

บทที่ 3

การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2549 และบทบาทสำนักงบประมาณ

ด้วยเหตุที่ร่างงบประมาณแผ่นดินเป็นแผนบริหารที่สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหารที่จะจัดบริการสาธารณะทุกด้านเพื่อพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า การจัดทำแผนดังกล่าวหรือร่างงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยผ่านผู้แทนของประชาชนทางรัฐสภาให้ได้รับทราบและพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถนำเงินงบประมาณได้ใช้จ่ายได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการเพื่อประกันให้เกิดความถูกต้องและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐบาล สำหรับการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นปีที่รัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา และจะต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี (4 ปี) ให้กระทรวง ส่วนราชการฯ จัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมทั้งศึกษายบทบาทหน้าที่ของสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารตามกรอบของกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่หลักในการนำเสนอ และสนับสนุนการชี้แจงหลักการจัดทำงบประมาณในชั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการและแนวทางของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์หรือไม่อย่างไร

การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

1. ผู้รับผิดชอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดผู้รับผิดชอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1.1 สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักรับผิดชอบในนามคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 15 และในมาตรา 4 วรรคสามยังกำหนดปีงบประมาณไว้ว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

1.2 ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในมาตราต่างๆ คือ มาตรา 169 วรรคสอง กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา และมาตรา 179 กำหนดไว้ว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและเอกสารงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 14 มิถุนายน 2549 กรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเนื่องจากในระหว่างปีงบประมาณถ้ารัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดและมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ก็สามารถจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อขออนุมัติฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามกระบวนการและขั้นตอนเช่นเดียวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และเอกสารงบประมาณประกอบร่างพระราชบัญญัติฯ ที่นำเสนอรัฐสภา

2.1. ตามกรอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดลักษณะของงบประมาณประจำปีที่ต้องนำเสนอต่อรัฐสภาไว้ในมาตรา 8 ว่าด้วยงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา โดยปกติให้ประกอบด้วย

(1) กำแพงประกอบงบประมาณ แสดงฐานะนโยบายการคลังและการเงิน
สาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับงบประมาณการรายรับที่ขอตั้ง

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอ
กู้เพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.2 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและเอกสารงบประมาณใน
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สำนักงานงบประมาณได้มีการจัดทำเอกสารงบประมาณทั้งในภาพรวมและ
รายละเอียดต่างๆ ที่สำคัญของการจัดสรรงบประมาณโดยได้มีการแยกเพื่อจำแนกเอกสาร
งบประมาณกับเอกสารข้อมูลหรือรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย

2.2.1 เอกสารงบประมาณที่นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 8 ฉบับ
โดยสามารถเปรียบเทียบลักษณะงบประมาณที่ต้องนำเสนอตามกรอบของพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 กับลักษณะของเอกสารได้ที่นำเสนอต่อรัฐสภาในปีงบประมาณ
พ.ศ. 2549 ตารางได้ ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบลักษณะงบประมาณตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณฯ กับลักษณะเอกสารงบประมาณปี พ.ศ. 2549 ที่นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ตามพ.ร.บ. 2502 มาตรา 8	เอกสารงบประมาณปี พ.ศ. 2549
1. คำแถลงประกอบงบงบประมาณ	คำแถลงประกอบงบประมาณ ประกอบด้วย สาระสำคัญ อาทิ หลักการ เหตุผล ภาวะ เศรษฐกิจทั่วไป ฐานะนโยบายการคลังและ การเงิน สาระสำคัญงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ และการจัดสรร งบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตาม นโยบายที่สำคัญของรัฐบาล เป็นต้น

ตามพ.ร.บ. 2502 มาตรา 8	เอกสารงบประมาณปี พ.ศ. 2549
2.รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ	เอกสารฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ (ปกสีคาดส้ม) แสดงข้อมูล 2 ตอน ได้แก่ตอนที่ 1 จำแนกประเภทรายรับ ตอนที่ 2 จำแนกประเภทรายจ่ายเป็นรายกระทรวง ส่วนราชการฯ
3. คำอธิบายเกี่ยวกับงบประมาณการรายรับที่ขอตั้ง	เอกสารฉบับที่ 2 ประมาณรายรับ (ปกสีคาดเขียว) แสดงข้อมูล 5 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 งบประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณส่วนที่ 2 งบประมาณการรายรับ จำแนกตามงบรายได้ และประเภทรายจ่าย ส่วนที่ 3 งบประมาณการรายได้จำแนกตามหน่วยงานส่วนที่ 4 คำชี้แจงประมาณการรายได้ ส่วนที่ 5 สถิติการจัดเก็บรายได้จริงเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้
4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณที่ขอตั้ง	เอกสารฉบับที่ 3 มี 2 ภาค ภาคที่ 1 แสดงข้อมูลระดับกระทรวง ภาคที่ 2 แสดงข้อมูลระดับหน่วยงาน เอกสารฉบับที่ 4 จำแนกตามโครงสร้างแผนงบประมาณ (ปกสีคาดเหลือง)
5. รายงานการเงินของรัฐวิสาหกิจ 6. คำอธิบายหนี้ของรัฐบาล 7. การรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ	เอกสารฉบับที่ 5 รายงานการคลัง (ปกสีคาดม่วง) แสดงรายละเอียด 4 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 รายงานการคลังทั่วไป ตอนที่ 2 เงินและทรัพย์สินช่วยราชการ ตอนที่ 3 ความช่วยเหลือราชการ ตอนที่ 4 สถานภาพ รัฐวิสาหกิจ และตอนที่ 5 สถานภาพ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนหมุนเวียน

พ.ร.บ. 2502 มาตรา 8	เอกสารงบประมาณปี 2549
8. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี แสดงข้อมูล อาทิ หลักการ เหตุผล ตัวเลข งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกเป็นรายมาตราของกระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ระดับย่อยลงมา คือ ระดับแผนงบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการฯ

2.2.2 เอกสารข้อมูลหรือรายงานจำนวน 3 ฉบับ ไม่ใช่เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นใหม่แต่เป็นเอกสารที่มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2548 เพียงแต่สำนักงานงบประมาณแยกจำแนกให้เห็นว่าไม่ใช่เอกสารที่ต้องจัดทำตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติงบประมาณการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งได้แก่

(1) เอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับภาษาไทย) เป็นการประมวลเพื่อสรุปภาพรวมของเอกสารงบประมาณที่มีจำนวนหลายเล่มซึ่งมีรายละเอียดจำนวนมากมาแสดงไว้เล่มเดียว อาทิ ภาพรวมของสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณการรายรับจำแนกเป็นรายได้และเงินกู้ งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ จำแนกตามกระทรวงและหน่วยงาน งบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการคลังของรัฐบาล หนี้สาธารณะ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินและทรัพย์สินช่วยราชการ เป็นต้น

(2) แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ มีจำนวน 15 แผน (ปกสีถาดน้ำเงิน) เพื่อรายงานการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในมิติของแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ เพื่อแสดงให้เห็นภารกิจของส่วนราชการฯ ต่างๆ ที่มีการดำเนินงานในลักษณะการทำงานร่วมกัน (Integrated)

(3) งบประมาณจำแนกเป็นรายจังหวัด (ปกสีเขียวอ่อน) เพื่อแสดงการจัดสรรงบประมาณเฉพาะที่เป็นรายการก่อสร้าง 4 ประเภท ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาสังคมและชุมชน แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระดับรายการและสถานที่ดำเนินงานในแต่ละจังหวัด เอกสารฉบับนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกให้ความสนใจกันมาก

กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของฝ่ายนิติบัญญัติ

การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกระบวนการพิจารณาเพื่อตราพระราชบัญญัติของรัฐบาลที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดังนี้

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2549 ของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นการพิจารณาตามลำดับที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 104 และข้อ 105 โดยกระทำเป็น 3 วาระ สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2548 ในวาระที่ 1 (ขั้นรับหลักการ) และในวาระที่ 2 (ขั้นพิจารณารายละเอียดการแปรญัตติ) และวาระที่ 3 (ขั้นลงมติเห็นชอบ) ในวันที่ 1 กันยายน 2548 ซึ่งจะโดยสรุปดังนี้

1.1 ในวาระที่ 1 เป็นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในภาพรวม เพื่อลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาจะเริ่มขึ้นโดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กล่าวคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี การแถลงจะมีกรอบหัวข้อเหมือนกันเช่นทุกปีที่ผ่านมา แต่สาระสำคัญในรายละเอียดจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับนโยบายงบประมาณ โครงสร้างงบประมาณและเนื้อหาในรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 หัวข้อคำแถลงจะประกอบด้วย (1) หลักการและเหตุผลของการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นจำนวนไม่เกิน 1,360,000 ล้านบาท เพื่อให้ส่วนราชการฯ ได้มีงบประมาณสำหรับใช้เป็นหลักในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมาย (2) ภาวะเศรษฐกิจทั่วไป ฐานะและนโยบายการคลัง การเงิน (3) สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ นายกรัฐมนตรีจะใช้เวลาประมาณ 50 นาที ต่อจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายคนแรกจะเป็นผู้นำฝ่ายค้านตามเป็นธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติกันมา และต่อด้วยการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ที่แสดงความคิดเห็นหรือตั้งข้อสังเกตในภาพรวมมากกว่าการลงรายละเอียด เนื่องจากวาระนี้เป็นการพิจารณาเพื่อรับหลักการหรือไม่รับเท่านั้น สำหรับประเด็นหลักๆ ที่มีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่ที่สำคัญๆ พอจะสรุปได้ ดังนี้

- (1) ความเหมาะสมของขนาดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (2) ชีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล
- (3) การตั้งงบประมาณเพื่อทำตามนโยบายจะส่งผลกระทบต่อภาระผูกพันงบประมาณ
- (4) ผลกระทบที่อาจเกิดจากการกู้เงินของรัฐบาล
- (5) ความเหมาะสมของอัตราการเพิ่มหรือลด และสัดส่วนระหว่างรายจ่ายประจำกับรายจ่ายลงทุนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น

(7) การจัดสรรงบประมาณในลักษณะเป็นยอดวงเงินรวม(Lump Sum) หรือที่เรียกว่าวงปี คือไม่มีการแสดงรายละเอียดไว้ในเอกสารงบประมาณ

(8) ความเหมาะสมของสัดส่วนและจำนวนเงินที่จัดงบประมาณไว้ในงบกลาง

(9) ผลการเบิกจ่ายและผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณในปีที่ผ่านมา เป็นต้น

การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการตอบชี้แจงของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตามจำนวนสมาชิกที่ได้ตกลงกันไว้จนแล้วเสร็จ ต่อจากนั้นจะมีผู้เสนอให้ปิดการอภิปราย ประธานสภาจะปิดการอภิปรายและขอมติจากที่ประชุมเพื่อรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ตามข้อบังคับการประชุมข้อ 107 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2

สำหรับในขั้นตอนนี้บทบาทหน้าที่ของสำนักงบประมาณไม่มีบทบาทในการเข้าไปถึงชี้แจงในประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่การปฏิบัติหน้าที่เป็นเพียงภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในฐานะเป็นหน่วยงานกลางเจ้าของร่างร่วมกับกระทรวงการคลังโดยจะทำหน้าที่ในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งสนับสนุนรายละเอียดข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆสำหรับชี้แจงตอบข้อซักถามในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดระยะเวลาการประชุม

1.2 ในวาระที่ 2 จะกระทำเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 189 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา และตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรพ.ศ. 2544 ข้อ 81 ได้กำหนดว่า การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้เลือกตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ

ส่วนจำนวนกรรมการไม่ได้มีการกำหนดไว้จึงขึ้นอยู่กับการเสนอของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปกติจะมีการตกลงกันระหว่างผู้ประสานงานฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายรัฐบาลและวิปฝ่ายค้าน) ก่อนที่จะมีการเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดเวลาการแปรญัตติไว้ 30 วัน สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 64 คน คิดเป็นสัดส่วนกรรมการฝ่ายรัฐบาลจำนวน 16 คน กรรมการจากพรรคการเมืองต่างๆ จำนวน 48 คน

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 180 กำหนดกรอบไว้ว่าจะพิจารณาโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการมิได้แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน ดังนี้ คือ (1) เงินส่งใช้คืนเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วเสร็จ จึงได้จัดทำเป็นรายงานเสนอผลการพิจารณาต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลการพิจารณาส่วนใหญ่ คือ การปรับลดงบประมาณ การเพิ่มงบประมาณตามรายการที่คณะรัฐมนตรีเสนอ การเปลี่ยนแปลงรายการ และการตั้งข้อสังเกต เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยเริ่มต้นจากชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ ต่อด้วยพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่มีการสงวนความเห็นไว้หรือที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอสงวนคำแปรญัตติไว้เท่านั้น ทั้งนี้เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น โดยจะมีการลงมติที่ละมาตราจนครบทุกมาตราตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ต่อจากนั้นที่ประชุมสภาพิจารณาทั้งฉบับของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ก็เป็นการจบการพิจารณาในวาระที่ 2 จากนั้นประธานสภาจะให้ที่ประชุมพิจารณาต่อในวาระที่ 3

1.3 ในวาระที่ 3 เป็นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ เท่านั้นโดยไม่มีการอภิปราย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว ในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญจะมีบันทึกข้อสังเกตไว้เพื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาข้อสังเกตต่อไปและลงมติเห็นชอบกับข้อสังเกตดังกล่าว ประธานสภาจะแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและนำไปปฏิบัติต่อไป ก็เป็นการจบการพิจารณาในวาระที่ 3 จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของวุฒิสภา

การพิจารณาของวุฒิสภาจะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคสาม กำหนดไว้ว่าวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 จึงกำหนดไว้เป็นพิเศษว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วให้วุฒิสภاتั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนดเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้น จะเห็นว่าคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภาเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นการตั้งขึ้นเกือบพร้อมๆ กับการตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ทั้งสองชุดจะพิจารณาคู่ขนานกันไปตลอด และเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎรให้ประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นไปยังคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณพิจารณาศึกษาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการฯ นี้จะเป็นการเสนอแนะให้ความเห็นโดยการตั้งเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับความเหมาะสมในด้านต่างๆ เท่านั้น เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพระกอบการพิจารณาจะไม่มีมีการแปรญัตติ ไม่มีสิทธิที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรายการใดได้ หลักการนี้รวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบของวุฒิสภาด้วย เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมการฯ ให้บรรจระบุเบียบวาระการประชุมเป็นการด่วน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณวุฒิสภาพิจารณาและลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้ยับยั้งพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นมาจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง

พระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ โดยสามารถ
สรุปกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ ตามรูปที่ 2

การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของสภาผู้แทนราษฎร

1. เอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ จะใช้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและเอกสารงบประมาณจากที่สำนักงานงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำและนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 เป็นหลักในการพิจารณา เอกสารฉบับนี้ มีจำนวน 11 เล่ม ที่มีการแสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง / ส่วนราชการ / รัฐวิสาหกิจ / หน่วยงาน ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อการบริหารงบประมาณด้วย รวมทั้งเอกสารข้อมูลอื่นๆ ที่ส่วนราชการ / รัฐวิสาหกิจ / หน่วยงาน จัดทำเพิ่มเติมตามมติคณะกรรมการวิสามัญฯ ประกอบการพิจารณา นอกเหนือจากเอกสารดังกล่าวแล้ว สำนักงานงบประมาณยังได้จัดทำข้อมูลและเอกสารเพิ่มเติมสำหรับการพิจารณา เช่น แนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ มาตรฐานราคาครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง มาตรฐานค่าใช้จ่ายต่อหน่วยงาน (Unit Cost) เป็นต้น

2. ผู้รับผิดชอบในการชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ และเจ้าหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการวิสามัญฯ

ผู้รับผิดชอบในการชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ จะเป็น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงาน และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในฐานะผู้ซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นตลอดการประชุมสำหรับหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้แทนส่วนราชการฯ ที่คณะกรรมการวิสามัญฯ มีมติให้เข้าร่วมรับฟังการประชุมเพื่อสนับสนุนรายละเอียดข้อมูลต่างๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกรมบัญชีกลาง เข้าร่วมฟังตลอดการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญฯ สำหรับผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในฐานะผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ตามแนวทางที่ปฏิบัติมาจะมอบหมายให้รองผู้อำนวยการ

สำนักงบประมาณ ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักต่างๆ ตอบข้อซักถาม และเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณที่รับผิดชอบงบประมาณของส่วนราชการฯ นั้น และผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสนับสนุนรายละเอียดข้อมูลเพื่อประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการการวิสามัญฯ ตลอดระยะเวลาของการประชุม

การประชุมของคณะกรรมการการวิสามัญฯ จะมีเจ้าหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการการวิสามัญฯ ประกอบด้วย

(1) ผู้อำนวยการกลุ่มงานสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการการวิสามัญฯ ตามข้อ บังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 109

(2) เจ้าหน้าที่กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่รับผิดชอบงานประชุมและกิจการต่างๆ ของคณะกรรมการได้แก่ งานด้านธุรการในการประชุมของคณะกรรมการ จัดเตรียมห้องประชุม และเอกสารประกอบการพิจารณา งานด้านเลขานุการในที่ประชุม ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมติของคณะกรรมการ จัดทำบันทึกการประชุม ออกหนังสือยืนยันมติ หนังสือนัดประชุม หนังสือติดต่อราชการต่างๆ และอำนวยความสะดวกในการประชุม เป็นต้น

(3) ผู้อำนวยการกลุ่มและเจ้าหน้าที่ส่วนการงบประมาณ สำนักนโยบายและแผนงบประมาณของสำนักงบประมาณ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญฯ เช่น ประสานงานกับส่วนราชการ เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ และสนับสนุนข้อมูลให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยงานกลางและในฐานะที่เป็นรองประธานและเลขานุการคณะกรรมการฯ การปฏิบัติหน้าที่นี้เป็นการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบตามการแบ่งส่วนภายในของสำนักงบประมาณและตามที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะมีบัญชา

3. แนวทางและวิธีการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของคณะกรรมการการวิสามัญฯ มีลำดับ ดังนี้

3.1 การเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ ในคณะกรรมการการวิสามัญฯ โดยมีประธาน 1 คน รองประธาน 12 คน เลขานุการ 1 คน ผู้ช่วยเลขานุการ 8 คน และโฆษก 15 คน โดยธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมานานหลายปี ตำแหน่งประธานจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รองประธานจะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง กรรมการการวิสามัญฯ ที่เป็นตัวแทนพรรคการเมือง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นต้น ส่วนเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการจะเป็นรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

3.2 การกำหนดตารางการประชุม กำหนดลำดับการพิจารณาเป็นกระทรวงภายใต้กลุ่มภารกิจ ดังนี้ กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงพลังงาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงคมนาคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง ประกอบด้วย กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กลุ่มภารกิจด้านสังคม ประกอบด้วย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกลุ่มภารกิจด้านบริหาร ประกอบด้วย งบกลาง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3.3 การกำหนดแนวทางการชี้แจงของกระทรวง ส่วนราชการฯ โดยให้ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้าส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นผู้ชี้แจง โดยนำเสนอภาพรวม (Presentation) โดย Power Point ประมาณ 5-8 นาที ในระดับกระทรวงเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ เป้าหมายการให้บริการกระทรวง และตัวชี้วัดความสำเร็จ งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ต้องตั้ง ผลการดำเนินงานที่สำคัญในปีที่ผ่านมา ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข ตลอดจนแผนการดำเนินงานและผลที่คาดว่าจะได้รับ สำหรับระดับส่วนราชการฯ อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นผู้นำเสนอข้อมูลรายงาน (Presentation) โดย Power Point ไม่เกิน 5 นาที เกี่ยวกับวิสัยทัศน์ ผลผลิตของหน่วยงาน และตัวชี้วัดความสำเร็จ ผลการดำเนินงานที่สำคัญในปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข แผนการดำเนินงานและผลที่คาดว่าจะได้รับ เป็นต้น สำหรับรัฐวิสาหกิจให้ จัดเตรียมเช่นเดียวกับส่วนราชการฯ และให้จัดข้อมูลเพิ่มเติม เช่น แผนการใช้งบลงทุน(เงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ) การใช้จ่ายเงินของงบประมาณย้อนหลัง 3 ปี ผลการดำเนินงานแต่ละปี งบการเงินของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้แล้วยังให้ส่วนราชการฯ จัดทำข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย เช่น ผลการอนุมัติงวด รายจ่ายจริงของปีที่ผ่านมา ยอดงบประมาณคงเหลือพร้อมเหตุผลที่ขอเงินงบประมาณ สรุปแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของปีที่เสนอขอตั้งงบประมาณในระดับผลิตและกิจกรรมพร้อมระบุตัวชี้วัดของผลผลิต รายการภาระผูกพัน รายละเอียดงบประมาณทุกรายการให้แสดงรายละเอียดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างและสถานที่ดำเนินการ ครุภัณฑ์ที่มีราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาทและค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่มีราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 10 ล้านบาท งบเงินอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณ ค่าจ้างที่ปรึกษาให้ระบุชื่อรายการ/โครงการแสดงรายละเอียดพร้อม

จำนวนงบประมาณ ตลอดจนเหตุผลความจำเป็นในการจ้าง สรุปรายชื่อโครงการวิจัย รายการสัมมนาและฝึกอบรมทั้งในและต่างประเทศโดยจำแนกหลักสูตร จำนวนครั้ง จำนวนผู้เข้าร่วมสัมมนาและฝึกอบรม และค่าใช้จ่าย รายละเอียดค่าใช้จ่ายในการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ให้แสดงประเภทวิธีการดำเนินงาน เหตุผลความจำเป็นและผลที่ได้รับ โครงการ/รายการที่ได้รับเงินกู้ให้จัดข้อมูลแหล่งที่มาของเงินกู้ ระยะเวลาการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ เป้าหมายของโครงการ ตลอดจนค่าใช้จ่ายและแผนการดำเนินงานจำแนกเป็นเงินกู้และเงินบาทสมทบ รายการแสดงรายละเอียดแหล่งที่มาเงินงบประมาณ เป็นต้น ข้อมูลทั้งหลายให้จัดทำเป็นเอกสารตามแบบฟอร์มที่กำหนดพร้อม CD/Diskette บันทึกข้อมูลส่งล่วงหน้านำเสนอให้คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ก่อนถึงวาระการพิจารณาของส่วนราชการนั้น (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 1 วันศุกร์ที่ 1 กรกฎาคม 2548) การจัดทำข้อเสนอทั้งหลายที่กล่าวข้างต้น

สำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้จัดทำโดยใช้ฐานข้อมูลปีที่ผ่านมา มาปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์

3.4 การชักซ้อมความเข้าใจกับคณะกรรมการวิสามัญฯ สำนักงานงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะชี้แจงเพื่อชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณางบประมาณก่อนที่คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ จะเริ่มวาระพิจารณาในรายละเอียดงบประมาณของกระทรวง ส่วนราชการฯ ซึ่งเป็นธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติในปีที่ผ่านมา

3.5 การพิจารณาในรายละเอียดงบประมาณของแต่ละกระทรวง ส่วนราชการฯ ซึ่งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ตายตัวในการซักถาม โดยจะพิจารณาไปตามลำดับของวาระที่กำหนด ปลัดหรือหัวหน้าส่วนราชการจะนำเสนอสรุปสาระสำคัญในภาพรวมของกระทรวง และส่วนราชการฯ โดยใช้เวลาประมาณ 5-10 นาที เมื่อจบการนำเสนอประธานจะให้กรรมการอภิปรายซักถามในภาพรวมๆ ปลัดหรืออธิบดีจะตอบชี้แจงข้อซักถามโดยสลับกับการอภิปรายของกรรมการวิชาการวิสามัญฯ จนเป็นที่พอใจแล้วจึงจบการอภิปรายในภาพรวมซึ่งช่วงนี้จะเรียกกันว่า “สนทนาธรรม” ต่อจากนั้นเริ่มพิจารณาในรายละเอียดหรือที่เรียกกันในห้องประชุมว่า “เข้าเนื้องาน” โดยประธานจะเชิญให้เลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ (รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ) จะเป็นผู้อ่านจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นของส่วนราชการฯ และงบประมาณของแต่ละแผนงบประมาณ รวมทั้งขอการปรับลดงบประมาณของส่วนราชการฯ ด้วยถ้ามี ต่อจากนั้นกรรมการจะอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและลงในรายละเอียดโดยใช้เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นหลักในการพิจารณาประกอบกับเอกสารที่กระทรวง ส่วนราชการฯ ที่จัดทำมาเสนอเพิ่มเติมตามมติของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ เลขานุการคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่กอง

กรรมการกิจการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประสานงานกับเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ เพื่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการฯ ในการจัดเตรียมเพื่อนำมาส่งคณะกรรมการการวิสามัญฯ เป็นการล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันก่อนจะเริ่มการพิจารณาของส่วนราชการฯ นั้นๆ การซักถามในขั้นนี้มักจะเป็นประเด็นปัญหาที่กรรมการการวิสามัญฯ แต่ละคนไปรับทราบปัญหา มาหรือกรรมการการวิสามัญฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ไปพบปัญหาคด้วยตนเองหรือจากที่ชาวบ้านในพื้นที่เขตที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิก และหากส่วนราชการฯใดเป็นที่สนใจของกรรมการการวิสามัญฯ หรือกำลังเป็นข่าวในสื่อสาธารณะ การอภิปรายจะเป็นไปอย่างกว้างขวาง และลงในรายละเอียด ผู้ที่ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมจะเชิญให้ส่วนราชการฯ ชี้แจงตอบข้อซักถามสลับกับการซักถามของกรรมการคนอื่น ๆ บ่อยครั้งกรรมการการวิสามัญฯ จะซักถามสำนักงานงบประมาณเพื่อขอให้ชี้แจงในรายละเอียดข้อมูลเพิ่มเติม หรือหลักเกณฑ์ในการจัดสรรหรือไม่จัดสรรงบประมาณในเรื่องที่กรรมการการวิสามัญฯ สนใจ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ หรือผู้ที่ผู้อำนวยการฯ มอบหมาย เช่น รองผู้อำนวยการฯ ที่ปรึกษาผู้อำนวยการฯ ผู้อำนวยการสำนักงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบตอบคำถามชี้แจง โดยมีเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่รับผิดชอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้สนับสนุนรายละเอียดข้อมูลประกอบ ซึ่งตลอดการประชุมจะมีต้องมีผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณเข้าร่วมประชุม เพื่อตอบข้อซักถาม กรณีที่ส่วนราชการฯ หรือสำนักงานงบประมาณไม่สามารถตอบคำถามเพื่อชี้แจงให้เกิดความกระจ่างได้ ถ้ากรรมการยังคิดใจในบางประเด็นหรือบางรายการก็มีสิทธิที่จะแขวนรายการนั้นไว้ และให้ส่วนราชการนั้นจัดทำข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมมานำเสนอใหม่ การแขวนหรือที่เรียกกันว่าเป็นรายการค้างการพิจารณา ซึ่งหมายถึงจะต้องนำรายการที่แขวนไว้กลับมาให้คณะกรรมการการวิสามัญฯ พิจารณาใหม่อีกครั้ง โดยฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการวิสามัญฯ จะรวบรวมรายการแขวนหรือรายการที่ค้างการพิจารณาไว้ทั้งหมดนำมาเสนอให้คณะกรรมการการวิสามัญฯ พิจารณาอีกครั้งภายหลังจากการพิจารณารายละเอียดงบประมาณของทุกส่วนราชการฯ แล้วเสร็จและหากกรรมการไม่คิดใจแล้ว ก็จะขอถอนรายการที่แขวนไว้และถ้ายังคิดใจก็จะขอปรับลดงบประมาณรายการนั้นแต่ต้องเป็นไปตามมติคณะกรรมการเสียงส่วนใหญ่ แต่ถ้ามติเสียงส่วนใหญ่ไม่ให้ปรับลดงบประมาณนั้นๆ กรรมการการวิสามัญฯ ผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะขอสงวนความเห็นในการตัดรายการนั้นๆ เป็นจำนวนเงินหรือเป็นกึ่งเปอร์เซ็นต์ของงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อจะขอสิทธิไปอภิปรายในที่ประชุม

สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 ต่อไป นอกจากนี้หากคณะกรรมการการวิสามัญฯ เสียงส่วนใหญ่มีมติเห็นว่ายังมีบางรายการที่ส่วนราชการฯ ตั้งงบประมาณไม่เหมาะสมหรือเกินความจำเป็นก็มีสิทธิปรับลดงบประมาณรายการนั้นๆ

3.6 การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ และคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานช่วยเหลือคณะกรรมการวิสามัญฯ ตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อที่ 87 ให้อำนาจคณะกรรมการวิสามัญฯ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานฯ เพื่อช่วยคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาในบางเรื่อง บางประเด็น และนำผลการพิจารณานำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ จำนวน 5 คณะ และคณะทำงาน 1 คณะ และแต่ละคณะฯ ได้พิจารณารายละเอียดโดยนำผลการพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ สรุปผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ สามารถปรับได้ จำนวนทั้งสิ้น 18,971.8 ล้านบาท ดังนี้

(1) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านสิ่งก่อสร้าง พิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้จำนวน 4,094.5 ล้านบาท

(2) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณตามแผนการบริหารจัดการน้ำ อย่างเป็นระบบ พิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้จำนวน 1,423 ล้านบาท

(3) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณด้านการฝึกอบรมสัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ พิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้จำนวน 356.7 ล้านบาท

(4) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) พิจารณาปรับลดงบประมาณได้จำนวน 973 ล้านบาท

(5) คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาปรับลดงบประมาณได้จำนวน 12,124.6 ล้านบาท

(6) คณะทำงานพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ

3.7 การพิจารณารายการเพิ่มงบประมาณก่อนที่คณะกรรมการวิสามัญฯ จะพิจารณารายการเพิ่มงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ซึ่งเป็นกระบวนการของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการพิจารณางบประมาณในชั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ จะมีการพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการฯ ลงบางส่วน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่กำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) เงินสงเคราะห์คนพิการ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่าย ตามกฎหมาย.... ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติตามที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงขอเสนอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้คงวงเงินงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการในวาระที่ 1

สำหรับกระบวนการนี้จะเริ่มต้นโดยสำนักงานงบประมาณเป็นผู้จัดทำข้อเสนอแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อให้ส่วนราชการฯ เสนอคำของบประมาณเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่เสนอในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่สภาผู้แทนให้ความเห็นชอบในวาระที่ 1 โดยที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดต้องให้ความเห็นชอบตามหลักเกณฑ์แนวทางที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาและรวบรวมรายละเอียดการเพิ่มงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้สำนักงานงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ โดยการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ จะต้องพิจารณาคัดเลือกจากรายการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้อยู่ภายในวงเงินที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้ สำหรับหลักเกณฑ์ในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ คือ เป็นรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล โดยมีหลักเกณฑ์ว่าควรเป็นรายการที่มีการใช้จ่ายในลักษณะที่เป็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นรายจ่ายลงทุนที่ก่อให้เกิดผลในการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นรายจ่ายลงทุนหรือรายจ่ายประจำที่สำคัญตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ ไม่ทำให้เกิดภาระรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้น ไม่ผูกพันงบประมาณปีต่อไป รวมทั้งเป็นรายการที่เคยเสนอขอตั้งงบประมาณมาแล้วในปีงบประมาณที่ผ่านมาแต่ไม่ได้รับการจัดสรรซึ่งเป็นโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาลและเป็นรายการที่มีความพร้อมที่จะดำเนินการได้ทันทีซึ่งการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นนี้จะมีจำนวนมาก สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ส่วนราชการฯ เสนอขอเพิ่มจำนวนทั้งสิ้น 170,567.7 ล้านบาท สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดทำข้อเสนอในวงเงิน 74,235.3 ล้านบาท เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติให้สำนักงานงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาให้เท่ากับวงเงินที่ปรับลดได้คือ จำนวน 20,351.3 ล้านบาท

สำหรับแนวทางการพิจารณารายการเพิ่มและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของส่วนราชการฯ ในชั้นคณะกรรมการฯ สำนักงานงบประมาณได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พร้อมทำหน้าที่ชี้แจงแต่ละกระทรวง ส่วนราชการฯ รายการและจำนวนเงินที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และชี้แจงรายการที่กระทรวง ส่วนราชการฯ เสนอขอเพิ่มแต่ไม่ได้รับการจัดสรร ซึ่งในขั้นตอนนี้ตามธรรมเนียมปฏิบัติส่วนราชการฯ ไม่ต้องเข้ามาชี้แจงในคณะกรรมการวิสามัญฯ เหมือนเช่นการเสนองบประมาณปกติ การพิจารณารายการเพิ่มใน

ขั้นนี้ที่ปฏิบัติในอดีตมาก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 นอกจากคณะกรรมการวิสามัญจะพิจารณาคัดเลือกรายการเพิ่มจากข้อเสนอรายการเพิ่มงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วยังสามารถพิจารณาคัดเลือกรายการนอกเหนือจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบได้ ซึ่งเป็นรายการที่ส่วนราชการฯ เสนอคำขอต่อประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ โดยจะมีการกันวงเงินงบประมาณไว้ส่วนหนึ่งให้กับรายการค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัดและกรุงเทพมหานคร หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “งบส.ส.” แต่แนวทางดังกล่าวเช่นที่เคยปฏิบัติกันมาใช้ได้จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 เท่านั้น เนื่องจากตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ได้มีข้อห้ามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรค 4 ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการฯ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายกระทำมิได้ ดังนั้น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 จึงเป็นปีแรกที่ต้องปฏิบัติตามกรอบของรัฐธรรมนูญ

3.8 การตั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ เกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

การตั้งข้อสังเกต ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 88 กำหนดไว้ว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ การหากเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติให้บันทึกข้อสังเกตไว้ในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อเสนอให้สภาพิจารณาและให้แจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป การตั้งข้อสังเกตโดยส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นปัญหาที่พบจากการพิจารณาหรือเป็นที่สนใจของสาธารณะชน แม้ว่าข้อสังเกตจะไม่มีผลบังคับใช้เชิงกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามแต่ฝ่ายบริหารกำชับให้ส่วนราชการฯ ต้องรับไปพิจารณาทบทวนการดำเนินงานต่อไป สำหรับข้อสังเกตปีงบประมาณ พ.ศ.2549 ที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ พอจะสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548, น. 765-766)

(1) การจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้มีการจัดทำให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยข้อเท็จจริงพบว่า มีหลายหน่วยงานยังกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายการให้บริการ ตัวชี้วัด ไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแต่ละเรื่องหลายครั้งหลายขั้นตอน แต่ไม่ได้มีการปรับปรุงตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการติดตามประเมินผลความสำเร็จ

ของงาน ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสม ชัดเจน เชื่อถือได้ รวมทั้งมีความเชื่อมโยงในการวางแผนดำเนินงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้มีการบูรณาการการใช้งบประมาณของกระทรวงต่างๆ ตั้งแต่ต้นน้ำสู่ปลายน้ำ มีแผนงานที่สามารถส่งต่อเพื่อให้หน่วยงานอื่นให้การสนับสนุนได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องให้มีการแปลงแผนนโยบายรัฐบาลสู่แผนปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีการวางแผนการติดตามประเมินผลสำเร็จการดำเนินงานตามกลยุทธ์หลัก เพื่อให้การใช้งบประมาณแผ่นดินมีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

(2) การเบิกจ่ายงบประมาณปี 2548 ของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะงบลงทุนมีการเบิกจ่ายล่าช้า ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม รัฐควรดำเนินการตามมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายอย่างต่อเนื่อง และดำเนินการแก้ไขปัญหาคอขวดที่เกิดจากระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) โดยฝึกอบรมเพิ่มทักษะความรู้ความสามารถของบุคลากรส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีความสามารถในการใช้ระบบดังกล่าวได้อย่างคล่องตัวเพิ่มจุดให้บริการการขอรับการจัดสรรงบประมาณ (Terminals) ให้เพียงพอ

(3) ในกรณีที่มีการปรับลดงบประมาณในรายการสิ่งก่อสร้างและโครงการพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ และอาคารเรียน เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณที่เสนอมานั้น มีการกระจุกตัว ไม่กระจายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติขอเพิ่มรายการในลักษณะยอดรวมของวงเงินตามโครงการนั้น คณะรัฐมนตรีควรกำกับดูแลให้หน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาจัดสรร โดยนำเกณฑ์ความต้องการของประชาชน ความขาดแคลน จำนวนประชากร และความพร้อมในการดำเนินงานมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้การจัดสรรมีการกระจายอย่างทั่วถึง โปร่งใส และเป็นธรรม

3.9 การกำหนดกรรมสิทธิ์วิสามัญฯ ผู้ที่จะทำหน้าที่ชี้แจงตอบข้อซักถามการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2

ส่วนใหญ่จะกำหนดรายชื่อกรรมสิทธิ์วิสามัญฯ ผู้ที่จะชี้แจงตอบการอภิปรายแต่ละมาตรา โดยคณะกรรมสิทธิ์วิสามัญฯ จะมอบให้เลขานุการฯ พิจารณาจากผู้ที่ได้อภิปราย ซักถามมากที่สุดระหว่างการพิจารณารายละเอียดของกระทรวง ส่วนราชการฯ นั้นๆ และผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีของกระทรวงนั้นๆ โดยที่สำนักงบประมาณจะจัดทำรายละเอียดคำชี้แจงเป็นรายกระทรวง ส่วนราชการและรายการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสงวนคำแปรญัตติและกรรมสิทธิ์ความเห็นไว้สำหรับกรรมสิทธิ์วิสามัญฯ รวบรวมเป็นเอกสารเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการชี้แจงในวาระดังกล่าว

เมื่อการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการการวิสามัญฯ จบแล้วเสร็จโดยประธานคณะกรรมการการวิสามัญฯ จะต้องนำเสนอรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบรรจุวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอภิปรายตามรายการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอสงวนคำแปรญัตติและที่กรรมการการวิสามัญฯ ขอสงวนความเห็นไว้เท่านั้น ในขั้นนี้เป็นการอภิปรายเรียงลำดับตามมาตราในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและมีการลงมติทีละมาตราจนแล้วเสร็จครบทุกมาตรา ต่อจากนั้นก็จะเริ่มวาระที่สาม เป็นวาระที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ ถ้าไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นเป็นอันตกไป และถ้าเห็นชอบให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป และต่อด้วยการพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญฯ เป็นอันจบสิ้นการพิจารณา

โดยสรุปบทบาทของสำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่เป็นแกนกลางในกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดการงบประมาณสำนักงานงบประมาณจะมีบทบาทสำคัญ ตลอดจนในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่หลักหน่วยงานเดียวที่มีบทบาทสำคัญยิ่งตั้งแต่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและเอกสารงบประมาณทุกฉบับเพื่อนำเสนอฝ่ายบริหารเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษ รวมทั้งสำนักงานงบประมาณยังต้องปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ในขั้นตอนดังกล่าวเพื่อคณะกรรมการการวิสามัญฯ จะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณางบประมาณให้เป็นไปตามระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และการได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการวิสามัญฯ ให้พิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการฯ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาในการตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณในขั้นตอนดังกล่าวแล้วเสร็จตามระยะเวลาของกฎหมายกำหนด เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติตามที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภา สำนักงานงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการดังกล่าว

บทบาทสำนักงานงบประมาณ

การสถาปนาสำนักงานงบประมาณ (เชาว์ อรรถมานะ, 2546, น. 198-199) สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้จัดตั้ง คณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณ เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการคลังต่างๆ ของประเทศไทย โดยเห็นว่าการงบประมาณเป็นเครื่องมืออันสำคัญ

ยิ่งของรัฐบาลในการที่จะใช้เป็นกลไกเพื่อการพัฒนาประเทศและเป็นนโยบายที่ต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางเด็ดขาดจึงจะบรรลุผล ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษาด้านการบริหารจัดการ (Public Executive Service : PAS) จากประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เสนอให้ยกฐานะหน่วยงานงบประมาณเป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อเสริมสร้างให้ผู้นำของฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง (Strong Executive) ในทำนองเดียวกับรูปแบบที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 สถาปนาสำนักงบประมาณขึ้นเป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางด้านการงบประมาณของประเทศ มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณถูกกำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการการเมืองในสมัยนั้น โดยมี ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นคนแรกซึ่งเป็นผู้ที่น่าที่โดดเด่น

บทบาทภารกิจของสำนักงบประมาณได้มีวิวัฒนาการ มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ (Organization) บทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้สามารถเป็นกลไกในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์โดยตลอด และในปัจจุบันตามกฎหมายแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 ให้สำนักงบประมาณมีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและให้ความเห็นแก่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐในด้านการงบประมาณ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณที่สนองต่อนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความรับผิดชอบ มีความคล่องตัว และสามารถตรวจสอบได้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (สำนักงบประมาณ, 2549, น. 16-21)

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. เสนอแนะนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. ให้คำปรึกษาแนะนำในการจัดทำงบประมาณเชิงกลยุทธ์แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
4. วิเคราะห์แผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อการจัดสรรงบประมาณ
5. ศึกษาวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

6. จัดสรรงบประมาณให้เกิดความเหมาะสม คຸ້ມคຳ และจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

7. วิเคราะห์และจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

8. จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

9. วิเคราะห์แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

10. ติดตามวิเคราะห์และรายงานผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

11. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับการงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

12. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานงบประมาณได้จัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการตามกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการเป็น 1 กอง 1 ศูนย์ 12 สำนัก ดังนี้

1. กองกฎหมายและระเบียบ
2. ศูนย์สารสนเทศการงบประมาณ
3. สำนักอำนวยการและบริหารทั่วไป
4. สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ
5. สำนักประเมินผล
6. สำนักพัฒนาระบบงบประมาณ
7. สำนักมาตรฐานต้นทุนงบประมาณ
8. สำนักจัดงบประมาณด้านการบริหารและความมั่นคง
9. สำนักจัดงบประมาณด้านการผลิตและสร้างรายได้
10. สำนักจัดงบประมาณด้านการศึกษาและวัฒนธรรม
11. สำนักจัดงบประมาณด้านโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานและเทคโนโลยี
12. สำนักจัดงบประมาณด้านพัฒนาสังคม อาชีพ และสุขภาพ
13. สำนักจัดงบประมาณส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
14. สำนักจัดงบประมาณองค์การบริหารรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

และในช่วงที่ได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) มาใช้ ประกอบกับรัฐบาลประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
ระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ คือ
ยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการและยุทธศาสตร์การ
รื้อระบบการเงินและงบประมาณ ที่เน้นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ความคล่องตัวในการใช้
จ่ายงบประมาณไปให้หน่วยรับงบประมาณ มากขึ้น สำนักงานงบประมาณจึงได้ปรับปรุงโครงสร้าง
องค์กรภายในออกเป็น 19 สำนัก 1 สถาบัน 2 ศูนย์ ดังนี้

1. สำนักอำนวยการและบริหารทั่วไป
2. สำนักกฎหมายและระเบียบ
3. สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ
4. สำนักจัดทำงบประมาณด้านการบริหาร
5. สำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 1
6. สำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง 2
7. สำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 1
8. สำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 2
9. สำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 3
10. สำนักจัดทำงบประมาณด้านเศรษฐกิจ 4
11. สำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม 1
12. สำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม 2
13. สำนักจัดทำงบประมาณด้านสังคม 3
14. สำนักจัดทำงบประมาณองค์การบริหารรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจ
15. สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ
16. สำนักพัฒนาระบบงบประมาณ
17. สำนักมาตรฐานต้นทุนงบประมาณ
18. สำนักประเมินผล 1
19. สำนักประเมินผล 2
20. สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ
21. ศูนย์สนับสนุนการจัดการงบประมาณเพื่อการบริหารงานแบบบูรณาการ
22. ศูนย์ยุทธศาสตร์การงบประมาณ

และเนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นและมีภารกิจสำคัญหลายประการที่สำนักงานงบประมาณต้องปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายรัฐบาลรวมทั้งจะมีการปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณและกระบวนการจัดการงบประมาณด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานงบประมาณจึงได้ปรับบทบาทการทำงานใหม่โดยมุ่งเน้น

1. เสนอแนะและให้ความเห็นต่อรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นตัวนำ และสร้างระบบการจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง

2. จัดทำงบประมาณที่สนองตอบต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ของประเทศโดยเพิ่มบทบาทและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในการจัดการงบประมาณ 3. เน้นการติดตามประเมินผลความสำเร็จในการดำเนินงานและความคุ้มค่าโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

4. ดำเนินการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่าการปรับโครงสร้างองค์การของสำนักงานงบประมาณที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสำนักงานงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ แต่ก็ยังคงเป็นแบบ Bureaucratic Organization ที่มีการแบ่งงานตาม Function โดยมีการกระจายภาระงานไปแต่ละสำนักจัดทำฯ (Function) ในลักษณะลดหลั่นตามลำดับชั้น (Hierarchical levels) เป็นกลุ่มงานและส่วนงาน

การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2540 รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวมเพื่อปรับเปลี่ยนระบบการบริหารภาครัฐไปสู่ “รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่” ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสและมอบความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวทางดังกล่าวครอบคลุม 5 ด้าน คือ (สำนักงานงบประมาณ, 2547, น. 35-36)

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการให้มีความชัดเจนและลดความซ้ำซ้อน

2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ เพื่อปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน ให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเป็นธรรม

3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล เพื่อสร้างระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เหมาะสมกับองค์การที่กะทัดรัด มีความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีระเบียบวินัย
4. แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย เพื่อปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ
5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อสร้างค่านิยมและจรรยาบรรณของบุคลากรภาครัฐ ให้มีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน

จากแผนการปฏิรูปดังกล่าวสำนักงานประมาณในฐานะหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบด้านการงบประมาณของประเทศได้เริ่มดำเนินการตามการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณตามแผนการปรับเปลี่ยนที่ 2 โดยได้ว่าจ้างที่ปรึกษาบริษัท KPMG Barents ในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นที่มาของการเริ่มต้นในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยสำนักงานประมาณได้ใช้กลยุทธ์ตามข้อเสนอของที่ปรึกษา เพื่อปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณไปสู่การปฏิบัติ 2 วิธีการ คือ (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2547, น. 80-82)

1. จัดทำโครงการนำร่อง (Pilot Approach) เพื่อลดความเสี่ยง และเพื่อดำเนินการกับหน่วยงานนำร่องให้ประสบผลสำเร็จจะได้ขยายผลและนำไปปฏิบัติกับหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยงานนำร่อง คือ ความสมัครใจของหน่วยงาน การบริการและกิจกรรมมีข้อมูลทางการเงินและผลการดำเนินงานที่เพียงพอสามารถวัดผลได้และสามารถปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ศักยภาพของหน่วยงานในการแสดงผลสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การปฏิรูป ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ และการใช้เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน และหน่วยงานมีความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสำนักงานประมาณได้คัดเลือกหน่วยงานนำร่อง ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (กองโรงพยาบาลภูมิภาค) กรมทะเบียนการค้า สำนักงานก.พ. กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. การใช้วิธีการแบบมีเงื่อนไข (Hurdle Approach) ได้กำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานนำร่องดำเนินการก่อนที่จะได้รับความคล่องตัวทางการเงินเพื่อประกันความเสี่ยง เงื่อนไขดังกล่าวได้แก่

2.1 การลงนามบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) ระหว่างสำนักงานประมาณและหน่วยงานนำร่อง เพื่อหน่วยงานนำร่องปรับปรุงความพร้อมทางระบบการบริหารการเงิน 7 ประการ คือ การวางแผนงบประมาณ การดำเนินคำนวณต้นทุนของกิจกรรม การบริหารพัสดุ การควบคุมเงินงบประมาณและเงินทุน การรายงานทางการเงินและผล

การดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์และการตรวจสอบภายใน หากหน่วยงานปรับปรุงระบบบริหารทางการเงินสำเร็จ สำนักงบประมาณจะให้งบประมาณเป็นวงเงินรวมแก่หน่วยงานนำร่อง

2.2 เจ็อนไขมาตรฐานทางการเงิน 7 ประการ (7 Hurdles) ประกอบด้วย

- (1) การวางแผนงานงบประมาณ ส่วนราชการจะต้องมีการวางแผนกลยุทธ์ และการวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
- (2) การคำนวณต้นทุนผลผลิต เพื่อนำไปสู่การจัดงบประมาณที่เน้นผลผลิต และต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิต
- (3) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจัดระบบและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ให้มีประสิทธิภาพ รัศคุม และโปร่งใส
- (4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ โดยจะต้องมี มาตรฐานการควบคุมงบประมาณ และการกำหนดความรับผิดชอบเรื่องการบัญชีและการเงิน
- (5) การบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้สินทรัพย์ที่มีอยู่ใช้คุ้มค่ามากที่สุด
- (6) การตรวจสอบภายใน เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.3 การลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร (Output Agreement หรือ Resource Agreement) เมื่อหน่วยงานนำร่องได้ดำเนินการพัฒนาปรับปรุงขีดความสามารถการบริหารจัดการทางการเงินและรายงานผลแล้ว สำนักงบประมาณจะร่วมลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร โดย สำนักงบประมาณจะกำหนดรูปแบบการมอบความเป็นอิสระทางการเงิน จัดทำแผนประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง 3 ปี ส่วนหน่วยงานนำร่องจะดำเนินการจัดทำรายงานทางการเงินและรายงานผลการดำเนินงาน ร่วมจัดทำแผนประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะ 3 ปี และพัฒนา กลไกในการตรวจสอบทางการเงินและผลการดำเนินงานของหน่วยงานนำร่อง

จากผลการพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณตามแนวทางดังกล่าว ข้างต้นได้ระยะหนึ่ง ปรากฏว่ามีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่ (รุจิรา, 2549, น.10)

- (1) การเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตาม มาตรฐานการจัดการทางการเงิน ระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานนำร่องยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ
- (2) โครงสร้างพันธกิจ วัฒนธรรมองค์การของหน่วยงานนำร่องที่มีความแตกต่างกัน ทำให้การพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานนำร่อง (Capability Building) เพื่อจัดการมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (7 Hurdles) มีความแตกต่างกันตามศักยภาพและความพร้อม

อย่างไรก็ตามการจะปฏิรูประบบงบประมาณให้ประสบความสำเร็จสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ควรจะเริ่มต้นด้วยการระบุปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารงานในภาครัฐ เพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข โดยมีแนวทางในการดำเนินการ 3 ประการ คือ (Allen Schick, Lecture, อังในรุจิรา, 2549, น. 10-11)

ประการที่หนึ่ง การทำระบบพื้นฐานให้ถูกต้อง (Getting The Basics Right) โดยระบบพื้นฐานจะมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยนำเข้า (Inputs) มากกว่าผลผลิต (Outputs) และมุ่งเน้นที่การควบคุม (Control) มากกว่าผลการดำเนินการ (Performance) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ เช่น งานด้านบุคลากร การเงิน การบัญชีและสินทรัพย์ การบริหารวัสดุการคลัง เรื่องเหล่านี้ล้วนแต่มีระบบพื้นฐานที่สำคัญทั้งสิ้น

ประการที่สอง การทำให้ถูกต้องตามขั้นตอน (Getting The Sequence Right) โดยมีการจัดลำดับขั้นตอนที่เหมาะสมสำหรับการปฏิรูป ไม่ควรปฏิรูปแบบก้าวกระโดดในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมในการเตรียมการเกี่ยวกับระบบพื้นฐาน เช่น ระบบบัญชี ระบบการตรวจสอบจากภายนอก เป็นต้น

ประการที่สาม การปฏิรูปที่มีลักษณะครอบคลุม (Comprehensive Reforms) ซึ่งเป็นทิศทางการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย

การปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการงบประมาณใหม่ไว้ ดังนี้ (สำนักงบประมาณ, 2547, น. 37)

“เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส” (ทักษิณ ชินวัตร, แถลงนโยบาย)

ประกอบกับที่สำนักงบประมาณจัดประชุมสัมมนา เรื่อง มิติใหม่ของประเทศไทยก้าวสู่ e-Budgeting รองนายกรัฐมนตรี ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ได้ให้นโยบายไว้ว่า การปรับปรุงระบบงบประมาณต้องอยู่บนฐานยุทธศาสตร์ที่มีความยืดหยุ่นในระบบงบประมาณทั้ง 3 มิติ คือ (1) มิติ

กระทรวง ทบวง กรม (Function) (2) มิติเรื่องนโยบายเฉพาะ(Agenda) (3) มิติพื้นที่(Area) (สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, บรรยาย)

ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 ประกาศใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 จำนวน 7 ยุทธศาสตร์ เพื่อสร้างความเป็นเลิศของระบบราชการไทยให้รองรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการงบประมาณ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ โดยมีมาตรการที่จะปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินใหม่ให้ยึดตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา/ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นหลักและเสริมสร้างภาระรับผิดชอบในผลสัมฤทธิ์(accountability of results) และมาตรการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่โดยมีความเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและสามารถแสดงผลสัมฤทธิ์ได้

จากแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์(Strategic Performance Based Management) และการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) รัฐบาลได้พยายามจะนำแนวคิดการบริหารงานแบบใหม่นี้มาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อต้องการให้ผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานของส่วนราชการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสามารถบรรลุเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (สมนึก พิมลเสถียร, 2546, อ้างถึงในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 40) และจากนโยบายรัฐบาล แนวคิดใหม่ทำใหม่ของผู้นำรัฐบาล ดังกล่าวที่พยายามจะปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์(Paradigm Shift) ในการบริหารจัดการเพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้ยุทธศาสตร์รัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ต้องการ โดยต้องการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดสรรทรัพยากรจากเดิมที่ยังขาดทิศทางที่แน่นอน การบริหารการเงินและการงบประมาณยังมุ่งเน้นที่การควบคุมรายละเอียดอย่างเคร่งครัด มาเป็นระบบการงบประมาณที่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการที่เน้นยุทธศาสตร์รัฐบาลเป็นดั่งนำ โดยให้การจัดสรรงบประมาณมีความเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและสามารถแสดงผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งเสริมสร้างให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานในทุกระดับ

สำนักงานงบประมาณจึงได้พัฒนาปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์(Strategic Performance Based Budgeting “SPBB”) โดยมีแนวคิดและหลักการ 3 เรื่อง คือ (สำนักงานงบประมาณ, 2546, น.17-18)

1. การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนจะได้รับจากรัฐบาล

2. การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ (Devolution) ในขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติจะต้องแสดงถึงความรับผิดชอบ (Accountability) จากการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย

จากแนวคิดดังกล่าว ได้นำไปสู่การออกแบบระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ชาติ กระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติหรือระดับรัฐบาลรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ระดับกระทรวงหรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target) และระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Output) รวมทั้งกำหนดกลยุทธ์ในการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุมการบูรณาการใน 3 มิติ อันได้แก่ มิติตามยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน(Function) มิติตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) และมิติตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ในขณะเดียวกันสำนักงบประมาณได้มีการพัฒนากระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดการงบประมาณโดยการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการทางการเงินที่ทันสมัย (Modern Financial Management) ไปสู่ e-Budgeting

การจัดทำรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

จากที่รัฐบาลได้เริ่มนำระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นปีแรก และดำเนินการต่อเนื่องมาปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เพื่อให้ระบบงบประมาณสามารถเป็น

เครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติโดยเชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวง เริ่มมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์กระทรวง กำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ พัฒนาระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตามแนวทางการบริหารของรัฐบาลในทุกมิติ ได้แก่ มิติยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) มิติยุทธศาสตร์เฉพาะ(Agenda) ที่สำคัญ เช่น การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การแก้ไขปัญหาความยากจน และมิติยุทธศาสตร์พื้นที่(Area) มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารงานของผู้ว่า CEO (Chief Executive Officer) จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมามีปัญหาที่สำคัญ เช่น ไม่สามารถเชื่อมโยงกับความต้องการของประชาชนตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและการบูรณาการแผนการดำเนินงานในระดับพื้นที่และการจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น (สมนึก พิมลเสถียร, 2549, น. 3)

สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นช่วงที่รัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน และตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปีของรัฐบาล แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวงและส่วนราชการฯ สำนักงานงบประมาณได้เตรียมการโดยจัดทำปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2549 นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพเกี่ยวกับสาระสำคัญในปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จึงขอแสดงตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

ลำดับ	ปีงบประมาณ 2549	ขั้นตอน
1	19 ต.ค. 47	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการเตรียมการจัดทำงบประมาณ และปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ พ.ศ. 254
2	ต.ค. – ธ.ค. 47	- ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ • รายงานการติดตามผลการดำเนินงานการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 • รายงานการติดตามประเมินผลสำเร็จของเป้าหมายในแต่ละระดับ
3	ต.ค. – ธ.ค. 47 ต.ค. 47–ม.ค. 48	- ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ • ทบทวนการกำหนด เป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 • ปรับปรุงฐานข้อมูลงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง • จัดทำประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น ที่สอดคล้องกับฐานข้อมูลรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

ลำดับ	ปีงบประมาณ 2549	ขั้นตอน
4	พ.ช.-ธ.ค.47	- กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และประมาณการรายได้ล่วงหน้า 3 ปี (เบื้องต้น) และกระทรวงการคลังนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ
5	1 มี.ค. 48	- คณะรัฐมนตรีรับทราบประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และประมาณการรายได้ล่วงหน้า 3 ปี (เบื้องต้น)
6	ต.ค.47-เม.ย.48	- การเตรียมการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สสส. สสช. และ สสป. ร่วมกันกำหนดรูปแบบ วิธีการและจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี สสป. และ ก.พ.ร. ร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐเตรียมการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (เบื้องต้น) และแผนปฏิบัติราชการประจำปี (เบื้องต้น) ตามแนวทางที่กำหนด
7	ม.ค.48	- สำนักงานประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำข้อเสนอ เป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 (เฉพาะนโยบายต่อเนื่อง)
8	ม.ค.-4 มี.ค.48	- สำนักงานประมาณเวียนแจ้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดทำเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ (เฉพาะนโยบายต่อเนื่อง) และจัดทำข้อเสนอ งบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549
9	5 มี.ค.-เม.ย.48	- สำนักงานประมาณร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐพิจารณาข้อเสนอรายละเอียด งบประมาณฯ ปี 2549 (เบื้องต้น)
10	19 เม.ย.48	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี
11	20 เม.ย.-3 พ.ค.48	- ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐจัดทำแผนปฏิบัติราชการระยะ 4 ปี และแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีที่สุดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี เสนอรัฐมนตรีเข้าสังกัดให้ความ เห็นชอบ
12	20-25 เม.ย.48 20-25 เม.ย.48	- กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมร่วมกันเพื่อทบทวนประมาณการรายได้ และพิจารณากำหนด วงเงิน รายจ่ายและโครงสร้างงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และประมาณการล่วงหน้า 3 ปี - สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทบทวนและ จัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 ที่สอดคล้องกับ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี
13	3 พ.ค.48	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ วงเงิน โครงสร้างงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี และ วงเงินรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น และนโยบายต่อเนื่อง
14	5-6 พ.ค.48	- รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ/รัฐมนตรีมอบนโยบายให้กระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและ หน่วยงาน อื่นของรัฐ จัดทำเป้าหมายและยุทธศาสตร์กระทรวงที่สุดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ตามที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

ลำดับ	ปีงบประมาณ 2549	ขั้นตอน
15	7-18 พ.ค.48	- ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดทำรายละเอียดวงเงินและค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการประจำปี และประมาณการรายได้ประจำปี เสนอคณะรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงานงบประมาณ
16	19-30 พ.ค.48	- สำนักงานงบประมาณพิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี
17	31 พ.ค.48	- คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี
18	1-10 มิ.ย.48	- สำนักงานงบประมาณจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณ
19	14 มิ.ย.48	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณ
20	29-30 มิ.ย.48	- สถาผู้แทนราษฎรพิจารณา ในวาระที่ 1
21	31 ส.ค.-1 ก.ย.48	- สถาผู้แทนราษฎรพิจารณา ในวาระที่ 2 – 3
22	16-19 ก.ย.48	- วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549
23	26 ก.ย.48	- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

หมายเหตุ : ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 180

“สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ถึงสภาผู้แทนราษฎร”

“วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ.นั้นมาถึงวุฒิสภา

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ

จากตารางปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สามารถสรุปเป็นขั้นตอนสำคัญได้ ดังนี้

1. การทบทวน โดยกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ติดตามผลการดำเนินงานผลการใช้จ่ายเงินและติดตามประเมินผลสำเร็จของเป้าหมายในแต่ละระดับ รวมทั้งร่วมกับสำนักงานงบประมาณทบทวนการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จ ปรับปรุงฐานข้อมูลงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง และจัดทำประมาณการรายจ่ายขึ้นต่อ

2. การวางแผนงบประมาณ โดยมี 4 หน่วยงานหลัก หรือเรียกว่า Gang of Four ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมร่วมกันเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเพื่อกำหนดประมาณการรายได้ประจำปีและประมาณการรายได้ล่วงหน้า 3 ปี นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

3. การเตรียมการวางแผนให้สอดคล้องตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และการกำหนดวงเงินงบประมาณ

3.1 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กพร.

สำนักงานงบประมาณ ร่วมกันกำหนดรูปแบบ วิธีการและการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปีของรัฐบาล

3.2 กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมร่วมกันเพื่อทบทวนประมาณการรายได้ และกำหนดกรอบวงเงินรายจ่าย (Budget Ceiling) โครงสร้างงบประมาณประจำปี และประมาณการล่วงหน้า 3 ปี

3.3 สำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ จัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

4. การจัดทำงบประมาณ ในทางปฏิบัติผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณ

โดยตรง คือ ส่วนราชการฯ และสำนักงานงบประมาณ โดยสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์คำขอตั้งงบประมาณของส่วนราชการฯ และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารประกอบ เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสนอต่อรัฐสภา โดยในขั้นตอนนี้มีกิจกรรมหลัก ดังนี้

4.1 กระทรวง ส่วนราชการฯ จัดทำรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณตาม

นโยบายกระทรวงโดยสอดคล้องกับนโยบายงบประมาณ นโยบายและยุทธศาสตร์รัฐบาล รวมทั้งยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณส่งสำนักงานงบประมาณ ตามแบบฟอร์มที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

4.2 สำนักงานงบประมาณพิจารณารายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณและประมาณการ

รายได้ของกระทรวง ส่วนราชการฯ โดยสำนักงานงบประมาณจะจัดทำรายละเอียดข้อเสนองบประมาณเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

4.3 การเสนอร่างพระราชบัญญัติและเอกสารงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานงบประมาณจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารงบประมาณเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่ม

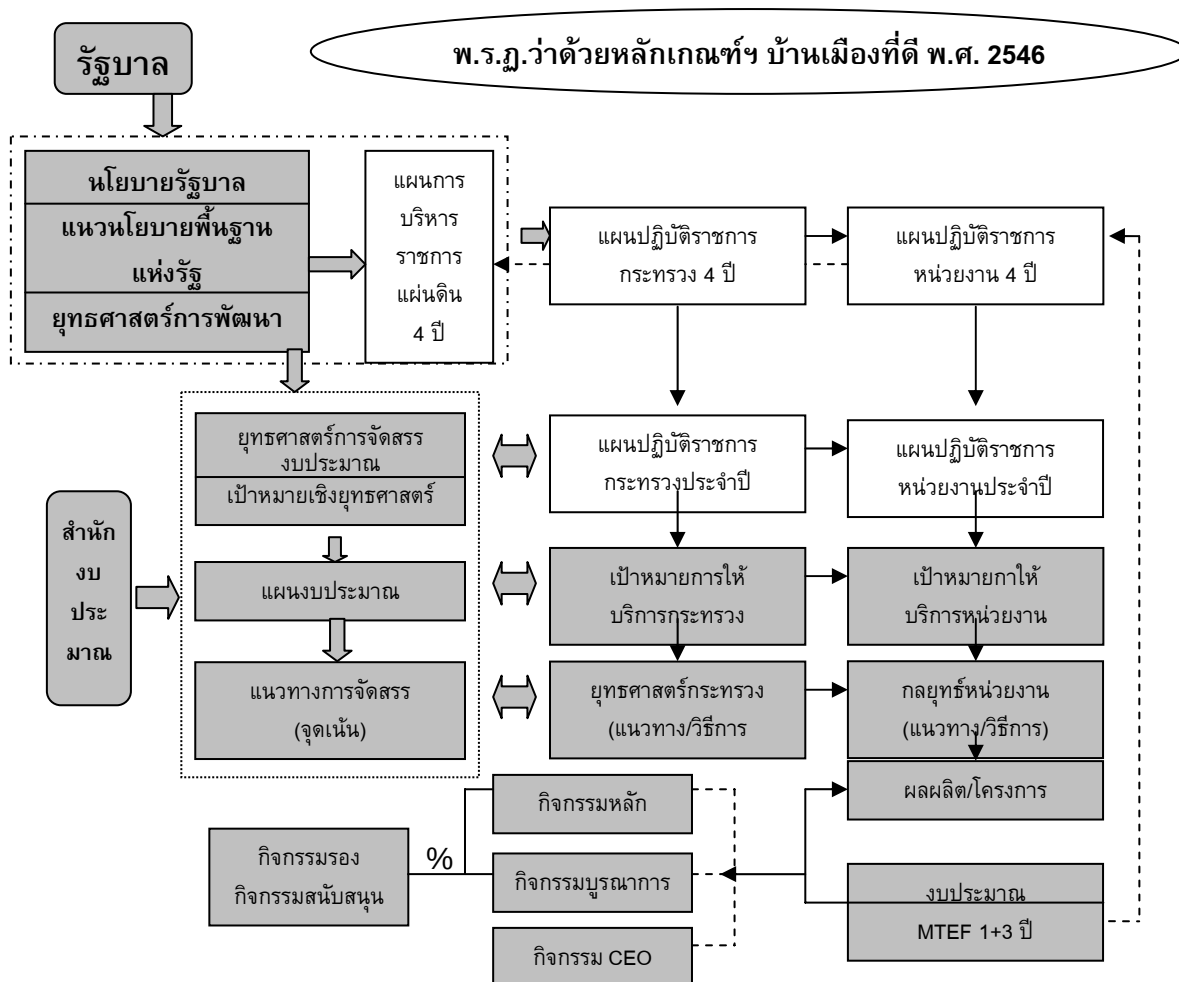
ปีงบประมาณใหม่ไม่น้อยกว่า 60 วันตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

5. การอนุมัติงบประมาณ เป็นการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พร้อมเอกสารประกอบ ตามกรอบระยะเวลาและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ รวมทั้งข้อบังคับการประชุมของ 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำเป็น 3 วาระ และส่งวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ นำทูลเกล้าฯถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

จะเห็นว่าสำนักงบประมาณได้มีปรับปรุงกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นแผนระดับชาติ โดยปฏิทินงบประมาณได้กำหนดขั้นตอนกว้างๆ ไว้ ตั้งแต่ การทบทวน การวางแผน การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ และจากกรอบของปฏิทินดังกล่าว มีกิจกรรมที่สำคัญเกี่ยวกับการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ เช่น การจัดทำข้อเสนอเป้าหมายยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ โดยอิงกับประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี โดยมีสำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับผิดชอบในการจัดทำและสำนักงบประมาณรับผิดชอบในการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการฯใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ สำหรับภายในสำนักงบประมาณเองได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการงบประมาณทำหน้าที่ที่สำคัญ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณฯ พิจารณากลับกรองงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ รวมทั้งตั้งคณะอนุกรรมการจัดการงบประมาณ จำนวน 6 คณะ โดยที่คณะที่ 1 จะมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะการทบทวนการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และยุทธศาสตร์กระทรวงหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำงบประมาณ เป็นต้น และคณะอนุกรรมการฯ อีก 5 คณะ ทำหน้าที่สำคัญ เช่น พิจารณากลับกรองงบประมาณ และเป้าหมายการให้บริการและยุทธศาสตร์กระทรวง เป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัด กิจกรรม และงบประมาณของส่วนราชการฯ ตามมิติกระทรวง(Function) และแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการและตามมิติพื้นที่ โดยที่สำนักงบประมาณจะรวบรวมจัดทำเป็นข้อเสนอการจัดสรรงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติและเอกสารประกอบ เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีการแสดงความเชื่อมโยงงบประมาณ 3 ระดับ (ระดับชาติ กระทรวง และหน่วยงาน) ที่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แสดงตามรูปที่ 3

รูปที่ 3 ความเชื่อการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์
และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546



ที่มา : สำนักงบประมาณ

สรุปสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2549

(สำนักงบประมาณ, งบประมาณสังเขป, 2548, หน้า 2-22)

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 รัฐบาลจึงกำหนดวงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น
จำนวน 1,360,000 ล้านบาท เป็นงบประมาณแบบสมดุลย์ คือ รายจ่ายเท่ากับรายได้ โดยจำแนกตาม
ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ตามตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3 จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรร	งบประมาณ	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	1,360,000.0	100
1. การจัดความยากจน	70,059.8	5.1
2. การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ	437,772.9	32.2
3. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้	179,148.4	13.2
4. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	21,089.0	1.6
5. การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	8,802.4	0.6
6. การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	46,140.8	3.4
7. การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม	19,025.1	1.4
8. การรักษาความมั่นคงของรัฐ	110,084.6	8.1
9. รองรับการเปลี่ยนแปลงและพลวัตโลก	81,231.3	6.0
10. รายการดำเนินการภาครัฐ	386,645.7	28.4

ที่มาสำนักงานงบประมาณ

โดยสรุปการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นส่วนสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีการกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ระดับชาติและแนวทางจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เห็นทิศทางการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เพื่อเป็นกรอบให้กระทรวง ส่วนราชการฯ เชื่อมโยงเป้าหมายการให้บริการกระทรวง เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน ผลผลิต โครงการ ให้สอดคล้องกัน โดยในแต่ละยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดสรรงบประมาณจะมีหลายส่วนราชการฯ ที่มีภารกิจ

พื้นฐานหรืองานประจำและภารกิจยุทธศาสตร์เกี่ยวข้อง โดยมีสองหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ร่วมกันกำหนดมีโครงสร้างของยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2549 ประกอบด้วย 9 ยุทธศาสตร์ กับ 1 รายการ ตามตารางข้างต้นดังกล่าว โดยกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติไว้ 4 ประการ คือ

1. จัดความยากจนและความมั่งคั่งกระจายไปสู่ทุกภาคส่วน
2. สังคมไทยเป็นสังคมที่มีคุณภาพ
3. โครงสร้างเศรษฐกิจมีความสมดุลยิ่งขึ้น
4. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ

