



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การจัดทำงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย นายเฉลิมพล เพ็ญสุตร
รหัส ๖๔๐๙๐๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การจัดทำงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติตามหลักนิติธรรม

นายเฉลิมพล เพ็ญสุตร

บทนำ

การจัดทำงบประมาณถือเป็นขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อันจะนำไปสู่การขับเคลื่อน การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในทุกมิติ โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่างๆ โดยมุ่งถึงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยจะใช้รูปแบบการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำงบประมาณ โดยพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า ภาระทางการเงินการคลังที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ และจะต้องไม่ใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและประชาชนในระยะยาว และเสนอฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริงอนุมัติ เพื่อฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์และวงเงินนั้นตั้งแต่วันที่ ๑ เดือนตุลาคมจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป ดังนั้นบทความนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายบริหารภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งสำนักงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการงบประมาณมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำงบประมาณตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง อย่างถูกต้องครบถ้วน โดยเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่กำหนดให้การจัดทำงบประมาณจะต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นตามภารกิจของหน่วยรับงบประมาณในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาต่างๆ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และความครอบคลุมของทุกแหล่งเงิน (Budget Coverage) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างยั่งยืน

หลักนิติธรรม

“การปกครองที่ดี ไม่ใช่การปกครองโดยปُلุชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมายเพราะการปกครองโดยปُلุชนนั้นย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะก่อให้เกิดความเสมอภาคและเสรีภาพตามมา และหากเป็นการปกครองโดยนิติรัฐนิติธรรมแล้วไซ้ ทุกคนจะได้รับความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย และทุกคนจะมีเสรีภาพคือ

ปราศจากความกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง” ความดังกล่าวเป็นคำกล่าวของนักปราชญ์ชาวกรีกโบราณชื่อก้องโลก “อริสโตเติล”^๑ ซึ่งกล่าวไว้ได้อย่างสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดว่าบุคคลทุกคน ไม่ว่าจะเป็บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ตลอดจนรัฐบาลและสถาบันทุกสถาบันในชาติ จำต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ เมื่อหลักนิติธรรมมีผลบังคับใช้ กฎหมายทั้งหมดที่ได้ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนจะเป็นหลักประกันได้ว่าบุคคลในชาติทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม

“หลักนิติธรรม” มีแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ (Common Law) ที่ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๖ ต่อมาใน ค.ศ. ๑๘๘๕ นักกฎหมายชาวอังกฤษ Professor A.V. Dicey ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สรุปได้ ดังนี้^๒

๑. “หลักนิติธรรม” คือหลักกฎหมายสูงสุด การที่บุคคลใดจะถูกลงโทษได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่จะนำมาใช้ลงโทษได้นั้น จะต้องถูกตราขึ้นก่อนที่จะมีการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษา

๒. “หลักนิติธรรม” คือความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน เป็นกรณีบุคคลทุกคนในประเทศจะมีความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์ หรือเป็นนักการเมือง เป็นข้าราชการ เป็นนักธุรกิจ หรือเป็นประชาชนบุคคลทั่วไป ต้องไม่มีสิทธิพิเศษจากกฎหมาย หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และจะละเมิดกฎหมายมิได้ หากมีการกระทำความผิดเรื่องเดียวกัน จะต้องถูกพิจารณาและถูกลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยมาตรฐานเดียวกัน

๓. “หลักนิติธรรม” คือการมีสิทธิและเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย โดยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้อยู่แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ยังปรากฏอยู่ในกฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย และหากเกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลใดจากการที่มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย บุคคลผู้นั้นจะต้องได้รับการเยียวยาในทันที

๔. “หลักนิติธรรม” คือการแสดงความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา เพราะองค์การตุลาการเป็นกลไกสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้าย จึงต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง อีกทั้งผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาคดีด้วยใจที่เป็นกลาง โดยปราศจากอคติใดๆ

๕. “หลักนิติธรรม” คือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ เป็นกรณีที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้เท่านั้น โดยไม่

^๑ เสถียร เศรษฐสิทธิ, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study), หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการบริษัทมหาชน ในตลาดหลักทรัพย์,

http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=๑๑๔๖๗&cat=๔&typ=๔&file=IS๔R_๕๙๐๔๔๕.pdf.

^๒ สิทธิพร ประวัตินุรักษ์, “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย” ใน วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒๑, (มกราคม – เมษายน ๒๕๕๙) และเขตไท ลังการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษและประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ” ใน วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒, (พฤศจิกายน ๒๕๕๘).

สามารถใช้อำนาจที่เกินไปกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๖. “หลักนิติธรรม” คือกฎหมายที่ต้องไม่มีการยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต เป็นกรณีที่ไม่สามารถจะออกกฎหมายเพื่อรองรับให้มีการยกเว้นการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ เพื่อเป็นการป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจฉ้อฉลโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันตัวเองจากการกระทำความผิดของตนในภายภาคหน้า

๗. “หลักนิติธรรม” คือการแบ่งแยกองค์กรรัฐผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกัน กล่าวคือ รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลใช้อำนาจบริหารประเทศ และองค์กรตุลาการใช้อำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เหตุผลสำคัญที่ต้องแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ องค์กร ก็เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งรวบอำนาจแต่เพียงผู้เดียว การให้อำนาจแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มากไปโดยไม่มีการถ่วงดุลจากองค์กรอื่นย่อมทำให้องค์กรนั้นหลงอำนาจและนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการในที่สุด และนั่นหมายถึงการสิ้นสุดของหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากแนวคิดดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าหลักการที่เป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วยหลักการ ๗ ข้อ คือ ๑) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ๒) การแบ่งแยกอำนาจ ๓) ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ๔) ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ๕) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ๖) ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย และ ๗) ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ^๓

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักการที่เป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” แนวคิด ความหมาย และสถานะของหลักนิติธรรมที่ทุกภาคส่วนของภาครัฐจะต้องปฏิบัติภายใต้หลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ สำหรับกรณีของกรณางบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะอาศัยหลักการและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น โดยเฉพาะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องแสดงถึงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการจ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ รวมถึงกรณีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ ซึ่งองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเกินไปกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ซึ่งรวมถึงการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารที่ผ่านกลไกของสำนักงบประมาณ โดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำงบประมาณภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามอำเภอใจ มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือกระทำการอื่นใดที่เกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ตลอดจนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของภาครัฐ และประโยชน์ที่ประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของเงินจะได้รับเป็นสำคัญ อันสอดคล้องกับการมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งหากเกิดความเสียหายหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว บุคคลผู้นั้นย่อมจะต้องได้รับการเยียวยาจากงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐในทันที นอกจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายจะต้องอยู่

^๓ ถวิลวดี บุรีกุล, “ธรรมาภิบาล : หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่” ใน วารสารสถาบันพระปกเกล้า, เล่มที่ ๒, (๒๕๔๖).

ภายใต้หลักนิติธรรมแล้ว การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารก็เป็นไปตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้หลักนิติธรรมเช่นเดียวกัน

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

สำหรับแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ภายใต้หลักนิติธรรมอันประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนแม่บทเฉพาะกิจ แผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) นโยบายสำคัญของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และแผนปฏิบัติการราชการของกระทรวง รวมถึงการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณอีกด้วย โดยคำนึงถึงความจำเป็น และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณอย่างเหมาะสม ตลอดจนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ สำนักงบประมาณ โดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีหน้าที่และอำนาจหลักในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแนวทาง ขั้นตอน วิธีการสำคัญสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในบทความฉบับนี้ ประกอบด้วย ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และยุทธศาสตร์การ จัดสรร หลักเกณฑ์การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่และแผนพัฒนาพื้นที่ งบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานสถานะเงินนอกงบประมาณ

ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และยุทธศาสตร์การ จัดสรร

หลักการอันเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของ “หลักนิติธรรม” คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามบทบัญญัติมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม โดยงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ และในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาต่าง ๆ^๔ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไว้ว่า^๕ หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่าย

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๑๔๒.

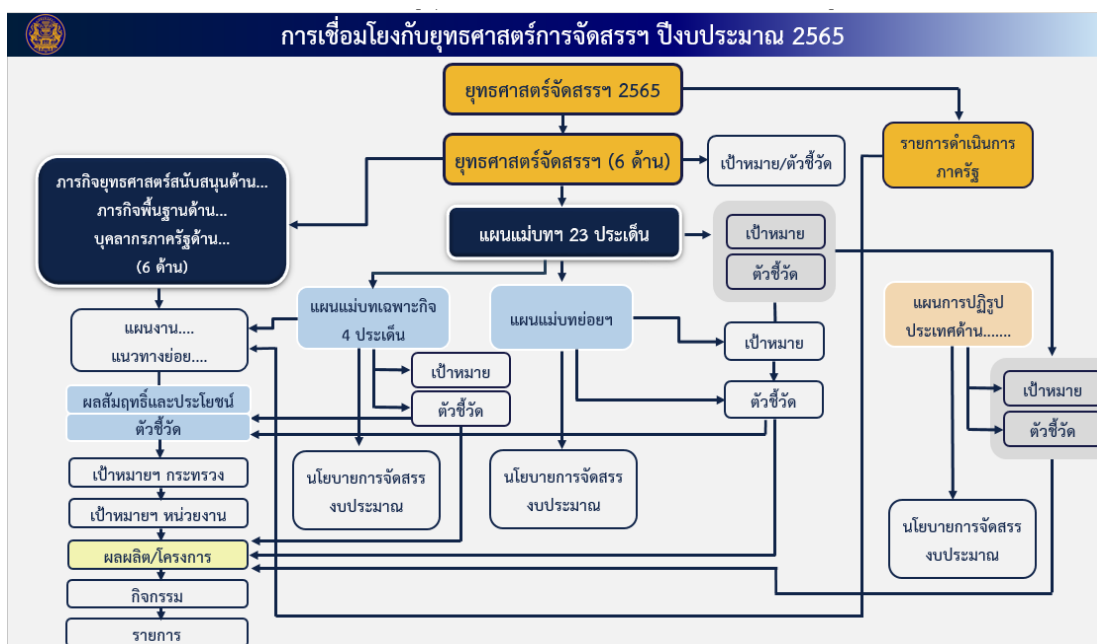
^๕ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓.

นิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ใช้อำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ จึงเป็นผู้ที่ทราบว่ารัฐจะมีรายได้เพียงพอในการใช้จ่ายเพื่อให้การบริหารงบประมาณแผ่นดินเป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาในแต่ละปีเป็นจำนวนเท่าใด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอโดยรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐสภาได้เห็นชอบแล้ว อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายบริหาร และนอกจากตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาต่างๆ แล้ว ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทเช่นเดียวกัน รวมถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีงบประมาณ ผู้อำนวยการงบประมาณจะกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางหลักในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีงบประมาณอีกด้วย^๖ ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงในแต่ละลำดับชั้นตามที่กำหนดไว้ อันแสดงให้เห็นถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ทุกภาคส่วนจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดภายใต้หลักนิติธรรม ปรากฏตามตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ดังนี้

แผนภาพ ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ/แผนแม่บท/ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ



^๖ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๑๙ (๑).



นอกจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้ว แนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะให้ความสำคัญและคำนึงถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มศักยภาพการถ่ายโอนภารกิจในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะ การลดความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และประสิทธิผลการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย รวมถึงกรณีเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณในภาพรวม ประกอบด้วย ๑) ความครอบคลุมของทุกแหล่งเงิน (Budget Coverage) ๒) การชะลอปรับลด หรือยกเลิกโครงการที่มีความสำคัญต่ำหรือหมดความจำเป็น และ ๓) การนำผลการเบิกจ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

ทั้งนี้ แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ตลอดจนมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างเหมาะสมและถูกต้องครบถ้วน

อนึ่ง ในแต่ละปีงบประมาณนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการงบประมาณ เพื่อนำมาใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ประเด็นที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญ ได้แก่

๑) กรณีปรับลดรายจ่ายประจำ โดยนำผลการเบิกจ่ายมาประกอบการพิจารณา รวมถึงทบทวนเป้าหมายการดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์

๒) การให้ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบางทางสังคม โดยจัดสวัสดิการที่จำเป็นให้เพียงพอ

๓) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) การใช้แหล่งเงินอื่นเพื่อดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐ เช่น เงินรายได้ เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) เงินกู้ หรือกองทุนโครงสร้างพื้นฐาน

(Thailand Future Fund) รวมถึงกรณีมอบหมายให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณตรวจสอบและกำกับการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส เป็นธรรม ยังประโยชน์ต่อภาครัฐและประชาชนอย่างเคร่งครัด

หลักเกณฑ์การจัดทำคำขอตังงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

สำหรับภาพรวมของแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่จะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท ตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง อย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ โดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การจัดทำคำขอตังงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของทุกหน่วยรับงบประมาณที่สำคัญ ประกอบด้วย

๑. น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นกรอบแนวคิดในการขับเคลื่อนแผนงานโครงการระหว่างดำเนินการ โดยเน้นการพัฒนาที่สมดุล มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่แสดงความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ

๒. การให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๓. ต้องแสดงวัตถุประสงค์ ความจำเป็น ผลสัมฤทธิ์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ กรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) รายงานเกี่ยวกับสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ ให้นำแผนการคลังระยะปานกลางมาประกอบการพิจารณาด้วย

๔. นำข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีที่ผ่านมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณด้วย

๕. ทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายการให้บริการ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ของหน่วยรับงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีงบประมาณ และโครงสร้างแผนงาน (แผนงานบุคลากรภาครัฐ แผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์ และแผนงานบูรณาการ) ตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

๖. ให้อื่นคำขอตังงบประมาณตามความจำเป็น ความพร้อม ความสามารถในการใช้จ่ายและก่อนนี้ผูกพันภายในปีงบประมาณ^๗

๗. กรณีรายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณใหม่ที่มีวงเงินตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป ให้อื่นคำขอตังงบประมาณเฉพาะรายการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการไว้แล้วเท่านั้น^๘

๘. ให้พิจารณานำเงินนอกงบประมาณที่มีอยู่มาสมทบตามความเหมาะสม

๙. งบประมาณรายจ่ายบุคลากรของรัฐและสวัสดิการของบุคลากรของรัฐต้องขอตังเท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศที่ต้องการลดขนาดกำลังคนภาครัฐ

^๗ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๑๗.

^๘ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๒๖.

๑๐. งบประมาณในมิติ Area ให้พิจารณาเหตุผลความจำเป็นค้ำึงถึงหลักความเป็นธรรม และให้มีการกระจายงบประมาณอย่างเหมาะสม และระบุพื้นที่ดำเนินงานตั้งแต่การขอตั้งงบประมาณ

๑๑. ต้องจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม/โครงการ ตามความจำเป็นเร่งด่วน

๑๒. กรณีต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายก่อนดำเนินการจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนยื่นคำขอตั้งงบประมาณ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับผังเมือง ข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมถึงกรณีการขออนุญาตใช้พื้นที่จากหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การขออนุญาตก่อสร้างในพื้นที่ป่าไม้ หรือที่ราชพัสดุ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยรับงบประมาณแล้ว การจัดทำงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่างๆ สำนักงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณในฐานะที่เป็นกลไกของฝ่ายบริหาร จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณอย่างถูกต้องครบถ้วนในทุกมิติ ไม่มีการกระทำตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันแสดงให้เห็นถึงการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบก่อน ระหว่าง และหลังการใช้จ่าย โดยฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของเจ้าของเงิน ตามหลักการของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารภายใต้หลักนิติธรรมอย่างครบถ้วน

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยรับงบประมาณที่สามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงเช่นเดียวกับหน่วยรับงบประมาณอื่นๆ ซึ่งการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ดังนี้

๑. มีความพร้อมของคุณลักษณะเฉพาะ แบบบูรณาการ งบประมาณราคา พื้นที่ก่อสร้าง และสามารถดำเนินการทันภายในปีงบประมาณ

๒. จัดทำแผนแม่บทความต้องการเพื่อเสนอตั้งครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงแสดงรายงานครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วน

๓. จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณพร้อมกับการยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

๔. คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายมีความสอดคล้องเชื่อมโยงไปในทิศทางเดียวกับแผนพัฒนาภาค เมือง จังหวัด/กลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕. รายการที่เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นโครงการ/กิจกรรมที่อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และหรือเป็นภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

โดยในห้วงเวลาของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง จำนวน ๓๐๑ แห่ง) ยื่นคำขอตั้งงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวม/

ให้ความเห็นประกอบเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เสนอสำนักงบประมาณตามขั้นตอนต่อไป

สำหรับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ และเงื่อนไขเวลา การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือได้ว่าการจัดทำงบประมาณดังกล่าวเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่มีบุคคลหรือหน่วยงานใดที่จะกระทำตามอำเภอใจ หรือเป็นไปตามอำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ทุกหน่วยงานของภาครัฐที่จะต้องกระทำตามทีกฎหมายกำหนดไว้ทั้งสิ้น และเมื่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติในแต่ละปีงบประมาณเช่นเดียวกับหน่วยรับงบประมาณอื่นๆ ซึ่งก็ต้องถูกตรวจสอบและพิจารณาอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ในส่วนของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป อันจะนำไปสู่เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

การจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่และแผนพัฒนาพื้นที่

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่สำคัญอีกประการ คือ การจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่และแผนพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีองค์ประกอบและสาระสำคัญ ได้แก่

๑. แผนพัฒนาพื้นที่ ประกอบด้วย แผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค
๒. แผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยรับงบประมาณ อันถือได้ว่าเป็นแผนฯ ระดับ ๓ ที่จะต้องมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ
๓. การรับฟังความคิดเห็น อาทิ การสัมภาษณ์บุคคล การประชาพิจารณ์ การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือวิธีอื่นใดที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่มาจากความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริงจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ เกิดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่ประชาชนจะพึงได้รับ และมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามที่กฎหมายสูงสุดของประเทศกำหนดไว้

งบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

สำหรับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและยื่นคำขอต่อคณะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด^๙ เพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนัก

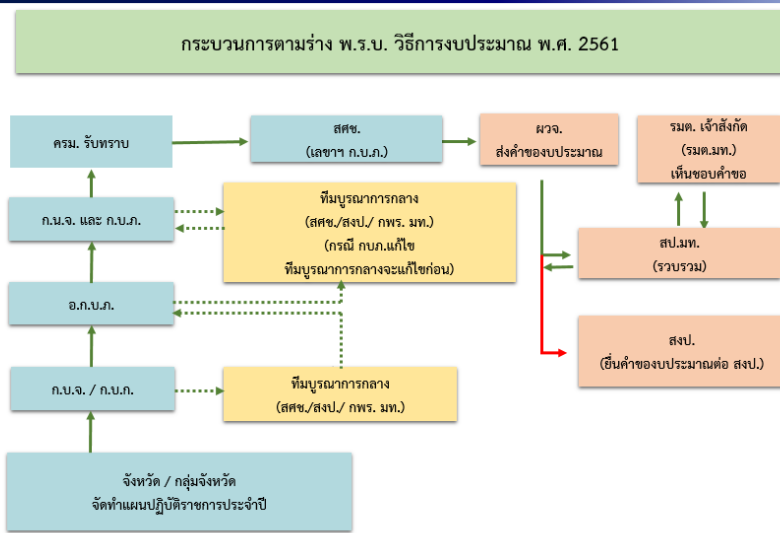
^๙ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๒๗.

งบประมาณตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด โดยการ จัดทำงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะมีความสัมพันธ์ของภารกิจกองจัดทำ งบประมาณเขตพื้นที่ สำนักงบประมาณ และจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนี้

แผนภาพ ภารกิจกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ สำนักงบประมาณ และจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

กระบวนการ	ระยะเวลา	ภารกิจ	การมีส่วนร่วมของประชาชน (Open Government)
1. การจัดการงบประมาณเชิงพื้นที่			
1.1 การทบทวนและวางแผน	ต.ค. - ธ.ค.	<ul style="list-style-type: none"> สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่ในมิติพื้นที่ ได้แก่ แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ เขตพื้นที่ท้องถิ่น ร่วมประชุมให้คำแนะนำและปฏิบัติภารกิจประจำปีจังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ อปท. ร่วมทบทวนแผน 5 ปี แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ทบทวนเป้าหมาย แนวทาง ตัวชี้วัดของแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่จังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ 	<ul style="list-style-type: none"> ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ มีผู้แทนภาคประชาชน ประชาสังคม เข้าร่วมประชุมพิจารณาแผน
1.2 การจัดทำข้อเสนองบประมาณ	ม.ค. - เม.ย.	<ul style="list-style-type: none"> วิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอของงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ อปท. พิจารณาเงินนอกงบประมาณ เงินรายได้หรือเงินสะสมของ อปท. ให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำงบประมาณพื้นที่ (จังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ อปท.) 	<ul style="list-style-type: none"> เผยแพร่คู่มือ หลักเกณฑ์ผ่านเว็บไซต์ ข้อเสนอฯ เป็นไปตามแผนที่ประชาชนมีส่วนร่วม
1.3 การรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่	พ.ค.	<ul style="list-style-type: none"> รับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. (ตาม รธน ม.77 วรรค 2) 	<ul style="list-style-type: none"> รับฟังความคิดเห็นของประชาชน
2. การอนุมัติงบประมาณ	มิ.ย. - ก.ย.	<ul style="list-style-type: none"> จัดเตรียมข้อมูลและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประกอบภารกิจตามงบประมาณของรัฐสภา 	<ul style="list-style-type: none"> มีผู้แทนประชาชน (ส.ส.) พิจารณาอนุมัติ งบ.
3. การบริหารงบประมาณ	ต.ค. - ก.ย.	<ul style="list-style-type: none"> เห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ จัดสรรงบประมาณให้หน่วยรับงบประมาณ อนุมัติโอน และ/หรือ เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของหน่วยงานในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ พิจารณาจัดสรรงบกลางรองนายกรัฐมนตรี ดำเนินการตามมาตรการและนโยบายเร่งด่วนของรัฐสภา (โครงการเงินกู้เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมฯ) 	<ul style="list-style-type: none"> เปิดเผยข้อมูลงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ เชื่อมโยง/บูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เช่น ระบบ GFMS และประชาชนได้อย่างไร
4. การติดตามและประเมินผล	ต.ค. - ก.ย.	<ul style="list-style-type: none"> ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ก่อน ระหว่าง และหลังการใช้จ่าย 	<ul style="list-style-type: none"> การร้องในที่ สอบถามความคิดเห็นและรับฟังเรื่องร้องเรียนและให้คำแนะนำ

ลักษณะการจัดทำงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด



โดยหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้

๑. เป็นโครงการ/กิจกรรมที่อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการรายงานประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการบริหารงาน

จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) และคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) หรือผ่านความเห็นชอบเบื้องต้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. มีความพร้อมของคุณลักษณะเฉพาะ แบบบูรณาการ ประมาณราคา และพื้นที่ก่อสร้าง

๓. เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐

๔. จะต้องไม่เป็นภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

๕. ไม่ซ้ำซ้อนกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเป้าหมายของหน่วยรับงบประมาณที่เสนอตั้งในแผนงานอื่นๆ

เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแล้วเป็นไปตามที่กฎหมายว่า ด้วยวิธีการงบประมาณกำหนด กรณีที่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ โดยตรง ในฐานะที่เป็นหน่วยรับงบประมาณประเภทหนึ่ง ซึ่งในการขอตั้งและจัดทำงบประมาณ รายจ่ายก็จะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักนิติธรรมและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดอย่างเคร่งครัด ไม่มีลักษณะของการ เลือกปฏิบัติให้แก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งในภาพรวมของการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีก็จะเสนองบประมาณรายจ่าย ของแต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติตามร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเช่นเดียวกับหน่วยรับงบประมาณอื่นๆ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานสถานะเงินนอกงบประมาณ

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของ หน่วยรับงบประมาณต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และ ให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณกำหนด ดังนี้

๑. ความหมายของเงินนอกงบประมาณ หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานรัฐ จัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือ กรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รวมถึงรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้

๒. หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยรับงบประมาณ ประกอบด้วย

๒.๑ จัดทำรายงานสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ส่งให้สำนัก งบประมาณพร้อมกับการยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๒ หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณจะต้องรับรองความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูล สถานะเงินนอกงบประมาณที่นำส่งสำนักงบประมาณ

๒.๓ การจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางได้ เช่น ความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท ผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๓. เว้นเวลาในการจัดทำรายงานให้เป็นไปตามปีงบประมาณ (ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม – ๓๐ กันยายน) โดยหน่วยรับงบประมาณที่ใช้ปีปฏิทินให้ปรับเป็นปีงบประมาณ สำหรับกรณีที่หน่วยรับงบประมาณไม่ได้ยื่นรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณภายในระยะเวลาที่กำหนด สำนักงบประมาณจะระบุรายชื่อหน่วยรับงบประมาณไว้ในเอกสารประกอบที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาพร้อมกับตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ตามที่เห็นสมควร

อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานสถานะเงินนอกงบประมาณดังกล่าวแล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะต้องเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะที่สำคัญ ได้แก่

๑. เอกสารประกอบที่เสนอต่อรัฐสภาต้องมีรายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณ และแผนการใช้จ่ายงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ^{๑๐}

๒. กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการเรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอสถานะเงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่กำหนด

๓. การขอขึ้นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ ให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

๔. กรณีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยไม่มีรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามที่เห็นสมควร

ดังนั้น จึงถือได้ว่า เงินนอกงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากเงินนอกงบประมาณจัดได้ว่าเป็นเงินแผ่นดินประเภทหนึ่งนอกจากเงินงบประมาณ ซึ่งหน่วยรับงบประมาณสามารถนำไปใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ต้องตรวจสอบถึงสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณตามหลักความครอบคลุมของงบประมาณ (Budget Coverage) อย่างเคร่งครัด เพื่อนำมาแบ่งเบาภาระของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ รวมถึงจะนำไปสู่การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผ่านกลไกและเครื่องมือของเอกสารประกอบที่จะต้องนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตรวจสอบก่อนอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ และการยึดถือในหลักการของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณนั้น ไม่มีการเลือกปฏิบัติที่จะกระทำต่อหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ซึ่งรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้รับรองความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณไว้ แต่อย่างไรก็ดี ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ความเคารพหลักนิติธรรมเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณดังกล่าว กล่าวคือ หน่วยรับงบประมาณตามรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดเช่นเดียวกับหน่วยรับงบประมาณอื่นๆ อันถือได้ว่าทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ไม่มีลักษณะของการกระทำตามอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ ตลอดจนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

^{๑๐} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๑๐ (๖)

ประจำปีจะต้องมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนทั้งในชั้นของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับการจัดหางบประมาณ

เมื่อพิจารณาหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการจัดหางบประมาณในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบ ที่แสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ เพื่อเสนอฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติภายในระยะเวลาที่กำหนดในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อจำกัดในการพิจารณา คือ จะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ แต่สามารถแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ ซึ่งรายจ่ายที่จะปรับลดหรือตัดทอนต้องไม่ใช่รายจ่ายในลักษณะของเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ และมีผลบังคับใช้แล้ว ฝ่ายบริหารก็ต้องใช้จ่ายตามแผนงบประมาณ รายการวัตถุประสงค์ วงเงิน และระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องยึดถือเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องไม่กระทำการในลักษณะให้ตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายงบประมาณ หรือให้ความเห็นชอบด้วยประการใดๆ ในชั้นของการบริหารงบประมาณด้วย

ดังนั้น จึงถือได้ว่าบทบาทของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวกับการงบประมาณมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน มีความโปร่งใส และถูกต้องตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติหรือกระทำโดยอำเภอใจของแต่ละฝ่ายได้ อันจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของทางราชการและประชาชนที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบกติกาของกฎหมาย และหลักนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศกำหนดไว้

บทสรุป

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะวิเคราะห์ว่า การจัดหางบประมาณของฝ่ายบริหารที่เสนอฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติงบประมาณรายจ่าย เพื่อนำไปใช้จ่ายและเบิกจ่ายในแต่ละปีงบประมาณนั้น มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่แสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ อย่างไร โดยแนวทางการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายบริหารภายใต้กลไกของสำนักงบประมาณ และหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้องจะเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบ โดยเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ทุกภาคส่วนจะต้องพึงปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศกำหนด อันสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าฝ่าย

บริหารหรือรัฐบาล มีหน้าที่จัดทำงบประมาณ และฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีหน้าที่อนุมัติงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารจัดทำและเสนอ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาตามวิธีการของงบประมาณ ข้อจำกัดและเงื่อนไขอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ แต่แปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ ซึ่งจะต้องไม่ใช่รายจ่ายประเภทเงินสงฆ์ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย รวมถึงฝ่าย นิติบัญญัติจะต้องไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักการและแนวคิดของหลักนิติธรรม บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ถือได้ว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณมีความสอดคล้องกับหลักการแบ่งเขตอำนาจการตรวจสอบอำนาจและถ่วงดุลอำนาจกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันจะนำไปสู่ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๔๓.

http://apptthca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=jud&year=๒๕๔๓&lawPath=cc_๒๓๒๔๘. สืบค้นเมื่อ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๔.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๒๗ ก (๑๙ เมษายน ๒๕๖๑).

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก (๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐).

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๓). มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๔๘๗ เรื่อง **แนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕**.