



รายงานผลการศึกษา  
เรื่อง ระบบงบประมาณไทย:  
สภาพปัญหาและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

จัดทำโดย  
คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำ  
และติดตามการบริหารงบประมาณ  
สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ  
สำนักกรรมการ ๑  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## คำนำ

รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ระบบงบประมาณไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป เป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษาที่คณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๑๔) ในการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยคณะกรรมการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทยมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย รวบรวมปัญหาและอุปสรรค พร้อมข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ หรือประธานคณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการได้พิจารณาและจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ โดยดำเนินการภายใต้ขอบเขตหน้าที่และอำนาจพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย รวบรวมปัญหาและอุปสรรค พร้อม ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบระบบงบประมาณไทยให้เป็นระบบงบประมาณแบบรวมยอด เพิ่มศักยภาพโลกกำกับวินัยการเงินการคลังให้เข้มแข็ง และเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณฐานอดีตไปสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่ออนาคต รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนสร้างระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

คณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ

สภาผู้แทนราษฎร

มกราคม ๒๕๖๘

รายนามคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ  
สภาผู้แทนราษฎร



นายสุรเชษฐ์ ประวีณวงศ์วุฒิ  
ประธานคณะกรรมการ



นายพัฒนา สัพโส  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



นายวราภพ วิริยะโรจน์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สอง



นายอสาพลร์ สรรณไตรภพ  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สาม



นายอัษฎธร ธนินวัฒนาธร  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สี่



นายกระแสร์ ตระกูลพรพงศ์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่ห้า



นายล้ำเลิศ พิวพัฒนโชติ  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่หก



นายนิกร โสมกลาง  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่เจ็ด และโฆษกคณะกรรมการ



นางสาวรักชนก ศรีนอก  
โฆษกคณะกรรมการ



นายณัฐพงศ์ เปรมพูลสวัสดิ์  
เลขานุการคณะกรรมการ



นายสรเพชร เพชญ์ บุนนยามณี  
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ



นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ  
กรรมการและประธาน  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
(๔ ต.ค. ๖๖ - ๒๕ ธ.ค. ๖๗)



นายพันธ์ศักดิ์ บุญแทน  
กรรมการและที่ปรึกษา  
คณะกรรมการ

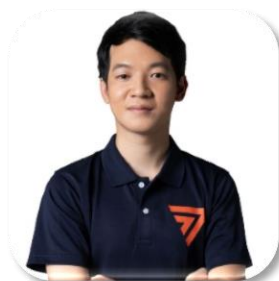


นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์  
กรรมการและที่ปรึกษา  
คณะกรรมการ



นายอนุรักษ์ จูรีมาศ  
กรรมการและที่ปรึกษา  
คณะกรรมการ

รายนามคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย  
ในคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ  
สภาผู้แทนราษฎร



นายณัฐพงศ์ เปรมพูลสวัสดิ์  
ประธานคณะอนุกรรมการ



นายปกป้อง จันวิทย์  
รองประธานคณะอนุกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



นายอასพลร์ สรรณไตรภพ  
รองประธานคณะอนุกรรมการ  
คนที่สอง



นายนิกร โสมกลาง  
รองประธานคณะอนุกรรมการ  
คนที่สาม



นายวีระยุทธ งามจิตร  
อนุกรรมการ



นายอิทธิพร มุตตาเจริญ  
อนุกรรมการ



นายกมลวัฒน์ มนูญภัทราชัย  
อนุกรรมการ



นางวราภรณ์ อิ่มแสงจันทร์  
อนุกรรมการ



นายนิติ วิทยาวิโรจน์  
อนุกรรมการ



นายธัญธร ธนินวัฒนาธร  
เลขานุการคณะอนุกรรมการ

รายนามที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย

- |                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| ๑) นายสมชัย จิตสุชน                   | ที่ปรึกษา |
| ๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล   | ที่ปรึกษา |
| ๓) รองศาสตราจารย์สุปรียา แก้วละเอียด  | ที่ปรึกษา |
| ๔) นายศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์               | ที่ปรึกษา |
| ๕) นายเขมภัทร ทฤษฎีคุณ                | ที่ปรึกษา |
| ๖) นายธีระยุทธ บุญโชติ                | ที่ปรึกษา |
| ๗) นายกรณ์ จาติกวณิช                  | ที่ปรึกษา |
| ๘) นายพิสิฐ ลี้อาธรรม                 | ที่ปรึกษา |
| ๙) นายภราดร ปริศนานันทกุล             | ที่ปรึกษา |
| ๑๐) นายสรวิทย์ เนื่องจำนงค์           | ที่ปรึกษา |
| ๑๑) นางสาวศิริกัญญา ตันสกุล           | ที่ปรึกษา |
| ๑๒) นายอนุรักษ์ จุริมาศ               | ที่ปรึกษา |
| ๑๓) นายเอกณัฐ พร้อมพันธ์              | ที่ปรึกษา |
| ๑๔) รองศาสตราจารย์พรชัย ตระกูลวรานนท์ | ที่ปรึกษา |
| ๑๕) นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ         | ที่ปรึกษา |
| ๑๖) นางสาวกุลธิภัสร์ ธนวีระชุติวัฒน์  | ที่ปรึกษา |
| ๑๗) นางสาวฉัฐตาภา ปราบกัญหาญ          | ที่ปรึกษา |
| ๑๘) นางสาวฐาปณีย์ สุขสำราญ            | ที่ปรึกษา |
| ๑๙) นายจักรพล ผลละอ                   | ที่ปรึกษา |

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

- |                                 |                                     |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| ๑) นายณัฐพรฤทธิ์ หลาวทอง        | ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการฯ |
| ๒) นายอดุลย์ กองเพชร            | วิทยากรชำนาญการพิเศษ                |
| ๓) นายกองเงิน สุทธิพิทักษ์      | วิทยากรชำนาญการพิเศษ                |
| ๔) นายวรวิทย์ ต่อที่ชะ          | นิติกรชำนาญการ                      |
| ๕) นายชिरารุช อดมรัตน์          | นิติกรชำนาญการ                      |
| ๖) นางสาวศิริินภา จันทร์หงษ์    | นิติกรชำนาญการ                      |
| ๗) นายคณาธิป ไกยชน              | นิติกรชำนาญการ                      |
| ๘) นางสาวณริธธาม วุฒิวิญวรสิงห์ | วิทยากรปฏิบัติการ                   |
| ๙) นางชูใจ แก้วโสมน             | เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส             |
| ๑๐) นางกาญจนา กมลรัตนชัย        | เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส             |
| ๑๑) นางสาวเขมภัสสร นาคเกิด      | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน           |
| ๑๒) นางสาวพลอยไอริน โพธิ์ทองคำ  | เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน         |

## บทสรุปผู้บริหาร

ระบบงบประมาณเป็นกลไกสำคัญที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรของภาครัฐ และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการขับเคลื่อนแผนและนโยบายให้เกิดผลจริง แต่ระบบงบประมาณปัจจุบันยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการที่ทำให้รัฐบาลส่วนใหญ่ไม่สามารถผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามที่ได้ประกาศไว้ได้ รวมถึงยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังของประเทศด้วย

คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาและประมวลข้อมูลจากเอกสารวิชาการ ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะ รวมถึงการรวบรวมข้อมูลจากการเชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ เข้ามาให้ข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของระบบงบประมาณไทยในปัจจุบัน เพื่อให้ได้แนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สอดคล้องกับนโยบายคณะรัฐมนตรี และประชาชนมีส่วนร่วม ตลอดจนเพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไปในคราวเดียวกัน

สำหรับปัญหาและข้อจำกัดของระบบงบประมาณไทยในปัจจุบันมีอยู่ ๕ ประการสำคัญ ดังนี้

**๑) ระบบงบประมาณของไทยมีลักษณะกระจุกกระจาย ไม่ได้เป็นระบบงบประมาณรวมยอด (Consolidated budget)** ระบบงบประมาณในปัจจุบันไม่นับรวมเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกองทุนหมุนเวียน ไม่มีการประมวลข้อมูลรวมยอดของงบประมาณรายจ่าย งบประมาณรายได้ และหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังของภาครัฐอย่างครบถ้วน

**๒) กลไกกำกับวินัยการเงินการคลังอ่อนแอ** การจัดเก็บรายได้ของรัฐไม่เพียงพอ แต่มีการใช้จ่ายที่เกินตัวในภาวะไม่เหมาะสม ส่งผลให้หนี้สาธารณะสูงขึ้น สะท้อนถึงการไม่สามารถรักษาสอดคล้องระหว่างการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

**๓) การจัดสรรงบประมาณเป็นแบบฐานอดีต** การจัดทำงบประมาณไม่มีความยืดหยุ่น และไม่เท่าทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สะท้อนให้เห็นจากแผนงานโครงการที่มีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยในแต่ละปี

**๔) การใช้จ่ายงบประมาณขาดประสิทธิภาพ** ตัวชี้วัดขาดความท้าทายที่จะช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานยกระดับการทำงาน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด และยังพบว่ามีการเบิกจ่ายที่ล่าช้า ไม่เท่าทันสถานการณ์

**๕) ระบบธรรมาภิบาลอ่อนแอ ไม่โปร่งใส และตรวจสอบได้ยาก** ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นปัจจุบันอย่างครบถ้วนและง่ายต่อการทำความเข้าใจ ไม่มีองค์ประกอบที่ช่วยให้ภาครัฐและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม วิเคราะห์ และกำกับตรวจสอบงบประมาณ

จากปัญหาและข้อจำกัดในปัจจุบัน คณะกรรมการฯ จึงมีข้อเสนอไปสู่การปฏิรูประบบงบประมาณไทยทั้งหมด ๕ ประการ ดังนี้

๑) **การจัดทำงบประมาณแบบรวมยอด** ประกอบด้วยการรวมเงินนอกงบประมาณเข้าสู่การจัดทำงบประมาณ การรวมงบประมาณรายได้ - รายจ่าย หนี้สาธารณะและภาระการคลังอื่นทั้งหมดเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาตั้งแต่ก่อนการจัดทำงบประมาณ การแสดงข้อมูลหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นของรัฐอย่างเป็นระบบในเอกสารงบประมาณ และการรวบรวมภาระทางการคลังที่รัฐบาลอาจต้องแบกรับในอนาคต เพื่อให้สะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

๒) **การเพิ่มศักยภาพกลไกกำกับวินัยการเงินการคลังให้เข้มแข็ง** ประกอบด้วยการเพิ่มศักยภาพการกำกับของรัฐสภา และการเพิ่มศักยภาพการกำกับของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

๓) **การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณฐานอดีตไปสู่การจัดสรรงบประมาณฐานศูนย์** ประกอบด้วยการปรับปรุงการวางแผนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลให้มีการจัดลำดับความสำคัญทางนโยบายและกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณแบบ “คิดใหม่ ทำใหม่” การปรับปรุงการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับการจัดลำดับความสำคัญทางนโยบายของรัฐบาล และการปรับปรุงประสิทธิภาพและเพิ่มอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ

๔) **การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ** ประกอบด้วยการปรับปรุงการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดให้สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานได้จริงและกระตุ้นให้หน่วยรับงบประมาณยกระดับประสิทธิภาพการทำงาน การปรับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น และการปรับแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างให้คำนึงถึงความคุ้มค่ามากกว่าแค่ราคาต่ำเพียงอย่างเดียว เพื่อให้ได้รับอุปกรณ์และบริการที่มีคุณภาพ

๕) **การสร้างระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้** ประกอบด้วยการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณอย่างครบถ้วน เป็นปัจจุบัน และเข้าถึงได้ง่ายเพื่อสร้างความโปร่งใส การเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณอย่างมีความหมาย และการเพิ่มศักยภาพการตรวจสอบของหน่วยงานกำกับตรวจสอบ

**คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูประบบงบประมาณไทย เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้**

๑) ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณในเบื้องต้นตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย ที่ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....

๒) ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณทั้งฉบับในระยะยาว เช่น การทบทวนยกเลิกแนวทางการจัดทำงบประมาณหลายเส้นทางเพื่อลดความซับซ้อนและซ้ำซ้อนในการจัดทำงบประมาณ งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด งบ Flagship และงบบุคลากร

๓) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ถือเป็นหัวใจสำคัญ

๔) ควรจัดทำพระราชบัญญัติฉบับใหม่ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร และจัดสรรทรัพยากรให้ PBO อย่างเหมาะสมเพื่อให้ทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพมากขึ้น

๕) ควรปฏิรูปโครงสร้างและการทำงานของสำนักงบประมาณ เช่น ปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและพัฒนาระบบธรรมาภิบาล เพิ่มสัดส่วนการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ โดยเฉพาะโครงการลงทุนใหม่ ปรับหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดกรองคำขอของงบประมาณของสำนักงบประมาณให้ยึดโยงกับหลักความคุ้มค่า คำนึงถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม พิจารณาจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) มากขึ้น เช่น งบในระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.)

๖) ควรกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗) ควรปฏิรูปภาครัฐ เพื่อเพิ่มพื้นที่ว่างทางการคลัง เช่น ลดสัดส่วนรายจ่ายประจำลดภารกิจซ้ำซ้อน เลิกภารกิจล่าหลัง

๘) ควรเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการการสัมมนาผู้แทนราษฎรชุดต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

๙) ควรปรับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น รวมถึงการปรับแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างให้คำนึงถึงความคุ้มค่ามากกว่าแค่ราคาขั้นต่ำเพียงอย่างเดียว เพื่อให้ได้รับอุปกรณ์และบริการที่มีคุณภาพ

๑๐) การปรับแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างในทางหนึ่ง ควรมีแพลตฟอร์มที่รวบรวมครุภัณฑ์สินค้าและบริการอื่นที่มีราคาที่ชัดเจนและมีคุณภาพที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด เพื่อให้หน่วยงานดำเนินการจัดซื้อจากแพลตฟอร์มดังกล่าวก่อนที่จะมีการจัดซื้อจากภายนอกแพลตฟอร์ม ซึ่งอาจมีความเสี่ยงต่อการจัดซื้อสินค้าราคาสูงและคุณภาพไม่แน่นอน

๑๑) ควรเพิ่มศักยภาพการตรวจสอบของหน่วยงานกำกับตรวจสอบ เช่น การเพิ่มศักยภาพการทำงานให้แก่คณะกรรมการการของรัฐสภา การปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดิน และการยกระดับการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับรัฐสภา

ทั้งนี้ ในระหว่างที่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเพื่อปฏิรูประบบงบประมาณยังไม่แล้วเสร็จ รัฐบาลและสำนักงบประมาณควรพิจารณานำข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ตามรายงานฉบับนี้ไปปฏิบัติเพื่อยกระดับมาตรฐานของระบบงบประมาณ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ การจัดส่งข้อมูลเพิ่มเติมในชั้นการนำเสนอเอกสารงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา เช่น ข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นระบบเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ รายได้สาธารณะ รวมถึงหนี้สาธารณะ และภาระทางการคลังอื่น

สารบัญ

หน้า

คำนำ.....ก  
 ราชนามคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สถาผู้แทนราษฎร.....ข  
 ราชนามคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย.....ง  
 บทสรุปผู้บริหาร.....ช  
 สารบัญ.....ฉ  
 บทที่ ๑ บทนำ.....๑  
     ๑.๑ ที่มาและความสำคัญ.....๑  
     ๑.๒ วัตถุประสงค์.....๑  
     ๑.๓ ขอบเขตการศึกษา.....๑  
     ๑.๔ วิธีการศึกษา.....๒  
     ๑.๕ กรอบการพิจารณา.....๒  
     ๑.๖ ระยะเวลาดำเนินการศึกษา.....๒  
     ๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....๒  
 บทที่ ๒ การรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงตามกรอบการศึกษา.....๓  
     ๒.๑ การประชุมคณะกรรมการฯ.....๓  
     ๒.๒ การจัดงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการ.....๔  
     ๒.๓ การประชุมคณะอนุกรรมการฯ.....๕  
 บทที่ ๓ สภาพปัญหาของระบบงบประมาณไทย.....๙  
     ๓.๑ ระบบงบประมาณของไทยมีลักษณะกระจุกกระจาย ไม่ได้เป็นระบบงบประมาณรวมยอด.....๑๐  
     ๓.๒ กลไกกำกับวินัยการเงินการคลังอ่อนแอ.....๑๔  
     ๓.๓ การจัดสรรงบประมาณเป็นแบบฐานอดีต.....๒๐  
     ๓.๔ การใช้จ่ายงบประมาณขาดประสิทธิภาพ.....๓๒  
     ๓.๕ ระบบธรรมาภิบาลอ่อนแอ ไม่โปร่งใสและตรวจสอบได้ยาก.....๓๕  
 บทที่ ๔ ข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูประบบงบประมาณไทย.....๔๐  
     ๔.๑ การจัดทำงบประมาณแบบรวมยอด.....๔๐  
     ๔.๒ การเพิ่มศักยภาพกลไกกำกับวินัยการเงินการคลังให้เข้มแข็ง.....๔๑  
     ๔.๓ การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณฐานอดีตไปสู่การจัดสรรงบประมาณฐานศูนย์.....๔๓  
     ๔.๔ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ.....๔๖  
     ๔.๕ การสร้างระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้.....๔๗  
 บทที่ ๕ ข้อเสนอว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ.....๕๑  
     ๕.๑ การมุ่งหน้าสู่ระบบงบประมาณแบบรวมยอด.....๕๑  
     ๕.๒ การเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการกำกับตรวจสอบเรื่องงบประมาณ.....๕๑  
     ๕.๓ การทำให้ระบบงบประมาณตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น.....๕๒  
     ๕.๔ การเพิ่มความเข้มแข็งของกลไกกำกับวินัยการเงินการคลังในกระบวนการงบประมาณ.....๕๒

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๕.๕ การยกระดับธรรมาภิบาลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ.....	
และประชาชนมีส่วนร่วม.....	๕๒
๕.๖ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ.....	๕๓
๕.๗ (ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....	๕๔
๕.๘ ตารางเปรียบเทียบ (ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... กับ.....	
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑.....	๗๐
<b>บทที่ ๖ สรุปผลการศึกษาและข้อสังเกต.....</b>	<b>๙๖</b>
๖.๑ สรุปผลการศึกษา.....	๙๖
๖.๒ ข้อสังเกต.....	๙๖
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>๙๙</b>

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ที่มาและความสำคัญ

ด้วยคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ได้ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณในปัจจุบันอย่างครบถ้วน ตั้งแต่ขั้นตอนการขอตั้งงบประมาณ รายจ่าย การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการประเมินผลและการรายงาน

คณะกรรมการฯ พบว่า ระบบงบประมาณของไทยถือเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรของภาครัฐและเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนแผนและนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลจริงตามสัญญาที่มีต่อประชาชน ทั้งในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณปัจจุบันยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น การยึดติดกับรูปแบบการจัดสรรแบบเดิม การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีข้อจำกัดด้านความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงยังทำให้คณะรัฐมนตรีมีข้อจำกัดในการผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามที่ได้ประกาศไว้ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ในขณะที่เดียวกัน ปัญหาวินัยการเงินและภาระหนี้สาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงรัฐสภายังมีข้อจำกัดในการติดตามและตรวจสอบงบประมาณค่อนข้างมาก ทำให้เกิดข้อวิจารณ์จากประชาชนและนักวิชาการเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

ด้วยเหตุดังกล่าว การศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี และตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกกระดับ จึงมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบการงบประมาณดังกล่าว

#### ๑.๒ วัตถุประสงค์

- ๑) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของระบบงบประมาณไทยในปัจจุบัน
- ๒) เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สอดคล้องกับนโยบายคณะรัฐมนตรี และประชาชนมีส่วนร่วม
- ๓) เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

#### ๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

คณะกรรมการฯ ศึกษาขั้นตอนและกระบวนการงบประมาณในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง งานวิจัย รวมถึงรายงานการประชุมและข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

## ๑.๔ วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ คณะกรรมการการศึกษาการ จัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบและกระบวนการงบประมาณ (Budget Reform) มาทำหน้าที่พิจารณารายละเอียด และมีการจัดงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๓๐ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ปี ๒๕๖๗ โดยที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย โดยดำเนินการประมวลข้อมูลจากเอกสารวิชาการ ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะ รวมถึงการรวบรวมข้อมูลจากการเชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ซึ่งเข้ามาให้ข้อมูลเพิ่มเติม ในประเด็นที่คณะอนุกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตและข้อคิดเห็นไว้ โดยคณะอนุกรรมการฯ มีการดำเนินการดังนี้

๑) ดำเนินการจัดประชุม โดยเชิญหน่วยงานราชการภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ มาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ

๒) การจัดทำรายงานการศึกษา ประมวลข้อมูลทั้งหมดที่ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ จากการศึกษา มาเรียบเรียงเป็นรายงานผลการศึกษา โดยมีการแนบร่างเสนอแนะสำหรับแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณมาในรายงานด้วย

## ๑.๕ กรอบการพิจารณา

ศึกษาวิเคราะห์จากการดำเนินการรวบรวมและศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมาย กฎระเบียบ เอกสารประกอบการพิจารณาในการประชุม รายงานการประชุม เป็นต้น

## ๑.๖ ระยะเวลาในการศึกษา

ประกาศคณะกรรมาธิการศึกษาการ จัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ที่ ๒๐/๒๕๖๗ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย กำหนดระยะเวลาการศึกษา จำนวน ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ถึงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๗ และในการประชุมคณะกรรมาธิการศึกษาการ จัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ครั้งที่ ๓๘ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้มีมติให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาออกไปอีก ๓๐ วัน รวมระยะเวลาในการศึกษา จำนวน ๑๒๐ วัน

## ๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑) มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการปฏิรูประบบงบประมาณไทยให้มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอว่าด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

๒) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ และการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ

## บทที่ ๒

### การรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงตามกรอบการศึกษา

คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการตั้งคณะทำงานการปฏิรูประบบและกระบวนการงบประมาณ (Budget Reform) ขึ้น ก่อนที่จะมีการตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย เพื่อพิจารณารายละเอียดในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทยโดยเฉพาะ

#### ๒.๑ การประชุมคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการฯ ได้มีการพิจารณาวาระเกี่ยวกับคณะทำงานการปฏิรูประบบและกระบวนการงบประมาณ (Budget Reform) จำนวนทั้งสิ้น ๔ ครั้ง โดยมีนายปกป้อง จันวิทย์ หัวหน้าคณะทำงานเป็นผู้นำเสนอ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑) การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖ ในวันพฤหัสบดีที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ แต่งตั้งคณะทำงานการปฏิรูประบบและกระบวนการงบประมาณ (Budget Reform) เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษารายละเอียดดังกล่าว

๒) การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ พิจารณาศึกษาข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูประบบงบประมาณและกระบวนการงบประมาณ รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการ ดังนี้

- (๑) สำนักงบประมาณ
- (๒) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- (๓) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (๔) ธนาคารแห่งประเทศไทย

๓) การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๖ พิจารณาศึกษาข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูประบบงบประมาณและกระบวนการงบประมาณ รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการ ดังนี้

- (๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (๒) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- (๓) กรมบัญชีกลาง
- (๔) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- (๕) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๖) กรมสรรพากร
- (๗) กรมสรรพสามิต
- (๘) กรมศุลกากร

๔) การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑๒ พุทธศักราชที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๗ พิจารณา ศึกษาข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูประบบงบประมาณและกระบวนการงบประมาณ รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการฯ ดังนี้

- (๑) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- (๓) สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม
- (๔) สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- (๕) กรุงเทพมหานคร
- (๖) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
- (๗) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

## ๒.๒ การจัดงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

ในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการฯ ได้มีการจัดงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับระบบงบประมาณในปัจจุบันและข้อเสนอในการปฏิรูป โดยสามารถแบ่งเป็น ๓ ส่วนหลัก ดังนี้

๑) การจัดงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “ห้องโถงงบประมาณไทย มุมมองและการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน” ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา กรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ บรรยาย เรื่อง “เศรษฐกิจการคลัง ๑๐๑” โดย รองศาสตราจารย์ ดร.อภิภัทร มุทิตาเจริญ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์

(๒) วันพุธที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖

- การบรรยาย เรื่อง แผนที่ “ปางงบประมาณประเทศไทย” โดย ดร.สิริพร พิทยโสภณ รองผู้อำนวยการ สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.)

- การบรรยาย เรื่อง แผนที่ “ปางงบประมาณประเทศไทย” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐพล นิมมานพัชรินทร์ ผู้อำนวยการใหญ่ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

- การบรรยาย เรื่อง แผนที่ “ปางงบประมาณประเทศไทย” โดย นายวินิต อธิสุข รองเลขาธิการ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- การบรรยาย เรื่อง แผนที่ “ปางงบประมาณประเทศไทย” โดย นายกรณินทร์ กาญจน์มัย รองผู้อำนวยการ สำนักงานงบประมาณ

- การบรรยาย เรื่อง “ภาพรวมการจัดทำงบประมาณไทย & Zero Based Budgeting” โดย นายวรภพ วิริยะโรจน์ ประธานคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗

- การบรรยาย เรื่อง “การจัดทำงบประมาณท้องถิ่น” โดย นายบรรณ แก้วฉ่า หัวหน้าฝ่ายนิติการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

(๓) วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๖

- บรรยาย เรื่อง “กระบวนการงบประมาณอย่างที่เราจะเป็น” โดย ดร.สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

- บรรยาย เรื่อง “Flagship และการทำงานร่วมกับสำนักงบประมาณ” โดย นายวันฉัตร สุวรรณกิตติ รองเลขาธิการ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**๒) การจัดงานสัมมนา เรื่อง “คิดใหม่ ปฏิรูประบบงบประมาณไทย”** ในวันพุธที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๗ ณ ห้องจัดประชุมสัมมนา B๑-๒ ชั้น B๑ อาคารรัฐสภา เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยมีวิทยากร ดังนี้

(๑) ดร.สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

(๒) รองศาสตราจารย์ ดร.อิทธิพร มุกิตาเจริญ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(๓) รองศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(๔) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(๕) ศาสตราจารย์ ดร.ศาสตรา สุกสวัสดิ์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**๓) การจัดงานสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูประบบงบประมาณไทย: ข้อคิดจากประสบการณ์ต่างประเทศ”** โดยการสัมมนาในครั้งนี้เป็นการจัดร่วมกันระหว่าง National Democratic Institute (NDI) และคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สมาชิกผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๙ - ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๗ โดยมีคุณ Geoff Dubrow ผู้ก่อตั้งและที่ปรึกษาหลักของ Nexus PFM Consulting เป็นวิทยากร

### ๒.๓ การประชุมคณะอนุกรรมการฯ

ภายหลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๓๐ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้มีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย รวบรวมปัญหาและอุปสรรค พร้อมข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่อคณะกรรมการฯ และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย

คณะกรรมการฯ ได้เชิญอนุกรรมการ ที่ปรึกษา ผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และผู้เชี่ยวชาญภาควิชาการ มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา ข้อจำกัด และแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณ ต่อคณะอนุกรรมการฯ จำนวน ๔ ครั้ง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**๑) การประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑ วันจันทร์ที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗** โดยมีรายละเอียดการประชุมที่สำคัญดังนี้

คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการเพื่อเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ โดยมีมติดังนี้

- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| (๑) นายณัฐพงศ์ เปรมพูลสวัสดิ์          | เป็นประธานคณะอนุกรรมการ               |
| (๒) นายปกป้อง จันวิทย์                 | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| (๓) นายอาสพลธ์ สรรณไตรภพ               | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง   |
| (๔) นายนิกร โสมกลาง                    | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สาม   |
| (๕) นายธัญธร ธนินวัฒนาธร               | เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการ            |
| (๖) นายสมชัย จิตสุชน                   | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๗) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล   | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๘) รองศาสตราจารย์สุปรียา แก้วละเอียด  | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๙) นายศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์               | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๐) นายเขมภัทร ทฤษฎิคุณ               | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๑) นายธีระยุทธ บุญโชติ               | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๒) นายกรณ์ จาติกวณิช                 | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๓) นายพิสิฐ ลี้อาธรรม                | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๔) นายภราดร ปริศนานันทกุล            | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๕) นายสรวิทย์ เนื่องจำนงค์           | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๖) นางสาวศิริกัญญา ต้นสกุล           | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๗) นายอนุรักษ์ จุริมาศ               | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๘) นายเอกณัฐ พร้อมพันธ์ุ             | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๑๙) รองศาสตราจารย์พรชัย ตระกูลวรานนท์ | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๒๐) นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ         | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| (๒๑) นางสาวกุลธิภัสร์ ธนวีระชุติวัฒน์  | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |

นายปกป้อง จันวิทย์ รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง ในฐานะหัวหน้าคณะทำงานปฏิรูประบบงบประมาณ (Budget Reform) ภายใต้คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ได้นำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาที่คณะทำงานฯ ได้จัดทำขึ้นในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๖ ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ ให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณา

คณะอนุกรรมการได้กำหนดกรอบและแนวทางการทำงานให้สานต่องานของคณะทำงานปฏิรูประบบงบประมาณ (Budget Reform) โดยมีมติแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบงบประมาณของไทย เพื่อทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายและจัดทำข้อเสนอมาเสนอต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

- |                               |                |
|-------------------------------|----------------|
| (๑) นายณัฐพงศ์ เปรมพูลสวัสดิ์ | ประธานคณะทำงาน |
| (๒) นายปกป้อง จันวิทย์        | คณะทำงาน       |

(๓) นายสมชัย จิตสุชน	คณะทำงาน
(๔) รองศาสตราจารย์สุปรียา แก้วละเอียต	คณะทำงาน
(๕) รองศาสตราจารย์อภิภัทร มุกิตาเจริญ	คณะทำงาน
(๖) นายเขมภัทร ทฤษฎีคุณ	คณะทำงาน
(๗) นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ	คณะทำงาน
(๘) นายวีระยุทธ งามจิตร	คณะทำงาน

**๒) การประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๗ โดยมีรายละเอียดการประชุมที่สำคัญ ดังนี้**

คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... ที่คณะทำงานยกร่างกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบงบประมาณได้ดำเนินการจัดทำตลอดระยะเวลาที่มากกว่า ๒ เดือน

ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบในหลักการและเนื้อหาสาระหลักของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... โดยให้คณะทำงานยกร่างฯ นำความเห็นและข้อสังเกตของคณะอนุกรรมการฯ และที่ปรึกษาไปปรับปรุงแก้ไขให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

**๓) การประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๓ วันพฤหัสบดีที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๗ โดยมีรายละเอียดการประชุมที่สำคัญดังนี้**

คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรายงานผลการศึกษา “ระบบงบประมาณไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป” พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... โดยได้เชิญผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ดังนี้

**สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

(๑) นางสาวนภัษชล ทองสมจิตร	ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผน
(๒) นางรัตติยา แก้ววาริ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
(๓) นางสาวพัชชา ต້องเชื้อ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

**สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ**

นายณัฐฐา พาชัยยุทธ	ที่ปรึกษาการพัฒนาระบบราชการ
--------------------	-----------------------------

**สำนักงานงบประมาณ**

(๑) นายพิริยุตม์ ฉันทพงษ์	ผู้อำนวยการกองนโยบายงบประมาณ
(๒) นางอัญจิตา เกตุแก้ว	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายงบประมาณ ๑
(๓) นางสาวณัฐฐณี เกิดสุขคนธ์	นิติกรเชี่ยวชาญ
(๔) นางสาวกุลยา ศรีเปารยะ	รักษาการนิติกรชำนาญการพิเศษ
(๕) นายวรวุฒิ ชาววงศ์ศรี	นักวิเคราะห์นโยบายชำนาญการ
(๖) นางสาวชนารัญช์ ชุนทอง	นิติกรชำนาญการ
(๗) นางสาวปรางค์ แก้วเบญจกานต์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

### สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(๑) นายปณณ อนนนอภิบุตร	ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนานโยบาย
(๒) นายนพพล ภูญญอนันตพงษ์	ผู้อำนวยการส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง
(๓) นางสาวภัทราพร เกิดแก้ว	เศรษฐกรชำนาญการ
(๔) นายสันหนัฐ เศรษฐศักดาศิริ	เศรษฐกรชำนาญการ
(๕) นางสาวจิรัฎฐ์ พงศ์ธนพัฒนา	เศรษฐกรชำนาญการ
(๖) นางสาวภัทราวดี พรไทย	เศรษฐกรปฏิบัติการ

### สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๑) นางสาวเกิ้ลัดนที มโนสันต์	รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
(๒) นางลดาวัลย์ โชติมานนท์	ผู้อำนวยการสำนักตรวจเงินแผ่นดินที่ ๓
(๓) นางสาววลัยภรณ์ บุญรอด	ผู้อำนวยการกลุ่ม
(๔) นางสาวอมรรัตน์ ก่อกิจพูนผล	นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการ

### ภาควิชาการและภาคประชาสังคม

(๑) รองศาสตราจารย์ ดร.เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์	มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
(๒) นางสาวธนิสรา เรืองเดช	WeVis
(๓) นายสุภอรธร โบสุวรรณ	บริษัท แชนด์ วิสาหกิจเพื่อสังคม จำกัด

### ผู้เข้าร่วมประชุม

- (๑) Mr.Edmond Efendija
- (๒) นายปัญญาเดช สิงห์โท
- (๓) นายอภิรักษ์ ภัคดี
- (๔) นางสาวฐิตาภา ปรากฎหาญ
- (๕) นายรณกร พัฒนพงษ์
- (๖) นายนพรัตน์ ทวี
- (๗) นายเนติธร สังข์ทอง
- (๘) นายสัมโมติก สวิชญาณ
- (๙) นางสาวจิราณัฐ น้อยประทุม
- (๑๐) นางสาวธัญกมล จินจร

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบในรายละเอียด และให้จัดทำร่างรายงานผลการศึกษาให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อพิจารณาในที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ ต่อไป

### ๔. การประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ โดยมีรายละเอียดการประชุมที่สำคัญดังนี้

คณะอนุกรรมการฯ เห็นชอบให้เสนอร่างรายงานผลการศึกษาเรื่อง “ระบบงบประมาณไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป” เพื่อบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

## บทที่ ๓

### สภาพปัญหาของระบบงบประมาณไทย

ระบบงบประมาณเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เป็นกลไกในการขับเคลื่อนแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลจริงตามสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชน การให้บริการสาธารณะพื้นฐาน การสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพ ตลอดจนการแก้ไขวิกฤตต่าง ๆ ของประเทศ นอกจากนี้ การออกแบบระบบงบประมาณให้มีธรรมาภิบาล ยังส่งเสริมการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานของรัฐบาลด้วย โดยรัฐสภามีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสามารถปรับลดงบประมาณในส่วนที่ไม่เหมาะสมได้ ทั้งนี้กระบวนการงบประมาณที่ดียังเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ผู้เสียภาษีได้ด้วย ตั้งแต่การเข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนงบประมาณไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ

แต่ที่ผ่านมา ระบบงบประมาณไทยกลับเป็นระบบปิดภายใต้การกำกับของระบบราชการ ไม่ค่อยเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และการดำเนินนโยบายสำคัญของรัฐบาล ข้อเสนอแนะและข้อวิจารณ์จากรัฐสภา และความต้องการของประชาชน โดยรัฐบาลแต่ละชุดมักเผชิญปัญหาทางงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินนโยบายใหม่และการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) เหลืออยู่ไม่มาก เพราะระบบงบประมาณผูกติดกับ “อดีต” ในระดับสูง ยกที่จะผลักดันสังคมเศรษฐกิจไทยเดินหน้าสู่ “อนาคต” เช่น มีหนี้สาธารณะที่สะสมมาจากขาดดุลงบประมาณรายจ่ายจำนวนมาก รวมถึงภาระทางการคลังต่าง ๆ มีสัดส่วนรายจ่ายในภารกิจพื้นฐาน รายจ่ายประจำ และงบผูกพันในระดับสูง และการจัดสรรงบประมาณในทางปฏิบัติมักยึดติดกับโครงการที่เคยทำมาในอดีตแทนที่จะมีลักษณะ “คิดใหม่ ทำใหม่” ทุกปีตามสถานการณ์ของสังคมเศรษฐกิจไทยและโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งหมดนี้ทำให้รัฐบาลไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการดำเนินนโยบายได้รวดเร็วดังที่คาดหวังและวางแผนไว้ การตรวจสอบจากรัฐสภาแทบไม่มีผลเปลี่ยนแปลงการจัดทำงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ประชาชนได้รับบริการสาธารณะคุณภาพต่ำในราคาแพง แต่ก็ไม่สามารถติดตามหรือส่งเสียงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้

ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากระบบงบประมาณไทยที่มีลักษณะที่ไม่พึงปรารถนาอย่างน้อย ๕ ประการ ได้แก่

๑) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่มีลักษณะกระจัดกระจาย (Fragmented Budget) แทนที่จะมีลักษณะเป็นระบบงบประมาณรวมยอด (Consolidated Budget) ทั้งนี้ ระบบงบประมาณในปัจจุบันไม่สะท้อนการทำงานของภาครัฐทั้งหมด (Public-sector Budget) แต่ให้ความสำคัญกับรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ (Government Budget) โดยไม่นับรวมรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกองทุนหมุนเวียนเข้าไว้ด้วย นอกจากนี้ ระบบงบประมาณในปัจจุบันไม่มีการประมวลข้อมูลรวมยอดของงบประมาณรายได้ งบประมาณรายจ่าย และหนี้และภาระทางการคลังของภาครัฐทั้งหมด ทำให้ไม่สามารถสะท้อนสุขภาพการคลังของภาครัฐไทยในภาพรวมได้ครบถ้วนและไม่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างรอบด้าน

๒) กลไกกำกับวินัยการเงินการคลังอ่อนแอ (Weak Fiscal Discipline) ไม่สามารถรักษาสมดุลระหว่างการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยที่ผ่านมา มีการใช้จ่ายเกินตัวในภาวะที่ไม่เหมาะสม มีจัดการเก็บรายได้ของรัฐไม่เพียงพอ จนต้องก่อหนี้สาธารณะมากจนใกล้ถึงระดับที่จะกระทบต่อความเชื่อมั่นในการชำระหนี้สินของประเทศ

๓) การจัดสรรงบประมาณเป็นแบบฐานอดีต (Incrementalism) โดยมีการจัดทำงบประมาณในแผนงานโครงการคล้ายเดิม ปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยในแต่ละปี ไม่ยืดหยุ่นพอที่จะปรับตัวรับมือกับการเปลี่ยนแปลง ไม่เท่าทันสถานการณ์ของโลกและไทย และไม่มีศักยภาพในการผลักดันสังคมเศรษฐกิจไทยสู่อนาคต

๔) การใช้จ่ายงบประมาณขาดประสิทธิภาพ (Inefficiency) มีการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดที่ไม่มีความหมาย ไม่ช่วยยกระดับการทำงาน แก้ปัญหาไม่ตรงจุด ไม่คำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบต่อสังคมเท่าที่ควรจะเป็น และไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานปรับปรุงการทำงานได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่าย ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ฉับไว ทันทต่อสถานการณ์

๕) ระบบธรรมาภิบาลอ่อนแอ (Weak Governance) ไม่โปร่งใสและตรวจสอบได้ยาก (Transparency Deficit) ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วน เป็นปัจจุบัน เข้าถึงได้ง่าย และง่ายต่อการทำความเข้าใจของสังคมวงกว้าง ขาดระบบตรวจสอบที่ลดการรั่วไหลจากการคอร์รัปชันและความไร้ประสิทธิภาพ ไม่มีระบบนิเวศที่เข้มแข็งสำหรับสนับสนุนหน่วยงานที่ช่วยติดตาม วิเคราะห์ และกำกับตรวจสอบงบประมาณ ทั้งในภาครัฐและภาคประชาสังคม รวมทั้งขาดการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายให้แก่ภาคประชาสังคม

เนื้อหาในบทนี้จะนำเสนอปัญหาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับลักษณะที่ไม่พึงปรารถนาของระบบงบประมาณไทยในปัจจุบันทั้ง ๕ ประการ ในรายละเอียด ดังนี้

### ๓.๑ ปัญหาที่ ๑: ระบบงบประมาณของไทยมีลักษณะการจัดกระจาย ไม่ได้เป็นระบบงบประมาณรวมยอด (Consolidated Budget)

ระบบงบประมาณรวมยอดเป็นระบบที่ประมวลยอดรายได้ รายจ่าย หนี้สินและภาระทางการคลังของภาครัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกองทุนหมุนเวียนเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจะช่วยให้มองเห็นความสามารถในการหารายได้ ภาพรวมการใช้จ่ายและสถานะทางการคลังที่แท้จริงของประเทศ การที่ระบบงบประมาณไทยมีลักษณะการจัดกระจาย โดยให้ความสำคัญเฉพาะรัฐบาลกลาง แต่สถาบันของรัฐอื่น ๆ อยู่ “นอก (ระบบ) งบประมาณ” และการที่รัฐสภาถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารได้เฉพาะนโยบายรายจ่าย แต่นโยบายรายได้และการก่อหนี้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารจัดการด้านการคลังของรัฐบาลและการติดตามตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ

ควรสังเกตด้วยว่า กฎหมายนำเสนอองบประมาณในแต่ละปีเรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ไม่ใช่ “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมทั้งรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นของรัฐ ดังที่ควรจะเป็น

## ด้านรายรับ-รายจ่าย

### ● เงินนอกงบประมาณ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลจะกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายโดยรวมและเสนอต่อรัฐสภา โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้สุทธิที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีและนโยบายบุคลากรคลังที่เหมาะสม ในปี ๒๕๖๗ และ ๒๕๖๘ งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีมูลค่าอยู่ที่ประมาณ ๓.๔๘ ล้านล้านบาท (ต่อมารัฐบาลเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ เพิ่มอีก ๑.๒๒ แสนล้านบาท) และ ๓.๗๕ ล้านล้านบาทตามลำดับ ในขณะที่ประมาณการรายได้อยู่ที่ประมาณ ๒.๗๙ ล้านล้านบาท และ ๒.๘๙ ล้านล้านบาทตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ยังมีเงินรายได้และรายจ่ายอีกจำนวนมากที่เรียกกันว่า “เงินนอกงบประมาณ” ซึ่งไม่เข้าสู่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และอยู่นอกการบริหารจัดการของรัฐบาลและการพิจารณาของรัฐสภา เงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่หน่วยงานภาครัฐสามารถเก็บไว้ภายในหน่วยงาน ไม่ต้องนำส่งคืนกระทรวงการคลังตามที่กฎหมายกำหนด และมีอิสระในการใช้จ่าย เช่น เงินรายได้ของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เงินที่รัฐบาลอุดหนุน เงินกู้ ตลอดจนทุนหมุนเวียน ณ ต้นปีงบประมาณ ๒๕๖๗ หน่วยงานรัฐมีเงินนอกงบประมาณสะสมสูงถึงประมาณ ๓.๔๓ ล้านล้านบาท สูงกว่าเงินคงคลังซึ่งอยู่ที่ ๕.๓๙ แสนล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ คาดว่าจะมีรายได้นอกงบประมาณประมาณ ๒.๓๕ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘๔.๒๒ ของรายได้สุทธิของภาครัฐในระบบงบประมาณ หรือหากนับเฉพาะรายได้นอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินอุดหนุนจากรัฐจะอยู่ที่ ๑.๗๕ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๗๒ ของรายได้สุทธิของภาครัฐ ส่วนรายจ่ายเงินนอกงบประมาณอยู่ที่ประมาณ ๒.๑๑ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๐.๖๓ ของงบประมาณรายจ่ายเป็นที่เข้าใจกันดีว่าหน่วยงานบางแห่งมีความจำเป็นในการเก็บเงินไว้กับตัวเองเพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น กองทุนประกันสังคม แต่ในปัจจุบัน มีหน่วยรับงบประมาณมากถึง ๕๘๕ แห่งจากทั้งหมด ๗๖๑ แห่งที่มีเงินนอกงบประมาณ ซึ่งหลายแห่งถูกตั้งข้อสงสัยถึงความจำเป็นในการสะสมเงินนอกงบประมาณจำนวนมาก เช่น กระทรวงกลาโหมที่มีเงินนอกงบประมาณสะสมสูงถึง ๑๖,๕๕๘ ล้านบาท ณ ต้นปีงบประมาณ ๒๕๖๗<sup>๑</sup>

ปัญหาสำคัญของเงินนอกงบประมาณ คือ ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาจะไม่สามารถทราบรายละเอียดการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณส่วนใหญ่ โดยเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะแสดงจำนวนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวม ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ (๑) ส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งแยกเป็นการใช้จ่ายสำหรับภารกิจพื้นฐานและภารกิจเพื่อการพัฒนา ในส่วนนี้ไม่มีการแสดงรายละเอียดโครงการและกิจกรรมใด ๆ จึงอาจไม่มีความเชื่อมโยงกับแผนงานของรัฐบาลหรืออาจเกิดความซ้ำซ้อนกับโครงการในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล และไม่ได้รับการตรวจสอบความเหมาะสมจากรัฐสภา

<sup>๑</sup> สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๗ รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗.

การใช้เงินนอกงบประมาณอีกส่วน คือ (๒) การนำไปสมทบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีการแสดงรายละเอียดกิจกรรมของโครงการที่ได้รับการสมทบในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา หน่วยงานมีการนำเงินนอกงบประมาณไปสมทบกับงบประมาณรายจ่ายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในปี ๒๕๖๗ มีแค่ ๔๖,๒๒๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๑๘ ของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณทั้งหมด และร้อยละ ๑.๓๓ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น<sup>๒</sup>

- งบประมาณที่ไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

- งบประมาณรายได้

ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณของไทย รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการจัดทำงบประมาณรายได้ จึงไม่สามารถกำกับและตรวจสอบการตั้งประมาณการรายได้ที่สูงเกินไปได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่จะส่งผลให้เกิดการขยายกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากเกินไป ทั้งนี้ การประมาณการรายได้ที่สูงเกินจริงมักมีสาเหตุมาจากการตั้งสมมติฐานที่ดีเกินไป อาทิ การคาดการณ์การเติบโตของเศรษฐกิจที่ดีเกินความเป็นจริง

นอกจากนี้ รัฐบาลสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดเก็บรายได้ระหว่างปีงบประมาณได้โดยไม่ต้องรายงานหรือขออนุมัติจากรัฐสภา ดังเช่นกรณีการประมาณการรายรับปี ๒๕๖๗ ที่คิดรวมรายได้จากการเก็บภาษีขายหุ้นราว ๑.๔ หมื่นล้านบาท แต่ภายหลังรัฐบาลได้ประกาศว่าจะไม่มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในประมาณการรายได้และแผนการใช้จ่ายของรัฐ<sup>๓</sup>

- รายจ่ายที่อยู่ในรูปของการสูญเสียรายได้ของรัฐ

ในปัจจุบัน รัฐสภาไม่มีอำนาจในการพิจารณารายจ่ายที่อยู่ในรูปของการสูญเสียรายได้ของรัฐเพราะรัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายลดหย่อนภาษีได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ อาทิ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ไม่จำเป็นต้องเสนอเป็นแผนการใช้จ่ายในการจัดทำกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้ขาดการพิจารณาถึงความคุ้มค่าและผลกระทบของมาตรการเหล่านี้ต่อสถานะทางการคลัง ทั้งนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ประมาณการไว้ว่าในระหว่างปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ มีการสูญเสียรายได้จากมาตรการทางภาษีต่าง ๆ รวมกันเฉลี่ยปีละ ๕.๒๕ แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๖.๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>๔</sup>

- รายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายเงินคงคลังไปก่อน

งบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาคือรายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายเงินคงคลังไปก่อนในระหว่างปีงบประมาณ เนื่องจากตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่เพียงพอ แต่มีความจำเป็นต้องจ่ายเร่งด่วน หลังจากนั้นรัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในปีถัดไป

<sup>๒</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>๓</sup> ไทยพับลิก้า. (๒๕๖๖, ๒๙ กันยายน). "คลังพับแผนเก็บ 'ภาษีหุ้น' ยันไม่กระทบงบฯปี'๖๗ คาดเงินดิจิทัล ปีมรายได้เข้าคลัง ๑ แสนล้านบาท". <https://thaipublica.org/๒๐๒๓/๐๙/mof-cancel-stock-tax-plan/>

<sup>๔</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. เอกสารข้อมูลแผนการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐในปี ๒๕๖๕ และ ๒๕๖๖ พร้อมกับรายจ่ายทางภาษี หรือ Tax Expenditure Report (REF# Bo๐๑๔๖). เอกสารชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ สภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ ในปี ๒๕๖๗ มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก่อนสูงมาก เป็นประวัติการณ์ถึง ๑.๑๘ แสนล้านบาท<sup>๕</sup> ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารเศรษฐกิจ เพราะเป็นส่วนที่ไม่สามารถนำมาใช้สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณนั้น

การตั้งงบประมาณเพื่อชดใช้เงินคงคลังในปี ๒๕๖๗ เป็นผลจากการจ่ายเงินคงคลังไปใช้ก่อนซึ่งเกิดขึ้นในปีงบประมาณ ๒๕๖๕ และ ๒๕๖๖ เกือบทั้งหมดเป็นรายการจ่ายที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ได้แก่ งบบุคลากร งบประมาณรายจ่ายเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญข้าราชการ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลือข้าราชการ

การจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอสำหรับกลุ่มรายการจ่ายข้างต้นมีสาเหตุมาจากการที่สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณต่ำกว่าประมาณการค่าใช้จ่ายของกรมบัญชีกลาง นอกจากนี้ยังมีกรณีที่รัฐบาลโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณของกลุ่มรายการจ่ายดังกล่าวไปเป็นงบประมาณสำรองเร่งด่วนฉุกเฉิน ซึ่งสามารถทำได้โดยง่ายเพราะเป็นรายการจ่ายที่อยู่ในหมวดงบกลางเหมือนกัน จากนั้นจึงขอเบิกจ่ายเงินคงคลังมาใช้คืนกลุ่มรายการจ่ายดังกล่าวในภายหลัง

#### ด้านหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นของรัฐ

ยอดหนี้สาธารณะรวมของประเทศเป็นอีกตัวเลขหนึ่งที่ไม่มีการประมวลเข้าสู่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายและการวางแผนทางการคลัง โดยหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จะนับเฉพาะ "หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน" ซึ่งมีมูลค่าอยู่ที่ ๑๑.๑๓ ล้านล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๖ คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๔๔ ของจีดีพี<sup>๖</sup>

ขอบเขตนิยามหนี้สาธารณะของไทยไม่ครอบคลุมถึงเงินกู้ขององค์กรภาครัฐอื่น ๆ ได้แก่ หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจการเงินที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งมีมูลค่าราว ๓๗,๐๗๗.๔๔ ล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๖)<sup>๗</sup> และหนี้ของกองทุนประกันสังคม (ซึ่งมีมูลค่า ๑.๘๖ ล้านล้านบาท ณ สิ้นปี ๒๕๖๕)<sup>๘</sup>

มากไปกว่านั้น รัฐบาลกลางมีภาระทางการคลังอีกหลายส่วนที่ต้องจ่ายชำระคืน แต่ไม่นับเป็นหนี้สาธารณะด้วยเช่นกัน อาทิ

- ยอดคงค้างของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (การดำเนินโครงการตาม ม.๒๘) เช่น การให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ปลอยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำและช่วยสนับสนุนนโยบายอุดหนุนสินค้าเกษตร เป็นต้น โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๖ มียอดคงค้างชำระรวมอยู่ที่ ๑ ล้านล้านบาท<sup>๙</sup>

<sup>๕</sup> คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๗. รายงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗. เล่มที่ ๑.

<sup>๖</sup> สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. ข้อมูลหนี้สาธารณะ <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debt-outstanding>

<sup>๗</sup> สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. ข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debttoflcal>

<sup>๘</sup> สำนักงานประกันสังคม. รายงานประจำปี ๒๕๖๕.

<sup>๙</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๘-๒๕๗๑) ฉบับทบทวน

- เงินค้ำชำระที่รัฐต้องสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมราว ๗๑,๓๘๔ ล้านบาท<sup>๑๐</sup>
- ยอดภาระชดเชยค้ำประกันแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่สูญเสียชีวิตได้จากกรณีที่รัฐบาลกลางใช้มาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและค่าธรรมเนียมการโอนและจำนองอสังหาริมทรัพย์ในปี ๒๕๖๓, ๒๕๖๔ และ ๒๕๖๖ รวมกันที่ ๕๗,๑๙๐ ล้านบาท ณ สิ้นปี ๒๕๖๖<sup>๑๑</sup> บวกกับภาระการชดเชยการสูญเสียชีวิตจากการลดค่าธรรมเนียมการโอนฯ ในปี ๒๕๖๗ อีกราว ๒.๓ หมื่นล้านบาท<sup>๑๒</sup>

หากนับยอดค้ำชำระสามส่วนข้างต้นรวมเป็นหนี้สาธารณะด้วย จะทำให้หนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๖ เพิ่มสูงขึ้นเป็น ๑๒.๒๕๘ ล้านล้านบาท และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีเพิ่มเป็นร้อยละ ๖๘.๗๖ จากเดิมที่ร้อยละ ๖๒.๔๔

นอกจากนี้ ในอนาคต ภาครัฐอาจต้องแบกรับภาระทางการคลังเพิ่มอีกหลายส่วน อาทิ

- อาจต้องตั้งงบประมาณชดเชยการขาดทุนของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ปัจจุบันมีหนี้สินสุทธิอยู่ที่ ๑๑๐,๐๐๐ ล้านบาท (ณ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗) เนื่องจากการพุงราคาน้ำมัน<sup>๑๓</sup>
- อาจต้องตั้งงบประมาณชดเชยภาระต้นทุนที่เกิดจากการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) พุงราคาค่าไฟฟ้า ซึ่งมียอดสะสมราว ๙๕,๗๗๗ ล้านบาท (ณ สิ้นปี ๒๕๖๖)<sup>๑๔</sup>
- อาจต้องให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจที่มีการขาดทุนสะสมเป็นจำนวนมาก เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ที่มียอดขาดทุนสะสมราว ๑๔๑,๐๐๐ ล้านบาท (ณ สิ้นปี ๒๕๖๕)<sup>๑๕</sup>

ดังนั้น การพิจารณาแค่ตัวเลขหนี้สาธารณะตามนิยามของไทยจะทำให้การรับรู้ถึงภาระหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังต่ำกว่าความเป็นจริง และอาจนำไปสู่การวางแผนทางการคลังที่ไม่รัดกุมได้

### ๓.๒ ปัญหาที่ ๒: กลไกกำกับวินัยการเงินการคลังอ่อนแอ (Weak Fiscal Discipline)

การกำกับวินัยทางการเงินการคลังที่ดีควรสร้างสมดุลระหว่างการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยควบคุมไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัวและการก่อหนี้สาธารณะมากเกินไปในภาวะที่ไม่จำเป็น เพื่อให้คงเหลือพื้นที่ทางการคลังเพียงพอสำหรับการกระตุ้นหรือประคองเศรษฐกิจในช่วงเศรษฐกิจซบเซาหรือวิกฤต

อย่างไรก็ตาม กลไกการกำกับวินัยทางการเงินการคลังของไทย ทั้งรัฐสภาและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการ) ไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจทางการคลังของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลมักเน้นการใช้จ่ายมากกว่าการพิจารณาถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว ส่งผลให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัวในสถานการณ์ที่ไม่เหมาะสมและมีรายจ่ายที่ปรับลด

<sup>๑๐</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>๑๑</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>๑๒</sup> กระทรวงการคลัง. หนังสือเรื่องมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านภาคอสังหาริมทรัพย์ และการเตรียมการเพื่อรองรับการดำเนินการยกระดับประเทศไทยสู่ศูนย์กลางเมืองแห่งอุตสาหกรรมระดับโลก. หนังสือนำเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๗. [https://resolution.soc.go.th/PDF\\_UPLOAD/๒๕๖๗/P\\_๔๑๐๘๗๐\\_๑๓.pdf](https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/๒๕๖๗/P_๔๑๐๘๗๐_๑๓.pdf)

<sup>๑๓</sup> สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (สกนช.). ประมาณการฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง. <https://www.offo.or.th/th/estimate/fuelfund-status>

<sup>๑๔</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. เอกสารการรับฟังความคิดเห็น เรื่อง ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (Ft) สำหรับงวดเดือนมกราคม – เมษายน ๒๕๖๗. <https://www.erc.or.th/th/listen-to-opinions/๕๑๔>

<sup>๑๕</sup> องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.). รายงานประจำปี ๒๕๖๕.

ไต่ยาก นอกจากนี้ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายลดหย่อนภาษีต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐด้วย ทำให้จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น จนใกล้ถึงระดับที่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศ

### ข้อจำกัดในการกำกับของรัฐสภาไทย

#### ● ภาพรวม

รัฐสภามีอำนาจในการกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณอย่างจำกัด โดยสามารถพิจารณาและอนุมัติเฉพาะงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงงบประมาณด้านรายได้ การก่อหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นของรัฐ การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาจะเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐบาลได้จัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดทำงบประมาณ ทำให้การพิจารณาของรัฐสภามุ่งเน้นที่การตัดทอนโครงการที่มีรายละเอียดไม่เหมาะสม มากกว่าการพิจารณาความเหมาะสมของกรอบงบประมาณและทิศทางการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์

ทั้งนี้ ในช่วงเวลาก่อนที่รัฐบาลจะเริ่มจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลจะไม่มี การแสดงค่าแถมภาพรวมงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา ก่อนเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณในรายละเอียด (Pre-budget Statement) ซึ่งเป็นการนำเสนอเหตุผลและคำอธิบายในการตั้งกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรวมและแบ่งตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งประมาณการรายได้ของรัฐ การก่อหนี้สาธารณะ และข้อมูลสถานะทางการคลังและสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและอนุมัติก่อนที่จะเริ่มจัดทำงบประมาณในรายละเอียด

#### ● การกำกับฝั่งรายจ่าย

อำนาจของรัฐสภา มีข้อจำกัดในการกำกับควบคุมรายจ่ายประจำ ค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพัน (Obligations) และรายการค่าใช้จ่ายตามสิทธิ (Entitlements) อาทิ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ภาระการผูกพันข้ามปี (งบผูกพัน) และงบประมาณด้านบริการสาธารณะพื้นฐานที่รัฐพึงจัดให้และสวัสดิการของประชาชน รัฐสภาไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายเหล่านี้ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ และไม่มีช่องทางอื่นใดที่เปิดให้รัฐสภาสามารถพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานที่เกี่ยวกับรายจ่ายเหล่านี้ในระยะยาว

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ กลุ่มรายจ่ายที่ตัดลดได้ยากข้างต้นมีมูลค่ารวมกันถึง ๒.๗๓ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๗๘.๔๕ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด<sup>๑๖</sup> สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาโครงสร้างงบประมาณที่แข็งตัวต่อการปรับเปลี่ยน โดยเหลืองบประมาณอีกเพียงร้อยละ ๒๑.๕๕ สำหรับการดำเนินงานตามนโยบายที่ริเริ่มโดยรัฐบาล

การกำกับค่าใช้จ่ายงบลงทุนก็มีความอ่อนแอเช่นกัน รัฐสภาไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายลงทุนที่ไม่เหมาะสมได้ เช่น การสร้างอาคารขนาดใหญ่ของหน่วยงานรัฐ การลงทุนสร้างถนนมากเกินไป

<sup>๑๖</sup> ศิริกัญญา ตันสกุล (๒๕๖๗). เอกสารในการอภิปรายถึงภาพรวมเศรษฐกิจ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ วาระที่ ๑

ความจำเป็น ส่วนหนึ่งเพราะขาดการสนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงภาพรวมการลงทุนประเภทต่าง ๆ และระดับอัตราผลตอบแทน เอกสารงบประมาณจากสำนักงบประมาณจะแสดงเพียงรายการลงทุนที่แยกย่อยตามแผนงานต่าง ๆ ไม่ได้มีการรวบรวมให้เห็นภาพรวม

ทั้งนี้ แม้ว่าปัจจุบันรัฐสภาได้มีการตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office: PBO) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนด้านการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ให้กับสมาชิกรัฐสภา และคณะกรรมการด้านงบประมาณทั้งสามัญและวิสามัญ แต่ก็ยังทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่เพราะยังขาดทรัพยากรและการเข้าถึงฐานข้อมูลงบประมาณและข้อมูลทางการคลังที่ทัดเทียมกับสำนักงบประมาณ และหน่วยงานด้านการคลังอื่นของรัฐบาล

รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง โดยเฉพาะรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ด้วย เนื่องจากรายการจ่ายเหล่านี้ไม่มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนในเอกสารกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่าย และในปัจจุบัน เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ รัฐบาลไม่ได้จัดทำรายงานแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางและรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ส่งให้รัฐสภาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณา

นอกจากนี้ ในระหว่างปีงบประมาณ รัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายบางรายการได้โดยไม่ต้องขออนุมัติหรือรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งได้แก่ การโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณในแผนงานหรือรายการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่น และการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางจากรายการหนึ่งไปยังรายการอื่นในงบกลางด้วยกัน ทั้งนี้สามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีหรือผู้อำนวยการสำนักงบประมาณแล้วแต่กรณี การดำเนินการดังกล่าวทำให้รัฐสภาไม่สามารถกำกับการใช้จ่ายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติไปแล้วได้

- การกำกับฝั่งรายได้

กฎหมายนำเสนองบประมาณที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาไทยเป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ไม่รวมถึงแผนงานและประมาณการจัดเก็บรายได้ ทำให้รัฐสภาไม่สามารถถ่วงดุลการดำเนินนโยบายรายได้ของรัฐบาลได้ โดยเฉพาะมาตรการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ทั้งนี้ ในปัจจุบันรัฐไทยมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ค่อนข้างต่ำ โดยมีอัตราจัดเก็บรายได้ภาษีโดยรวมต่อจีดีพีอยู่ที่เพียงร้อยละ ๑๖.๑ ต่ำกว่าของกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับบนที่ร้อยละ ๑๘.๔ และของกลุ่มประเทศรายได้สูงที่ร้อยละ ๒๔.๔ เมื่อพิจารณาการจัดเก็บรายได้ภาษีสุทธิ (หลังหักส่วนที่มีการคืนภาษี) อัตราการจัดเก็บของไทยจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๑๔.๗ ของจีดีพี

นอกจากนี้ ระดับรายได้ของรัฐไทยยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศไปสู่อนาคต โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ รายได้ภาษีสุทธิตรวมกับรายได้อื่นของรัฐมีมูลค่าอยู่ที่ ๓.๒๑ ล้านล้านบาท เมื่อหักลบด้วยรายจ่ายประจำ ค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพัน รวมถึงรายการค่าใช้จ่ายตามสิทธิที่มีมูลค่าอยู่ที่

๒.๗๓ ล้านล้านบาท จะเหลืองบประมาณอีกเพียง ๐.๔๘ ล้านล้านบาท สำหรับการดำเนินโครงการใหม่ ยกเว้นจะมีการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มเติม

- การกำกับการณ์ก่อหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นของรัฐ

การก่อหนี้สาธารณะเป็นอำนาจอีกด้านหนึ่งของรัฐบาลไทยที่ไม่มีการถ่วงดุลจากรัฐสภา ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐสภาพิจารณาได้แต่งบประมาณรายจ่ายด้านเดียวและไม่สามารถควบคุมการตั้งกรอบวงเงินรายจ่ายที่ไม่เหมาะสมได้ตั้งแต่ขั้นก่อนการจัดทำงบประมาณ (Pre-budget Statement) ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถก่อภาระทางการคลังอื่นนอกเหนือจากหนี้สาธารณะได้ โดยไม่ต้องรายงานต่อรัฐสภา อาทิ ในการดำเนินโครงการตามมาตรา ๒๘ รัฐบาลไม่ต้องแสดงเหตุผลความจำเป็น รายละเอียดการใช้จ่ายและแผนการชดเชยคืนต่อรัฐสภาในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินนโยบายก็ไม่ได้มีการเปิดเผยบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account) ที่ระบุรายละเอียดการใช้จ่ายของโครงการต่อทั้งรัฐสภาและสาธารณะ

*ข้อจำกัดในการกำกับของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ*

- ภาพรวม

คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการ) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีหน้าที่ในการกำกับวินัยทางคลัง โดยมีเครื่องมือหลัก คือ การออกกฎการคลัง (Fiscal Rule) และการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลและหน่วยงานรัฐที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลเกือบทั้งหมด ได้แก่ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสภาการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีเพียงธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่ถูกออกแบบมาให้ทำงานอย่างเป็นอิสระ

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการพิจารณาข้อมูลที่มาจากหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณเป็นหลัก ทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับการตัดสินใจของคณะกรรมการว่าไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เป็นอิสระทางวิชาการ แต่มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมักเน้นการผ่อนคลายนโยบายการคลังและปรับแผนการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มากกว่าการรักษาวินัยการคลังอย่างเข้มแข็ง

- ปัญหาการกำกับด้วยกฎการคลัง

กฎการคลังส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบการกำหนดเพดานสัดส่วนการก่อหนี้สาธารณะและการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีข้อดีในด้านความชัดเจน อย่างไรก็ตาม กฎการคลังเหล่านี้ไม่ได้นำมาซึ่ง

การสร้างควมรับผิดชอบทางการคลังอย่างแท้จริง เนื่องจาก คณะกรรมการ สามารถปรับเปลี่ยนและผ่อนคลายเพดานเหล่านี้ได้โดยง่าย

ในปี ๒๕๖๔ เมื่อสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีเพิ่มขึ้นใกล้ถึงระดับเพดานที่ร้อยละ ๖๐ คณะกรรมการ ได้มีมติปรับเพดานขึ้นเป็นร้อยละ ๗๐ เพื่อรองรับการก่อหนี้สาธารณะจำนวนมากในการดำเนินมาตรการรับมือกับผลกระทบจากวิกฤตการระบาดของโรคโควิด-๑๙ แม้ว่าการผ่อนคลายเพดานหนี้สาธารณะครั้งนี้จะมีความจำเป็น แต่การพิจารณาลงมติของ คณะกรรมการ แสดงถึงปัญหาด้านความรับผิดชอบต่อกฎการคลัง เนื่องจากไม่มีการเผยแพร่รายงานการประชุมที่แสดงผลประกอบการตัดสินใจให้สาธารณชนรับทราบ รวมถึงไม่มีการตั้งเป้าหมายและจัดทำแผนการฟื้นฟูความยั่งยืนทางการคลังหลังวิกฤต ส่งผลให้ความสำคัญของกฎการคลังเสื่อมถอยลง ในปี ๒๕๖๖ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๖๒.๔๔ จากเดิมที่ร้อยละ ๔๐ ก่อนการเกิดวิกฤตโควิดในปี ๒๕๖๓ และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นไปถึงร้อยละ ๖๘.๖ ในปี ๒๕๗๑ อันเนื่องมาจากการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มเติมในการดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ตเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นของรัฐบาลปัจจุบัน ทำให้เกิดข้อกังวลว่าในอนาคตอาจมีการผ่อนคลายเพดานสัดส่วนหนี้สาธารณะอีกครั้ง

มากไปกว่านั้น คณะกรรมการไม่มีบทบาทในการกำกับดูแลให้รัฐบาลปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ มาตรา ๕๓ กำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ยกเว้น “กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน” รัฐบาลจึงจะสามารถออกกฎหมายกู้ยืมเป็นการเฉพาะได้

ในช่วงผ่านมา รัฐบาลบางสมัยได้ดำเนินการหรือพยายามดำเนินการออกกฎหมายกู้ยืมเฉพาะกิจเพื่อขยายกรอบการกู้ยืม โดยมีคำถามว่าเข้าข่ายกรณีเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากการออกกฎหมายเงินกู้เป็นการเฉพาะสามารถทำได้ง่ายและกลายเป็นบรรทัดฐานใหม่ บทบัญญัติของกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะไม่มีความสำคัญต่อไป

ผลกระทบที่ตามมาคือประเทศไทยกำลังเผชิญกับความเสี่ยงที่จะถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือ โดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating Agency) หรือกล่าวอีกนัย คือ ไทยอาจสูญเสียความเชื่อมั่นในการชำระหนี้คืน โดยปัจจุบัน ไทยได้รับอันดับความน่าเชื่อถือระดับ BBB+ จากบริษัท Fitch แต่มีหนี้สาธารณะของรัฐบาลและท้องถิ่น (ไม่รวมหนี้รัฐวิสาหกิจ) รวมกันอยู่ที่ร้อยละ ๕๓.๘ ของจีดีพี สูงกว่าระดับของกลุ่มประเทศที่มีอันดับความน่าเชื่อถือระดับ BBB ที่ราวร้อยละ ๔๘.๗ (ค่ามัธยฐาน)<sup>๑๗</sup> หากเกิดการปรับลดอันดับเครดิตของไทย จะส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปรับตัวสูงขึ้นเพิ่มภาระต้นทุนดอกเบี้ยต่อภาคเอกชนและภาครัฐ

นอกจากนี้ กฎการคลังที่มีอยู่ยังไม่มีการกำหนดเพดานสัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้สุทธิของภาครัฐ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดในการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศ ทำให้ไม่มีการ

<sup>๑๗</sup> อธิภัทร มุทิตาเจริญ. (๒๕๖๗). ความท้าทายทางการคลังของไทย: โรคเรื้อรังและความเสี่ยงใหม่. เอกสารนำเสนอในงานสัมมนา เรื่อง "คิดใหม่ ปฏิรูประบบงบประมาณไทย" ของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๗

พิจารณากำกับภาระดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นตามการก่อหนี้สาธารณะ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ มีการตั้งงบประมาณชำระดอกเบี้ยรวม ๒.๘๕ แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘.๒ ของรายได้สุทธิของภาครัฐ<sup>๑๘</sup> และมีการคาดการณ์ว่าสัดส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๐ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นต้นไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการลดอันดับความน่าเชื่อถือ เนื่องจากเป็นระดับที่สูงเกินกว่าเกณฑ์ความน่าเชื่อถือระดับ A- ของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะกำหนดเกณฑ์สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้สุทธิของภาครัฐที่เหมาะสมไว้ที่ไม่เกินร้อยละ ๑๐ เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ แต่เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงตัวชี้วัดที่ใช้ภายในองค์กร ไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย

ปัญหาความรับผิดชอบต่อกฎการคลังเกิดขึ้นกับการก่อภาระทางคลังจากการดำเนินโครงการตามมาตรา ๒๘ ด้วย โดยในปี ๒๕๖๔ คณะกรรมการมีมติปรับเพดานอัตราส่วนยอดคงค้างของภาระที่รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามมาตรา ๒๘ จากเดิมไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไม่เกินร้อยละ ๓๕ เป็นการชั่วคราว ๑ ปี เพื่อขยายการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตโควิด-๑๙ ต่อมาในปี ๒๕๖๕ คณะกรรมการได้ปรับลดเพดานอัตราส่วนเหลือไม่เกินร้อยละ ๓๒ ซึ่งยังคงเป็นระดับเพดานที่สูงกว่าก่อนวิกฤตโควิด

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายและแผนงานการชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามมาตรา ๒๘ ที่มีกรอบเวลาชัดเจน ทำให้ปัจจุบันมียอดคงค้างสะสมถึง ๑ ล้านล้านบาท<sup>๑๙</sup> หรือราวร้อยละ ๓๑.๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ และเป็นไปได้ว่ายอดคงค้างสะสมจะมีแนวโน้มสูงขึ้นอีกจากหลายมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นของรัฐบาล

ทั้งนี้ แม้กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ มาตรา ๒๐ (๕) จะกำหนดให้มีการตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยหน่วยงานที่รับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามมาตรา ๒๘ ในโอกาสแรกที่จะกระทำได้ แต่ก็ไม่ได้ระบุให้ต้องจัดทำแผนการชดเชยที่มีกรอบเวลาชัดเจน

สำหรับกฎการคลังที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณในอนาคต ยังไม่มีการผ่อนคลายกฎที่แสดงถึงปัญหาความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม กฎบางด้านสามารถปรับปรุงให้มีความรัดกุมมากขึ้นโดยการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพิ่มเติมจากแค่การกำหนดสัดส่วนเพียงอย่างเดียว เช่น ในปัจจุบัน คณะกรรมการ ได้กำหนดให้สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อแก้ปัญหาการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่มีมากเกินไป แต่การตั้งเพดานนี้ไม่สามารถคัดกรองโครงการที่ไม่เหมาะสมหรือไม่มี ความจำเป็นต้องมีการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นในรัฐบาลบางสมัยโดยเฉพาะ รัฐบาลหลายพรรคที่ไม่มีเสถียรภาพและเร่งผูกพันงบประมาณสำหรับโครงการของพรรคตัวเองโดยไม่มี ความจำเป็น ดังนั้นหากมีการกำหนดกฎการคลังที่เปิดให้ทบทวนและยกเลิกการผูกพันงบประมาณของ โครงการที่ไม่เหมาะสมได้ ก็จะทำให้การกำกับมีความรัดกุมมากขึ้น

<sup>๑๘</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙

<sup>๑๙</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙

- ปัญหาในการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง

แผนการคลังระยะปานกลางเป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐเพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลัง โดยจะคำนึงถึงสถานะเศรษฐกิจและสถานะทางคลังในอนาคตข้างหน้าไม่น้อยกว่า ๓ ปี ซึ่งจะมีการประมาณการตัวเลขเศรษฐกิจมหภาคและการคลังสำคัญต่าง ๆ ทั้งจีดีพี รายได้ของรัฐบาล งบรายจ่าย ดุลการคลัง และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพี

ปัญหาสำคัญในการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางของไทยคือการปรับเปลี่ยนแผนเพื่อเอื้อต่อนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นของรัฐบาล โดยมักไม่คำนึงถึงความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของ คณะกรรมการ ดังจะเห็นได้จากการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๘ - ๒๕๗๑) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม ปี ๒๕๖๖ แต่หลังจากนั้นก็มีการทบทวนปรับแก้ไขไปแล้วถึง ๒ ครั้ง ภายในเวลา ๖ เดือน ได้แก่ ฉบับทบทวนครั้งที่ ๑ ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๗ และฉบับทบทวน ครั้งที่ ๒ ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗

เนื้อหาสาระสำคัญในการทบทวนคือการปรับเพิ่มสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพี โดยแผนฉบับเดิมมีประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะในปี ๒๕๗๑ อยู่ที่ร้อยละ ๖๓.๖๑ ฉบับทบทวนครั้งที่ ๑ ปรับเป็นร้อยละ ๖๗.๐๕ และฉบับทบทวน ครั้งที่ ๒ ปรับเป็นร้อยละ ๖๘.๖ เพื่อรองรับการก่อหนี้สาธารณะในการดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ตของรัฐบาล

การปรับเปลี่ยนแผนบ่อยครั้งดังที่เกิดขึ้นข้างต้นทำให้สถานะแผนการคลังระยะปานกลางเสื่อมความสำคัญจากการเป็นแผนแม่บทสำหรับความยั่งยืนทางการคลัง เหลือเพียงเอกสารแสดงประมาณการตัวเลขที่ปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาตามการดำเนินนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลเท่านั้น แทนที่แผนการคลังระยะปานกลางจะเป็นตัวกำกับทิศทางของนโยบายการคลังระยะสั้น กลับกลายเป็นนโยบายการคลังระยะสั้นเป็นตัวกำกับกรอบการคลังระยะปานกลาง

นอกจากนี้ แผนการคลังระยะปานกลางมีปัญหาการประมาณการตัวเลขทางเศรษฐกิจและการคลังแค่ฉากทัศน์เดียว ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเป็นการคาดการณ์ในเชิงบวกเกินจริง เช่น แผนปี พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๘ คาดว่าจีดีพี ปี ๒๕๖๕ จะเติบโตที่ร้อยละ ๓.๕ แต่เติบโตจริงแค่ร้อยละ ๒.๖ แผนปี พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๙ คาดว่าจีดีพี ปี ๒๕๖๕ จะเติบโตที่ร้อยละ ๓.๗ แต่การเติบโตจริงอยู่ที่ร้อยละ ๑.๙ ทำให้เกิดการคาดการณ์รายได้ภาษีสูงเกินไป และนำไปสู่การใช้จ่ายเกินตัวและก่อหนี้สาธารณะมากเกินไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว

### ๓.๓ ปัญหาที่ ๓: การจัดสรรงบประมาณเป็นแบบฐานอดีต (Incrementalism)

ระบบงบประมาณของประเทศไทยมักมีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเดิม และมีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยในแต่ละปีไม่ยืดหยุ่นพอที่จะปรับตัวรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของโลก และไม่มีศักยภาพในการผลักดันสังคมและเศรษฐกิจของประเทศสู่อนาคต

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ จนถึงการศึกษาอนุมัติงบประมาณ ในขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณไม่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญโดยรัฐบาล การตัดสินใจส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับสำนักงบประมาณและหน่วยงานราชการซึ่งมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการจัดทำร่างงบประมาณ และภายใต้กฎเกณฑ์และวิถีปฏิบัติที่เป็นอยู่ หน่วยงานราชการมักจะเลือกจัดทำแผนงานและโครงการคล้ายเดิม

ในขั้นตอนการศึกษาอนุมัติงบประมาณ รัฐสภาจะทำหน้าที่พิจารณาตัดทอนงบประมาณที่ไม่เหมาะสมและโอนจัดสรรงบประมาณที่ตัดทอนไปให้รายการใหม่ อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนดังกล่าวแทบไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงร่างงบประมาณโดยรวม

#### ขั้นตอนการวางแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในขั้นตอนการวางแผน รัฐบาลจะกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายพร้อมมุ่งการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ) ซึ่งจะบอกจุดเน้นการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติทั้ง ๖ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านความมั่นคง ๒) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ๓) ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ๔) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ๕) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ ๖) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายยุทธศาสตร์ ทำให้ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์และแผนงานที่ชัดเจน ปล่อยให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายยุทธศาสตร์ขึ้นอยู่กับฝ่ายราชการ โดยเฉพาะสำนักงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายยุทธศาสตร์ทั้ง ๖ ด้าน ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับร่างที่จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา จึงเป็นผลลัพธ์จากการต่อรองกันระหว่างหน่วยรับงบประมาณและสำนักงบประมาณ ซึ่งปรากฏว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๗ ยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนใกล้เคียงเดิม ดังที่แสดงในตารางนี้

**ตารางแสดงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายยุทธศาสตร์  
(หน่วย: ร้อยละของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี)**

	๒๕๖๕	๒๕๖๖	๒๕๖๗
๑) ด้านความมั่นคง	๑๒.๕	๙.๓	๑๑.๒
๒) ด้านการสร้าง ความสามารถในการ แข่งขัน	๑๐.๙	๑๒.๔	๑๑.๓
๓) ด้านการพัฒนาและ เสริมศักยภาพ ทรัพยากรมนุษย์	๑๗.๗	๑๗.๒	๑๖.๑
๔) ด้านการสร้าง โอกาสและความเสมอ ภาคทางสังคม	๒๓.๗	๒๓.๙	๒๔.๐
๕) ด้านการสร้างการ เติบโตบนคุณภาพชีวิต ที่เป็นมิตรต่อ สิ่งแวดล้อม	๓.๙	๓.๙	๓.๘
๖) ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการ บริหารจัดการภาครัฐ	๑๘.๐	๒๐.๗	๑๗.๔
๗) รายการค่า ดำเนินการภาครัฐ	๑๓.๓	๑๒.๖	๑๖.๒

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๔ งบประมาณรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗

ที่น่าสังเกต คือ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้รับการจัดสรรงบประมาณต่ำที่สุดตลอดช่วงเวลาดังกล่าว โดยได้รับเพียงร้อยละ ๓.๘ - ๓.๙ ของงบประมาณทั้งหมด ทั้งที่เป็นด้านที่ควรได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงาน โดยรายงานการประเมินผลรายยุทธศาสตร์ชาติของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติบ่งชี้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำตลอดปี ๒๕๖๔- ๒๕๖๖ และเป็นด้านเดียวที่มีผลประเมินแย่งลงในปี ๒๕๖๖ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณรายยุทธศาสตร์ที่ค่อนข้างคงที่แสดงให้เห็นถึงระบบงบประมาณฐานอดีตที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนงานยุทธศาสตร์ได้

การที่รัฐบาลหลายสมัยที่ผ่านมาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณฐานอดีตไปสู่งบประมาณแห่งอนาคต มีสาเหตุสำคัญอย่างน้อยสองประการ ประการแรกคือโครงสร้างรายจ่าย

ของประเทศไทยที่ค่อนข้างแข็งแกร่งโดยมีรายจ่ายประจำ ค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพัน และรายการค่าใช้จ่ายตามสิทธิ ซึ่งปรับลดได้ยากรวมกันเกือบราว ๔ ใน ๕ ของงบประมาณทั้งหมด จึงมีงบประมาณคงเหลือสำหรับการดำเนินนโยบายใหม่ค่อนข้างจำกัด

ประการที่สองคือรัฐบาลหลายสมัยที่ผ่านมาขาดวาระในการปฏิรูปที่แท้จริงและไม่ได้รับอำนาจจากประชาชน (mandate) โดยเฉพาะการจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคที่มักจะมีการต่อรองแบ่งตำแหน่งรัฐมนตรีระหว่างพรรคตามลำดับชั้นหรือ “เกรด” ของกระทรวง ซึ่งพิจารณาจากมูลค่างบประมาณและผลประโยชน์อื่น ๆ ภายใต้การดูแลของกระทรวง และรัฐบาลที่ตั้งโดยการรัฐประหารมักอาศัยกลไกราชการเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบาย ทำให้ไม่เกิดพลังในการขับเคลื่อนวาระการปฏิรูปใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณระหว่างกระทรวงในลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ รัฐสภาไม่มีบทบาทในขั้นการวางแผนงบประมาณตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ไม่สามารถท้วงติงและตรวจสอบทิศทางการจัดทำงบประมาณที่ไร้ซึ่งวาระการปฏิรูปที่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับสถานะทางการคลังและสถานะเศรษฐกิจได้ตั้งแต่ในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Pre-budget Stage)

#### ขั้นการจัดทำร่างงบประมาณ

ในขั้นตอนนี้ หน่วยรับงบประมาณจะยื่นคำขอของงบประมาณพร้อมรายละเอียดแผนงานและโครงการให้สำนักงบประมาณคัดกรองและจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี การจัดทำงบประมาณแบบฐานอดีตก็เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากปัญหาทั้งในฝั่งการยื่นคำขอและการพิจารณาคัดกรอง ตลอดจนปัญหาการจัดทำงบประมาณหลายเส้นทางที่มีความซ้ำซ้อนกัน

#### ● ปัญหาการยื่นคำขอของงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

หน่วยรับงบประมาณมีแนวโน้มที่จะยื่นคำขอของงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อการถูกตัดลด ทำให้เกิดปัญหาการระคายของงบประมาณที่ต้องพิจารณาเกินความจำเป็น โดยในปี ๒๕๖๗ มูลค่าคำยื่นขอของงบประมาณรวมกัน ๕.๘ ล้านล้านบาท<sup>๒๐</sup> สูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งมีมูลค่าราว ๓.๔ ล้านล้านบาท เป็นจำนวนมากถึง ๒.๔ ล้านล้านบาท

นอกจากนี้ คำขอของงบประมาณส่วนใหญ่มักเป็นโครงการแบบเดิมและมีความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน เช่น ในการจัดทำงบประมาณปี ๒๕๖๗ ทั้งกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE) และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ได้ยื่นคำขอของงบประมาณโครงการจัดทำระบบแจ้งเตือนภัยแห่งชาติมูลค่า ๔๐๐ กว่าล้านบาทใกล้เคียงกัน โดยมีการชี้แจงวาระระบบของกระทรวงดิจิทัล

<sup>๒๐</sup> คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๗). รายงานผลการศึกษา เรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE) เป็นการแจ้งเตือนภัยความมั่นคง ส่วนศูนย์แจ้งเตือนภัยของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) จะทำหน้าที่แจ้งเตือนภัยพิบัติและภัยธรรมชาติ<sup>๒๑</sup>

สาเหตุสำคัญเป็นเพราะระบบราชการไทยมีหน่วยงานหลายแห่งทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน แต่แยกส่วนกันทำงานแม้กระทั่งภายในกระทรวงเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการที่บางกระทรวงไม่มีการจัดลำดับความสำคัญหรือบูรณาการค่าของงบประมาณของหน่วยงานในสังกัด ทำให้ค่าของงบประมาณของแต่ละหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเดียวกันเป็นเอกเทศต่อกัน นอกจากนี้ ระบบราชการไทยยังขาดพลังในการสร้างนวัตกรรมบริการภาครัฐเนื่องจากต้องทำงานภายใต้กฎระเบียบที่ล่าช้าและเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าการจัดทำแผนงบประมาณของหน่วยงานทุกแห่งจะต้องยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แต่ยุทธศาสตร์ชาติฉบับทบทวนปี ๒๕๖๖ ประกอบด้วยแผนแม่บท ๒๓ แผน ๓๗ เป้าหมาย และ ๔๑ ตัวชี้วัด ซึ่งแตกย่อยออกเป็นอีก ๘๕ แผนย่อย ๑๔๐ เป้าหมาย และ ๑๖๗ ตัวชี้วัด ทำให้การจัดทำคำขอรับงบประมาณมีลักษณะเป็นโครงการขนาดเล็กที่กระจุกกระจาย ไม่มีพลังในการสร้างความเปลี่ยนแปลง

- ปัญหาการคัดกรองคำขอของงบประมาณของสำนักงบประมาณ

ในการคัดกรองคำขอของงบประมาณ สำนักงบประมาณมีดุลยพินิจค่อนข้างสูงเนื่องจากมีคำขอรับงบประมาณเข้ามาเป็นจำนวนมากและไม่มีกรอบการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจนจากรัฐบาลที่ผ่านมา การคัดกรองของสำนักงบประมาณไม่สามารถตอบสนองต่อแผนงานและนโยบายสำคัญของรัฐได้ครบถ้วน ทำให้เกิดการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินนโยบายสำคัญ ในขณะที่มีการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล

ตัวอย่างหนึ่งคือนโยบายการปรับไปสู่รัฐบาลดิจิทัล หน่วยงานหลายแห่งไม่สามารถพัฒนาบริการดิจิทัลบนแพลตฟอร์มดิจิทัลกลางของรัฐได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เพราะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามคำขอของงบประมาณ ในการขับเคลื่อนนโยบายการใช้คลาวด์เป็นหลัก (Cloud First Policy) สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าคำขอของงบประมาณในโครงการบริการระบบคลาวด์กลางภาครัฐ (GDCC) ทำให้ไม่สามารถให้บริการคลาวด์ได้เพียงพอต่อความต้องการของหน่วยงาน แต่ในขณะเดียวกัน กลับมีการอนุมัติงบประมาณสำหรับสร้างศูนย์จัดเก็บข้อมูล (Data Center) ของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งขัดกับนโยบายการใช้คลาวด์เป็นหลัก

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หลักเกณฑ์การพิจารณาของสำนักงบประมาณไม่ได้ยึดหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ทำให้เกิดการใช้จ่ายภาครัฐที่สูญเปล่าไปกับโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศหรือมีอัตราผลตอบแทนต่อสังคมในระดับต่ำ เช่น การประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์องค์กร การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ของหน่วยงานรัฐ

<sup>๒๑</sup> การอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ โดย นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ (๒๕๖๗) วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗

ในปัจจุบัน คณะกรรมการได้ออกกฎการคลังกำหนดสัดส่วนรายจ่ายลงทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการลงทุนที่สร้างประโยชน์สูงสุดในระยะยาว แต่การกำหนดเพียงสัดส่วนรายจ่ายลงทุนขั้นต่ำไม่สามารถยืดโยงแนวทางการคัดกรองของสำนักงบประมาณกับหลักความคุ้มค่าได้ การลงทุนของภาครัฐที่ผ่านการคัดกรองของสำนักงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงมีลักษณะเป็นงานก่อสร้างแบบเดิม ไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถของประเทศได้ตามที่คาดหวัง

ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารงบประมาณฉบับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ พบว่ามีงบลงทุนทั้งหมด ๔.๙๒ แสนล้านบาท เป็นการสร้างถนนและสะพานมากถึง ๑.๕๘ แสนล้านบาท หรือ ๑ ใน ๓ ของงบลงทุนทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่จัดสรรให้กับยุทธศาสตร์การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ<sup>๒๒</sup> อย่างไรก็ตาม การสร้างถนนเพิ่มเติมจำนวนมากไม่น่าจะเพิ่มขีดความสามารถของประเทศได้มากนัก เนื่องจากประเทศไทยมีโครงข่ายถนนที่ครอบคลุมพื้นที่อย่างเพียงพอแล้ว หรือในยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม งบลงทุนส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาโครงสร้างการจัดการน้ำแบบเดิม ทั้งการสร้างอ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ เครื่องสูบน้ำ และทางระบายน้ำ แต่มีการจัดสรรงบประมาณค่อนข้างจำกัดสำหรับการลงทุนในอุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อรับมือกับฝุ่นพิษ PM ๒.๕ วิกฤตไฟฟ้า และปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนเครื่องมือและอุปกรณ์

เกณฑ์สัดส่วนรายจ่ายลงทุนขั้นต่ำได้กลายมาเป็นเป้าหมายหลักในการจัดหางบประมาณแทนที่จะยึดหลักความคุ้มค่า เพื่อให้สัดส่วนรายจ่ายลงทุนถึงเกณฑ์ สำนักงบประมาณมีแนวโน้มที่จะลดความเข้มงวดในการคัดกรองและอนุมัติโครงการที่มีงบลงทุนจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกัน ก็มีแนวโน้มจะลดการอนุมัติงบประมาณที่สร้างผลดีในระยะยาวแต่มิเน้นเป็นงบลงทุนในระบบราชการ เช่น งบประมาณการใช้บริการคลาวด์หรืองบประมาณด้านการพัฒนาทักษะใหม่แก่แรงงาน หรือแม้กระทั่งลดความเคร่งครัดในการจัดประเภทงบประมาณ โดยการจัดรายการจ่ายบางรายการเป็นงบลงทุนอย่างไม่เหมาะสม ดังเช่นที่มีการตั้งข้อสังเกตว่าการตั้งงบประมาณโครงการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ตวงเงินราว ๑.๕ แสนล้านบาท ในการจัดหางบประมาณปี ๒๕๖๘ มีความพยายามแจกแจงให้ร้อยละ ๘๐ ของวงเงินดังกล่าวเป็นงบลงทุน ทั้งที่โครงการไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนต้องใช้จ่ายเงินดิจิทัลในรายการลงทุน

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์พิจารณาบางประการของสำนักงบประมาณส่งผลให้หน่วยรับงบประมาณมีแนวโน้มยื่นขอโครงการลักษณะเดิมด้วย โดยในกระบวนการพิจารณาคำขอรับงบประมาณ สำนักงบประมาณจะมีการทบทวนผลการดำเนินงานของโครงการ หากการดำเนินงานที่ผ่านมาของโครงการบรรลุตัวชี้วัดที่กำหนด โครงการนั้นก็มีโอกาสสูงที่จะได้รับอนุมัติงบประมาณในปีถัดไป วิธีการนี้มีข้อดีอยู่เนื่องจากไม่มีการวัดประสิทธิภาพของโครงการโดยพิจารณาผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ใช้ และไม่มีการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของโครงการที่มีอยู่กับโครงการ

<sup>๒๒</sup> กษิติเดช คำฟูช. (๒๕๖๕). ส่องงบลงทุน ๔๓๔,๔๐๐ ล้านบาท ปี ๒๕๖๖: ลงทุนอะไรบ้าง? ตอบโจทย์ความท้าทายของไทยหรือไม่?. The ๑๐๑ World. <https://www.the101.world/government-investment-๒๕๖๖/>

ทางเลือกอื่น ทำให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานโครงการในลักษณะเดิมได้โดยไม่จำเป็นต้องคิดค้นวิธีการใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในทางกลับกัน หลักเกณฑ์บางด้านส่งผลให้การยื่นโครงการใหม่ที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น ลดลง ในการประเมินความสามารถในการใช้งบประมาณของหน่วยงาน สำนักงบประมาณจะพิจารณาว่า หน่วยงานสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้มากน้อยเพียงใด หากมีงบประมาณเหลือมาก แสดงว่า หน่วยงานมีความสามารถในการใช้งบต่ำหรือมีการตั้งงบประมาณไว้สูงเกินไป ซึ่งผลที่ตามมาคือการตัดลดงบประมาณในปีถัดไป หลักเกณฑ์นี้จึงสามารถ ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงกันข้ามกับการยึดหลักความคุ้มค่าได้โดยการลงโทษตัดงบประมาณของหน่วยงานที่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและประหยัดงบประมาณได้มาก และจูงใจให้เกิดการใช้งบประมาณทั้งหมดโดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่า ดังเช่น การผลาญงบที่เหลืออยู่ให้หมดสิ้นในช่วงท้ายปีงบประมาณ หรือที่เรียกกันว่า “งบค้างท่อ”

- ปัญหาการจัดทำงบประมาณหลายเส้นทาง

การจัดทำงบประมาณปัจจุบันของไทยมีการแบ่งแยกการจัดทำงบประมาณออกเป็นหลายเส้นทาง ได้แก่

- “งบ Function” สำหรับแผนภารกิจพื้นฐานและยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงาน โดยหน่วยงานรับงบประมาณจะจัดทำคำขอของงบประมาณและยื่นต่อสำนักงบประมาณตามที่กล่าวมาข้างต้น

- “งบ Flagship” สำหรับโครงการเพื่อขับเคลื่อนการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการออกแบบขั้นตอนการยื่นคำขอของงบประมาณของหน่วยงานและกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินเพื่อคัดเลือกโครงการที่ขับเคลื่อนการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ ในปัจจุบัน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินคัดเลือก ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงบประมาณ

- “งบบูรณาการ” สำหรับแผนงานและโครงการที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน โดยจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการชุดต่างๆ ที่มีอำนาจในการกำกับการจัดทำงบประมาณของแผนบูรณาการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- “งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด” สำหรับแผนงานพัฒนาจังหวัดที่จะบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่ตั้งในพื้นที่และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ในแต่ละจังหวัด และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ในแต่ละกลุ่มจังหวัด ที่มีหน้าที่จัดทำแผนงานพัฒนาและคำขอของงบประมาณ

- “งบท้องถิ่น” สำหรับแผนงานการพัฒนาของท้องถิ่น ซึ่งการจัดทำงบประมาณจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกหลายเส้นทางมีจุดประสงค์ที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดทำ Function ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ได้แก่ ปัญหาการขาดการจัดลำดับความสำคัญ การขาดการบูรณาการแผนงานงบประมาณระหว่างหน่วยงาน และการไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณหลายเส้นทางกลับเพิ่มปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณเพราะหน่วยงานต่าง ๆ พยายามจะยื่นขอของงบประมาณโครงการคล้ายกันเข้าสู่เส้นทางต่าง ๆ เพื่อเพิ่มโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ตัวอย่างเช่น กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทมีโครงการสร้างและซ่อมถนนอยู่ในงบ Function และงบประมาณบูรณาการทั้งในแผนงานบูรณาการพัฒนาคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ แผนงานบูรณาการการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว และแผนงานบูรณาการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณในแต่ละเส้นทางยังประสบปัญหาในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การจัดทำงบ Flagship ไม่สามารถเพิ่มโครงการสำคัญตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติได้มากนัก โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ มีการจัดทำข้อเสนอโครงการของงบ Flagship ราว ๓,๐๐๐ โครงการ แต่มีแค่ ๓๔๘ โครงการที่ผ่านเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญและได้รับการจัดสรรงบประมาณ คิดเป็นเพียงร้อยละ ๑๑.๕ ของข้อเสนอโครงการทั้งหมด<sup>๒๓</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ในบางเป้าหมายสำคัญที่สมควรได้รับการดำเนินงานอย่างเร่งด่วน กลับไม่มีโครงการใดเลยที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เช่น เป้าหมายในการลดอัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน ซึ่งมีผลการดำเนินงานไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่การจัดทำร่างประมาณรายจ่ายประเภท Flagship ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ กลับไม่มีโครงการใดที่มุ่งเน้นการปรับปรุงผลการดำเนินงานในด้านนี้

การจัดทำงบบูรณาการยังขาดการวางแผนงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน โดยส่วนใหญ่เป็นการนำแผนงานของแต่ละหน่วยงานมารวมกัน สะท้อนให้เห็นว่าการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ แม้ว่าจะมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ยังไม่เพียงพอที่จะลดปัญหาการทำงานแยกส่วนระหว่างหน่วยงานได้

ส่วนการจัดทำงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดนำไปสู่การรวบอำนาจการบริหารจัดการและงบประมาณในพื้นที่ให้กับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานในจังหวัด (๔ - ๑๒ คน) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่มีกิจการในจังหวัด (ไม่เกิน ๔ คน) และผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่มีสำนักงานในจังหวัด (ไม่เกิน ๔ คน) ผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่น (๔ - ๘ คน) ผู้แทนภาคประชาสังคม (๔ - ๑๒ คน) ประธานกรรมการหอการค้าจังหวัดและประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดจำนวนคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดตนเองโดยคำนึงถึงขนาดของจังหวัดและจำนวนหน่วยงานในต่างจังหวัด ซึ่งหมายความว่าในจังหวัดที่มีจำนวนสำนักงานของหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากจะมีกรรมการจากฝ่ายข้าราชการมากตามไปด้วย

<sup>๒๓</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในโครงการเพื่อขับเคลื่อนการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ (Flagship) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘. เอกสารนำเสนอต่อคณะกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘.

อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกำกับให้แผนงานและงบประมาณของหน่วยงานที่มีสำนักงานที่ตั้งในจังหวัด สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งรวมถึงแผนงานและงบประมาณท้องถิ่นด้วย ทำให้นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีลำดับความสำคัญต่ำกว่าแผนพัฒนาจังหวัด แม้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจะมีการสำรวจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่ไม่มีหลักประกันใดที่สามารถยืนยันได้ว่าแผนดังกล่าวสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และไม่ถูกชี้้นำโดยหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

มากกว่าไปนั้น ในช่วงเวลา ๗ ปีที่ผ่านมา การกระจายอำนาจงบประมาณสู่ท้องถิ่นหยุดชะงักลง โดยสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลคงที่อยู่ที่ราวร้อยละ ๒๙.๕ มาตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ ต่ำกว่าเป้าหมายในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ ๓๕ และรายได้ที่จัดเก็บได้เองของท้องถิ่นในปี ๒๕๖๖ มีสัดส่วนแค่ร้อยละ ๑๐.๓๙ ของรายได้ทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นงบประมาณที่จัดสรรมาจากส่วนกลาง ได้แก่ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ร้อยละ ๓๐.๘๒ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ร้อยละ ๑๖.๗๒ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอีกร้อยละ ๔๒.๐๗<sup>๒๔</sup>

นับตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ เป็นต้นมา การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นมีระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการที่รัฐบาลกลางใช้มาตรการลดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๖ มียอดขาดเซยก้างชำระรวมกันอยู่ที่ราว ๕๗,๑๙๐ ล้านบาท<sup>๒๕</sup> และในปี ๒๕๖๗ รัฐบาลกลางได้ออกมาตรการลดค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์เพิ่ม ซึ่งคาดว่าจะกระทบรายได้ท้องถิ่นอีกราว ๒๓,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ การออกมาตรการดังกล่าวไม่มีการปรึกษาหารือกับท้องถิ่นและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีการกำหนดกรอบเวลาชดเชยที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการงบประมาณส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเงินอุดหนุนที่สามารถบริหารจัดการได้เต็มที่คือเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งในปี ๒๕๖๖ มีสัดส่วนเพียงแค่ร้อยละ ๑๗.๑๗ ของเงินอุดหนุนทั้งหมด (ไม่นับรวมเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ส่วนอีกร้อยละ ๘๒.๘๓ เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นงบประมาณที่ต้องใช้ตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยส่วนกลาง<sup>๒๖</sup>

### *ขั้นการพิจารณาอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎร*

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ร่างกฎหมายจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะมีกรอบเวลาไม่เกิน ๑๐๕ วัน ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยจะแบ่งเป็น ๓ วาระ ได้แก่ วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณารับหลักการของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่ ๒ จะมีการแต่งตั้ง

<sup>๒๔</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. <https://odloc.go.th/การจัดสรรรายได้ให้แก่/ข้อมูลของการจัดสรรรายได้/> และ กรมส่งเสริมการปกครอง. ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. <https://www.dla.go.th/work/money/data๓.jsp>

<sup>๒๕</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙

<sup>๒๖</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๔

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ) ทำหน้าที่พิจารณาตัดทอนงบประมาณที่ไม่เหมาะสมและจัดสรรงบที่ตัดทอนไปสู่รายการอื่นที่คณะรัฐมนตรีเสนอเข้ามาใหม่ จากนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายรายละเอียดการปรับแก้ไขและลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายมาตรา และวาระที่ ๓ จะเป็นการพิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งฉบับ

จะเห็นได้ว่าวาระที่สำคัญที่สุด คือ การพิจารณาตัดทอนงบประมาณที่ไม่เหมาะสมและจัดสรรใหม่ในวาระที่ ๒ แต่ที่ผ่านมา คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ สามารถตัดทอนงบประมาณได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดย

- ปีงบประมาณ ๒๕๖๔ ตัดลดได้ ๓๑,๙๖๕ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๙๗ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด<sup>๒๗</sup>
- ปีงบประมาณ ๒๕๖๕ ตัดลดได้ ๑๖,๓๖๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๕๓ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด<sup>๒๘</sup>
- ปีงบประมาณ ๒๕๖๖ ตัดลดได้ ๗,๖๔๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๔ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด<sup>๒๙</sup>
- ปีงบประมาณ ๒๕๖๗ ตัดลดได้ ๙,๒๐๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๖ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด<sup>๓๐</sup>

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการพิจารณาตรวจสอบงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการดังนี้

- ข้อจำกัดของการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญ

สาเหตุหลักประการหนึ่งคือ การพิจารณางบประมาณโครงการจำนวนมากอย่างรอบคอบภายในกรอบเวลาที่จำกัด จำเป็นต้องมีการเตรียมข้อมูลอย่างดี แต่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ เป็นการแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจในช่วงเวลาการพิจารณางบประมาณเท่านั้น ทำให้ไม่มีการทำงานอย่างต่อเนื่องในการรวบรวมข้อมูลและสะสมองค์ความรู้ในการตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณ

นอกจากนี้ กรรมการบางท่านขาดความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณและอำนาจหน้าที่พื้นฐานของหน่วยรับงบประมาณ ทำให้ต้องใช้เวลามากในการซักถามประเด็นภาพรวมภารกิจและการบริหารจัดการของหน่วยรับงบประมาณ ส่งผลให้เหลือเวลาน้อยลงสำหรับการซักถามในประเด็นความจำเป็นและความเหมาะสมของแผนงานและโครงการ

<sup>๒๗</sup> มติชนสุดสัปดาห์. (๒๕๖๓, ๑ กันยายน).กมธ.ฯปิดจ๊อบหั่นงบรายจ่าย ๓๑,๙๖๕ ล้านบาท.  
[https://www.matichonweekly.com/hot-news/article\\_๓๔๒๒๓๒](https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_๓๔๒๒๓๒)

<sup>๒๘</sup> ประชาไท. (๒๕๖๔, ๒ สิงหาคม) มติ กมธ.งบ ๖๕ คืบงบที่ตัดได้ ๑.๖ หมื่นล้าน เข้างบกลางตีเช็คเปล่าให้ประยุทธ์ 'ทั้งหมด'.  
<https://prachatai.com/journal/๒๐๒๑/๐๘/๙๔๒๖๘>

<sup>๒๙</sup> BBC News ไทย. (๒๐๒๒, ๒๔ สิงหาคม) งบ ๒๕๖๖ : รวมไฮไลท์อภิปราย สภาฯ ผ่านร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี ๒๕๖๖ วงเงิน ๓.๑๘๕ ล้านล้านบาท. <https://www.bbc.com/thai/articles/cqgdqzwrzqo>

<sup>๓๐</sup> ประชาไท. (๒๕๖๗, ๑๗ มีนาคม) เผย กมธ.งบฯ ๖๗ สามารถปรับลดงบไปได้ ๙,๒๐๔ ล้านบาท 'กล้าโหม' ถูกตัดงบมากที่สุด.  
<https://prachatai.com/journal/๒๐๒๔/๐๓/๑๐๘๔๕๗>

อีกทั้งที่ผ่านมาคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ ไม่ได้มีการวางแผนในการบริหารจัดการสรรเวลาพิจารณางบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ โดยปล่อยให้ขึ้นอยู่กับความสนใจของกรรมาธิการ หากกรรมาธิการสนใจภารกิจของหน่วยงานใดมากก็ใช้เวลาซักถามมากตามไปด้วย ทำให้เกิดปัญหาหน่วยงานบางแห่งได้รับงบประมาณจำนวนมาก แต่กลับมีการใช้เวลาพิจารณาซักถามน้อยกว่าหน่วยงานอื่น เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ ใช้เวลาพิจารณางบประมาณของกระทรวงกลาโหมประมาณ ๙ ชั่วโมง ๑๕ นาที หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๓.๒๘ ของเวลาทั้งหมด ซึ่งน้อยกว่าการพิจารณางบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ใช้เวลานานถึง ๓๘ ชั่วโมง ๕๐ นาที หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๘ ของเวลาทั้งหมด<sup>๓๑</sup> ทั้งที่กระทรวงกลาโหมมีสัดส่วนงบประมาณอยู่ที่ร้อยละ ๖.๔๕ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด สูงกว่าสัดส่วนงบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ที่ร้อยละ ๓.๕๔

- ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการและการจัดตั้งคณะอนุกรรมาธิการ

องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบงบประมาณที่ไม่เหมาะสม โดย ๑ ใน ๔ ของคณะกรรมาธิการจะมาจากบุคคลที่เสนอชื่อโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาล และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ส่วนที่เหลืออีก ๓ ใน ๔ จะถูกแบ่งสัดส่วนตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งหมายความว่าจะมีกรรมาธิการจากพรรคร่วมรัฐบาลมาจากสัดส่วนของทั้งคณะรัฐมนตรีและพรรคการเมือง องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการจึงไม่ได้สะท้อนสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยมีเสียงของกรรมาธิการจากพรรคร่วมรัฐบาลมากเกินไป ในขณะที่เสียงของกรรมาธิการจากพรรคฝ่ายค้านมีน้อยเกินควรส่งผลกระทบต่อตรวจสอบถ่วงดุล

ในการพิจารณางบประมาณ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการชุดต่าง ๆ เพื่อช่วยตรวจสอบรายละเอียดของงบประมาณอย่างละเอียด โดยจะมีการแบ่งกลุ่มประเภทงบประมาณและมอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการแต่ละชุดรับผิดชอบพิจารณางบประมาณในแต่ละกลุ่ม ซึ่งที่ผ่านมามีการแบ่งกลุ่มตามประเภทรายจ่าย เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ มีการตั้งอนุกรรมาธิการด้านการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ฯ ด้านที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ด้านครุภัณฑ์ ICT รัฐวิสาหกิจ และทุนหมุนเวียน เป็นต้น กรอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมาธิการจึงค่อนข้างจำกัดอยู่ที่การตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นอันเนื่องมาจากการตั้งราคาจัดซื้อจัดจ้างที่สูงกว่าราคารมาตรฐานและปัจจัยอื่น ๆ แต่คณะอนุกรรมาธิการจะไม่เห็นภาพรวมของทิศทางและนโยบายการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถประเมินความเหมาะสมของการจัดลำดับความสำคัญที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น แผนงานด้านการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพอากาศและ

<sup>๓๑</sup> วราเทพ รัตนากร (ม.ป.ป.) เอกสารศึกษาสภาพปัญหาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อเสนอการปฏิรูป.

การลดมลพิษทางอากาศได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียงพอหรือไม่ แผนงานด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศมีการจัดสรรงบประมาณเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ ได้แบ่งหน้าที่การพิจารณาของคณะอนุกรรมาธิการตามกลุ่มกระทรวงที่มีภารกิจประเภทเดียวกัน อาทิ ด้านการบริหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคง ด้านสังคมและด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งช่วยให้คณะอนุกรรมาธิการสามารถประเมินและตรวจสอบความเหมาะสมของภาพรวมงบประมาณได้ดีขึ้น (แต่ในการพิจารณาปี ๒๕๖๘ การทำงานของคณะอนุกรรมาธิการกลับไปยึดตามประเภทรายการจ่ายแบบเดิมอีกครั้ง)

อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการตามกลุ่มกระทรวงมีข้อพึงระมัดระวัง เนื่องจากในปีงบประมาณ ๒๕๖๗ คณะอนุกรรมาธิการบางชุดได้รับมอบหมายให้พิจารณางบประมาณของกระทรวงที่มีรัฐมนตรีซึ่งมาจากพรรคการเมืองเดียวกันกับประธานคณะอนุกรรมาธิการ ทำให้เกิดข้อกังวลว่าคณะอนุกรรมาธิการอาจมีแนวโน้มที่จะปกป้องการจัดทำงบประมาณของกระทรวงนั้นมากกว่าการทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างเที่ยงตรง

- ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่ทัดเทียมกับฝ่ายราชการ

ข้อจำกัดสำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ และสภาผู้แทนราษฎร คือการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกับฝ่ายราชการ (Information Asymmetry) การพิจารณางบประมาณจึงอาศัยข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยรับงบประมาณและสำนักงานงบประมาณเป็นหลัก ซึ่งมักประสบปัญหาการส่งข้อมูลที่ล่าช้า ไม่ครบถ้วน และไม่ตรงกับคำขอหรือความต้องการของกรรมาธิการ

แม้ในปัจจุบัน รัฐสภาได้จัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาขึ้นเพื่อสนับสนุนงานวิชาการและข้อมูลแก่สมาชิกของรัฐสภาและคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ แต่การจัดตั้งดังกล่าวกระทำโดยการออกประกาศภายในของรัฐสภา ไม่ใช่การออกพระราชบัญญัติรองรับ ส่งผลให้ขาดหลักประกันในการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรอย่างเพียงพอ รวมถึงการมีอำนาจเข้าถึงข้อมูลงบประมาณและการคลังที่เท่าเทียมกับหน่วยงานของฝ่ายรัฐบาล ที่ผ่านมาสภาพสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาสามารถสนับสนุนการวิเคราะห์ภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณแก่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ ได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังคงขาดการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกที่จะช่วยในการตรวจสอบงบประมาณที่ไม่เหมาะสม เช่น การประเมินความคุ้มค่าของโครงการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและใช้งบประมาณจำนวนมาก

- ปัญหาความคลุมเครือในข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจการตัดทอนงบประมาณและจัดสรรงบประมาณที่ตัดทอนได้

ตามหลักการ “ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน” คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ และสภาผู้แทนราษฎรควรจะมีอำนาจในการพิจารณาตัดทอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ไม่ควรแปรญัตติเพิ่มรายการหรืองบประมาณเองได้ หลักการนี้ได้รับการตราเป็นบทบัญญัติ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ที่ระบุว่า “...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย...”

มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ได้ขยายขอบเขตเนื้อหาในการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ และสภาผู้แทนราษฎรให้กว้างขึ้น โดยกำหนดข้อห้ามเพิ่มเติมว่า “การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการวิสามัญฯ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” และวรรคสาม กำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิด การขยายขอบเขตเนื้อหาในทั้งสองวรรคนี้มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ของกรรมการและกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเคยเกิดขึ้นในอดีตจากการแปรญัตติเพิ่มงบประมาณให้กับโครงการที่สร้างประโยชน์แก่พรรคพวกหรือฐานเสียงของตนเอง หรือที่เรียกกันว่า “งบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

แต่ถ้อยคำในวรรคสองนั้นมีความคลุมเครือค่อนข้างมาก เกิดความไม่แน่นอนในการตีความว่าการกระทำใดบ้างที่ถือเป็นการมีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ ผลที่ตามมาคือ กรรมการและสมาชิกรัฐสภามีข้อกังวลที่จะมีความเสี่ยงในการกระทำที่จะขัดต่อข้อกำหนดดังกล่าว โดยเฉพาะการโอนงบประมาณที่ตัดทอนได้ไปสู่รายการบางรายการที่อาจถูกกล่าวหาว่าสามารถเข้าไปแทรกแซงการใช้จ่ายได้ ทำให้พยายามจะหลีกเลี่ยงความเสี่ยงดังกล่าวโดยการโอนงบประมาณไปสู่รายการอื่นแทน ซึ่งอาจไม่ใช่รายการที่เหมาะสมที่สุด ข้อถกเถียงในประเด็นนี้เคยเกิดในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่กรรมการเสียงข้างมากจัดสรรงบประมาณที่ตัดทอนทั้งหมดไปสู่งบกลาง เนื่องจากเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณชี้แจงว่าการจัดสรรงบประมาณไปสู่งบกลางไม่เสี่ยงที่จะขัดต่อมาตรา ๑๔๔

### ๓.๔ ปัญหาที่ ๔: การใช้จ่ายงบประมาณขาดประสิทธิภาพ (Inefficiency)

ระบบงบประมาณของประเทศไทยมีปัญหาหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานได้จริง ทำให้ไม่สามารถกระตุ้นหรือจูงใจให้หน่วยงานต่างๆ ยกกระดับประสิทธิภาพการทำงานได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างฉับไวและทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐมักเน้นการเลือกผู้เสนอราคาต่ำที่สุด โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของสินค้าและบริการ ทำให้ได้สินค้าและบริการที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน

### การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการใช้แผนงาน/โครงการงบประมาณ

เป้าหมายและตัวชี้วัดจำนวนมากไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างแท้จริง ในบางแผนงาน/โครงการมีการตั้งเป้าหมายไว้ต่ำเกินไป ทำให้ไม่จำเป็นต้องปรับปรุงการทำงานก็สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ กรมทางหลวงตั้งงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยของโครงข่ายทางหลวง แต่ตั้งเป้าหมายอัตราการเสียชีวิตบนระบบถนนทางหลวงไว้ที่ไม่เกิน ๓.๒๔ คนต่อแสนคน ซึ่งต่ำกว่าปีงบประมาณก่อนหน้าที่ตั้งเป้าไว้ไม่เกิน ๑.๙๔ คนต่อแสนคน หรือกระทรวงสาธารณสุขตั้งเป้าหมายอัตราผู้ป่วยยาเสพติดที่ได้รับการรักษาต่อเนื่องจนถึงการติดตามไว้ที่ร้อยละ ๖๒ ต่ำกว่าผลการดำเนินงานที่ผ่านมาซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๖๕<sup>๓๒</sup>

ตัวชี้วัดหลายตัวเป็นเพียงการวัดผลการดำเนินงานมากกว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เช่น โครงการฝึกอบรมต่าง ๆ มีตัวชี้วัดเป็นจำนวนผู้เข้าร่วม ไม่ใช่ทักษะหรือผลลัพธ์อื่นที่เกิดจากการเข้าฝึกอบรม แม้โครงการจะบรรลุตัวชี้วัดตามเป้าหมายได้จริง ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าสร้างผลลัพธ์หรือแก้ปัญหาได้สำเร็จ หรือตัวชี้วัดในโครงการส่งเสริมการลงทุน วัดจากจำนวนผู้ยื่นขอส่งเสริมการลงทุนแทนการวัดผลลัพธ์ของโครงการ เช่น การจ้างแรงงานภายในประเทศ การถ่ายทอดเทคโนโลยี

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์พิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณก็ไม่จูงใจให้หน่วยงานราชการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานได้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การประหยัดงบประมาณได้อาจจะถูกต้องตีความหมายว่าเป็นการตั้งงบประมาณมากเกินไปจนมีความจำเป็นหรือมีความสามารถในการใช้งบประมาณอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจะนำไปสู่การทบทวนตัดลดงบประมาณในปีถัดไป

### การเบิกจ่ายและการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะงบลงทุนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ อัตราการเบิกจ่ายงบลงทุนอยู่ในระดับเพียงร้อยละ ๖๘.๔๐ การเบิกจ่ายที่ล่าช้าทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาได้ตามที่วางแผนไว้ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤต ตัวอย่างเช่น การออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ (พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง) จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ที่มีเป้าประสงค์จะพยุงเศรษฐกิจไทยที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตสินเชื่อซับไพรม์จากประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะกว่าที่หน่วยงานจะสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ถึงร้อยละ ๙๐ ของงบประมาณทั้งหมด ต้องใช้เวลาถึง ๓ ปี<sup>๓๓</sup> หรือในช่วงวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดเงินกู้วงเงิน ๑ ล้านล้านบาท แต่กลับประสบปัญหาการขาดแคลนอุปกรณ์ทางการแพทย์ เนื่องจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเบิกจ่าย

<sup>๓๒</sup> สำนักงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ เล่มที่ ๕ และ เล่มที่ ๑๑ งบประมาณรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๖๗

<sup>๓๓</sup> จากการสัมภาษณ์ กรม ชาติกานิช อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของไทย (วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗)

งบประมาณได้เพียงร้อยละ ๔๙ ของวงเงินที่อนุมัติในแผนงานหรือโครงการเพื่อจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์ทางการแพทย์และสาธารณสุข ยารักษาโรค วัคซีนป้องกันโรค และห้องปฏิบัติการทางการแพทย์<sup>๓๔</sup>

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายคือการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้เวลานานถึง ๑ - ๒ ปีหรือมากกว่านั้น นับตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนโครงการของหน่วยงาน การจัดทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง จนถึงการเบิกจ่ายงบประมาณ ในระหว่างนั้น สถานการณ์ต่างๆ อาจเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถดำเนินการโครงการและแผนซื้อจัดจ้างเดิมได้ เช่น โจทย์ปัญหาของประเทศเปลี่ยนแปลงไป อุปกรณ์ที่จะจัดซื้อล้าสมัยจากการที่มีเทคโนโลยีใหม่ ตลอดจนราคาอุปกรณ์และค่าบริการเพิ่มสูงขึ้นกว่าที่ประมาณการไว้ในแผน หน่วยงานจึงมีปัญหาค่าใช้จ่ายเทคโนโลยีที่ล้าสมัยหรือต้องเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ทั้งหมด

ปัญหาข้างต้นสะท้อนถึงข้อจำกัดของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบเดิมหรือที่เรียกว่า "Waterfall Model" ซึ่งขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะกับการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่มีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว รวมถึงโครงการที่จำเป็นต้องตอบสนองเร็วต่อปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้น วิธีการนี้มีการกำหนดรายละเอียดสินค้าหรืองานที่จะส่งมอบไว้ชัดเจนตั้งแต่แรก พร้อมกับการแบ่งงวดการส่งมอบงาน ซึ่งในแต่ละงวดจะกำหนดรายละเอียดของงานที่จะต้องส่ง ทำให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนรายละเอียดตามการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีหรือสถานการณ์ได้

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่นที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การขาดความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ทำให้เกิดการฟ้องร้องความไม่เป็นธรรมจากผู้เข้าร่วมประมูล

การเบิกจ่ายที่ล่าช้าสะท้อนถึงลักษณะโครงสร้างงบประมาณของประเทศไทยที่มีความแข็งตัวและไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่คล่องตัว งบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบประมาณตามรายการจ่าย (Item-based) ทำให้หน่วยงานปรับเปลี่ยนแผนงานตามสถานการณ์ได้ยาก ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้รับงบประมาณจำนวนมากเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีการกำหนดรายการจ่ายและเงินอุดหนุนที่มีการระบุวัตถุประสงค์ไว้แล้ว ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการตามโจทย์ปัญหาของแต่ละพื้นที่ได้ กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) ต้องเขียนรายละเอียดการใช้จ่ายในโครงการในการยื่นคำขอของงบประมาณล่วงหน้าเป็นเวลา ๒ ปี ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนโครงการวิจัยได้ทันกับความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.)

ทั้งนี้ แม้จะมีข้อเสนอให้ปรับการจัดสรรงบประมาณให้อยู่ในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปมากขึ้น (Block Grant) ซึ่งมีข้อดีที่หน่วยงานจะมีอิสระในการปรับเปลี่ยนรายการจ่ายได้อย่างเต็มที่เพื่อบรรลุเป้าหมายตามแผนงาน แต่ก็มีข้อกังวลว่าจะตรวจสอบการทุจริตในการใช้งบประมาณได้ยากขึ้น ทำให้ยังมีการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปค่อนข้างน้อย

ความด้อยประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณเกิดจากปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้สินค้าและบริการคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานหรือมีราคาสูงเกินควรด้วย หนึ่งในสาเหตุสำคัญมาจากการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐที่เน้นการเสนอราคาต่ำที่สุดเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพของสินค้า

<sup>๓๔</sup> สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. ข้อมูลผลการเบิกจ่ายเงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงินโควิด-๑๙. <https://www.pdmo.go.th/th/covid-๑๙/projectcovid๑๙-๒๐๒๑>

และบริการ ตัวอย่างเช่น การกำหนดราคากลางที่ต่ำเกินไปในงานก่อสร้าง ทำให้ผู้รับเหมาต้องใช้วัสดุคุณภาพต่ำหรือประสบปัญหาขาดทุนจนต้องทิ้งงาน นอกจากนี้ การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณไปกับการจัดซื้อสินค้าและบริการที่ด้อยคุณภาพ รวมถึงการดำเนินโครงการที่ไม่มีความจำเป็น

### ๓.๕ ปัญหาที่ ๕: ระบบธรรมาภิบาลอ่อนแอ (Weak Governance) ไม่โปร่งใสและตรวจสอบได้ยาก

ระบบธรรมาภิบาลด้านงบประมาณที่ดีควรประกอบด้วย การเปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วน เป็นปัจจุบัน เข้าถึงได้ง่าย และง่ายต่อการทำความเข้าใจของสังคมในวงกว้าง นอกจากนี้ ควรมีระบบตรวจสอบที่ลดการรั่วไหลจากการคอร์รัปชันและความไร้ประสิทธิภาพ รวมถึงมีระบบนิเวศที่เข้มแข็งสำหรับสนับสนุนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตาม วิเคราะห์ และกำกับตรวจสอบงบประมาณ ทั้งในภาครัฐและภาคประชาสังคม รวมทั้งมีการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายให้แก่ภาคประชาสังคม

จากการจัดทำดัชนีการเปิดเผยงบประมาณปี ๒๐๒๓ (Open Budget Index: OBI)<sup>๓๕</sup> โดยองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านงบประมาณ (International Budget Partnership: IBP) พบว่าระบบธรรมาภิบาลของไทยมีคะแนนค่อนข้างต่ำในทั้งสามด้าน โดยมีสองด้านที่ไม่ผ่านเกณฑ์พื้นฐาน ๖๑ คะแนนจาก ๑๐๐ คะแนนเต็ม ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลงบประมาณต่อสาธารณะหรือการสร้างความโปร่งใส (Transparency) ที่มีคะแนนอยู่ที่ ๖๐ คะแนน และการเปิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ (Public Participation) ซึ่งได้เพียง ๒๘ คะแนน ส่วนด้านการติดตามตรวจสอบงบประมาณโดยหน่วยงานกำกับดูแล (Budget Oversight) ได้คะแนน ๖๓ คะแนน ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์พื้นฐานเพียงเล็กน้อย

#### การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

ปัญหาสำคัญที่พบคือการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณไม่ครบถ้วน ไม่เป็นปัจจุบัน และเข้าถึงได้ยาก เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เปิดเผยต่อสาธารณะไม่แสดงข้อมูลการใช้จ่ายอย่างครบถ้วน เช่น ขาดรายละเอียดการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ การแสดงข้อมูลในเอกสารเป็นภาษาราชการที่เข้าใจได้ยาก ไม่ช่วยให้เห็นภาพการใช้งบประมาณที่จะเกิดขึ้นจริง ตัวอย่างเช่น ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ “โครงการปฏิรูประบบงานตำรวจ” มูลค่า ๕,๖๓๘ ล้านบาท มีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบงานตำรวจให้โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ แต่ในความเป็นจริง รายละเอียดการใช้งบประมาณมากกว่า ๔ ใน ๕ เป็นการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยของตำรวจ<sup>๓๖</sup> หรือในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ งบประมาณเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล

<sup>๓๕</sup> International Budget Partnership. (๒๐๒๓). Open budget survey: Thailand country results. Retrieved from <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/๒๐๒๓/thailand>

<sup>๓๖</sup> ฉัตร คำแสง. (๒๕๖๗). พลิกกระบวนทัศน์จัดการงบประมาณ ให้ตอบสนองความท้าทายของประชาชน. ไทยพับลิก้า. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/๒๐๒๔/๐๒/redesign-economic-game-with-๑๐-ideas-from-economists-๙/>

วงเงิน ๒,๔๕๕.๕ ล้านบาท กลับมึงบสร้างอาคารสูงถึง ๙๒๖.๙ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓๗.๗ ของทั้งหมด<sup>๓๗</sup>

ทั้งนี้ สำนักงานประมาณได้จัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับประชาชน เพื่อนำเสนอข้อมูลที่เข้าใจได้ง่ายต่อประชาชนทั่วไป แต่เนื้อหาโดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเพียงการย่อสรุปเนื้อหาจากเอกสารฉบับเต็ม การจัดกลุ่มงบประมาณรายจ่ายยึดการแบ่งหมวดหมู่แบบราชการ คือ แบ่งตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยกเว้นเนื้อหาในส่วน “ประชาชนได้อะไรจากงบประมาณปี ๒๕๖๗” ที่มีการแบ่งหมวดหมู่ตามบริการสาธารณะและสวัสดิการที่ประชาชนในแต่ละกลุ่มช่วงวัยจะได้รับ

นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ในรูปแบบเอกสารและไฟล์ PDF ที่ไม่เอื้อต่อการนำข้อมูลไปประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ได้ทันที สร้างความยากลำบากต่อการวิเคราะห์และการตรวจสอบงบประมาณ ทั้งนี้ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ สำนักงานประมาณได้เริ่มเผยแพร่เอกสารร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไฟล์ Excel พร้อมกับเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นไฟล์ Excel ย้อนหลังด้วย ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ยังสามารถเพิ่มความโปร่งใสได้อีกโดยการเผยแพร่ข้อมูลคีย์นอกรับงบประมาณของหน่วยงานและข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาผ่านการอนุมัติของรัฐสภาแล้วในรูปแบบไฟล์ Excel

ปัญหาความไม่ครบถ้วนและความล่าช้าเกิดขึ้นกับการเปิดเผยข้อมูลการติดตามสถานการณ์ด้านการคลังและการใช้จ่ายงบประมาณด้วยเช่นกัน เช่น

- รายงานประมาณการเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่ ๒ ซึ่งถือเป็นรายงานการทบทวนงบประมาณกลางปีของไทย (Mid-Year Review) ไม่มีการปรับปรุงข้อมูลประมาณการใช้จ่ายของภาครัฐตามประเภทการใช้จ่ายและแผนการใช้จ่ายให้เป็นปัจจุบัน และในบางปีงบประมาณก็มีการเผยแพร่รายงานล่าช้าหลังพ้นช่วงกลางปีงบประมาณ (เดือนมีนาคม) ไปแล้วถึง ๒ เดือน

- การเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐบนเว็บไซต์ “ภาษีไปไหน” ก็มีปัญหาคือข้อมูลไม่เป็นปัจจุบันและไม่ครบถ้วนทุกรายการ

การขาดข้อมูลงบประมาณที่ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน และเข้าใจได้ง่ายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย ประชาชนไม่สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาการจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่สามารถติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่าได้ด้วย

#### *การเปิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ*

ที่ผ่านมา ภาครัฐได้พยายามสร้างช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนและจัดทำงบประมาณ อาทิ

<sup>๓๗</sup> กษิต์เดช คำพูน. (๒๕๖๗). ดิจิทัลแบบใด? แกะใส่ในงบประมาณตามแผนดิจิทัล. The ๑๐๑ World. <https://www.the101.world/digital-plans-budgetary/>

- ให้นำหน่วยงานรับประมาณดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำคำขอ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ให้สำนักงบประมาณดำเนินการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่ายประจำปีงบประมาณบนเว็บไซต์ของสำนักงบประมาณ

- ให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสำรวจความต้องการของประชาชน  
ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ช่องทางการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม  
ของประชาชนอย่างมีความหมาย การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานรับงบประมาณยังขาดการเปิดเผย  
ผลการรับฟัง รวมถึงการชี้แจงเหตุผลและคำอธิบายในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามข้อคิดเห็น  
นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของสำนักงบประมาณก็มีระยะเวลาค่อนข้างสั้น เช่น ในการจัดทำ  
งบประมาณประจำปี ๒๕๖๗ มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของสำนักงบประมาณเพียง ๑๕ วัน  
ระหว่างวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน - ๕ ธันวาคม ๒๕๖๖ ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับภาคประชาชนที่ขาดการเข้าถึง  
ข้อมูลงบประมาณที่ครบถ้วนและเข้าใจได้ง่าย ทำให้การแสดงความคิดเห็นมีข้อจำกัด

นอกจากนี้ การสำรวจความต้องการของประชาชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและ  
กลุ่มจังหวัดก็ไม่มีขั้นตอนที่ยืนยันได้ว่าการนำข้อมูลความต้องการของประชาชนไปใช้ประกอบการ  
จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจริงๆ หรือยืนยันได้ว่าแผนพัฒนาที่ออกมามีความสอดคล้องกับความต้องการ  
ของประชาชนมากกว่าแผนงานของหน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาค

ในขณะที่การกระจายอำนาจด้านงบประมาณสู่ท้องถิ่น ซึ่งมีศักยภาพในการสร้าง  
การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย กลับหยุดชะงักลงตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ท้องถิ่นไม่สามารถ  
ใช้จ่ายงบประมาณตามเสียงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีรายได้ที่  
จัดเก็บเองและสามารถบริหารจัดการเองได้ค่อนข้างจำกัด อีกทั้งยังต้องจัดทำแผนงานพัฒนาท้องถิ่น  
ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติและระดับจังหวัดเป็นหลัก

ในขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมี  
ช่องทางค่อนข้างจำกัด สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการถ่ายทอดการประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ  
สู่สาธารณะเป็นประจำ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบฯ ก็ไม่มีแนวปฏิบัติที่จะเชิญตัวแทน  
ภาคประชาสังคมหรือผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปี และไม่ได้มีการนำข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประชาชน  
มาประกอบเป็นข้อมูลในการพิจารณา

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้พัฒนากลไกการมีส่วนร่วมที่ให้ประชาชนสามารถ  
แจ้งประเด็นหรือโครงการที่ควรได้รับการตรวจสอบ และมีช่องทางที่ประชาชนสามารถติดตาม  
ความก้าวหน้าของเรื่องที่แจ้งได้ แต่ยังมีข้อจำกัดที่ไม่มีการอธิบายเหตุผลในกรณีที่ไม่มีการตรวจสอบ  
เรื่องที่ประชาชนแจ้ง รวมทั้งยังไม่มีการทำงานตรวจสอบร่วมกับประชาชน

## การติดตามตรวจสอบงบประมาณของหน่วยงานกำกับดูแล

- **สภาผู้แทนราษฎร**

สภาผู้แทนราษฎรไทยไม่สามารถตรวจสอบการจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากมีอำนาจจำกัดในการถ่วงดุลด้านงบประมาณ มีระยะเวลาการพิจารณางบประมาณที่ค่อนข้างสั้น และมีปัญหาการเข้าถึงข้อมูลงบประมาณที่ไม่ทัดเทียมกับฝ่ายราชการ แม้ในปัจจุบันจะมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาขึ้นเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนด้านข้อมูล แต่ก็ยังขาดกฎหมายรองรับที่จะให้อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเทียบเท่ากับสำนักงบประมาณ และหน่วยงานการคลังอื่นของฝ่ายบริหาร

สำหรับการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ เพื่อรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ แต่ก็ยังคงประสบปัญหาที่ไม่มีอำนาจเต็มในการออกคำสั่งเรียกหน่วยงานหรือบุคคลให้มาชี้แจงข้อมูลหรือนำส่งข้อมูล ทำให้ไม่ได้รับการชี้แจงและไม่ได้รับข้อมูลในกรณีที่หน่วยงานไม่ให้ความร่วมมือ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจเรียกบุคคลให้มาชี้แจงข้อมูลหรือนำส่งข้อมูลพร้อมกับบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ที่กำหนดให้กรรมการมีแค่อำนาจ "เรียก" ไม่ใช่อำนาจในการ "ออกคำสั่งเรียก" ทำให้ไม่สามารถบังคับหน่วยงานให้ชี้แจงและส่งข้อมูลตามที่คณะกรรมการต้องการได้

นอกจากนี้ การทำงานของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ยังมีช่องโหว่ โดยเมื่อพบเจอความผิดปกติในการใช้จ่าย ไม่สามารถยับยั้งความเสียหายด้านงบประมาณได้ ดังเช่นกรณีโครงการก่อสร้างศูนย์ศึกษาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทะเลสาบสงขลา (หรือที่เรียกว่า อควาเรียมหอยสังข์) ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (กอศ.) วงเงินประมาณ ๘๓๘ ล้านบาท เริ่มดำเนินงานก่อสร้างตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ และมีแผนที่จะสร้างเสร็จภายในปี ๒๕๕๔ แต่ในระหว่างการดำเนินงาน มีการแจ้งความผิดปกติของโครงการต่อคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งได้ลงพื้นที่ติดตามความคืบหน้าในปี ๒๕๕๓ แต่ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ที่จะนำไปสู่การตรวจสอบโครงการอย่างละเอียดรอบคอบ และโครงการนี้กลับได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มอีกในปี ๒๕๕๘ และ ๒๕๖๑ รวมเป็นงบประมาณทั้งหมด ๑,๔๐๐ ล้านบาท ซึ่งในปัจจุบันการก่อสร้างก็ยังไม่แล้วเสร็จและถูกปล่อยทิ้งร้าง

กรณีศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการขาดการทำงานร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ในสมัยนั้นไม่มีการส่งเรื่องดังกล่าวต่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบต่อในขณะเดียวกัน สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการก็ยังไม่ได้มีการนำรายงานผลการปฏิบัติงานของ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้ติดตามการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบการเงิน (Financial Audit) และการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Audit) ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ ได้ทำการตรวจสอบการเงินทั้งหมด ๘,๖๗๓ และการตรวจสอบตามกฎหมาย จำนวน ๕,๓๑๘ รายงานตามลำดับ<sup>๓๘</sup> แต่การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน (Performance Audit) ซึ่งรวมถึงประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐมีเพียง ๑๕๗ รายงานเท่านั้น เหตุผลหลักประการหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ต้องตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานรัฐทุกแห่ง จากเดิมที่เป็นการสุ่มตรวจตามความเสี่ยง และในการตรวจสอบด้านการเงิน ต้องตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (มาตรา ๗๑) ทำให้ต้องใช้บุคลากรและทรัพยากรจำนวนมากในการตรวจสอบรายงานการเงิน และเหลือทรัพยากรที่จำกัดสำหรับการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน

ที่ผ่านมา การเผยแพร่รายงานการเงินของหน่วยงานต่อสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้า และข้อมูลไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจงว่าการเผยแพร่รายงานการเงินเป็นหน้าที่ของหน่วยรับตรวจที่จะต้องเป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลรายงานการเงินที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นในหน้ารายงานของผู้สอบบัญชีตามมาตรา ๗๒ ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑)

นอกจากนี้ การตรวจสอบด้านการปฏิบัติตามกฎหมายในบางกรณีถูกตั้งคำถามว่าเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานรัฐและท้องถิ่น เนื่องจากกฎระเบียบบางประการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่เอื้อให้สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างคล่องตัว ตัวอย่างเช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทักท้วงการใช้งบประมาณสำหรับการดับไฟป่าของท้องถิ่นบางแห่งที่ต้องการป้องกันผลกระทบต่อคนในพื้นที่ โดยให้เหตุผลว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับกฎระเบียบที่ห้ามการใช้งบประมาณนอกเขตพื้นที่ของท้องถิ่น

ในขณะที่การตรวจสอบเชิงผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมักจะทำเป็นรายโครงการที่ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในการใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า เน้นการตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวพันกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท โครงการที่มีผลกระทบต่อสังคม ยังไม่ค่อยมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ในระดับแผนงานหรือยุทธศาสตร์โดยรวม เช่น ผลสัมฤทธิ์ในการปรับไปสู่รัฐบาลดิจิทัลหรือในการปฏิรูประบบสวัสดิการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

<sup>๓๘</sup> สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (๒๕๖๖). รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖. <https://www.audit.go.th/รายงานผลการปฏิบัติงาน-ประจำปีงบประมาณ-พศ-๒๕๖๖>

## บทที่ ๔

### ข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูประบบงบประมาณไทย

#### ๔.๑ ข้อเสนอที่ ๑ การจัดทำงบประมาณแบบรวมยอด (Consolidated Budget)

เป็นการจัดทำงบประมาณที่รวมรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นของภาครัฐทั้งหมดไว้ในงบประมาณเดียว เพื่อให้สามารถสะท้อนภาพรวมของสุขภาพการคลังของภาครัฐไทยได้อย่างครบถ้วน และวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างรอบด้าน โดยควรมีการดำเนินการดังนี้

##### ๔.๑.๑ รวมเงินนอกงบประมาณเข้าสู่การจัดทำงบประมาณ

๑) ให้สำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลังรวบรวมข้อมูลเงินนอกงบประมาณเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา โดยข้อมูลควรประกอบไปด้วยเงินนอกงบประมาณสะสมที่เป็นปัจจุบัน แผนงานรายรับ-รายจ่ายเงินนอกงบประมาณประจำปี พร้อมกับรายละเอียดโครงการที่จะใช้เงินนอกงบประมาณทั้งในส่วนที่นำไปสมทบกับงบประมาณรายจ่ายและส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับงบประมาณรายจ่าย

๒) พิจารณาทบทวนความจำเป็นในการมีเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ หากพิจารณาแล้วไม่มีความจำเป็นใดๆ ควรต้องนำเงินกลับเข้าคืนคลัง และกำหนดหลักเกณฑ์การนำเงินนอกงบประมาณมาสมทบกับงบประมาณตามแผนงาน ไม่ควรปล่อยให้เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานแต่ละแห่ง

๓) ให้หน่วยงานทุกหน่วยส่งข้อมูลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของปีก่อนหน้าที่ได้ใช้จ่ายแล้วให้รัฐสภาและคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

##### ๔.๑.๒ รวมงบประมาณรายได้ - รายจ่าย หนี้สาธารณะและภาระการคลังอื่นทั้งหมดเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาตั้งแต่ก่อนการจัดทำงบประมาณ

ให้รัฐบาลนำเสนอภาพรวมการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายได้และรายจ่ายประจำปี งบประมาณการก่อหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นทั้งหมดต่อรัฐสภาก่อนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี หรือที่เรียกว่าคำแถลงภาพรวมงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา ก่อนเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณในรายละเอียด (Pre-budget Statement) ซึ่งควรประกอบด้วย

- ประมาณการรายได้พร้อมสมมติฐานทางเศรษฐกิจและนโยบายการจัดเก็บรายได้ที่ใช้ในการประมาณการ

- ประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมและแยกตามยุทธศาสตร์ โดยต้องแสดงให้เห็นว่ามีภาระตั้งงบประมาณเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเร่งด่วนในปีงบประมาณที่จะมาถึง เช่น บุกุคลากรและค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ เพื่อป้องกันการเบิกใช้เงินคงคลังโดยไม่มีคามจำเป็น

- ประมาณการหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น ในปีงบประมาณและยอดสะสม

ทั้งนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาคำแถลงดังกล่าวก่อนรัฐบาลถึงจะสามารถเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ให้หน่วยงานรับงบประมาณยื่นคำขอของงบประมาณได้

#### ๔.๑.๓ แสดงข้อมูลหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นของรัฐอย่างเป็นระบบ ในเอกสารงบประมาณ

- ๑) ให้แสดงข้อมูลหนี้สินขององค์กรของรัฐทุกประเภทในเอกสารงบประมาณ
- ๒) ให้แสดงข้อมูลภาระทางการคลังที่รัฐบาลกลางต้องจ่ายชดเชยในอนาคตอย่างเป็นระบบในเอกสารงบประมาณ เช่น
  - ยอดคงค้างชดใช้การสูญเสียรายได้อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายตามมาตรา ๒๘
  - ยอดค้างชำระเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม
 ทั้งนี้ การประมวลภาระทางการคลังเหล่านี้ควรแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายเงิน  
แผนการชำระหนี้ อัตราดอกเบี้ยที่ต้องชดเชย และระยะเวลาการชำระหนี้

#### ๔.๑.๔ รวบรวมภาระทางการคลังที่รัฐบาลอาจต้องแบกรับในอนาคต เพื่อให้สะท้อนถึง ความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต เช่น การขาดทุนสะสมของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

### ๔.๒ ข้อเสนอที่ ๒ การเพิ่มศักยภาพกลไกกำกับวินัยการเงินการคลังให้เข้มแข็ง

เป็นเครื่องมือที่จะช่วยสร้างสมดุลที่ดีระหว่างการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยควรมีการดำเนินการดังนี้

#### ๔.๒.๑ เพิ่มศักยภาพการกำกับของรัฐสภา

ในภาพรวม:

๑) ให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาแผนงบประมาณรายได้-รายจ่ายประจำปี และการก่อหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น ตั้งแต่ขั้นพิจารณาคำแถลงภาพรวมงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา

๒) ยกกระดับสถานะของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา โดยการออกพระราชบัญญัติเพื่อรับรองให้มีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอย่างเพียงพอ พร้อมทั้งให้อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลงบประมาณและการคลังเทียบเท่ากับหน่วยงานภายใต้การบริหารของรัฐบาล การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการและการวิเคราะห์งบประมาณที่มีคุณภาพแก่รัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพ

ในฝั่งรายจ่าย:

๓) ในคำแถลงก่อนการจัดทำงบประมาณ ให้รัฐบาลนำเสนอโครงสร้างรายจ่ายสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อภาระทางการคลังในระยะยาว และแผนงานการบริหารจัดการควบคุมรายจ่ายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เช่น

- โครงสร้างรายจ่ายประจำ ค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพัน (Obligations) และรายการค่าใช้จ่ายตามสิทธิ (Entitlement)
- แผนงานรายจ่ายลงทุนประจำปีที่แสดงกรอบงบประมาณแยกประเภทการลงทุนและอัตราผลตอบแทนที่คาดหวัง เช่น การสร้างถนน การก่อสร้างอาคาร หรือการซื้ออุปกรณ์สำหรับการรับมือกับมลพิษทางอากาศ

๔) ให้หน่วยงานทุกหน่วยที่ขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จัดทำรายงานสรุปรายการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

๕) ให้รัฐบาลรายงานการปรับเปลี่ยนรายจ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาในทุกกรณี และต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญ รวมทั้งการโอนเปลี่ยนแปลง รายการในงบกลางด้วย

ในฝั่งรายรับ:

๖) ให้รัฐบาลรายงานและขออนุมัติกับรัฐสภาก่อนในกรณีที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลง นโยบายการจัดเก็บรายได้ที่แตกต่างจากค่าแถลงก่อนการจัดทำงบประมาณ

๗) ให้รัฐสภาทบทวนความคุ้มค่าของมาตรการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ ทั้งภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล รวมไปถึงภาษีมูลค่าเพิ่ม และศึกษาแนวทางการปฏิรูปการจัดเก็บภาษี เพื่อยกระดับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับค่าใช้จ่าย ในการพัฒนาประเทศ โดยมีประเด็นตัวอย่าง เช่น

- ประสิทธิภาพของมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้ใน การดึงดูดเงินลงทุน จากต่างประเทศ
- ผลลัพธ์การออมและการใช้จ่ายยามเกษียณจากมาตรการลดหย่อนภาษี สำหรับการซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการออม (SSF) และกองทุนเงินออมระยะยาว (RMF)
- ผลกระทบของมาตรการลดหย่อนภาษีต่อความเหลื่อมล้ำ
- มาตรการรองรับผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นจากการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษี เช่น การคืนภาษีให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในรูปของเงินออม

ในการก่อกำหนดนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น:

๘) ในค่าแถลงก่อนการจัดทำงบประมาณ ให้รัฐบาลแสดงแผนการบริหารหนี้ สาธารณะที่ครอบคลุมถึงภาระทางการคลังทุกประเภท รวมถึงต้นทุนในการดำเนินโครงการตาม มาตรา ๒๘ พร้อมกับแผนการชำระหนี้ อัตราดอกเบี้ยที่ต้องชดเชย และระยะเวลาการชำระหนี้

๙) ให้รัฐบาลรายงานและแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อรัฐสภาในกรณีที่จะก่อกำหนดนี้ สาธารณะและภาระทางการคลังเพิ่มเติมจากแผนงานเดิม

๑๐) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำและเปิดเผยบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account) ที่ระบุรายละเอียดการใช้จ่ายของโครงการตามมาตรา ๒๘ ต่อรัฐสภา และสาธารณะ

#### ๔.๒.๒ เพิ่มศักยภาพการกำกับของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

๑) ปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ โดยเพิ่มสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอิสระจากการบริหารของรัฐบาล เพื่อให้การพิจารณา มีความรอบด้านและยืนอยู่บนหลักการรักษาวินัยทางการคลังที่ดี

ในการปรับปรุงกฎการคลังและการสร้างความรับผิดชอบต่อกฎการคลัง:

๒) พิจารณาเพิ่มเติมกฎการคลังที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายและภาระหนี้สาธารณะ อาทิ

- วางหลักเกณฑ์ป้องกันหรือลดการตั้งงบประมาณโครงการระยะยาวเกินความจำเป็น โดยกำหนดอัตราการเบิกจ่ายขั้นต่ำในปีแรกไม่น้อยจนเกินไปเพื่อป้องกันพฤติกรรมการแย่งชิงงบประมาณไว้ล่วงหน้าและกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสภาพิจารณายกเลิกข้อผูกพันที่จะต้องจัดสรรงบประมาณในกรณีที่เป็นปัญหา

- ตั้งเขตอำนาจการชำระดอกเบี้ยต่อรายได้สุทธิของรัฐ เช่น ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ตามเกณฑ์ของการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

๓) หากมีการผ่อนคลายนโยบายการคลัง ต้องมีแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อสาธารณะ พร้อมกับผลการประเมินความเสี่ยงต่างๆ และแผนงานการจัดการกับความเสี่ยง

๔) กำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนในกรณีการออกกฎหมายกู้ยืมเงินในภาวะวิกฤตหรือสถานการณ์ที่มีเหตุจำเป็นฉุกเฉิน โดยอาจกำหนดนิยามความหมายของวิกฤตเศรษฐกิจหรือสถานการณ์ที่มีเหตุจำเป็นฉุกเฉินให้มีความชัดเจนมากขึ้น

#### การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง:

๕) ให้มีการจัดทำประมาณการตัวเลขทางเศรษฐกิจและการคลังหลายฉากทัศน์ รวมถึงฉากทัศน์ที่แย่ที่สุด และพิจารณาประมาณการจากหน่วยงานอิสระอื่น ๆ (เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ) ประกอบในการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง

๖) หากมีการทบทวนและปรับปรุงรายละเอียดของแผนการคลังระยะปานกลาง ให้เปิดเผยรายงานการประชุมที่แสดงเหตุผลและคำอธิบายในการปรับตัวเลขประมาณการและแผนการคลังต่าง ๆ เพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะมากขึ้น

### ๔.๓ ข้อเสนอที่ ๓ การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณฐานอดีตไปสู่การจัดสรรงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting)

เป็นการจัดสรรงบประมาณแบบ “คิดใหม่ ทำใหม่” ทุกปีตามสถานการณ์ของสังคม เศรษฐกิจไทยและโลกที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต โดยควรมีการดำเนินการในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณดังนี้

#### ๔.๓.๑ ปรับปรุงการวางแผนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลให้มีการจัดลำดับความสำคัญทางนโยบายและกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณแบบ “คิดใหม่ ทำใหม่”

๑) กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายรายยุทธศาสตร์ในการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อขึ้นนำการยื่นคำขอของงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณและการอนุมัติของสำนักงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางนโยบายของรัฐบาล มากกว่าการจัดทำงบประมาณตามแผนงานเดิมของราชการ

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ การวางกรอบวงเงินงบประมาณใหม่ทั้งหมดโดยไม่อิงกับอดีตเป็นเรื่องยาก เนื่องจากโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐไทยมีรายจ่ายประจำ ค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพันและรายการค่าใช้จ่ายตามสิทธิเป็นสัดส่วนค่อนข้างมาก รัฐบาลจึงควรเริ่มใช้วิธีการนี้กับงบประมาณบางส่วนที่มีพื้นที่เหลือสำหรับโครงการใหม่ เช่น งบรายจ่ายลงทุนที่มีสัดส่วนรายจ่ายประจำและข้อผูกพันน้อยกว่างบดำเนินงาน ในขณะที่เดียวกัน ก็จัดทำแผนงานที่จะลดสัดส่วนรายจ่ายประจำ ค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพัน

และรายการค่าใช้จ่ายตามสิทธิในระยะยาวด้วย เช่น การทบทวนลดหรือยกเลิกภารกิจเดิมที่ไม่มีความจำเป็นและซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ หรือการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากรของภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

๒) กำหนดมาตรการเชิงนโยบายในการจัดทำงบประมาณ (Policy Measure) ในการจัดทำงบประมาณ โดยระบุเงื่อนไขสำคัญในการจัดทำค่าของงบประมาณและการคัดกรองคำขอของสำนักงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เช่น การไม่อนุมัติคำขอของงบประมาณการสร้างและขยายศูนย์จัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ที่ขัดกับนโยบายการใช้คลาวด์เป็นหลัก

๓) นำเสนอยุทธศาสตร์การจั้ดสรรฯ เป้าหมายและผลลัพธ์ทางนโยบายที่คาดหวัง กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายรายยุทธศาสตร์ และมาตรการเชิงนโยบาย (Policy Measure) ในการแถลงภาพรวมงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา

#### **๔.๓.๒ ปรับปรุงการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับการจัดลำดับความสำคัญทางนโยบายของรัฐบาล**

๑) ปรับกระบวนการจัดทำคำของบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การจั้ดสรรฯ และกรอบวงเงินงบประมาณในค่าแถลงภาพรวมงบประมาณประจำปี โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

- หน่วยงานระดับนโยบาย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) รับผิดชอบแบ่งกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายรายยุทธศาสตร์ออกเป็นแผนงานของหน่วยรับงบประมาณและแผนงานการดำเนินงานบูรณาการของกลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบ

- หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนรายจ่ายและคำของบประมาณ โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์การจั้ดสรรฯ เป้าหมายและผลลัพธ์ทางนโยบายที่คาดหวัง กรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายรายยุทธศาสตร์ และมาตรการเชิงนโยบาย และเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ

- สำนักปลัดกระทรวงจัดลำดับความสำคัญ บูรณาการ และลดความซ้ำซ้อนของคำของบประมาณภายในกระทรวง และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวสำหรับคำของบประมาณในแผนงานบูรณาการ

๒) ปรับหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดกรองคำของบประมาณของสำนักงบประมาณให้ยึดโยงกับหลักความคุ้มค่าโดย

- เพิ่มเกณฑ์การจั้ดสรรที่จูงใจให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน เช่น ตั้งเป้าหมายประสิทธิภาพสูงขึ้นในแผนงานและโครงการที่เคยได้รับงบประมาณ โดยการดำเนินโครงการต้องสามารถบรรลุผลการดำเนินงานดีขึ้นด้วยการใช้งบเท่าเดิม หรือมีการจั้ดสรรงบประมาณให้ดำเนินโครงการนำร่องใหม่ที่ตั้งเป้าหมายประสิทธิภาพดีขึ้นกว่าโครงการเดิม

- คัดกรองงบลงทุนโดยพิจารณาจากอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว และอาจตั้งเกณฑ์อัตราผลตอบแทนขั้นต่ำที่จะอนุมัติโครงการ เพื่อไม่ให้การจัดทำงบลงทุนพุ่งเป้าไปที่การทำสัดส่วนรายจ่ายลงทุนให้ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์สัดส่วนร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดเพียงอย่างเดียว

- ปรับนิยามรายจ่ายลงทุนให้ครอบคลุมการลงทุนที่มีความสำคัญต่อการสร้างขีดความสามารถของประเทศ เช่น การลงทุนในทุนมนุษย์ ไม่จำกัดเพียงแค่การก่อสร้างทางกายภาพแบบเดิม

- ทบทวนหรือยกเลิกหลักเกณฑ์ที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจผลาญงบประมาณ เช่น การตัดลดงบประมาณของหน่วยงานที่มีงบประมาณเหลือในการดำเนินโครงการ ซึ่งนำไปสู่การผลาญงบประมาณในช่วงท้ายปีงบประมาณ

ทั้งนี้ ให้สำนักงบประมาณเปิดเผยหลักเกณฑ์การพิจารณาต่อหน่วยงานรับงบประมาณ รวมถึงแสดงเหตุผลคำอธิบายในกรณีที่ไม่พิจารณาจัดสรรให้กับแผนงานโครงการสำคัญของหน่วยงานรับงบประมาณด้วย

๓) ทบทวนยกเลิกแนวทางการจัดทำงบประมาณหลายเส้นทางเพื่อลดความซับซ้อนและซ้ำซ้อนในการจัดทำงบประมาณ เช่น

- ยกเลิกการจัดทำงบ Flagship ที่มีความซ้ำซ้อนกับการจัดลำดับความสำคัญทางนโยบายในการจัดงบประมาณปกติ

- ยกเลิกงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มีความซ้ำซ้อนและอาจเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจงบประมาณสู่ท้องถิ่น

#### ๔.๓.๓ ปรับปรุงประสิทธิภาพและเพิ่มอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ

๑) เพิ่มบทบาทของคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปี จากปัจจุบันที่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ เป็นหลัก

- เพิ่มบทบาทของคณะกรรมการสามัญด้านต่าง ๆ ในการกลั่นกรองงบประมาณที่ไม่เหมาะสมของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของตนเอง และทำข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ เพราะคณะกรรมการสามัญมีการศึกษาข้อมูลและติดตามนโยบายที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อาจให้เริ่มการกลั่นกรองตั้งแต่ร่างกฎหมายงบประมาณฉบับที่สำนักงบประมาณส่งให้รัฐบาลพิจารณา เพื่อให้มีเวลาการกลั่นกรองมากขึ้นกว่ากระบวนการปัจจุบันที่การพิจารณาในรายละเอียดจะเริ่มขึ้นในวาระที่ ๒ ของการพิจารณาอนุมัติโดยสภาผู้แทนราษฎร

- ให้คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณมีหน้าที่รวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลและข้อสังเกตส่งต่อให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ

- เปิดพื้นที่ให้ประธานคณะกรรมการสามัญร่วมพิจารณากลั่นกรองงบประมาณในหน่วยรับงบที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการสามัญชุดนั้น ๆ ร่วมกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ

๒) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบฯ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น

- แบ่งจัดสรรเวลาพิจารณาแผนงานและหน่วยรับงบประมาณให้ได้สัดส่วนกับความสำคัญและมูลค่างบประมาณของแผนงานและหน่วยงานนั้น ๆ

- แบ่งการตั้งอนุกรรมการตามยุทธศาสตร์ชาติ ๖ ด้าน หรือยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลเสนอ เพื่อให้สามารถพิจารณาได้ว่าการจัดสรรงบประมาณจะช่วยให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ได้มากน้อยเพียงใด

๓) ปรับองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณาฯ ให้สามารถทำงานตรวจสอบการจัดทำงบประมาณได้เข้มแข็งขึ้น

- กำหนดแนวปฏิบัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะอนุกรรมการต้องมาจากพรรคการเมืองที่แตกต่างจากรัฐมนตรีของกระทรวงที่คณะอนุกรรมการดังกล่าวจะพิจารณางบประมาณ

๔) ทบทวนตัดเนื้อหาในมาตรา ๑๔๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ที่มีถ้อยคำคลุมเครือและตีความได้กว้างเกี่ยวกับการกระทำของสมาชิกรัฐสภาและกรรมการที่มีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ เพื่อให้สามารถพิจารณาจัดสรรงบที่ตัดทอนได้บนหลักประโยชน์สาธารณะสูงสุด โดยไม่ต้องกังวลความเสี่ยงที่จะฟ้องร้องจากความคลุมเครือทางกฎหมาย

#### ๔.๔ ข้อเสนอที่ ๔ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

โดยการปรับปรุงระบบงบประมาณให้สามารถสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน พร้อมกับเอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการแก้ปัญหาที่ทันต่อสถานการณ์

**๔.๔.๑ ปรับปรุงการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดให้สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานได้จริงและกระตุ้นให้หน่วยงานรับงบประมาณยกระดับประสิทธิภาพการทำงาน**

๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ พิจารณาความเหมาะสมของเป้าหมายตัวชี้วัดด้านผลลัพธ์ ไม่ให้มีการตั้งเป้าหมายต่ำเกินไป สามารถวัดผลลัพธ์ของโครงการได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒) ให้สำนักงบประมาณตั้งเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณของแผนงานและโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากติดต่อกันหลายปี

๓) ให้คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาฯ มีบทบาทเสนอแนะปรับปรุงเป้าหมายและตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

**๔.๔.๒ ปรับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น**

๑) ศึกษาและทดลองใช้ระบบจัดซื้อจัดจ้างแบบยืดหยุ่น (Agile Procurement) กับการพัฒนาบริการซอฟต์แวร์ โดยสัญญาการจัดจ้างจะยึดผลลัพธ์บริการเป็นหลัก ไม่ได้กำหนดรายละเอียดหรือกิจกรรมไว้ทั้งหมดตั้งแต่แรก และแบ่งการส่งงานเป็นรอบการพัฒนา ซึ่งในแต่ละรอบสามารถเพิ่มเติมรายละเอียดหรือกิจกรรมได้ตามเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป

๒) หาวิธีประยุกต์ใช้แนวทางจัดซื้อจัดจ้างแบบยืดหยุ่นกับการจัดซื้อจัดจ้างประเภทอื่น เช่น การก่อสร้าง เป็นต้น

๓) พิจารณาทดลองการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) มากขึ้น เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะกับหน่วยงานที่ต้องปรับตัวและตอบสนอง

ต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว เช่น กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรทุนให้แก่โครงการวิจัยด้านกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนให้ทันกับความก้าวหน้าทางกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมของโลก

ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไปควรมีการพัฒนาระบบติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่เข้มข้นด้วย เพื่อป้องกันมิให้การใช้งบประมาณอย่างใดมีความรับผิดชอบ

**๔.๔.๓ ปรับแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างให้คำนึงถึงความคุ้มค่ามากกว่าแค่ราคาต่ำ เพียงอย่างเดียว เพื่อให้ได้รับอุปกรณ์และบริการที่มีคุณภาพ**

#### **๔.๕ ข้อเสนอที่ ๕ การสร้างระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้**

เพื่อให้เป็นระบบงบประมาณที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณไปจนถึงการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่าย พร้อมกับมีกลไก ติดตามตรวจสอบที่เข้มแข็งในการป้องกันและลดการใช้งบประมาณอย่างไร้ประสิทธิภาพ

**๔.๕.๑ เปิดเผยข้อมูลงบประมาณอย่างครบถ้วน เป็นปัจจุบัน และเข้าถึงได้ง่าย เพื่อสร้างความโปร่งใส**

๑) เปิดเผยเอกสารและข้อมูลการจัดทำงบประมาณอย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน โดยครอบคลุมถึงเงินนอกงบประมาณและข้อมูลงบประมาณอื่นที่ควรจะรวมอยู่ในการจัดทำงบประมาณ แบบรวมยอดตามข้อเสนอที่ ๑

๒) เผยแพร่ข้อมูลอยู่ในรูปแบบที่สามารถนำไปประมวลผลต่อได้ด้วยคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ในปัจจุบัน สำนักงบประมาณได้เริ่มเผยแพร่ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๗ และ ๒๕๖๘ ในรูปแบบไฟล์ Excel แล้ว ก็ควรเผยแพร่ข้อมูลอื่นในรูปแบบ Excel เพิ่มเติมดังนี้

- ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลัง
- ค่าของงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ
- งบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับที่ผ่านการอนุมัติของรัฐสภา

๓) ปรับปรุงเอกสารงบประมาณฉบับประชาชนให้ง่ายต่อความเข้าใจของประชาชนทั่วไป

- แสดงการจัดสรรงบประมาณเป็นรายบริการที่ประชาชนได้รับ (อาทิ การศึกษา สวัสดิการต่างๆ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน) แทนการแบ่งตามยุทธศาสตร์และแผนงานของทางราชการ และแสดงข้อมูลแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายบริการ

- เปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อการปรับปรุงเนื้อหางบประมาณฉบับประชาชน

- จัดทำเอกสารงบประมาณระดับจังหวัดฉบับประชาชน ที่แสดงการจัดสรรงบประมาณรายบริการในแต่ละจังหวัด

๔) ปรับปรุงการเปิดเผยข้อมูลการติดตามสถานการณ์ด้านการคลังและการใช้งบประมาณให้ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน เช่น

- เปิดเผยแพร่รายงานประมาณการเศรษฐกิจไทย ไตรมาสที่ ๒ ซึ่งเป็นรายงานทบทวนงบประมาณกลางปี (Mid-Year Review) ให้ตรงตามเวลา และมีการแสดงประมาณการรายจ่ายของภาครัฐแยกตามประเภทการใช้จ่ายและแผนงานให้ครบถ้วน
- นำข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐขึ้นแสดงบน “เว็บไซต์ภาษีไปไหน” อย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

#### ๔.๕.๒ เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณอย่างมีความหมาย

##### การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำร่างงบประมาณ

- ๑) ปรับปรุงกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณที่มีอยู่ให้มีคุณภาพมากขึ้น เช่น
    - จัดทำแพลตฟอร์มกลางรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำคำของบประมาณของหน่วยรับงบประมาณของทุกหน่วยงานโดยไม่จำกัดกรอบเวลา เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการนำไปปรับปรุงคำของบประมาณในปีถัดไปได้ด้วย และให้มีการชี้แจงตอบกลับจากหน่วยงาน
    - ขยายระยะเวลาการเปิดให้แสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณบนเว็บไซต์ของสำนักงบประมาณให้นานกว่า ๑๕ วัน และจัดทำช่องทางการแสดงความคิดเห็นโดยไม่จำกัดกรอบเวลาเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการนำไปปรับปรุงการจัดทำงบประมาณในปีถัดไป พร้อมกับให้มีช่องทางชี้แจงตอบกลับจากหน่วยงาน
  - ๒) จัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นที่หรือจังหวัด โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้
    - มีการกันงบประมาณส่วนหนึ่งไว้สำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่หรือจังหวัดที่ประชาชนเสนอ โดยอาจเป็นงบประมาณรายจ่ายในหมวดงบกลางที่มีความยืดหยุ่นในการใช้จ่าย
    - จัดเวทีหรือแพลตฟอร์มที่ให้ข้อมูลคุณภาพบริการสาธารณะในพื้นที่แก่ประชาชน ระดมความคิดเห็น และลงคะแนนเสียงเลือกโครงการพัฒนาพื้นที่หรือจังหวัด
  - ๓) กระจายอำนาจด้านงบประมาณสู่ท้องถิ่นเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น อาทิ
    - เร่งปรับเพิ่มสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลให้ถึงเป้าหมายร้อยละ ๓๕ ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเร็ว และขยับเพิ่มเป้าหมายรายได้ท้องถิ่นให้ถึงระดับที่เพียงพอกับการทำหน้าที่ภารกิจของท้องถิ่น ซึ่งมีการประมาณการว่าควรมีสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล
    - เพิ่มอำนาจในการจัดเก็บรายได้เองของท้องถิ่น เช่น ภาษีการท่องเที่ยว ภาษีสิ่งแวดล้อม (ภาษีขยะ ภาษีการปล่อยมลพิษ)
- ทั้งนี้ รัฐบาลกลางไม่ควรใช้มาตรการลดหย่อนภาษีและค่าธรรมเนียบที่เป็นแหล่งรายได้จัดเก็บเองของท้องถิ่นโดยอำเภอใจ การลดหย่อนควรมีการปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น พร้อมทั้งต้องมีแผนการชดใช้การสูญเสียรายได้ของท้องถิ่นที่ชัดเจน
- เร่งเพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไปที่ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้เอง (Block Grant) และลดเงินอุดหนุนทั่วไปที่ระบุวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลง

- ให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นอย่างเต็มที่เพื่อตอบสนองต่อโจทย์ท้องถิ่น ไม่ถูกชี้แนะหรือครอบด้วยแผนงานของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และภูมิภาค

#### การมีส่วนร่วมในขั้นการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา

๔) จัดให้มีช่องทางการติดตามการทำงานตรวจสอบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การถ่ายทอดการประชุมของคณะกรรมการการทุกชุด

๕) เปิดให้มีการนำความคิดเห็นของหน่วยงานภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญและประชาชนทั่วไป เข้าสู่การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของกรรมการด้วย โดย

- เชิญตัวแทนภาคประชาสังคมและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับเข้าร่วมแสดงในการประชุมพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณางบฯ

#### การมีส่วนร่วมในขั้นการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณ

๖) ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพัฒนาระบบร้องเรียนต่อ โดยมีการแจ้งผลการตรวจสอบพร้อมคำอธิบายในกรณีที่ไม่มีการตรวจสอบภายในกรอบเวลาที่ชัดเจน เช่น ภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ได้รับการร้องเรียน

๗) พัฒนาระบบการตรวจสอบที่เปิดให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมในการตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณภาครัฐของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

#### ๔.๕.๓ เพิ่มศักยภาพการตรวจสอบของหน่วยงานกำกับตรวจสอบ

๑) เพิ่มศักยภาพกลไกตรวจสอบของรัฐสภาโดย

- ออกกฎหมายจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาดังกล่าวเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนด้านข้อมูลสำหรับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

- พื้นอำนาจของกรรมการในการออกคำสั่งเรียกบุคคลให้มาชี้แจงข้อมูลหรือนำส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานตามเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

- ให้คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณส่งข้อมูลโครงการที่พบความผิดปกติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาระงับการจัดสรรงบเพิ่มเติมในปีถัดไป

๒) ประสานการทำหน้าที่ตรวจสอบระหว่างรัฐสภาและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

- ให้คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณนำผลการตรวจสอบในรายงานตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไปใช้ติดตามการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนำข้อมูลการตรวจสอบของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณไปตรวจสอบเชิงลึกต่อ

๓) ปรับบทบาทสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เน้นการตรวจสอบผลลัพธ์การดำเนินงานโครงการและแผนงานมากขึ้น โดยศึกษาจากตัวอย่างที่ดีในต่างประเทศ เช่น National Audit Office (NAO) ของสหราชอาณาจักรที่มีการประเมินผลลัพธ์การดำเนินนโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ อย่างการปฏิรูปบริการสวัสดิการสังคมแก่ประชากรวัยทำงาน (Adult Social Care) และมีการทำ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งรวมถึงการเสนอให้ทบทวนปรับ  
กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานได้ ไม่ได้เพียงตรวจจับการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกฎระเบียบ  
เท่านั้น

๔) เพิ่มศักยภาพของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบ  
บัญชี การทำตามกฎระเบียบ และการประเมินผลลัพธ์การดำเนินงานได้อย่างครบถ้วน  
โดยควรได้รับการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรเพียงพอ และสามารถเข้าถึงข้อมูลการใช้งบประมาณ  
ของภาครัฐได้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง

## บทที่ ๕

### ข้อเสนอว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นหัวใจสำคัญและเป็นจุดตั้งต้นเพื่อปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยตามแนวทางที่คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทยนำเสนอ จากการศึกษาและพิจารณาร่วมกัน คณะอนุกรรมการฯ มีข้อเสนอหลักในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนี้

#### ๕.๑ การมุ่งหน้าสู่ระบบงบประมาณแบบรวมยอด (Consolidated Budget)

ระบบงบประมาณต้องรวมข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะและภาระทางการคลังของภาครัฐทั้งหมด เพื่อให้สามารถสะท้อนภาพรวมของสุขภาพการคลังของภาครัฐไทยได้อย่างครบถ้วนและวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างรอบด้าน ดังนั้น ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญจึงได้แก่

- ให้กระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปีครอบคลุมถึงงบประมาณรายจ่ายรายได้สาธารณะ หนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นๆ

- รวมเงินนอกงบประมาณเข้าสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณ

- ขยายขอบเขตหนี้สาธารณะให้รวมภาระทางการคลังของภาครัฐทั้งหมด

เนื้อหาหลักที่แก้ไข: มาตรา ๑๐ ว่าด้วยเอกสารประกอบการนำเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา โดยมีการกำหนดรายการเอกสารเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมข้อมูลทุกด้านอย่างครบถ้วน

#### ๕.๒ การเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการกำกับตรวจสอบเรื่องงบประมาณ

สภาพปัญหาในปัจจุบันคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในระบบงบประมาณมาก ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบเรื่องงบประมาณได้ในขอบเขตจำกัด เช่น สามารถปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้ในระดับรายละเอียดปลีกย่อยภายใต้กรอบวงเงินที่ถูกรัฐบาลกำหนดมาแล้วเท่านั้น และสามารถกำกับตรวจสอบนโยบายรายได้ และนโยบายหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นได้น้อยมาก

คณะอนุกรรมการฯ เสนอให้ตอบโจทย์ปัญหาดังกล่าวโดยใช้กลไก Pre-budget Statement หรือคำแถลงภาพรวมงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา ก่อนเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณในรายละเอียด ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม เรียกกลไกนี้ว่า “แผนงบประมาณประจำปี” ซึ่งหมายถึง แผนว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย รายได้สาธารณะ หนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น ซึ่งเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและอภิปรายในขั้นต้นของการจัดทำงบประมาณ

นอกจากนั้น ยังเสนอให้กำหนดบทบาทของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office: PBO) ในวิธีการงบประมาณด้วย โดยให้ PBO นำเสนอเอกสารบทวิเคราะห์แผนงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาในขั้นต้นของการจัดทำงบประมาณ และเอกสารบทวิเคราะห์งบประมาณประจำปีในขั้นของการอนุมัติงบประมาณ

*เนื้อหาหลักที่แก้ไข:* มาตรา ๒๘ - มาตรา ๒๙ ว่าด้วยกลไก Pre-budget Statement ซึ่งเชื่อมโยงกับมาตรา ๒๖ - มาตรา ๒๗ (ก่อนเริ่มต้นกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณประจำปี) และมาตรา ๑๐ (หลังพิจารณาแผนงบประมาณประจำปี); มาตรา ๑๒ ว่าด้วย PBO (ทั้งนี้ ในอนาคตควรมีการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับ PBO แยกต่างหากเป็นการเฉพาะต่อไป)

### ๕.๓ การทำให้ระบบงบประมาณตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น

โจทย์สำคัญในประเด็นนี้คือ ทำอย่างไรให้รัฐบาลมีบทบาทนำในการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีตามนโยบายของรัฐบาล โดยที่ฝ่ายราชการมีบทบาทสำคัญในการแปรนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ เพราะที่ผ่านมา ระบบราชการมักมีบทบาทนำในระบบงบประมาณ โดยเฉพาะบทบาทของสำนักงานงบประมาณ การจัดทำงบประมาณมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลน้อย ส่วนหนึ่งเนื่องจาก พื้นที่ว่างทางการคลัง (Fiscal Space) มีจำกัด และระบบงบประมาณมีลักษณะเป็นงบประมาณฐานอดีตสูง

*เนื้อหาหลักที่แก้ไข:* มาตรา ๒๗ ว่าด้วยยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายขั้นสูงที่จัดสรรให้กับหน่วยรับงบประมาณตามแต่ละยุทธศาสตร์ด้วย, มาตรา ๒๑ ว่าด้วยการปรับอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ, มาตรา ๓๐ ว่าด้วยการขอตั้งงบประมาณประจำปี ที่กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องและไม่เกินกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายขั้นสูงตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี, มาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๙ ว่าด้วยการกำหนดมาตรการเชิงนโยบายในการจัดทำงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรี

### ๕.๔ การเพิ่มความเข้มแข็งของกลไกกำกับวินัยการเงินการคลังในกระบวนการงบประมาณ

สภาพปัญหาที่ผ่านมาคือ หลักเกณฑ์ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังในวิธีการงบประมาณหลายเรื่องมีลักษณะไม่ชัดเจน ไม่เข้มข้นเท่าที่ควร และให้อำนาจดุลยพินิจแก่รัฐบาลหรือผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับงบกลาง งบผูกพัน การโอนงบประมาณ และการใช้งบไปพลางก่อน จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขโดยมีการกำหนดกรอบกติกาในเรื่องเหล่านั้น และลดการใช้อำนาจดุลยพินิจของฝ่ายบริหารลงจากเดิม

*เนื้อหาหลักที่แก้ไข:* มาตรา ๑๔ (การใช้งบไปพลางก่อน); มาตรา ๑๗, มาตรา ๔๐, มาตรา ๔๑ (งบกลาง); มาตรา ๔๖ (งบผูกพัน); มาตรา ๔๐, มาตรา ๔๑ (การโอนงบประมาณ); มาตรา ๕๖ (การรายงานต่อสภา)

### ๕.๕ การยกระดับธรรมาภิบาลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ และประชาชนมีส่วนร่วม

หัวใจสำคัญของเรื่องนี้คือ การเปิดเผยข้อมูลงบประมาณอย่างครบถ้วน เป็นปัจจุบัน เข้าถึงได้ง่าย ใช้การได้จริง เพื่อสร้างความโปร่งใสในวิธีการงบประมาณ ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณอย่างมีความหมายตลอดทั้งกระบวนการงบประมาณ

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อให้รัฐสภาและภาคประชาสังคมนำไปใช้วิเคราะห์ต่อได้อย่างสะดวก เข้าถึง (และเข้าใจ) ได้ง่าย เป็นระบบ และให้ฐานข้อมูลต่างๆ เชื่อมโยงกัน

*เนื้อหาหลักที่แก้ไข:* มาตรา ๑๑ ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ รวมถึงมาตรา ๓๐, มาตรา ๕๒, มาตรา ๕๖

## ๕.๖ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

ประเด็นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณเกี่ยวข้องกับการทำงานของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานราชการโดยเฉพาะสำนักงบประมาณเป็นสำคัญ กระนั้น ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณควรปรับปรุงเรื่องการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดให้สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานได้จริง และออกแบบโครงสร้างแรงจูงใจให้หน่วยรับงบประมาณยกระดับประสิทธิภาพการทำงาน

*เนื้อหาหลักที่แก้ไข:* มาตรา ๒๑(๗) ว่าด้วยการกำหนดตัวชี้วัด – หลักเกณฑ์ วิธีการประเมิน เงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไปที่เชื่อมโยงกับตัวชี้วัด

๕.๗ (ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....

(ร่าง)  
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....  
โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

.....  
.....  
.....  
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....”  
มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“แผนงบประมาณประจำปี” หมายความว่า แผนว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย รายได้สาธารณะ  
หนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น ซึ่งเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและอภิปรายในขั้นต้นของการ  
จัดทำงบประมาณ

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้  
ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

“งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่มีระยะเวลาการใช้ได้  
เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

“กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า พระราชบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ  
รายจ่าย แล้วแต่กรณี

“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ ๓๐  
กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือ  
ได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด  
ที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

“หนี้” หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการ ไม่ว่าจะเป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้ำประกัน การซื้อหรือการจ้างโดยใช้เครดิตหรือจากการอื่นใด

“เงินจัดสรร” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

“หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาเกษตรกรด้วย

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ส่วนราชการ
- (๒) รัฐวิสาหกิจ
- (๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ

(๔) องค์การมหาชน

(๕) ทนุหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๖) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(๓) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คลัง” หมายความว่า ที่เก็บรักษาเงินแผ่นดินของกระทรวงการคลัง และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อการนี้ด้วย

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

## หมวด ๑ บททั่วไป

มาตรา ๖ การจัดทำแผนงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณรายจ่าย การประเมินผลงบประมาณรายจ่าย และการรายงานงบประมาณประจำปี ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา ๗ ให้น่วยรับงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างเคร่งครัด โดยต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

การโอนงบประมาณรายจ่ายให้กระทำได้เฉพาะกรณีมีความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ผู้อำนวยการ และหัวหน้าหน่วยรับงบประมาณควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ และให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

มาตรา ๙ เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการงบประมาณ ให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมอบหมาย ผู้บริหารของหน่วยรับงบประมาณคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบประสานงานเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยรับภาษะนั้น โดยให้แจ้งสำนักงานงบประมาณทราบด้วย

## หมวด ๒ ลักษณะของงบประมาณ

มาตรา ๑๐ งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา อย่างน้อยต้องประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้ง งบประมาณรายจ่าย

(๓) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๔) แผนและคำอธิบายเกี่ยวกับรายได้สาธารณะซึ่งประกอบด้วย นโยบายด้านรายได้สาธารณะของรัฐบาล ปรมาณการรายได้สาธารณะ รายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรม มาตรการหรือโครงการ

การประเมินผลสัมฤทธิ์และประมาณการสูญเสียรายได้อันเกิดจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และจากการที่หน่วยงานของรัฐได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

(๕) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและแผนต่าง ๆ ตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๖) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจทั้งที่เป็นและไม่เป็นหน่วยรับงบประมาณ

(๗) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณ และแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นและไม่เป็นหน่วยรับงบประมาณ และของหน่วยรับงบประมาณที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งทุนหมุนเวียนที่เป็นและไม่เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ ให้แสดงข้อมูลในระดับภาพรวม ระดับรายแผนงาน และระดับรายโครงการ ทั้งกรณีที่เสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และกรณีที่มีได้เสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

(๘) แผนและคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นซึ่งประกอบด้วย

(ก) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่นของรัฐบาล ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม

(ข) แผนการบริหารหนี้สาธารณะและการชำระหนี้คืน

(ค) แผนการจัดการความเสี่ยงอันเกิดจากหนี้สาธารณะ

(ง) แผนและคำอธิบายเกี่ยวกับการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรมมาตรการ และโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น รวมถึงภาระทางการคลังอื่นที่อาจเกิดขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๙) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว

(๑๐) คำอธิบายเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินที่นำมาตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่าย

(๑๑) แผนการคลังระยะปานกลาง

(๑๒) มาตรการเชิงนโยบายในการจัดทำงบประมาณ รายงานผลการเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากการดำเนินงานตามมาตรการเชิงนโยบายในการจัดทำงบประมาณ และเหตุผลประกอบการไม่ดำเนินงานตามมาตรการเชิงนโยบายในการจัดทำงบประมาณตามข้อสังเกตของรัฐสภา

(๑๓) ค่าของงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

(๑๔) เอกสารแสดงการปรับปรุงแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามข้อสังเกตของรัฐสภา

(๑๕) รายละเอียดโครงการที่มีการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และวงเงินที่ได้มีการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น

(๑๖) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา ๑๑ บรรดาเอกสารตามมาตรา ๑๐ ให้สำนักงบประมาณเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยให้จัดทำและเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบมาตรฐานแบบเปิดที่ไม่ขึ้นกับ

แพลตฟอร์มหรือไม่จำกัดสิทธิโดยบุคคลใด และสามารถอ่านได้ด้วยเครื่องและนำข้อมูลไปใช้งานต่อได้ ในกรณีที่อยู่ในวิสัยดำเนินการได้ ควรจัดทำและเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบที่ข้อมูลสามารถเชื่อมโยงไปสู่ แหล่งข้อมูลอื่น หรืออ้างอิงข้อมูลในชุดข้อมูลอื่นได้ด้วย

มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาพิจารณาเสนอเอกสารบทวิเคราะห์ แผนงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาในขั้นต้นของการจัดทำงบประมาณและเอกสารบทวิเคราะห์ งบประมาณประจำปีในขั้นของการอนุมัติงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาแผนงบประมาณ ประจำปีและการพิจารณาจ่ายงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา พร้อมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านทางสื่อ อิเล็กทรอนิกส์

มาตรา ๑๓ ในการเสนองบประมาณต่อรัฐสภานั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภท รายได้ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วน ที่เกินดุลนั้นด้วย

ในกรณีที่ต้องมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทัน ปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ เฉพาะกรณี ที่เป็นรายจ่ายประจำหรือรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี เว้นแต่กรณีที่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยได้รับความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๕ การเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยให้แสดงเหตุผลและเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่าย ตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๑๖ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

- (๑) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง
- (๒) งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ
- (๓) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ
- (๔) งบประมาณรายจ่ายบุคลากร
- (๕) งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน
- (๖) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น
- (๗) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง
- (๘) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย

การจำแนกรายจ่ายใดเป็นงบประมาณรายจ่ายตามประเภทที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไป ตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๑๗ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางตามวรรคหนึ่ง จะตั้งได้เฉพาะรายการดังต่อไปนี้

(๑) รายการเงินสำรองรายจ่ายเพื่อกรณีสำรองฉุกเฉินหรือจำเป็น

(๒) รายการเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง

(๓) รายการค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และไม่สามารถเจาะจงหน่วยรับงบประมาณได้

มาตรา ๑๘ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ

งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการตามวรรคหนึ่ง ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและแผนต่าง ๆ ตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๙ งบประมาณรายจ่ายบุคลากร ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ

มาตรา ๒๐ งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ โดยต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

### หมวด ๓

#### หน้าที่และอำนาจของผู้บัญชาการ

มาตรา ๒๑ ให้ผู้บัญชาการมีหน้าที่และอำนาจจัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) บริหารจัดการและประสานงานกับหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยเรียบร้อย

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำกรอบประมาณการรายจ่าย เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๕

(๓) เรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอประมาณการรายรับและรายจ่าย และสถานะเงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้บัญชาการกำหนด

(๔) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วย

(๕) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินจัดสรรตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน

(๖) กำหนดระยะเวลาของเงินจัดสรร

(๗) กำหนดตัวชี้วัดเพื่อติดตามและประเมินผล ทั้งนี้ ตัวชี้วัดดังกล่าวต้องระบุรายละเอียดและหลักเกณฑ์ รวมถึงวิธีการประเมินตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณในปีถัดไปที่เชื่อมโยงกับการติดตามและประเมินผลตัวชี้วัดที่กำหนด

(๘) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ หรือ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๒๒ ให้ผู้ อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

มาตรา ๒๓ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้ อำนวยการมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐและหน่วยรับงบประมาณที่มีใช้หน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้ อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้ อำนวยการมอบหมายมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐและหน่วยรับงบประมาณที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๒๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้ อำนวยการมอบหมายตามมาตรา ๒๓ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

#### หมวด ๔

#### การจัดทำงบประมาณ

มาตรา ๒๕ การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

มาตรา ๒๖ ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลัก โดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี แผนว่าด้วยรายได้สาธารณะ แผนว่าด้วยหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และวิธีการเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือการจัดการในกรณีที่ประมาณการรายได้สูงกว่าวงเงินงบประมาณ

(๒) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ต่อกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๓) กำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาล เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามปี

เมื่อได้ดำเนินการตาม (๑) แล้ว ให้ผู้อำนวยการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๒๗ เมื่อการดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ผ่านความเห็นชอบ ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และแผนต่าง ๆ ตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน รวมถึงให้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายขั้นสูงที่จัดสรรให้กับหน่วยรับงบประมาณตามแต่ละยุทธศาสตร์ด้วย

ให้ผู้อำนวยการดำเนินการวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

## ส่วนที่ ๑

### การเสนอแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา

มาตรา ๒๘ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการดำเนินการตามมาตรา ๒๖ และกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา ๒๗ แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอแผนงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา เพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นเวลาอย่างน้อยเก้าเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่มีอาจดำเนินการตามกำหนดเวลาดังกล่าวได้ อันเนื่องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะรัฐมนตรีเร่งดำเนินการนำเสนอแผนงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาในโอกาสแรกโดยไม่ชักช้า

ภายหลังการอภิปรายทั่วไป ให้คณะรัฐมนตรีนำข้อสังเกตจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไปปรับปรุงแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ให้คณะรัฐมนตรีเสนอเอกสารแสดงการปรับปรุงแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา ๒๙ การเสนอแผนงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา ต้องประกอบด้วยเอกสารอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (๑) แผนว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย
- (๒) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี
- (๓) มาตรการเชิงนโยบายในการจัดทำงบประมาณ
- (๔) แผนการคลังระยะปานกลาง
- (๕) แผนว่าด้วยรายได้สาธารณะ

(๖) แผนว่าด้วยหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น

(๗) เอกสารข้อมูลที่ใช้ประกอบการประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย และของโลก การประมาณการรายได้สาธารณะ การประมาณการรายจ่าย การประมาณการสูญเสียรายได้อันเกิดจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและจากการที่หน่วยงานของรัฐได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล การประมาณการหนี้สาธารณะ และฐานะการคลังของรัฐบาล

## ส่วนที่ ๒

### การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง หน่วยรับงบประมาณต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องและไม่เกินกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายขั้นสูงตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วย

คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา นี้ ให้จัดทำและเปิดเผยต่อสาธารณะตามแนวทางที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๑๑

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา นี้ ให้ผู้อำนวยการประกาศกำหนดแนวทางการพิจารณาคำขอรับจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ บรรดาหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางที่ผู้อำนวยการกำหนดตามมาตรา นี้ให้เปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณจะต้องมีการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อผู้อำนวยการ

มาตรา ๓๒ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย และยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๓๓ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ทำหน้าที่ของหน่วยรับ

งบประมาณ โดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นำความในมาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรานี้ด้วย

มาตรา ๓๔ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๕ การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ถ้าหน่วยรับงบประมาณมิได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ผู้อำนวยการกำหนด หรือยื่นคำขอโดยไม่มีรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓ ให้ผู้อำนวยการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามที่เห็นสมควร

### ส่วนที่ ๓

#### งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ

มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๗ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนงานบูรณาการแล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

### หมวด ๕

#### การบริหารงบประมาณรายจ่าย

มาตรา ๓๘ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การบริหารงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๓๙ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อผู้อำนวยการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๔๐ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(๑) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(๒) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(๓) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

(๔) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ

การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (๓) และ (๔) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การโอนงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา นี้ ห้ามมิให้โอนเกินกว่าสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังของรัฐ และห้ามมิให้โอนงบประมาณรายจ่ายไปยังงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

มาตรา ๔๑ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือรายการใดตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔๐ (๒) จะโอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ผู้อำนวยการจะอนุมัติมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นแผนงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายอื่น ๆ ในงบกลางด้วยก็ได้

การโอนงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ห้ามมิให้โอนเกินกว่าสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังของรัฐไม่ได้ และห้ามมิให้โอนงบประมาณไปยังงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

## หมวด ๖ การควบคุมงบประมาณ

มาตรา ๔๒ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และเพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเบิกจ่ายดังกล่าวด้วย

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสรุพสมุดบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณได้ โดยให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

มาตรา ๔๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้มีการใช้จ่ายงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรร และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด

ในกรณีของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๔๔ ให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการและภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือตามที่มีการโอน หรือได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๕ หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น

การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการตามมาตรา ๓๙ โดยต้องได้รับอนุมัติเงินจัดสรรจากผู้อำนวยการก่อนการจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน เว้นแต่กรณีที่เป็นรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายบุคลากรและรายจ่ายอื่นที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินจัดสรร

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายก่อนได้รับเงินจัดสรรตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๔๖ รายการงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป รวมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาด เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีผลใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การก่อกำหนดนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเกินกว่าปีงบประมาณ และเป็นโครงการที่มีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ และมีความพร้อมในการดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยแผนงานหรือโครงการที่ขอรับอนุมัติจะต้องกำหนดอัตราการเบิกจ่ายในแต่ละปีอย่างเหมาะสมและไม่น้อยเกินไป และต้องไม่มีโครงการที่มีการก่อกำหนดนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปีค้างจนเกินสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๔๗ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีใช้กรณีตามมาตรา ๔๖ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่อกำหนดนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการก่อกำหนดนี้ผูกพันตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการก่อกำหนดนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดในมาตรา ๔๖ ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น

ในกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังได้ภายในปีงบประมาณ ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังได้ เฉพาะในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่อกำหนดนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว

การขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังตามวรรคสอง ให้ขยายออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือนของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน

มาตรา ๔๙ ในกรณีที่ปีงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อกำหนดนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือน แต่หากมีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน

มาตรา ๕๐ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนห้าหมื่นล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ ทั้งนี้ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้ว ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไปในโอกาสแรก

หมวด ๗  
การประเมินผลและการรายงาน

ส่วนที่ ๑  
การประเมินผล

มาตรา ๕๑ ให้ผู้อำนวยการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ

มาตรา ๕๒ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด และให้ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงบประมาณที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

มาตรา ๕๓ ในกรณีที่การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณใดไม่ได้ตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และรายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อทราบ

ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควร

ส่วนที่ ๒  
การรายงาน

มาตรา ๕๔ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีที่สุดนั้นและเงินทุนสำรองจ่ายในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวัน

มาตรา ๕๕ ให้หน่วยรับงบประมาณรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่สิ้นสุดรวมทั้งผลการปฏิบัติงานให้ผู้อำนวยการทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้น

ปีงบประมาณ เพื่อให้ผู้อำนวยการจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายและผลการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

มาตรา ๕๖ ให้ผู้อำนวยการรายงานการดำเนินการดังต่อไปนี้โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาภายในไตรมาสนั้น

(๑) การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง

(๒) การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๔

(๓) การโอนงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๔๐ (๒) (๓) และ (๔)

(๔) การโอนงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๔๑

(๕) การก่องหน้ผูกพันข้ามปีงบประมาณตามมาตรา ๔๖

(๖) การก่องหน้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๔๗

ให้สำนักงบประมาณเปิดเผยรายงานตามมาตรา นี้ต่อสาธารณะผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยคำนึงถึงความสะดวกและทั่วถึง

#### หมวด ๘

#### ความรับผิดชอบ

มาตรา ๕๗ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยรับงบประมาณผู้ใดจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพัน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมให้กระทำการดังกล่าวนั้น โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดชอบทางอาญาซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้ยินยอมให้กระทำการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายงบประมาณที่หน่วยรับงบประมาณได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น

บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำตามวรรคหนึ่ง จะต้องร่วมรับผิดชอบผู้กระทำการฝ่าฝืนด้วย เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริตไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือระเบียบดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้ทักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือแล้วว่า การที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ

บทเฉพาะกาล

---

มาตรา ๕๘ บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้

การออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อให้มีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕๙ การจัดทำและการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่ยังไม่แล้วเสร็จในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้อยู่ในบังคับของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... จนกว่าจะแล้วเสร็จ

มาตรา ๖๐ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว กรณีที่จะมีการโอนงบประมาณรายจ่าย ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้แทน

.....

.....

๕.๘ ตารางเปรียบเทียบ (ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....  
กับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย</p> <p>“งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่มีระยะเวลาการใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย</p> <p>“กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี</p> <p>“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น</p> <p>“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุหรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง</p> <p>“หนี้” หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการ ไม่ว่าจะ เป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้าประกัน การซื้อหรือการจ้างโดยใช้เครดิตหรือจากการอื่นใด</p>	<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p><u>“แผนงบประมาณประจำปี” หมายความว่า แผนว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย รายได้สาธารณะ หนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น ซึ่งเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและอภิปรายในขั้นต้นของการจัดทำงานงบประมาณ</u></p> <p>“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย</p> <p>“งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่มีระยะเวลาการใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย</p> <p>“กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี</p> <p>“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น</p> <p>“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุหรือกรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง</p> <p>“หนี้” หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการ ไม่ว่าจะ เป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้าประกัน การซื้อหรือการจ้างโดยใช้เครดิตหรือ จากการอื่นใด</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>“เงินจัดสรร” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่าย หรือให้ก่อนนี้ผู้กักพันในระยะเวลาหนึ่ง</p> <p>“หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาภาษีด้วย</p> <p>“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(๑) ส่วนราชการ</li> <li>(๒) รัฐวิสาหกิจ</li> <li>(๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ</li> <li>(๔) องค์การมหาชน</li> <li>(๕) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล</li> <li>(๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>(๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด</li> </ol> <p>“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย</p> <p>“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(๑) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ</li> <li>(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ</li> <li>(๓) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ</li> </ol> <p>“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง</p>	<p>“เงินจัดสรร” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่าย หรือให้ก่อนนี้ผู้กักพันในระยะเวลาหนึ่ง</p> <p>“หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรร งบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาภาษีด้วย</p> <p>“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(๑) ส่วนราชการ</li> <li>(๒) รัฐวิสาหกิจ</li> <li>(๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ</li> <li>(๔) องค์การมหาชน</li> <li>(๕) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล</li> <li>(๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>(๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด</li> </ol> <p>“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย</p> <p>“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(๑) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ</li> <li>(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ</li> <li>(๓) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ</li> </ol> <p>“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>“คลัง” หมายความว่า ที่เก็บรักษาเงินแผ่นดินของกระทรวงการคลัง และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อการนี้ด้วย</p> <p>“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ</p> <p>“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง</p>	<p>“คลัง” หมายความว่า ที่เก็บรักษาเงินแผ่นดินของกระทรวงการคลัง และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อการนี้ด้วย</p> <p>“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ</p> <p>“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง</p>
<p>มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้</p>
<p>หมวด ๑ บททั่วไป</p>	<p>หมวด ๑ บททั่วไป</p>
<p>มาตรา ๖ การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการประเมินผลและการรายงาน ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ</p>	<p>มาตรา ๖ <u>การจัดทำแผนงบประมาณประจำปี</u> การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณรายจ่าย และการประเมินผลงบประมาณรายจ่ายและการรายงานงบประมาณประจำปี ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ</p>
<p>มาตรา ๗ ให้น่วยรับงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างเคร่งครัด โดยต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ</p> <p>การโอนงบประมาณรายจ่าย ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น</p>	<p>มาตรา ๗ ให้น่วยรับงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างเคร่งครัด โดยต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ</p> <p>การโอนงบประมาณรายจ่ายให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น</p>
<p>มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ผู้อำนวยการ และหัวหน้าหน่วยรับงบประมาณ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและ</p>	<p>มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ผู้อำนวยการ และหัวหน้าหน่วยรับงบประมาณ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและ</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
ตรวจสอบได้ และให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณ เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด	ตรวจสอบได้ และให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณ เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด
มาตรา ๙ เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการงบประมาณ ให้ หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมอบหมายผู้บริหารของหน่วย รับงบประมาณคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบประสานงาน เกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยรับภาษานั้น โดยให้ แจ้งสำนักงานงบประมาณทราบด้วย	มาตรา ๙ เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการงบประมาณ ให้ หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมอบหมาย ผู้บริหารของหน่วย รับงบประมาณคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบประสานงาน เกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยรับภาษานั้น โดยให้ แจ้งสำนักงานงบประมาณทราบด้วย
หมวด ๒ ลักษณะของงบประมาณ	หมวด ๒ ลักษณะของงบประมาณ
มาตรา ๑๐ งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีเอกสารประกอบ ดังต่อไปนี้ (๑) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและ นโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ ขอตั้ง (๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย (๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ  (๔) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะ ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ	มาตรา ๑๐ งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา อย่างน้อยต้องประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้ (๑) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและ นโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ ขอตั้ง (๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย (๓) <u>ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี คณะรัฐมนตรีกำหนด</u> (๔) <u>แผนและคำอธิบายเกี่ยวกับรายได้สาธารณะซึ่ง ประกอบด้วย นโยบายด้านรายได้สาธารณะของรัฐบาล ประมาณการรายได้สาธารณะ รายละเอียดย่อยเกี่ยวกับ กิจกรรม มาตรการหรือโครงการ การประเมินผลสัมฤทธิ์ และประมาณการสูญเสียรายได้อันเกิดจากการให้สิทธิ ประโยชน์ทางภาษีและจากการที่หน่วยงานของรัฐได้รับ มอบหมายให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล</u> (๕) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะ ได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ ความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและแผนต่าง ๆ ตามที่กำหนดโดย รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>(๕) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของ รัฐวิสาหกิจ</p> <p>(๖) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและ แผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับ งบประมาณ</p> <p>(๗) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วใน ปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม</p> <p>(๘) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของ ปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว</p>	<p>(๖) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของ รัฐวิสาหกิจทั้งที่เป็นและไม่ใช่หน่วยรับงบประมาณ</p> <p>(๗) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณ <u>และ</u> <u>แผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐทั้ง</u> <u>ที่เป็นและไม่ใช่หน่วยรับงบประมาณ และของหน่วยรับ</u> <u>งบประมาณที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งทุนหมุนเวียนที่</u> <u>เป็นและไม่ใช่บุคคล ทั้งนี้ให้แสดงข้อมูลในระดับ</u> <u>ภาพรวม ระดับรายแผนงาน และระดับรายโครงการ</u> <u>ทั้งกรณีที่เสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี</u> <u>ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และกรณีที่มีได้เสนอขอ</u> <u>งบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย</u></p> <p>(๘) <u>แผนและคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้สาธารณะและภาระ</u> <u>ทางการคลังอื่น ซึ่งประกอบด้วย</u></p> <p>(ก) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้สาธารณะและภาระทางการ คลังอื่นของรัฐบาล ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอ เพิ่มเติม</p> <p>(ข) <u>แผนการบริหารหนี้สาธารณะและการชำระหนี้คืน</u></p> <p>(ค) <u>แผนการจัดการความเสี่ยงอันเกิดจากหนี้สาธารณะ</u></p> <p>(ง) <u>แผนและคำอธิบายเกี่ยวกับการมอบหมายให้</u> <u>หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ และโครงการ</u> <u>โดยรัฐบาลรับภาระชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้</u> <u>ในการดำเนินการนั้น รวมถึงภาระทางการคลังอื่นที่อาจ</u> <u>เกิดขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ</u></p> <p>(๙) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของ ปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว</p> <p>(๑๐) คำอธิบายเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินที่นำมาตั้ง งบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่าย</p> <p>(๑๑) <u>แผนการคลังระยะปานกลาง</u></p> <p>(๑๒) <u>มาตรการเชิงนโยบายในการจัดทำงบประมาณ</u> <u>รายงานผลการเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากการดำเนินงาน</u> <u>ตามมาตรการเชิงนโยบายในการจัดทำงบประมาณ และ</u> <u>เหตุผลประกอบการไม่ดำเนินงานตามมาตรการเชิงนโยบาย</u> <u>ในการจัดทำงบประมาณตามข้อสังเกตของรัฐสภา</u></p> <p>(๑๓) คำของงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
(๙) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	<p>(๑๔) เอกสารแสดงการปรับปรุงแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามข้อสังเกตของรัฐสภา</p> <p>(๑๕) รายละเอียดโครงการที่มีการก่องหนผู้กัพนข้ามปีงบประมาณ และวงเงินที่ได้มีการก่องหนผู้กัพนงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น</p> <p>(๑๖) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>
	<p>มาตรา ๑๑ บรรดาเอกสารตามมาตรา ๑๐ ให้สำนักงานงบประมาณเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยให้จัดทำและเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบมาตรฐานแบบเปิดที่ไม่ขึ้นกับแพลตฟอร์มหรือไม่จำกัดสิทธิโดยบุคคลใด และสามารถอ่านได้ด้วยเครื่องและนำข้อมูลไปใช้งานต่อได้ในกรณีที่อยู่ในวิสัยดำเนินการได้ ควรจัดทำและเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบที่ข้อมูลสามารถเชื่อมโยงไปสู่แหล่งข้อมูลอื่น หรืออ้างอิงข้อมูลในชุดข้อมูลอื่นได้ด้วย</p>
	<p>มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภานำเสนอเอกสารบทวิเคราะห์แผนงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาในขั้นต้นของการจัดทำงบประมาณและเอกสารบทวิเคราะห์งบประมาณประจำปีในขั้นของการอนุมัติงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาแผนงบประมาณประจำปีและการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา พร้อมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์</p>
<p>มาตรา ๑๑ ในการเสนองบประมาณต่อรัฐสภานั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามที่มิกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้นด้วย</p> <p>ในกรณีที่ต้องมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ</p>	<p>มาตรา ๑๓ ในการเสนองบประมาณต่อรัฐสภานั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามที่มิกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้นด้วย</p> <p>ในกรณีที่ต้องมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>มาตรา ๑๒ ในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรื</p>	<p>มาตรา ๑๔ ในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ <u>เฉพาะกรณีที่เป็นรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่เดิม</u> ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรื <u>เว้นแต่กรณีที่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี</u></p>
<p>มาตรา ๑๓ การเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยให้แสดงเหตุผลและเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย</p> <p>วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๑๕ การเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยให้แสดงเหตุผลและเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย</p> <p>วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด</p>
<p>มาตรา ๑๔ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(๑) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง</li> <li>(๒) งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ</li> <li>(๓) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ</li> <li>(๔) งบประมาณรายจ่ายบุคลากร</li> <li>(๕) งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน</li> <li>(๖) งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ</li> <li>(๗) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง</li> <li>(๘) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย</li> </ol> <p>การจำแนกรายจ่ายใดเป็นงบประมาณรายจ่ายตามประเภทที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๑๖ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(๑) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง</li> <li>(๒) งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ</li> <li>(๓) งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ</li> <li>(๔) งบประมาณรายจ่ายบุคลากร</li> <li>(๕) งบประมาณรายจ่ายสำหรับทุนหมุนเวียน</li> <li>(๖) งบประมาณรายจ่าย<u>เพื่อการชำระหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น</u></li> <li>(๗) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง</li> <li>(๘) งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย</li> </ol> <p>การจำแนกรายจ่ายใดเป็นงบประมาณรายจ่ายตามประเภทที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>มาตรา ๑๕ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย</p>	<p>มาตรา ๑๗ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย</p> <p><u>การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางตามวรรคหนึ่ง จะตั้งได้เฉพาะรายการดังต่อไปนี้</u></p> <p>(๑) รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีสำรองฉุกเฉินหรือจำเป็น</p> <p>(๒) รายการเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง</p> <p>(๓) รายการค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และไม่สามารถจะแจ้งหน่วยรับงบประมาณได้</p>
<p>มาตรา ๑๖ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ</p> <p>งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการตามวรรคหนึ่ง ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ</p>	<p>มาตรา ๑๘ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ</p> <p>งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการตามวรรคหนึ่ง ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและแผนต่าง ๆ ตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p>
<p>มาตรา ๑๗ งบประมาณรายจ่ายบุคลากร ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ</p>	<p>มาตรา ๑๙ งบประมาณรายจ่ายบุคลากร ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ</p>
<p>มาตรา ๑๘ งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ โดยต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย</p> <p>การจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>มาตรา ๒๐ งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ โดยต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย</p> <p>การจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
หมวด ๓ หน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ	หมวด ๓ หน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ
<p>มาตรา ๑๙ ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่และอำนาจจัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย</p> <p>(๑) กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำกรอบประมาณการรายจ่าย เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๓</p> <p>(๓) เรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายและสถานะเงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้อำนวยการกำหนด</p> <p>(๔) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วย</p> <p>(๕) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินจัดสรรตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน</p> <p>(๖) กำหนดระยะเวลาของเงินจัดสรร</p> <p>(๗) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ</p>	<p>มาตรา ๒๑ ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่และอำนาจจัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย</p> <p><u>(๑) บริหารจัดการและประสานงานกับหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยเรียบร้อย</u></p> <p>(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำกรอบประมาณการรายจ่าย เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๕</p> <p>(๓) เรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอประมาณการรายรับและรายจ่าย และสถานะเงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้อำนวยการกำหนด</p> <p>(๔) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วย</p> <p>(๕) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินจัดสรรตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน</p> <p>(๖) กำหนดระยะเวลาของเงินจัดสรร</p> <p>(๗) <u>กำหนดตัวชี้วัดเพื่อติดตามและประเมินผล ทั้งนี้</u> <u>ตัวชี้วัดดังกล่าวต้องระบุรายละเอียดและหลักเกณฑ์</u> รวมถึงวิธีการประเมินตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณในปีถัดไปที่เชื่อมโยงกับการติดตามและประเมินผลตัวชี้วัดที่กำหนด</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
(๘) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย	(๘) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
มาตรา ๒๐ ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น	มาตรา ๒๒ ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น
มาตรา ๒๑ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับงบประมาณชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบสรุพสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณได้	มาตรา ๒๓ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐและหน่วยรับงบประมาณที่มีใช้หน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบสรุพสมุดบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐและหน่วยรับงบประมาณที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ
มาตรา ๒๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายตามมาตรา ๒๑ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา	มาตรา ๒๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายตามมาตรา ๒๓ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา
หมวด ๔ การจัดทำงบประมาณ	หมวด ๔ การจัดทำงบประมาณ
มาตรา ๒๓ การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ	มาตรา ๒๕ การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ
มาตรา ๒๔ ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักโดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ	มาตรา ๒๖ ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลัก โดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) กำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี งบประมาณการ รายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย และวิธีการเพื่อชดเชย การขาดดุลงบประมาณ หรือการจัดการในกรณีที่ประมาณ การรายได้สูงกว่าวงเงินงบประมาณ</p> <p>(๒) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน และงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ต่อกรอบ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>(๓) กำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย งบประมาณการ รายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาลเป็นการล่วงหน้าไม่ น้อยกว่าสามปี</p> <p>เมื่อได้ดำเนินการตาม (๑) แล้ว ให้ผู้อำนวยการเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ</p>	<p>สังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p><u>(๑) กำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี <u><u><u><u><u><u><u><u><u>วางแผนว่าด้วย</u></u></u></u></u></u></u> รายได้ <u><u><u><u><u><u><u><u><u>สาธารณณะ</u></u></u></u></u></u></u> <u><u><u><u><u><u><u><u>วางแผนว่าด้วย</u></u></u></u></u></u> <u><u><u><u><u><u>นี้</u></u></u></u></u> <u><u><u><u><u><u><u>สาธารณณะ</u></u></u></u></u> <u>และ</u> <u>การระ</u> <u>ทางการคลังอื่น</u> <u>วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี</u> <u>วางแผนว่า</u> <u>ด้วยงบประมาณรายจ่าย</u> <u>และวิธีการเพื่อชดเชยการขาดดุล</u> <u>งบประมาณ</u> <u>หรือการจัดการในกรณีที่ประมาณการรายได้</u> <u>สูงกว่าวงเงินงบประมาณ</u></u></u></u></u></u></u></u></u></u></u></p> <p>(๒) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน และงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ต่อกรอบ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>(๓) กำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย งบประมาณการ รายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาล เป็นการล่วงหน้าไม่ น้อยกว่าสามปี</p> <p>เมื่อได้ดำเนินการตาม (๑) แล้ว ให้ผู้อำนวยการเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ</p>
	<p><u>มาตรา ๒๗ เมื่อการดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ผ่าน</u> <u>ความเห็นชอบ</u> <u>ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดยุทธศาสตร์การ</u> <u>จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี</u> <u>เพื่อให้หน่วยรับ</u> <u>งบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้ง</u> <u>งบประมาณรายจ่ายประจำปี</u></p> <p><u>การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย</u> <u>ประจำปีตามวรรคหนึ่ง</u> <u>ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับ</u> <u>ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล</u> <u>และแผนต่าง ๆ</u> <u>ตามที่กำหนดโดย</u> <u>รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</u> <u>พร้อมทั้งกำหนด</u> <u>เป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน</u> <u>รวมถึงให้กำหนดวงเงิน</u> <u>งบประมาณรายจ่ายขั้นสูงที่จัดสรรให้กับหน่วยรับ</u> <u>งบประมาณตามแต่ละยุทธศาสตร์ด้วย</u></p> <p><u>ให้ผู้อำนวยการดำเนินการวิเคราะห์และจัดสรร</u> <u>งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกรอบยุทธศาสตร์การ</u> <u>จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี</u></p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
	<p style="text-align: center;">ส่วนที่ ๑</p> <p style="text-align: center;">การเสนอแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา</p>
	<p>มาตรา ๒๘ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการดำเนินการตามมาตรา ๒๖ และกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา ๒๗ แล้วให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอแผนงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา เพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นเวลาอย่างน้อยเก้าเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่มีอาจดำเนินการตามกำหนดเวลาดังกล่าวได้ อันเนื่องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะรัฐมนตรีเร่งดำเนินการนำเสนอแผนงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาในโอกาสแรกโดยไม่ชักช้า</p> <p>ภายหลังการอภิปรายทั่วไป ให้คณะรัฐมนตรีนำข้อสังเกตจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไปปรับปรุงแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>ให้คณะรัฐมนตรีเสนอเอกสารแสดงการปรับปรุงแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>
	<p>มาตรา ๒๙ การเสนอแผนงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาต้องประกอบด้วยเอกสารอย่างน้อยดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(๑) แผนว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย</li> <li>(๒) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี</li> <li>(๓) มาตรการเชิงนโยบายในการจัดทำงานงบประมาณ</li> <li>(๔) แผนการคลังระยะปานกลาง</li> <li>(๕) แผนว่าด้วยรายได้สาธารณะ</li> <li>(๖) แผนว่าด้วยหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น</li> <li>(๗) เอกสารข้อมูลที่ประกอบการประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยและของโลก การประมาณการรายได้สาธารณะ การประมาณการรายจ่าย</li> </ol>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
	การประมาณการหนี้สาธารณะ และฐานะการคลังของ รัฐบาล
ส่วนที่ ๑ การขอตั้งงบประมาณรายจ่าย	ส่วนที่ ๒ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี
<p>มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๘ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด</p> <p>การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วย</p>	<p>มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด</p> <p>การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง หน่วยรับงบประมาณต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องและ<u>ไม่เกินกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายขั้นสูงตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วย</u></p> <p><u>คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา นี้ ให้จัดทำและเปิดเผยต่อสาธารณะตามแนวทางที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับ</u></p> <p><u>มาตรา ๑๑</u></p> <p><u>เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา นี้ ให้ผู้อำนวยการประกาศกำหนดแนวทางการพิจารณาคำขอรับจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ บรรดาหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทาง ที่ผู้อำนวยการกำหนดตามมาตรา นี้ ให้เปิดเผยต่อสาธารณะด้วย</u></p>
มาตรา ๒๖ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณจะต้องมีการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ	มาตรา ๓๑ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณจะต้องมีการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
ก่อนที่จะมีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อ ผู้อำนวยการ	ก่อนที่จะมีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อ ผู้อำนวยการ
มาตรา ๒๗ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการ จังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการ รวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้า สังกัดเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด	มาตรา ๓๒ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการ จังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการ รวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย และยื่นต่อรัฐมนตรี เจ้าสังกัดเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด
มาตรา ๒๘ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ ให้หน่วยงานของ รัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การ อิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ ทำหน้าที่ของ หน่วยรับงบประมาณโดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณ รายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรี กำหนด ให้นำความในมาตรา ๒๕ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการ ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา นี้ด้วย	มาตรา ๓๓ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ ให้หน่วยงานของ รัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การ อิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ ทำหน้าที่ของ หน่วยรับงบประมาณ โดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณ รายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรี กำหนด ให้นำความในมาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้ บังคับกับการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา นี้ ด้วย
มาตรา ๒๙ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการ ดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใด เรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่น คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการ ดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้อง กับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	มาตรา ๓๔ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการ ดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใด เรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่น คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการ ดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้อง กับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>มาตรา ๓๐ การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี นั้น ถ้าหน่วยรับงบประมาณมิได้ยื่นภายในกำหนด ระยะเวลาตามที่ผู้อำนวยการกำหนด หรือยื่นคำขอโดยไม่มี รายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามมาตรา ๒๕ และ มาตรา ๒๘ ให้ผู้อำนวยการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ได้ตามที่เห็นสมควร</p>	<p>มาตรา ๓๕ การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี นั้น ถ้าหน่วยรับงบประมาณมิได้ยื่นภายในกำหนด ระยะเวลาตามที่ผู้อำนวยการกำหนด หรือยื่นคำขอโดยไม่มี รายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามมาตรา ๓๐ และ มาตรา ๓๓ ให้ผู้อำนวยการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ได้ตามที่เห็นสมควร</p>
<p>ส่วนที่ ๒ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ</p>	<p>ส่วนที่ ๓ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ</p>
<p>มาตรา ๓๑ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายบูรณาการ ให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการซึ่ง ประกอบด้วย เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณ รายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการ ดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจ ของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับ งบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายบูรณาการ ให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการซึ่ง ประกอบด้วยเป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณ รายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ระยะเวลาการ ดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจ ของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับ งบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>
<p>มาตรา ๓๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนงานบูรณาการ แล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด</p>	<p>มาตรา ๓๗ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนงานบูรณาการ แล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด</p>
<p>หมวด ๕ การบริหารงบประมาณรายจ่าย</p>	<p>หมวด ๕ การบริหารงบประมาณรายจ่าย</p>
<p>มาตรา ๓๓ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การบริหารงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการ กำหนด</p>	<p>มาตรา ๓๘ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การบริหารงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการ กำหนด</p>
<p>มาตรา ๓๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณ รายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วย</p>	<p>มาตรา ๓๙ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณ รายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วย</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
งบประมาณรายจ่ายเสนอต่อผู้อำนวยการตามระเบียบที่ ผู้อำนวยการกำหนด	งบประมาณรายจ่ายเสนอต่อผู้อำนวยการตามระเบียบที่ ผู้อำนวยการกำหนด
<p>มาตรา ๓๕ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับ งบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณ อื่นมิได้ เว้นแต่</p> <p>(๑) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้</p> <p>(๒) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วน ราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการ ขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วน ราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วน ราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่ จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกาดังกล่าว</p> <p>(๓) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้ แผนงานบูรณาการเดียวกัน</p> <p>(๔) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงาน บุคลากรภาครัฐ</p> <p>การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (๓) และ (๔) ให้กระทำ ได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตาม แผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตาม ระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี</p>	<p>มาตรา ๔๐ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับ งบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณ อื่นมิได้ เว้นแต่</p> <p>(๑) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้</p> <p>(๒) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วน ราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการ ขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วน ราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วน ราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกาดังกล่าว</p> <p>(๓) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้ แผนงานบูรณาการเดียวกัน</p> <p>(๔) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงาน บุคลากรภาครัฐ</p> <p>การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (๓) และ (๔) ให้กระทำ ได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตาม แผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี</p> <p><u>การโอนงบประมาณรายจ่ายตามมาตรานี้ ห้ามมิให้โอน เกินกว่าสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง ของรัฐกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของ รัฐ และห้ามมิให้โอนงบประมาณรายจ่ายไปยังงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น</u></p>
มาตรา ๓๖ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับ งบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือรายการใดตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกา	มาตรา ๔๑ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับ งบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือรายการใดตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>ตามมาตรา ๓๕ (๒) จะโอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุมัติได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นแผนงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี</p> <p>รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น</p> <p>ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบกลางด้วยกันก็ได้</p>	<p>ตามมาตรา ๔๐ (๒) จะโอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการ แต่ <u>ทั้งนี้</u> ผู้อำนวยการจะอนุมัติได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นแผนงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี</p> <p>รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ผู้อำนวยการ มีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น</p> <p>ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบกลางด้วยกันก็ได้</p> <p><u>การโอนงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ห้ามมิให้โอนเกินกว่าสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ได้ และห้ามมิให้โอนงบประมาณไปยังงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น</u></p>
<p>หมวด ๖ การควบคุมงบประมาณ</p>	<p>หมวด ๖ การควบคุมงบประมาณ</p>
<p>มาตรา ๓๗ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และเพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวด้วย</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสรรพสมุดบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณได้ โดยให้ถือว่า</p>	<p>มาตรา ๔๒ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และเพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวด้วย</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เข้าตรวจสอบสรรพสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณได้ โดยให้ถือว่า</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย	พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย
<p>มาตรา ๓๘ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้มีการใช้จ่ายงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรและเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด</p> <p>ในกรณีของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง</p>	<p>มาตรา ๔๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้มีการใช้จ่ายงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรและเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด</p> <p>ในกรณีของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง</p>
<p>มาตรา ๓๙ ให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการและภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือตามที่มีการโอน หรือได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>มาตรา ๔๔ ให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการและภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่าย หรือตามที่มีการโอน หรือได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้</p>
<p>มาตรา ๔๐ หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น</p> <p>การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการตามมาตรา ๓๔ โดยต้องได้รับอนุมัติเงินจัดสรรจากผู้อำนวยการก่อนการจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน เว้นแต่กรณีที่เป็นรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายบุคลากรและรายจ่ายอื่นที่ผู้อำนวยการ</p>	<p>มาตรา ๔๕ หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น</p> <p>การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการตามมาตรา ๓๙ โดยต้องได้รับอนุมัติเงินจัดสรรจากผู้อำนวยการก่อนการจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน เว้นแต่กรณีที่เป็นรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายบุคลากรและรายจ่ายอื่นที่ผู้อำนวยการ</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักเงินได้โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินจัดสรร</p> <p>ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักเงินได้งบประมาณรายจ่ายก่อนได้รับเงินจัดสรรตามวรรคหนึ่ง</p>	<p>กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักเงินได้โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินจัดสรร</p> <p>ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักเงินได้งบประมาณรายจ่ายก่อนได้รับเงินจัดสรรตามวรรคหนึ่ง</p>
<p>มาตรา ๔๑ รายการงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อนนี้ผู้กักเงินได้ ปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อนนี้ผู้กักเงินได้และวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผู้กักเงินได้งบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป รวมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อนนี้ผู้กักเงินได้ในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีผลใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>มาตรา ๔๖ รายการงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ที่จะต้องก่อนนี้ผู้กักเงินได้ ปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อนนี้ผู้กักเงินได้และวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผู้กักเงินได้งบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป รวมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาด เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อนนี้ผู้กักเงินได้ในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีผลใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p> <p><u>การก่อนนี้ผู้กักเงินได้ปีงบประมาณตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเกินกว่าปีงบประมาณ และเป็นโครงการที่มีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ และมีความพร้อมในการดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยแผนงานหรือโครงการที่ขอรับอนุมัติจะต้องกำหนดอัตราการเบิกจ่ายในแต่ละปีอย่างเหมาะสมและไม่น้อยเกินไป และต้องไม่มีโครงการที่มีการก่อนนี้ผู้กักเงินได้ปีค้างจนเกินสมควร ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนด</u></p>
<p>มาตรา ๔๒ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินและมีใช้กรณีตามมาตรา ๔๑ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่อนนี้ผู้กักเงินได้เกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้</p>	<p>มาตรา ๔๗ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีใช้กรณีตามมาตรา ๔๖ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่อนนี้ผู้กักเงินได้เกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการก่องหนี่ผู้กพันตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการก่องหนี่ผู้กพันงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบที่ผู้่อำนวยการกำหนดในมาตรา ๔๑ ด้วยโดยอนุโลม</p>	<p>เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการก่องหนี่ผู้กพันตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการก่องหนี่ผู้กพันงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบที่ผู้่อำนวยการกำหนดในมาตรา ๔๖ ด้วยโดยอนุโลม</p>
<p>มาตรา ๔๓ การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น</p> <p>ในกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังได้ภายในปีงบประมาณ ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังได้เฉพาะในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่องหนี่ผู้กพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการก่งเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว</p> <p>การขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังตามวรรคสอง ให้ขยายออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือนของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน</p>	<p>มาตรา ๔๘ การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น</p> <p>ในกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังได้ภายในปีงบประมาณ ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังได้ เฉพาะในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่องหนี่ผู้กพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการก่งเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว</p> <p>การขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังตามวรรคสอง ให้ขยายออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือนของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน</p>
<p>มาตรา ๔๔ ในกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่องหนี่ผู้กพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการก่งเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือน แต่หากมีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน</p>	<p>มาตรา ๔๙ ในกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่องหนี่ผู้กพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการก่งเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือน แต่หากมีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน</p>
<p>มาตรา ๔๕ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนห้าหมื่นล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน และ</p>	<p>มาตรา ๕๐ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนห้าหมื่นล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน และ</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อ กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ ทั้งนี้ โดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้ว ให้ตั้งงบประมาณ รายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไปในโอกาสแรก	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อ กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ ทั้งนี้ โดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้ว ให้ตั้งงบประมาณ รายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไปในโอกาสแรก
หมวด ๗ การประเมินผลและการรายงาน	หมวด ๗ การประเมินผลและการรายงาน
ส่วนที่ ๑ การประเมินผล	ส่วนที่ ๑ การประเมินผล
มาตรา ๔๖ ให้ผู้อำนวยการจัดวางระบบการติดตามและ ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้ประกอบด้วย การ ติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่าย งบประมาณ	มาตรา ๕๑ ให้ผู้อำนวยการจัดวางระบบการติดตามและ ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยใน ระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้ ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรร งบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลัง จากการใช้จ่ายงบประมาณ
มาตรา ๔๗ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการ ติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการ ปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับ งบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการ กำหนด และให้ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการบริหารงบประมาณที่ต้องดำเนินการอย่าง ต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย	มาตรา ๕๒ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการ ติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการ ปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับ งบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการ กำหนด และให้ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการบริหารงบประมาณที่ต้องดำเนินการอย่าง ต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชน <u>ผ่านทางสื่อ อิเล็กทรอนิกส์ด้วย</u>
มาตรา ๔๘ ในกรณีที่การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้ จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณใดไม่ได้ ตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการจัดทำ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณ ปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และรายงาน	มาตรา ๕๓ ในกรณีที่การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้ จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณใดไม่ได้ ตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการจัดทำ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณ ปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และรายงาน

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อทราบ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควร	รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อทราบ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควร
ส่วนที่ ๒ การรายงาน	ส่วนที่ ๒ การรายงาน
มาตรา ๔๙ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีที่สุดนั้นและเงินทุนสำรองจ่ายในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวัน	มาตรา ๕๔ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีที่สุดนั้นและเงินทุนสำรองจ่ายในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวัน
มาตรา ๕๐ ให้หน่วยรับงบประมาณรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่สิ้นสุดรวมทั้งผลการปฏิบัติงานให้ผู้อำนวยความสะดวกทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อผู้อำนวยการจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายและผลการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ	มาตรา ๕๕ ให้หน่วยรับงบประมาณรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่สิ้นสุดรวมทั้งผลการปฏิบัติงานให้ผู้อำนวยความสะดวกทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อผู้อำนวยการจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายและผลการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ
มาตรา ๕๑ ให้ผู้อำนวยการรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณนั้น	มาตรา ๕๖ ให้ผู้อำนวยการรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณการดำเนินการดังต่อไปนี้ โดยเสนอต่อ <u>คณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณนั้นภายในไตรมาสนั้น</u> (๑) การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง (๒) การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ <u>ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๔</u> (๓) การโอนงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๔๐ (๒) (๓) และ (๔) (๔) การโอนงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๔๑

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
	<p>(๕) การก่อกำหนดหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณตามมาตรา ๔๖</p> <p>(๖) การก่อกำหนดหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๔๗</p> <p>ให้สำนักงานงบประมาณเปิดเผยรายงานตามมาตรา ๕๑ ต่อสาธารณะผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยคำนึงถึงความสะดวกและทั่วถึง</p>
หมวด ๘ ความรับผิด	หมวด ๘ ความรับผิด
<p>มาตรา ๕๒ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยรับงบประมาณผู้ใดจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมให้กระทำการดังกล่าว นั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดทางอาญาซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้ยินยอมให้กระทำการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่หน่วยรับงบประมาณได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น</p> <p>บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำตามวรรคหนึ่ง จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนด้วย เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริตไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบดังกล่าว</p> <p>ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ทักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือแล้วว่าการที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ</p>	<p>มาตรา ๕๗ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยรับงบประมาณผู้ใดจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมให้กระทำการดังกล่าว นั้น โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดทางอาญาซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้ยินยอมให้กระทำการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่หน่วยรับงบประมาณได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น</p> <p>บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำตามวรรคหนึ่ง จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนด้วย เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริตไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบดังกล่าว</p> <p>ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้ทักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือแล้วว่าการที่จะปฏิบัติ ตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ</p>
บทเฉพาะกาล	บทเฉพาะกาล
<p>มาตรา ๕๓ ในกรณีที่กฎหมายใดที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับบัญญัติบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ให้หมายความว่ารรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือมีการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจตาม</p>	

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้ถือว่าบทนิยามหรือการอ้างอิงดังกล่าวในกฎหมายนั้นยังคงมีความหมายหรือเป็นการอ้างอิงความหมายตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกฎที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับที่มีการกำหนดบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือมีการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย</p> <p>ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีการดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หรือการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจในกฎหมายตามวรรคหนึ่งหรือในกฎตามวรรคสองให้แล้วเสร็จ</p>	
<p>มาตรา ๕๔ การจัดทำและการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ยังไม่แล้วเสร็จในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้อยู่ในบังคับของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนกว่าจะแล้วเสร็จ</p>	
<p>มาตรา ๕๕ เว้นแต่เป็นกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้มีการก่อหนี้ผูกพันไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อไปได้ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓</p>	
<p>มาตรา ๕๖ ให้งบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประเภทงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ</p>	

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
<p>ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย พิบัติกรณีฉุกเฉิน และเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือ จำเป็น ที่ยังมีได้มีการก่องหนผู้กผัน แต่ได้มีการกั้นเงินและ ขอขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังไว้ตามพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ ดำเนินการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓</p>	
<p>มาตรา ๕๗ ในกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเภทกลาง ให้ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ก่องหนผู้กผันให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ และดำเนินการ เบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓</p>	
<p>มาตรา ๕๘ บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ หลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ ยังคงใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ พระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการออกระเบียบหรือ หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ การออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อให้มีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p>	<p>มาตรา ๕๘ บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ หลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้ยังคงใช้บังคับต่อไป เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมี การออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ การออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อให้มีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ</p>
<p>มาตรา ๕๙ บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ หลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ และ มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเพียง เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ของรัฐหรือพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการออกกฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ</p>	<p>มาตรา ๕๙ การจัดทำและการเสนองบประมาณ รายจ่ายประจำปีที่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่ยังไม่แล้วเสร็จในวันก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้อยู่ในบังคับของบทบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... จนกว่า จะแล้วเสร็จ</p>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑	(ร่าง) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ....
มาตรา ๖๐ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว กรณีที่จะมีการโอนงบประมาณรายจ่ายให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้แทน	มาตรา ๖๐ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว กรณีที่จะมีการโอนงบประมาณรายจ่าย ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้แทน
มาตรา ๖๑ ให้กระทรวงการคลังนำเงินทูลเกล้าฯ ส่งตามมาตรา ๒๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ ส่งคลังให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ	

## บทที่ ๖

### สรุปผลการศึกษาและข้อสังเกต

#### ๖.๑ สรุปผลการศึกษา

การศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทยของคณะกรรมการฯ พบว่า ระบบงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ มีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่ได้เป็นระบบงบประมาณรวมยอด มีกลไกกำกับวินัยการเงินการคลัง ที่อ่อนแอเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบฐานอดีต ขณะเดียวกันการใช้จ่ายงบประมาณขาดประสิทธิภาพและมีปัญหาระบบธรรมาภิบาลอ่อนแอ ไม่โปร่งใส และตรวจสอบได้ยาก

การศึกษาครั้งนี้เสนอว่าแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทยควรมุ่งไปสู่การจัดทำงบประมาณแบบรวมยอดโดยรวมเงินนอกงบประมาณเข้ามาพิจารณาร่วมกับเงินงบประมาณด้วย ควบคู่ไปกับการเพิ่มศักยภาพกลไกกำกับวินัยการเงินการคลังให้เข้มแข็ง รวมถึงการเพิ่มบทบาทของรัฐสภา ในการติดตามตรวจสอบ การมุ่งไปสู่การจัดสรรงบประมาณฐานศูนย์ที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ และการสร้างระบบธรรมาภิบาล ที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูประบบงบประมาณตามแนวทางที่คณะอนุกรรมการฯ ได้นำเสนอ

#### ๖.๒ ข้อสังเกต

ข้อเสนอว่าด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ นับเป็นจุดตั้งต้นของการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย โดยคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควร ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณในเบื้องต้นตามข้อเสนอของคณะกรรมการ ที่ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ...

แม้ว่าในอนาคต การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับปัจจุบันตามแนวทางที่ คณะกรรมการฯ นำเสนออาจจะประสบความสำเร็จ แต่ภารกิจของการปฏิรูประบบงบประมาณ ยังไม่สิ้นสุด เนื่องจากมีประเด็นที่ทุกภาคส่วนต้องทำงานร่วมกันอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ

๑) การยกเครื่องพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณครั้งใหญ่ เช่น การทบทวนยกเลิก แนวทางการจัดทำงบประมาณหลายเส้นทางเพื่อลดความซับซ้อนและซ้ำซ้อนในการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด งบ Flagship งบบูรณาการ

๒) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ เช่น พระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัตินี้สภารณณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

ทั้งนี้ หัวใจสำคัญอยู่ที่การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ เช่น การปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ โดยเพิ่มสัดส่วน

กรรมการที่เป็นอิสระจากรัฐบาล การเพิ่มเติมกฎการคลังเกี่ยวกับการใช้จ่ายและหนี้สาธารณะ การทำแผนการคลังระยะปานกลางให้มีความหมาย การกำหนดนิยามงบลงทุนใหม่

๓) การจัดทำพระราชบัญญัติฉบับใหม่ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงบประมาณของรัฐบาล (PBO) โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร และจัดสรรทรัพยากรให้สำนักงบประมาณของรัฐบาล (PBO) อย่างเหมาะสมเพื่อให้ทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพมากขึ้น

๔) การปฏิรูปโครงสร้างและการทำงานของสำนักงบประมาณ เช่น ปฏิรูปโครงสร้างองค์กร และพัฒนาระบบธรรมาภิบาล เพิ่มสัดส่วนการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ โดยเฉพาะโครงการลงทุนใหม่ ปรับหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรของสำนักงบประมาณให้ยึดโยงกับหลักความคุ้มค่า คำนึงถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม พิจารณาจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) มากขึ้น อาทิ งบประมาณในระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.)

๕) การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลและหน่วยรับงบประมาณควรให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี โดยตั้งเป้าหมายในแต่ละยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน มีตัวชี้วัดสำหรับแต่ละเป้าหมาย และระบุหน่วยรับงบประมาณที่มีส่วนในการวางแผนปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น

หน่วยรับงบประมาณควรวางแผนปฏิบัติงานตาม ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีอย่างเคร่งครัด โดยระบุความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายของแผนปฏิบัติการของหน่วยงานกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี เพื่อให้สำนักงบประมาณสามารถพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานที่มีความสำคัญต่อเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ สำนักงบประมาณควรวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ในการใช้งบประมาณของแต่ละหน่วยรับงบประมาณว่าสามารถบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การสรรงบประมาณเพียงใด เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติงานและการจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป

๖) การกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณสู่ท้องถิ่น

๗) การปฏิรูปภาครัฐ เพื่อเพิ่มพื้นที่ว่างทางการคลัง เช่น ลดสัดส่วนรายจ่ายประจำลดภารกิจซ้ำซ้อน เลิกภารกิจล่าหลัง

๘) การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

๙) การปรับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น รวมถึงการปรับแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างให้คำนึงถึงความคุ้มค่ามากกว่าแค่ราคาต่ำเพียงอย่างเดียว เพื่อให้ได้รับอุปกรณ์และบริการที่มีคุณภาพ

๑๐) การปรับแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างในทางหนึ่ง ควรมีแพลตฟอร์มที่รวบรวมครุภัณฑ์ สินค้า และบริการอื่นที่มีราคาที่ชัดเจนและมีคุณภาพที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด เพื่อให้หน่วยงานดำเนินการจัดซื้อจากแพลตฟอร์มดังกล่าวก่อนที่จะมีการจัดซื้อจากภายนอกแพลตฟอร์ม ซึ่งอาจมีความเสี่ยงต่อการจัดซื้อสินค้าราคาสูงและคุณภาพไม่แน่นอน

๑๑) การเพิ่มศักยภาพการตรวจสอบของหน่วยงานกำกับตรวจสอบ เช่น การเพิ่มศักยภาพการทำงานให้แก่คณะกรรมการของรัฐสภา การปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดิน และการยกระดับการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับรัฐสภา

ในระหว่างที่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเพื่อปฏิรูประบบงบประมาณยังไม่แล้วเสร็จ รัฐบาลและสำนักงานงบประมาณควรพิจารณานำข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ตามรายงานฉบับนี้ไปปฏิบัติเพื่อยกระดับมาตรฐานของระบบงบประมาณ เช่น การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะที่ได้กำหนดมาตรฐานใหม่ไว้ในรายงานฉบับนี้ และที่สำคัญ คือ การจัดส่งข้อมูลเพิ่มเติมในชั้นการนำเสนอเอกสารงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา เช่น ข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นระบบเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ รายได้สาธารณะ รวมถึงหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังอื่น

คณะกรรมการขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ระบบงบประมาณไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป และข้อสังเกตของคณะกรรมการ มาเพื่อโปรดพิจารณาและนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

(นายณัฐพงศ์ เปรมพูลสวัสดิ์)

เลขานุการคณะกรรมการ

ศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖, วันที่การประชุม ครั้งที่ ๑๐ (๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๖).
- คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖, วันที่การประชุม ครั้งที่ ๑๑ (๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๖).
- คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖, วันที่การประชุม ครั้งที่ ๑๒ (๑๑ มกราคม ๒๕๖๗).
- คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖, วันที่การประชุม ครั้งที่ ๓๐ (๔ กรกฎาคม ๒๕๖๗).
- คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย ในคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, วันที่การประชุม ครั้งที่ ๑ (๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗)
- คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย ในคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, วันที่การประชุม ครั้งที่ ๒ (๒๗ กันยายน ๒๕๖๗)
- คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย ในคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, วันที่การประชุม ครั้งที่ ๓ (๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๗)
- คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย ในคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, วันที่การประชุม ครั้งที่ ๔ (๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗)
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ (๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก, น. ๑-๑๘.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (๑๙ เมษายน ๒๕๖๑). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๒๗ ก, น. ๑-๒๓.
- สัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “ห้องโถงงบประมาณไทย มุมมองและการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน” (๑๔, ๒๐-๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๖) ณ ห้องประชุม ๖๐๗ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา
- สัมมนา เรื่อง “คิดใหม่ ปฏิรูประบบงบประมาณไทย” (๑๐ เมษายน ๒๕๖๗) ณ ห้องจัดประชุมสัมมนา B๑ - ๒ ชั้น B๑ อาคารรัฐสภา

### หนังสือ รายงานและบทความวิชาการ

- กษิต์เดช คำพูน. (๒๕๖๕). *ส่องงบลงทุน ๔๓๔,๔๐๐ ล้านบาท ปี ๒๕๖๖: ลงทุนอะไรบ้าง? ตอบโจทย์ความท้าทายของไทยหรือไม่?*. The ๑๐๑ World. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/government-investment-๒๕๖๖/>
- กษิต์เดช คำพูน. (๒๕๖๗). *ดิจิทัลแบบใด? แกะไส้ในงบประมาณตามแผนดิจิทัล*. The ๑๐๑ World. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/digital-plans-budgetary/>

คณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๗).

รายงานผลการศึกษา เรื่อง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ฉัตร คำแสง. (๒๕๖๗). พลิกกระบวนทัศน์จัดการงบประมาณ ให้ตอบสนองความท้าทายของประชาชน.

ไทยพับลิก้า. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/๒๐๒๔/๐๒/redesign-economic-game-with-๑๐-ideas-from-economists-๙/>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (๒๕๖๖). การศึกษาปรับปรุงกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง

ภาครัฐเพื่อสร้างความโปร่งใสเป็นธรรม คุ่มค่า และเอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/๒๐๒๓/๑๑/revising-the-public-procurement-act/>

วราเทพ รัตนากร (ม.ป.ป.) เอกสารศึกษาสภาพปัญหาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อเสนอการปฏิรูป.

อธิภัทร มุทิตาเจริญ (๒๕๖๔). สร้างความแข็งแกร่งให้ระบบภาษีไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Dubrow, Geoff. (๒๐๒๔). *Budget Reform in Thailand: The Role of Parliament*. Nexus PFM Consulting Inc.

National Audit Office. (๒๐๒๑). *Reforming adult social care in England*. Retrieved from <https://www.nao.org.uk/reports/reforming-adult-social-care-in-england/>

International Budget Partnership. (๒๐๒๓). Open budget survey: Thailand country results. Retrieved from <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/๒๐๒๓/thailand>

International Budget Partnership. (๒๐๒๔). Open Budget Survey ๒๐๒๓: Questionnaire Thailand. Retrieved from <https://internationalbudget.org/sites/default/files/๒๐๒๔-๐๕/thailand-๒๐๒๔๐๕๑๓๑๓๓๓.pdf>

#### งานสัมมนาและเอกสารนำเสนอ

ศิริกัญญา ตันสกุล (๒๕๖๔). เนื้อหาการนำเสนอในสรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ เรื่อง “มาตรา ๑๔๔ รัฐธรรมนูญไทยกับมาตรการปราบโกง: ปัญหาและแนวทางแก้ไข”. งานเสวนาจัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๔.

อธิภัทร มุทิตาเจริญ. (๒๕๖๖). *เศรษฐกิจการคลัง ๑๐๑: A Preliminary Guide to Navigate Thailand's Fiscal Landscape*. เอกสารนำเสนอในงานสัมมนา “ท่องโลกงบประมาณไทย มุมมองและการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน จัดโดยคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๖

อธิภัทร มุทิตาเจริญ. (๒๕๖๗). *ความท้าทายทางการคลังของไทย: โรคเรื้อรังและความเสี่ยงใหม่*. เอกสารนำเสนอในงานสัมมนา เรื่อง "คิดใหม่ ปฏิรูประบบงบประมาณไทย" ของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๗

#### เอกสารราชการและกฎหมาย

กระทรวงการคลัง. *หนังสือเรื่องมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านภาคอสังหาริมทรัพย์ และการเตรียมการเพื่อรองรับการดำเนินการยกระดับประเทศไทยสู่ศูนย์กลางเมืองแห่งอุตสาหกรรมระดับโลก*. หนังสือนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๗.

[https://resolution.soc.go.th/PDF\\_UPLOAD/๒๕๖๗/P\\_๔๑๐๘๗๐\\_๑๓.pdf](https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/๒๕๖๗/P_๔๑๐๘๗๐_๑๓.pdf)

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๗. *รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ เล่มที่ ๑*.

คณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖, *บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๐ (๔ กรกฎาคม ๒๕๖๗)*.

คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย ในคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, *บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑ (๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗)*

คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย ในคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, *บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒ (๒๗ กันยายน ๒๕๖๗)*

คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย ในคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, *บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓ (๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๗)*

คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณไทย ในคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร, *บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔ (๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗)*

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ (๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก, น. ๑-๑๘.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (๑๙ เมษายน ๒๕๖๑). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๒๗ ก, น. ๑-๒๓.

สำนักงานงบประมาณ. งบประมาณฉบับประชาชน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗.

สำนักงานงบประมาณ. เอกสารการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗.

สำนักงานงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ เล่มที่ ๕ และ เล่มที่ ๑๑ งบประมาณรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๖๗

สำนักงานงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๔ งบประมาณรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗

สำนักงานงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๗ รายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๗.

สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (สกนช.). ประมาณการฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง.  
<https://www.offo.or.th/th/estimate/fuelfund-status>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (๒๕๖๖). รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖.  
<https://www.audit.go.th/th/รายงานผลการปฏิบัติงาน-ประจำปีงบประมาณ-พศ-๒๕๖๖>

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. เอกสารการรับฟังความคิดเห็น เรื่อง ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (Ft) สำหรับงวดเดือนมกราคม – เมษายน ๒๕๖๗.  
<https://www.erc.or.th/th/listen-to-opinions/๕๑๔>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.). เอกสารข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูประบบและกระบวนการงบประมาณ. เอกสารนำเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๖.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. เอกสารเกี่ยวกับจำนวนและแนวโน้มของรายจ่ายภาษี (Tax Expenditure) ที่รัฐต้องเสียไปเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างประเทศ. เอกสารชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗  
สภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.). ข้อเสนอการปรับระบบงบประมาณด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.). เอกสารนำเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานประกันสังคม. รายงานประจำปี ๒๕๖๕.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๗ - ๒๕๗๐)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๗ - ๒๕๗๐) ฉบับทบทวน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๘ - ๒๕๗๑)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๘ - ๒๕๗๑) ฉบับทบทวน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ ๒๕๖๘ - ๒๕๗๑) ฉบับทบทวน ครั้งที่ ๒

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. เอกสารข้อมูลแผนการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐในปี ๒๕๖๕ และ ๒๕๖๖ พร้อมกับรายจ่ายทางภาษี หรือ Tax Expenditure Report (REF# B๐๐๑๔๖). เอกสารชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ สภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในโครงการเพื่อขับเคลื่อนการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ (Flagship) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘. เอกสารนำเสนอต่อคณะกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ปี ๒๕๖๕. [http://nscr.nesdc.go.th/nscr\\_report/](http://nscr.nesdc.go.th/nscr_report/)

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.). รายงานประจำปี ๒๕๖๕.

หนังสือพิมพ์และข่าวออนไลน์

BBC News ไทย. (๒๐๒๒, ๒๔ สิงหาคม). งบ ๒๕๖๖ : รวมไฮไลท์อภิปราย สภาฯ ผ่านร่าง พ.ร.บ. งบประมาณปี ๒๕๖๖ วงเงิน ๓.๑๘๕ ล้านล้านบาท.

<https://www.bbc.com/thai/articles/cqqdqzw๑rzq๑>

ไทยพับลิก้า. (๒๕๖๖, ๒๙ กันยายน). "คลังพับแผนเก็บ 'ภาษีหุ้น' ยันไม่กระทบงบบปี'๖๗ คาดเงินดิจิทัล ปีมรายได้เข้าคลัง ๑ แสนล้านบาท". <https://thaipublica.org/๒๐๒๓/๐๘/mof-cancel-stock-tax-plan/>

ไทยพีบีเอส. (๒๕๖๓, ๘ ตุลาคม). สะเทือนแค่ไหน ? ศาล รธน. ชี้รัฐสภาไม่มีอำนาจ "บังคับ" คนชี้แจง. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/๒๕๗๑๖๗>

ไทยพีบีเอส. (๒๕๖๕, ๑๖ กันยายน). สรุปรูปใหม่ไลน์ "อควาเรียมหอยสังข์" จ.สงขลา. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/๓๑๙๔๙๕>

ไทยพีบีเอส. (๒๕๖๗, ๔ มกราคม). "ศิริกัญญา" เปิดได้พร้อม "งบบฯ รัฐบาลเศรษฐา" หลายเรื่องต้องจ่าย แต่ไม่ได้ตั้งงบบฯ. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/๓๓๕๖๑๔>

นักข่าวพลเมือง (The Citizen.Plus). (๒๕๖๗, ๑๑ มีนาคม) สตง.ตอบท้องถิ่น ลุยฝุ่น-ไฟ อย่างไม่สะดุด?. <https://thecitizen.plus/node/๙๕๗๙๖>

ประชาไท. (๒๕๖๔, ๒ สิงหาคม) มติ กมธ.งบ ๖๕ คืบงบที่ตัดได้ ๑.๖ หมื่นล้าน เข้างบกลางตีเช็คเปล่าให้ประยุทธ์ 'ทั้งหมด'. <https://prachatai.com/journal/๒๐๒๑/๐๘/๙๔๒๖๘>

ประชาไท. (๒๕๖๗, ๑๗ มีนาคม) เผย กมธ.งบบฯ ๖๗ สามารถปรับลดงบไปได้ ๙,๒๐๔ ล้านบาท 'กลาโหม' ถูกตัดงบมากที่สุด. <https://prachatai.com/journal/๒๐๒๔/๐๓/๑๐๘๔๕๗>

ผู้จัดการออนไลน์. (๒๕๖๑, ๒๕ กรกฎาคม). ย้อนรอย! "สุสานหอยทาก" จากยุค "คมช." ถึง "คสช." อีกหนึ่งมหากาพย์ทุจริตของราชการไทย. <https://mgronline.com/south/detail/๙๖๑๐๐๐๐๗๓๘๕๘>

มติชนสุดสัปดาห์. (๒๕๖๑, ๑๓ ตุลาคม). การศึกษา/เปิดปม 'มหากาพย์อควาเรียม' ๑๐ ปี สร้างไม่เสร็จ ใครทำ!. [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_๑๓๙๔๘๘๙](https://www.matichonweekly.com/column/article_๑๓๙๔๘๘๙)

มติชนสุดสัปดาห์. (๒๕๖๓, ๑ กันยายน). กมธ.ฯ ปิดจ๊อบหนึ่งบรายจ่าย ๓๑,๙๖๕ ล้านบาท. [https://www.matichonweekly.com/hot-news/article\\_๓๔๒๒๓๒](https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_๓๔๒๒๓๒)

มติชนออนไลน์. (๒๕๖๕, ๒๔ สิงหาคม). 'อควาเรียมหอยสังข์' อีกโครงการร้าง รอ 'บักตู' สะสาง. [https://www.matichon.co.th/region/news\\_๓๕๒๓๘๔๒](https://www.matichon.co.th/region/news_๓๕๒๓๘๔๒)

สำนักข่าวอิศรา. (๒๕๖๗, ๒๖ กุมภาพันธ์). ผลงาน ๖ ปี 'ประจักษ์' ผู้ว่าฯ สตง.วางระบบตรวจเงินแผ่นดินใหม่-สอบซื้อจ้างรัฐเสียหายแสนล. <https://www.isranews.org/article/isranews-article/๑๒๖๕๘๓-invespsllsasasasa.html>

หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. (๒๕๖๗, ๑๗ กรกฎาคม). ดิจิทัลวอลเล็ต คุ่มค่าแค่ไหน สุ่มเสี่ยงขัดข้องกฎหมายหรือไม่. BBC News ไทย. <https://www.bbc.com/thai/articles/cl๔zygmj๐๐๐>

การอภิปราย

ณัฐพงษ์ เรื่องปัญญาสุคติ (๒๕๖๗). การอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐. วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๗

ศิริกัญญา ต้นสกุล (๒๕๖๗). เอกสารในการอภิปรายถึงภาพรวมเศรษฐกิจ ในการประชุมสภา  
ผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.  
๒๕๖๗ วาระที่ ๑

### รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์

นายกรณ์ จาติกวณิช อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗)

นายธิปไตย แสละวงค์ นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๗)

ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ (วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗)

ดร.วราเทพ รัตนากร อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗)

## ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. ข้อมูลหนี้สาธารณะ <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debt-outstanding>

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. ข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น.  
<https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debtlocal>

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. ข้อมูลผลการเบิกจ่ายเงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. กู้เงินโควิด-๑๙.  
<https://www.pdmo.go.th/th/covid-๑๙/projectcovid๑๙-๒๐๒๑>

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น. ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. <https://odloc.go.th/การจัดสรรรายได้ให้แก่/ข้อมูลของการจัดสรรรายไ้>

กรมส่งเสริมการปกครอง. ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.  
<https://www.dla.go.th/work/money/data๓.jsp>

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

- |                                   |                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| ๑) นายณัฐภพฤทธิ์ หลาวทอง          | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการฯ |
| ๒) นายอดุลย์ กองเพชร              | วิทยากรชำนาญการพิเศษ              |
| ๓) นายกองเงิน สุทธิพิทักษ์        | วิทยากรชำนาญการพิเศษ              |
| ๔) นายวรวิทย์ ต่อทีชะ             | นิติกรชำนาญการ                    |
| ๕) นายชिरารุช อดมรัตน์            | นิติกรชำนาญการ                    |
| ๖) นางสาวศรินภา จันทร์หงษ์        | นิติกรชำนาญการ                    |
| ๗) นายคณาธิป ไกยชน                | นิติกรชำนาญการ                    |
| ๘) นางสาวณริลรชามิ วุฒิวิญวรสิงห์ | วิทยากรปฏิบัติการ                 |
| ๙) นางซูใจ แก้วโสมน               | เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส           |
| ๑๐) นางกาญจนา กมลรัตน์ชัย         | เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส           |
| ๑๑) นางสาวพลอยไอริน โพธิ์ทองคำ    | เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน       |

ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๗.๐๖/๖๖



สภาผู้แทนราษฎร

ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่รับ 5๖๗/๒๕๖๘  
วันที่ ๑๐ ธ.ค. ๖๘  
เวลา ๑๖.๓๐ น.

๕ มกราคม ๒๕๖๘

เรื่อง รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ  
กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ  
เรื่อง ระบบงบประมาณไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง)  
วันพุธที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ ได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร  
งบประมาณ เพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๑๔)  
ในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล  
ในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ  
ประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| ๑. นายสุรเชษฐ์ ประวีณวงศ์วุฒิ | ประธานคณะกรรมการ                                   |
| ๒. นายพัฒนา สัพโส             | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง                     |
| ๓. นายวรภพ วิริยะโรจน์        | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง                       |
| ๔. นายอาสพลธ์ สรรณไตรภพ       | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม                       |
| ๕. นายธัญธร ธนินวัฒนาธร       | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่                       |
| ๖. นายกระแสร์ ตระกูลพรพงศ์    | รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า                       |
| ๗. นายกล้าเลิศ พัวพัฒนาโชติ   | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หก                        |
| ๘. นายนิกร โสมกลาง            | รองประธานคณะกรรมการ คนที่เจ็ด<br>และโฆษกคณะกรรมการ |
| ๙. นายณัฐพงศ์ เปรมพูลสวัสดิ์  | เลขานุการคณะกรรมการ                                |
| ๑๐. นายสรพรเพชญ์ บุญญามณี     | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ                         |
| ๑๑. นางสาวรักชนก ศรีนอก       | โฆษกคณะกรรมการ                                     |
| ๑๒. นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ | กรรมการและประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ                |
| ๑๓. นางสาวกฤษณา สีลักษณ์      | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ                      |
| ๑๔. นายอนุรักษ์ จุริมาศ       | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ                      |
| ๑๕. นายพันธ์ศักดิ์ บุญแทน     | กรรมการและที่ปรึกษาคณะกรรมการ                      |

อนึ่ง นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ ได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการ ตั้งแต่วันที่ ๒๕

ธันวาคม ๒๕๖๗

บัดนี้ ...



บัดนี้ คณะกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ได้พิจารณาศึกษาเรื่อง ระบบงบประมาณไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายสุรเชษฐ์ ประวีณวงศ์วุฒิ)

ประธานคณะกรรมาธิการ

ศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒

รับที่ ๑๔ / ๒๕๖๕

วันที่ ๑๐ / ๑๑ / ๖๕ เวลา ๑๖.๕๐ น.

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักงานการประชุม

รับที่ ๕๑ / ๒๕๖๕

วันที่ ๑๐ / ๑ / ๖๕ เวลา ๑๖.๓๕

ส่งกลุ่มงาน พ.ร. บ. ๒ ดำเนินการ

สำนักกรรมาธิการ ๑

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ

โทรศัพท์ ๐๒ ๒๔๒๕๕๐๐ ต่อ ๖๑๖๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ budget.parliament26@gmail.com

กลุ่มงานระเบียบวาระ

รับที่ ๓๒ / ๒๕๖๕

วันที่ ๒๕ / ๑๑ / ๖๕ เวลา ๑๐.๓๓ น.