการศึกษากลุ่มประเทศที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน 6 ประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่าได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศ (นิโสรยา แวะหะยี, 2557, น.163-165) ดังนี้

1) เครือรัฐออสเตรเลีย เครือรัฐออสเตรเลียได้ปฏิรูประบบบริหารภาครัฐและระบบงบประมาณควบคู่กัน โดยปรากฏชัดเจนมากขึ้น ภายหลังจากที่มีการออกกฎบัตรว่าด้วยความซื่อสัตย์ทางงบประมาณ ค.ศ. 1988 (Charter of Budget Honesty Act 1988) ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลการเงินการคลังภาครัฐ และความรับผิดชอบของรัฐบาล การปฏิรูปดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านโครงสร้าง บุคลากร และการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของประเทศภายใต้หลักการบริหารเพื่อผลสำเร็จ

2) ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์เคยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน การคลังอย่างรุนแรง ได้ปฏิรูประบบบริหารราชการ การเงิน การคลังของประเทศ โดยการตราพระราชบัญญัติการคลัง ค.ศ. 1989 (Public Finance Act 1989) ซึ่งวางหลักเกณฑ์การควบคุม การใช้จ่ายงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล กำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายทางภาษีในระยะยาว กำหนดหน้าที่ การรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ นอกจากนี้ ยังนำหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย

3) สหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาปรับปรุงระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ นับตั้งแต่ปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่มีการตราบัญญัติว่าด้วยประสิทธิภาพและผลการดำเนินงานของรัฐบาล ค.ศ. 1993 (Government Performance and Result Act 1993 : GPRA) ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีกฎหมายมากำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

การวัดผล และการรายงานประสิทธิภาพ ส่งผลให้หน่วยงานกลางของรัฐบาลต้องร่วมปรึกษาหารือกับ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรวมถึงสภาองค์กรสเพื่อกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย ดังกล่าว

4) ประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นปฏิรูปกฎหมายและระบบงบประมาณ เนื่องจาก ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงมีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งเข้าสู่ยุคแห่งการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลงานมากขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลงานตามนโยบายของรัฐ ค.ศ. 2001 (Government Policy Evaluation Act 2001) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการประเมินผลงานของรัฐบาลและ หน่วยงานของรัฐไว้อย่างเป็นระบบสะท้อนให้เห็นผลลัพธ์จากการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น

5) สหราชอาณาจักร สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบ บริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและเน้นความคุ้มค่าเพื่อยกระดับมาตรฐานการให้บริการของ รัฐ มีการริเริ่มให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานในบางกิจการของรัฐ และปรับเปลี่ยนระบบการทำงานของ หน่วยงานของรัฐบางประเภทให้เป็นระบบบริหารงานแบบธุรกิจเอกชน กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ จัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ และจัดทำรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินการตาม ข้อตกลงเป็นระยะ นอกจากนี้ ยังปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคลังของประเทศควบคู่กัน มีการตรา พระราชบัญญัติการคลัง ค.ศ. 1988 (Finance Act 1988) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษี ประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ และกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้มีประมวลกฎหมายว่าด้วยความมีเสถียรภาพทางงบประมาณและ การคลัง กำหนดให้การบริหารจัดการการคลังของประเทศต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส ยุติธรรม มีเสถียรภาพ มีความรับผิดชอบ และมีประสิทธิภาพ แลลงถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และกำหนดสาระสำคัญของการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ

6) สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับกฎหมายการเงิน การคลังมาก โดยได้นำไปบัญญัติเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมาย ทั่วไป โดยการตรารัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001-692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่าด้วยกฎหมายการเงินการคลัง เพื่อกำหนดสาระสำคัญอันเป็นแนวทางจัดทำงบประมาณภายใต้ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายรับแลงบประมาณรายจ่าย ควบคู่กัน เน้นความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของรัฐสภาใน กระบวนการจัดทำงบประมาณ และกำหนดให้รัฐบาลจัดทำรัฐบัญญัติสรุปการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีเพื่อให้รัฐสภาลงมติก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายการเงินการคลังประจำปีถัดไป

โดยสรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในมาตรา 142 โดยกำหนดให้การเสนอ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยรัฐบาลต้องแสดงสาระความสอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ประกอบกับมีการปรับปรุงกฎหมายด้านงบประมาณ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ

พ.ศ. 2561 ซึ่งมีบทบัญญัติหลายมาตราที่บัญญัติสอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เพื่อขับเคลื่อนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการกำหนดให้รายละเอียดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งว่างงบประมาณรายละเอียดที่ขอตั้งนั้นต้องแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนบูรณาการนั้นจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

4. การประชุมระดมสมอง (Brainstorming) ของบุคลากรกลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่ และติดตามการบริหารงบประมาณ

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการการประชุมระดมสมอง (Brainstorming) บุคลากรกลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างเต็มที่ สำหรับการประชุมระดมสมองในครั้งนี้ได้ดำเนินการจัดประชุมในวันศุกร์ที่ 29 พฤษภาคม 2563 ณ ห้องประชุมสำนักกรรมการ 1 อาคารรัฐสภาเกียกกาย ประกอบด้วยสมาชิกกลุ่ม จำนวน 8 คน ได้แก่ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน จำนวน 1 คน นิติกร จำนวน 4 คน และวิทยากร จำนวน 3 คน มีรายละเอียด ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดผู้ดำเนินการหรือผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) เพื่อเป็นผู้ประสานงาน กระตุ้นให้เกิดการแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดหัวข้อในการระดมความคิด ในการกำหนดหัวข้อการระดมความคิดเห็นได้นำกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) มาเป็นกรอบในการจัดทำคำถามเพื่อให้สมาชิกกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นในการสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ จำนวน 4 ประเด็น ดังนี้ 1) การทบทวนและวางแผนงบประมาณ 2) กระบวนการจัดทำงบประมาณ 3) การอนุมัติงบประมาณ และ 4) กระบวนการติดตามการบริหาร

ขั้นตอนที่ 3 ระดมความคิด เพื่อให้สมาชิกกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นให้ได้มากที่สุด ได้กำหนดระยะเวลาในการแสดงความคิดเห็นคนละ 5 นาที โดยครอบคลุมคำถามทั้ง 4 ประเด็น

ขั้นตอนที่ 4 สรุปผลการระดมสมอง

ผลการระดมสมองกระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ มีรายละเอียด ดังนี้

4.1 การทบทวนและวางแผนงบประมาณ

เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติในทางปฏิบัติผู้มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ได้แก่ ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ใช้งบประมาณ และสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

4.1.1 กระบวนการทบทวนงบประมาณ เป็นการกำหนดกรอบในการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ และแผนดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญทางนโยบาย ศักยภาพของหน่วยงาน และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในการทบทวนงบประมาณจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงานที่รับนโยบาย ไปปฏิบัติ กฎหมายรองรับและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไป นโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลใหม่ที่รัฐบาลประกาศในปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

4.1.2 กระบวนการวางแผนงบประมาณ เป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจ ในภาพรวม แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติ ราชการของหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

โดยในกระบวนการนี้ฝ่ายเลขานุการกลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ควรดำเนินการ ดังนี้

- 1) ศึกษาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)
- 2) ศึกษานโยบายของรัฐบาล กรอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 3) ศึกษาและติดตามเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการติดตาม ตรวจสอบ เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ
- 4) ศึกษาและติดตามการจัดทำงบประมาณมิติพื้นที่ (Area) ภาค จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองท้องถิ่น
- 5) ศึกษารายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 6) ศึกษาและติดตามการจัดทำแผนงบลงทุนเบื้องต้นของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ และติดตามแผนงาน/โครงการในแผนงบลงทุนเบื้องต้นตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล เพื่อใช้ประกอบการติดตาม ตรวจสอบงบประมาณในส่วนของงบลงทุนให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล
- 7) ศึกษาและติดตาม งบประมาณที่กันไว้เบิกเหลือมปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจในปีที่ผ่านมาที่ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนของงบลงทุนได้ตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งพิจารณาถึงความพร้อมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ในการจัดทำงบลงทุน

4.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณ

ในกระบวนการนี้สำนักงบประมาณจะนำเสนอปฏิทินงบประมาณเพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และ

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจและจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและนำเสนอต่อรัฐสภา

โดยในกระบวนการนี้ฝ่ายเลขานุการกลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ควรดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ ค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาล

4.3 การอนุมัติงบประมาณ

การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ แล้วจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณาก่อนนำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

กระบวนการอนุมัติงบประมาณจะเริ่มขึ้นหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงบประมาณจะเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้ นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย 3 วาระ

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตรา

วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติ และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

โดยในกระบวนการนี้ฝ่ายเลขานุการกลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ควรดำเนินการ ดังนี้

- 1) ศึกษา วิเคราะห์รูปแบบ/เงื่อนไข/ หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี กำหนดพร้อมทั้งวิเคราะห์รายละเอียด ค่าชี้แจงประกอบ ค่าขอแปรญัตติงบประมาณประจำปี
- 2) รวบรวมประเด็น/ข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

3) ศึกษาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วงเงินที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

4.4 กระบวนการติดตามการบริหาร

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้วส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการ กระทรวง ผลผลิต/โครงการ ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องศึกษาและติดตามการบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ผลผลิต/โครงการ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการทำงานของหน่วยงานที่ผ่านมา

โดยในกระบวนการนี้ฝ่ายเลขานุการกลุ่มงานคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณควรดำเนินการ ดังนี้

1) **ติดตามการจัดสรรและการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี** ซึ่งในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลให้ประสบผลสำเร็จและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (4) ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน (5) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

2) **ติดตามความสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ** โดยที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดนโยบายและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นแผนการดำเนินงานของหน่วยงาน ในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2561 – 2565) ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ผ่านทางระบบ EMENSCR (Electronic Monitoring and Evaluation System of National Strategy and Country Reform) ระบบสารสนเทศที่ใช้ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานผ่านแผนงาน โครงการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

3) **ติดตามงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาล** การจัดทำงบประมาณ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการที่มีความสอดคล้องและต่อเนื่องในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

การปฏิรูปประเทศ และนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม โดยมุ่งเน้นการเร่งเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ การลดความเหลื่อมล้ำ การยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ควบคู่กับการสร้างความสามารถ การแข่งขันและการเสริมสร้างศักยภาพคน ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความมั่นคง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ

4) ติดตามงบประมาณเปรียบเทียบกับเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย เมื่อพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี ได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา สำนักงบประมาณ จะจัดทำมาตรการด้านการงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ในการติดตามงบประมาณตามกระบวนการนี้จะต้องติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ จากระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเปรียบเทียบกับเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนี้ การศึกษาและติดตามการบริหารงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ดังนี้

- 1) ศึกษาและติดตามแผนงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ แผนการจัดซื้อจัดจ้างตามกรอบวงเงินที่ได้รับจัดสรรของหน่วยงาน
- 2) ศึกษาและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ แผนการจัดซื้อจัดจ้างของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ
- 3) ศึกษาและติดตามผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ประจำปีไตรมาสที่ 2 ของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายลงทุน สูงกว่า 10,000 ล้านบาท แต่มีผลการเบิกจ่ายต่ำกว่าเป้าหมาย (ร้อยละ 36.00) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญเนื่องจากมีวงเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุนสูง ได้แก่ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมการปกครอง เพื่อให้เร่งรัด ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและ ลงนามในสัญญาให้แล้วเสร็จภายใน 31 มีนาคมของทุกปี
- 4) ศึกษาและติดตาม เพื่อเสนอแนะให้คณะกรรมการเร่งรัดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปี โดยให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายลงทุน เร่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและ ลงนามในสัญญาให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤษภาคมรวมทั้งเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในเดือน กันยายน สำหรับรายจ่ายประจำให้หน่วยงานต่างๆ เร่งรัดเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายนของทุกปี

5) รวบรวม จัดทำข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการบริหารแผนงาน แผนการใช้
จ่ายงบประมาณ แผนการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) และการจัดทำยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยได้นำแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ แนวคิดการบริหารและการติดตามงบประมาณ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ตลอดจนกฎหมายงบประมาณที่เกี่ยวข้อง การศึกษาสรุปผลได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้รัฐจัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2580) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
- 2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- 3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
- 4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
- 5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ระบบงบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดเป็นรูปธรรมผ่านกระบวนการทางงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารหรือการใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามการบริหารงบประมาณ แต่กลไกดังกล่าวยังไม่เกิดผลหากไม่มีกฎหมายรองรับเพื่อบังคับให้องค์กรต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น กฎหมายงบประมาณจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการงบประมาณตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติการบริหารหรือการใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักการและลักษณะของระบบงบประมาณแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในมาตรา 142 โดยกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยรัฐบาลต้องแสดงสาระ ความ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ประกอบกับมีการปรับปรุงกฎหมาย ด้านงบประมาณ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงิน การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีบทบัญญัติหลายมาตราที่บัญญัติสอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เพื่อขับเคลื่อนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการกำหนดให้รายละเอียดค่าใช้จ่ายกับ งบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งว่างบประมาณรายละเอียดที่ขอตั้งนั้นต้องแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และงบประมาณ รายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนบูรณาการนั้นจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณมีหน้าที่และอำนาจกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งพบว่า ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณได้ดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ ในการจัดทำงบประมาณจะต้องคำนึงถึงประมาณการ รายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย

ปัจจุบันประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ซึ่ง หลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้แก่ รัฐบาลสามารถใช้ งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ ประชาชนได้รับจากนโยบายนั้น มุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและมีความโปร่งใส เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ ขณะเดียวกันหน่วยงานปฏิบัติก็ต้องมีความรับผิดชอบ ในการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผล ตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผล การปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็วและทันสมัย

5.2 อภิปรายผล

การศึกษากระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อศึกษาความสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และการจัดทำยุทธศาสตร์ ในต่างประเทศ กระบวนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ ชาติ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลัง ของรัฐ พ.ศ. 2561 ในด้านงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)” ผู้ศึกษา ได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่ออธิบายรายละเอียดเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติ กับกฎหมายงบประมาณที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามการบริหารงบประมาณ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการ

คลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาเพื่อให้เห็นภาพรวมในการศึกษาอย่างเป็นระบบ ผลการศึกษาพบว่า ยุทธศาสตร์ชาตินับเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ปัจจุบันประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้หลักงบประมาณแบบมุ่งเน้นตามยุทธศาสตร์ ซึ่งมีความสำคัญกับการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยระบบงบประมาณแผ่นดินแบบมุ่งเน้นยุทธศาสตร์นี้ได้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้เกิดเป็นรูปธรรมผ่านทางกระบวนการงบประมาณ อันได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ ตลอดจนติดตามประเมินผล กลไกดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลหากไม่มีกฎหมายรองรับเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามควบคู่ไปด้วย

สอดคล้องตามแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศและนโยบายของรัฐบาล มีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ ที่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ และมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป รวมทั้งเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมรายละเอียดในการใช้จ่าย นอกจากนี้ ยังเป็นระบบที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อให้คำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยกำหนดเป้าหมาย ดังนี้ 1) เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งรัฐบาลในฐานะเป็นผู้บริหารประเทศจะมีการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ และใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ 2) เป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลลัพธ์ที่กระทรวงประสงค์ให้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของกระทรวง เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวงซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจบรรลุผลสำเร็จได้จากการดำเนินงานของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมมือกันดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการ ดังนั้น เป้าหมายการให้บริการกระทรวงก็เช่นเดียวกัน อาจบรรลุผลสำเร็จได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในกระทรวง หรือต้องร่วมมือกันหลาย ๆ หน่วยงานในกระทรวง และ 3) เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ผลลัพธ์ที่หน่วยงานประสงค์ให้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งจะต้องเชื่อมโยงและสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงโดยจะต้องเกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดทำผลผลิตหรือให้บริการของหน่วยงานแก่ประชาชนหรือบุคคลภายนอก ซึ่งผลผลิตที่หน่วยงานดำเนินการจัดทำจะต้องมีตัวชี้วัดที่แสดงในหลายมิติ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

สอดคล้องตามแนวคิดการบริหารและการติดตามงบประมาณ การศึกษายุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศและนโยบายของรัฐบาล เข้าองค์ประกอบ ดังนี้

1) การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยพิจารณาทบทวนผลผลิตและผลลัพธ์จริงของโครงการ เปรียบเทียบกับเป้าหมาย ตลอดจนประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินโครงการ ในลักษณะเดียวกัน 2) การติดตามผล โดยติดตามผลการดำเนินงานของแต่ละงาน/โครงการ ตลอดปีงบประมาณโดยอาศัยระบบรายงาน พิจารณาจากแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละงาน/โครงการ และรายละเอียดเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม เปรียบเทียบกับแผน และ 3) การประเมินผลระหว่างดำเนินงาน เพื่อพิจารณาโดยการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการ การเลือกโครงการเพื่อประเมินผลจะพิจารณาจาก ปัญหาที่เกิดขึ้น รายงานการประเมินผลประเภทนี้จะมีข้อเสนอแนะตั้งแต่การระบุความไม่มีประสิทธิภาพของ ต้นทุนและการแก้ไขหรือแม้กระทั่งการให้เร่งรัดชะลอ หรือยกเลิกโครงการ

สอดคล้องตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) ซึ่งเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการร่วมกันแผนการปฏิรูปประเทศและนโยบายของรัฐบาล อันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หน่วยงานของรัฐต้องมีการจัดทำและดำเนินการขับเคลื่อนด้านกระบวนการงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ คือ

1) ด้านกระบวนการโครงสร้าง มีระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์ ครบวงจร และต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเร่งรัดกำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์ของชาติเชิงบูรณาการและแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจน ต้องจัดให้มีระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยที่เกี่ยวข้อง

2) การจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ด้าน และการขับเคลื่อนประเทศเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ ควรถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติควบคู่กับยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนต่าง ๆ และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สอดคล้องและบูรณาการกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

3) ด้านองค์ความรู้แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ต้องกำหนดให้มีศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ชาติหรือสถาบันการศึกษาระดับชาติที่เหมาะสม เพื่อถ่ายทอดการ

บริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติทั้งกระบวนการ รวมถึงทั้งกำหนดตัวแบบมาตรฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการเพื่อให้เกิดความชัดเจนและความน่าเชื่อถือในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ

4) หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนปรับปรุงบทบาท ภารกิจและโครงการสร้างด้านงบประมาณ โดยมีมาตรการทบทวนบทบาทภารกิจในหน่วยงานทุกระดับให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

5.3.2 ข้อเสนอแนะจากการปฏิบัติงาน

ขั้นตอนการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนด จำเป็นต้องมีกระบวนการอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1) ขั้นตอนการทบทวนงบประมาณ พิจารณาความสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 – 2564) นโยบายสำคัญของรัฐบาล และแนวทางการจัดทำงบประมาณตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำมาทบทวน วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งผลการดำเนินงานในงบประมาณที่ผ่านมา

2) ขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ พิจารณาการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เบื้องต้น (Pre - Ceiling) และติดตามการจัดทำแผนงบลงทุนเบื้องต้น ติดตามแผนงาน/โครงการในแผนงบลงทุนเบื้องต้นตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล เพื่อใช้ประกอบการติดตามตรวจสอบงบประมาณในส่วนของงบลงทุนให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล รวมทั้งติดตามงบประมาณที่เกินไว้เบิกเหลือในปีที่ผ่านมาที่ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนของงบลงทุนได้ตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ เพื่อประกอบการพิจารณาถึงความพร้อมของหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจในการจัดทำงบลงทุน

3) ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ พิจารณาการบูรณาการงบประมาณใน 3 มิติ ได้แก่ มิติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) มิติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน (Function) และมิติยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล (Agenda) เพื่อประกอบการจัดทำค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจตุรัสงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาล

4) ขั้นตอนการการอนุมัติงบประมาณ วิเคราะห์รูปแบบ/เงื่อนไข/หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี กำหนด พร้อมทั้งวิเคราะห์รายละเอียดค่าใช้จ่ายประกอบ ค่าขอแปรญัตติงบประมาณประจำปี รวบรวมประเด็น/ข้อสังเกต คณะกรรมการวิสามัญศึกษาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วงเงินที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งแผนงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ แผนการจัดซื้อจัดจ้างตามกรอบวงเงินที่ได้รับจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

5) ขั้นตอนการติดตามงบประมาณ พิจารณาและติดตามผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (1) พิจารณาผลการเบิกจ่ายงบประมาณ (2) ติดตามความสอดคล้องและเชื่อมโยงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ และ

(3) ศึกษาผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเทียบกับเป้าหมายการเบิกจ่ายในภาพรวม และรายไตรมาส ของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายลงทุนสูงกว่า 1,000 ล้านบาท แต่มีผลการเบิกจ่ายต่ำกว่าเป้าหมาย โดยควรเร่งรัดเบิกจ่ายงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายนของทุกปีงบประมาณ

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน, (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ:วิญญูชน.
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. (2544). มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่. กรุงเทพมหานคร: ธนรัชการพิมพ์.
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2546). วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของไทย. กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2546). ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ : บริษัท เฟื่องฟ้าพรินต์ติ้ง จำกัด.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2560). กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วิทยานิพนธ์

- ธีรพัฒน์ พิเชษฐวงศ์. (2557). มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิโสรยา แวหะยี่. (2557). ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

บทความ

- นิโสรยา แวหะยี่. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

บรรณานุกรม (ต่อ)

ราชกิจจานุเบกษา

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนพิเศษ 79 ง (2 พฤษภาคม 2551): 26.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 120 ง (13 พฤษภาคม 2562): 11.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก(6 เมษายน 2560): 17, 41.

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 79 ก (26 กรกฎาคม 2560): 2,4,8-9.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 27 ก (16 เมษายน 2561): 6.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 92 ก (8 พฤศจิกายน 2561): 4, 6-7.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 71 ก (17 กันยายน 2561): 41.

เอกสารอื่น

สำนักงบประมาณ. (2544). การปรับปรุงระบบการจัดงบประมาณ. กรุงเทพฯ : วี.ที.ซี คอมพิวเตอร์.

สำนักงบประมาณ. (2562). คู่มือปฏิบัติการจัดทำคำของบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ วันศุกร์ที่ 4 พฤษภาคม 2561.

บรรณานุกรม (ต่อ)

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2559). (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579).

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ. (2560). เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง ยุทธศาสตร์ประเทศไทยใน 20 ปี ชำนาญ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560.

สำนักนายกรัฐมนตรี หนังสือ ที่ นร 0505/ว 462 ลงวันที่ 27 กันยายน 2561 เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.

สำนักงบประมาณ หนังสือ ที่ นร 0463/ว 197 ลงวันที่ 30 กันยายน 2545 เรื่อง หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ.

ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564 สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563, จาก https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563, จาก https://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NS_SumPlanOct2018.pdf

คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง, เป้าหมาย 20 ปีของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” (2561). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563, จาก <http://pmdu.soc.go.th>

คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง, เรื่อง แอบส่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ” ของประเทศไทยใกล้เคียง. (2561). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563, จาก <http://pmdu.soc.go.th>

บรรณานุกรม (ต่อ)

สมาร์ท บุญชันธ์. การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ.

สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563, จาก

<http://km.dld.go.th/th/index.php/th/research-system/knowledge-office/82-present-general/176-2009-12-25-08-14-50>

สำนักงบประมาณ. ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.

สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563, จาก

<http://planning.dld.go.th/th/images/stories/section-25/2560/budget12.PDF>

สำนักงบประมาณ. ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.

สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563, จาก

http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/RLPD__12/Scanned-image_01-03-2019-221703.pdf

สำนักงบประมาณ. แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.

สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563, จาก <http://www.bb.go.th>.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - ชื่อสกุล	ณัฐพรฤทธิ์ หลาวทอง
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร งบประมาณ สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หมายเลขโทรศัพท์	มือถือ : 081-254-7489

