

การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561
ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี
เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น









คำนำ

รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐบาล เรื่อง การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาผลกระทบของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ซึ่งได้ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อทดแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งและใช้มาเป็นเวลานาน สำนักงบประมาณจึงเห็นสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณการบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดสาระสำคัญใหม่เกี่ยวกับการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดระเบียบการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) และรับผิดชอบภารกิจที่สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบซึ่งครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ และ อปท.ในฐานะหน่วยรับงบประมาณและหน่วยเบิกจ่ายมีสัดส่วนของรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อปท. ทั้งหมดมีสัดส่วนของรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 29.5 หรือเป็นจำนวน 751,480.1 ล้านบาท (รายได้สุทธิของรัฐบาล จำนวน 2,550,000.0 ล้านบาท) ซึ่งในจำนวนรายได้ของ อปท. ดังกล่าว เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 276,130.1 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36.74 ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามนัยของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ดังกล่าว โดยเฉพาะที่มีต่อรูปแบบและวิธีการงบประมาณของ อปท. จึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามภารกิจของ อปท. และต่อการจัดการงบประมาณของประเทศ โดยผลกระทบดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้วในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

ดังนั้น เพื่อศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น และเพื่อให้การศึกษามีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านและเป็นองค์รวม (Holistic) ภายใต้บริบท (Context) ของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน ผู้ศึกษาจึงใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องและของ อปท. ประเภทต่างๆ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ เป็นต้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นที่ศึกษาอย่างรอบด้าน สำหรับนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ได้ข้อเสนอแนะทางเลือกของรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อปท. ที่สอดคล้องตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะของการดำเนินงานตามภารกิจของ อปท.



การศึกษานี้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์และภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากได้รับความอนุเคราะห์จากผู้บังคับบัญชา ผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกทุกท่าน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ข้อเสนอแนะ และเจ้าของเอกสาร บทความ รายงานวิจัย และข้อมูลที่ถูกนำมาใช้ศึกษาและได้รับการอ้างอิงในรายงานวิชาการ ดังนั้น ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้ที่ให้ความอนุเคราะห์ดังกล่าวมา ณ ที่นี้ และหวังว่ารายงานวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกลาง อบท. และผู้สนใจทั่วไป โดยเฉพาะในการสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูประบบและวิธีการงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. ที่เป็นรูปธรรม และพร้อมกันนี้ ผู้ศึกษายินดีน้อมรับข้อเสนอแนะหรือความเห็นจากผู้อ่านหรือผู้ใช้ประโยชน์จากรายงานวิชาการเพื่อพัฒนาและสร้างสรรค์งานวิชาการในความรับผิดชอบให้เกิดความสมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อไป

ดร.เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา

30 กันยายน 2562



บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้บังคับ และผลกระทบที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะของการดำเนินงานตามภารกิจของ อปท. โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ และ การศึกษาดังกล่าวมีสรุปผลและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ความจำเป็นของเงินอุดหนุนต่อการดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการกำหนดรายจ่ายของ อปท. (Expenditure Assignment) ซึ่งเป็นไปตามหลักที่การเงินต้องสอดคล้องกับภารกิจ (Finance Follows Function) โดยหลังการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพิ่มมากขึ้นแต่ก็เป็นไปตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบแล้วพบว่าปริมาณภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อปท. มีมากกว่ารายได้ซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ รวมทั้งเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาล ส่งผลให้สัดส่วนของเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ไม่เพิ่มขึ้นอย่างแท้จริงตามเป้าหมาย¹ และไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ อปท. มีรายได้เหมาะสมกับภารกิจ

2. การวิเคราะห์ผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อปท. โดยศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้บังคับ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561² ตรงขึ้นทดแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีผลกระทบกับ อปท. โดยเฉพาะต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน อปท. ก่อนและหลังการใช้บังคับกฎหมาย ดังนี้

2.1 การเป็นหน่วยรับงบประมาณของ อปท. เกิดขึ้นตามมาตรา 4 ของกฎหมายทำให้มีสิทธิและหน้าที่และความรับผิดชอบด้านการงบประมาณ

2.2 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ตามมาตรา 29 ที่กำหนดให้จัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนและให้ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการประสานงาน รวมทั้งลดความเสี่ยงจากการดำเนินการผ่านคนกลาง อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.

¹ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 อปท. มีรายได้เป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายให้มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล

² ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 92 ก วันที่ 11 พฤศจิกายน 2561



2563 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยตรงเท่านั้น (เช่นเดียวกับ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายที่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเหมือนเดิมไปก่อน โดยอ้างเหตุผลด้านความพร้อม และมีเป้าหมายที่จะให้ อบท. ทั้งหมดขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรงในปีต่อไป

3. การวิเคราะห์ผลกระทบของรูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ที่กำหนดตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะการดำเนินงานของ อบท.

3.1 ผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) พบว่ารูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยทำให้ อบท. มีสิทธิและหน้าที่ ด้านการงบประมาณโดยตรงในฐานะหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าวแต่หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 ที่กำหนดขึ้นตามนัยมาตรา 29 ของกฎหมายกลับชะลอการให้ สิทธิดังกล่าวกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้เสียโอกาสเรียนรู้และใช้สิทธิตามนัยกฎหมาย วิธีการงบประมาณใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่น

3.2 ผลกระทบต่อลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งจัดการปกครองตนเอง (self-government) ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบสนองความต้องการและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยจัดทำบริการสาธารณะภายใต้การมีส่วนร่วม ทำให้ อบท. มีลักษณะการดำเนินการที่ยึดโยงกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงผ่านแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องตามภูมิสังคมซึ่งมีความแตกต่างและหลากหลายตามสภาพพื้นที่ รวมทั้งมีความแตกต่างจากราชการส่วนกลางและภูมิภาค จากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 ตาม นัยมาตรา 29 ให้ความสำคัญกับลักษณะการดำเนินการดังกล่าวในระดับหนึ่ง แต่ในรายละเอียดซึ่งปรากฏตาม แบบฟอร์มคำขอของงบประมาณที่ใช้กับ อบจ. ยังคงคล้ายคลึงกับหน่วยราชการที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ จึงไม่ สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของ อบท. และอาจถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะทำให้ อบท. ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีความเป็นราชการ (Bureaucratization)

4. ข้อเสนอแนะ

4.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนารูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้

4.1.1 ควรกำหนดเป้าหมาย แผน วิธีการดำเนินงาน ผลสัมฤทธิ์ ตัวชี้วัด และผู้รับผิดชอบ เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. ตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตลอดจนนำไปปฏิบัติอย่างบูรณาการร่วมกันในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เพื่อ อบท. มีความสามารถ ปฏิบัติการด้านงบประมาณของตนเองได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564



4.1.2 ควรกำหนดให้มีผู้ประสานงานหลักเพื่อเป็นเจ้าภาพเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. และให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ อบท. ในลักษณะที่เสี่ยงที่ให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ มีช่องทางที่หลากหลาย เพื่อรองรับการเข้าใช้บริการของ อบท. จากทั่วประเทศ

4.1.3 ควรพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดทำงบประมาณของ อบท. (ระบบ อบท.: BB LAO) โดยนำประสบการณ์จากการจัดทำงบประมาณและข้อมูลย้อนกลับจาก อบท. มาพัฒนาระบบให้เป็นมิตรกับผู้ใช้งาน (user friendly) และควรเชื่อมโยงกับระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดภาระของการทำงานที่ซ้ำซ้อนและสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

4.1.4 ควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ให้สอดคล้องช่วงเวลาการจัดทำงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวสำหรับพิจารณาคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนแก่ อบท. ให้สอดคล้องตามหลักเกณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ข้อเสนอแนะทางเลือกของรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ที่สอดคล้องตามนโยบายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 การกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะของการดำเนินงานตามภารกิจของ อบท. โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการดังนี้

4.2.1 ควรพัฒนารูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ให้มีความง่าย (simplicity) ต่อการใช้งานของบุคลากรท้องถิ่น และสามารถเป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของ อบท. อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประสิทธิภาพ

4.2.2 ควรพัฒนารูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ที่ส่งเสริมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการและลักษณะของการดำเนินงานของ อบท. เพื่อเปิดให้ อบท. จัดทำหรือทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นและคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยให้สมาชิกสภาเมือง องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจเพื่อตอบสนองปัญหาและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น (local interest) ที่มีความหลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน



สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ค
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
3. ขอบเขตของการศึกษา	5
4. วิธีการศึกษา	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
1. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	9
2. การปกครองส่วนท้องถิ่นและงบประมาณท้องถิ่น	30
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณท้องถิ่น	39
4. การประเมินผลกระทบของกฎหมาย	43
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	46
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	49
1. วิธีการศึกษา	49



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	50
3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	52
4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	53
บทที่ 4 ผลการศึกษา	54
1. ผลการวิเคราะห์ความจำเป็นของเงินอุดหนุนต่อการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54
2. ผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้บังคับ	82
3. ผลกระทบของรูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดตามนโยบายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	92
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	99
1. สรุปผลการศึกษา	99
2. ข้อเสนอแนะ	106
บรรณานุกรม	111
ภาคผนวก	120
ภาคผนวก 1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561	121
ภาคผนวก 2 หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	139
ภาคผนวก 3 หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูล	141
ภาคผนวก 4 รายชื่อหน่วยงานและบุคคลผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก	152



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก 5 ประเด็นในการสัมภาษณ์เชิงลึกและขอรับทราบข้อมูล	153
ภาคผนวก 6 ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึก	154
ประวัติผู้วิจัย	157



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562	4
ตารางที่ 2.1 สรุปเปรียบเทียบระบบงบประมาณแบบต่าง ๆ ที่ใช้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน	13
ตารางที่ 2.2 แนวทางการวิเคราะห์งบประมาณ จำแนกตามประเภทงบรายจ่าย	20
ตารางที่ 2.3 สรุปข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ	32
ตารางที่ 3.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	51
ตารางที่ 4.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายจัดตั้ง	56
ตารางที่ 4.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลประเภทต่างๆ ตามกฎหมายจัดตั้ง	58
ตารางที่ 4.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาตามกฎหมายจัดตั้ง	60
ตารางที่ 4.4 กลุ่มของภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ	64
ตารางที่ 4.5 การเปรียบเทียบระหว่างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายได้สุทธิของรัฐบาล ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2562	71
ตารางที่ 4.6 การเปรียบเทียบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภท/แหล่งรายได้ ในรอบ 5 ปี (ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560)	75
ตารางที่ 4.7 การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562	91
ตารางที่ 5.1 กลุ่มภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามกฎหมาย	99



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการงบประมาณของไทย	15
ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนหรือกิจกรรมหลักของการจัดเตรียมงบประมาณหรือการวางแผนงบประมาณ	16
ภาพที่ 2.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร	24
ภาพที่ 2.4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา	25
ภาพที่ 2.5 ขั้นตอนที่สำคัญของการควบคุมงบประมาณ	29
ภาพที่ 4.1 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งจำแนกตามกลุ่มภารกิจ	62
ภาพที่ 4.2 ร้อยละของภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ	65
ภาพที่ 4.3 ร้อยละของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ปีระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560	73
ภาพที่ 4.4 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในอดีต	80
ภาพที่ 4.5 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอดีต	81
ภาพที่ 4.6 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561	90
ภาพที่ 4.7 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล	87
ภาพที่ 5.1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2562	101



บทที่ 1

บทนำ

1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีบทบาทสำคัญต่อการจัดทำและนำส่งบริการสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Services) ให้แก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ โดยที่ อปท. เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดระเบียบการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยได้รับการถ่ายโอนอำนาจการปกครองหรือการบริหารส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะจากรัฐบาลมาดำเนินการเองและมีความเป็นอิสระ (autonomy) ในระดับหนึ่งตามกรอบที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีรูปแบบของการใช้อำนาจตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตปกครองของท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ในปัจจุบัน อปท. ของไทยมีกระจายอยู่ทั่วประเทศซึ่งสามารถจำแนกประเภทเป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ โดย อปท. รูปแบบทั่วไปจัดตั้งมาก่อนและตั้งกระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งในปัจจุบันจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับ อปท. รูปแบบพิเศษ ซึ่งมีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไปและจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป และมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารในเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว เป็นต้น โดยในปัจจุบันมี อปท. รูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ล้วนแต่มีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยการจัดทำการบริการสาธารณะท้องถิ่นด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองของตนเองและการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในพื้นที่อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการ ปัญหาหรือประโยชน์ของท้องถิ่น โดย อปท. มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและมีอิสระในการดำเนินการด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณในระดับหนึ่งซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางการคลังและตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานคลังและงบประมาณของ อปท. ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมีหลักการและวิธีปฏิบัติที่สอดคล้องเป็นระบบ ตลอดจนมีหลักประกันและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางการคลัง ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้บัญญัติเพื่อบางหลักและกำหนดระเบียบวิธี



ปฏิบัติในการบริหารงานคลังและงบประมาณของ อบท. นั้น ๆ โดยจำแนกเป็น 3 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านงบประมาณประจำปี

ด้านรายได้ของ อบท. ในภาพรวม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 วรรคสี่ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้ อบท. มีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษี จัดสรรภาษีที่เหมาะสม พัฒนาการหารายได้ของ อบท. โดยในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน อบท. ไปพลางก่อน และกฎหมายจัดตั้ง อบท. ต่างๆ ได้ตราบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน โดย อบท. รูปแบบพิเศษ ทั้ง 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 7 การคลังและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร มาตรา 117 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีรายได้จาก (9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล และหมวด 8 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกรุงเทพมหานคร มาตรา 122 บัญญัติให้การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง และมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 6 รายได้และรายจ่าย มาตรา 89 บัญญัติให้เมืองพัทยามีรายได้จาก (7) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และมาตรา 90 การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเมืองพัทยา ให้รัฐบาลตั้งให้เมืองพัทยาโดยตรง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมของปริมาณงานและรายได้ของรัฐที่ได้รับจากเมืองพัทยาด้วย

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่ากฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นแต่ละประเภทซึ่งมีจำนวน 3 ฉบับ ได้บัญญัติวางหลักการไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72 บัญญัติว่าทุกปีงบประมาณ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเงินอุดหนุน และมาตรา 73 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จาก (8) เงินอุดหนุนหรือรายได้ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66 บัญญัติว่าเทศบาลอาจมีรายได้จาก (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จาก (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และ (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติให้รัฐบาลตั้งหรือจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. โดยตรงเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็น อบท. รูปแบบพิเศษ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 กำหนดนิยามของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณ ก็มีได้บัญญัตินิยามให้หมายรวมถึงหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่น จึงมีผลทำให้ อบท. ไม่สามารถขอและรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรง ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นกำหนดวิธีการตั้งหรือจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. โดยตรง ดังนั้น ในขั้นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณจึงมิได้ตั้งหรือจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วน



จังหวัด โดยตรง หากแต่ตั้งหรือจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ภาคผนวก 1) ทดแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีเหตุผลความจำเป็นของการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ดังกล่าวได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณหลายประการ โดยเกี่ยวข้องกับ อปท. กล่าวคือ การเพิ่มเติมหน่วยรับงบประมาณ กล่าวคือ มาตรา 4 ของกฎหมายได้บัญญัตินิยาม หน่วยรับงบประมาณให้หมายความถึง หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภากาชาดไทยด้วย และได้เพิ่มเติมนิยาม หน่วยงานของรัฐ ให้ครอบคลุมหน่วยงาน 7 ประเภท ได้แก่ 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจ 3) หน่วยงานของรัฐสภา ศาล ยุติธรรมศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ 4) องค์การมหาชน 5) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด (ลักษณะ ป้นนวม, 2561, น. 140) รวมทั้งได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 การจัดทำงบประมาณ ส่วนที่ 1 การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายมาตรา 29 การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ตลอดจนให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

โดยที่ปัจจุบัน อปท. มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศผ่านการจัดทำและนำส่งบริการสาธารณะท้องถิ่นในด้านต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐด้วยการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เป็นจำนวนมากและเมื่อเปรียบเทียบเงินอุดหนุนต่อรายได้พบว่ามีส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนร้อยละ 29.5 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) เป็นจำนวน 751,480.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 30,658.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.3 โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จำนวน 276,130.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจำนวน 12,208.02 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.6 (สำนักงบประมาณ, 2561, น. 97) โดยรายละเอียดของงบประมาณที่จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ดังตารางที่ 1.1



ตารางที่ 1.1 การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562

ลักษณะการจัดสรร	ปีงบประมาณ		+ เพิ่ม / - ลด	
	ปี 2561	ปี 2562	จำนวน	ร้อยละ
1. รายรับ	3,050,000.0	3,000,000.0	-50,000.0	-1.6
1.1 รายได้	2,499,641.9	2,550,000.0	50,358.1	2.0
1.2 เงินกู้	550,358.1	450,000.0	-100,358.1	-18.2
2. วงเงินงบประมาณรายจ่าย	3,050,000.0	3,000,000.0	-50,000.0	-1.6
3. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	456,900.0	475,350.0	18,450.0	4.0
4. เงินอุดหนุน	263,922.0	276,130.1	12,208.02	4.6
4.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล	241,259.4	252,897.6	11,638.15	4.8
4.2 กรุงเทพมหานคร	20,895.1	21,490.7	595.60	2.9
4.3 เมืองพัทยา	1,767.5	1,741.8	-25.73	-1.5
5. รวมทั้งสิ้น (3+4)	720,822.0	751,480.1	30,658.0	4.3
6. สัดส่วนร้อยละของรายได้ที่จัดสรรให้อปท. (5.) ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (1.1)	28.8	29.5	-	-
7. สัดส่วนร้อยละของรายได้ที่จัดสรรให้อปท. (5.) ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่าย (2.)	23.6	25.0	-	-

ที่มา: สำนักงบประมาณ, 2561, น.98

จากความเป็นมาและความสำคัญของ อปท. ทั้งด้านการกิจที่พึงมีต่อการให้บริการสาธารณะท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ และด้านงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งบังคับใช้ทดแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดทำ



งบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อบท. ซึ่งรัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. โดยตรง ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 การใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และ หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 วรรค 4 ที่บัญญัติให้ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษี ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของ อบท. อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุน อบท. ไปพลางก่อน ตลอดจนความสอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบอย่างมีคุณภาพและตรงกับความต้องการอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการแผ่นดินและสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ จำนวน 3 ประการ ดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบของรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดตามนโยบายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อสังเคราะห์ให้ได้ข้อเสนอแนะทางเลือกของรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความสอดคล้องตามนโยบายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง และลักษณะของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตซึ่งจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา จำนวน 3 ด้าน ดังนี้

3.1 ด้านเนื้อหา

การศึกษานี้จะดำเนินการศึกษาวิเคราะห์หลักการและสาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ภาคผนวก 1) และหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่ออกตามนโยบายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ภาคผนวก 2) การกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นของเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผลของพระราชบัญญัติดังกล่าวและหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ท้องถิ่น โดยเป็นส่วนหนึ่งของการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการแผ่นดินและสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน

3.2 ด้านประชากรที่ศึกษา

การศึกษานี้มีประชากรที่ศึกษา 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก ส่วนราชการในส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กลุ่มที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำแนกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จำนวน 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีจำนวนและรายชื่อหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของประชากรที่ศึกษาตามหนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูล (ภาคผนวก 3) และรายชื่อหน่วยงานและบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึก (ภาคผนวก 4)

3.3 ด้านเวลา

การศึกษานี้ ดำเนินการในช่วงเวลาเดือนมีนาคม – เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 รวม 5 เดือน โดยมุ่งศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือก่อนและหลังวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นวันเริ่มบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

4. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากผู้ศึกษามีความต้องการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) หรือข้อมูลที่ไม่ใช่ตัวเลข เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและความต้องการของบุคคล เป็นต้น ในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้านและเป็นองค์รวม (Holistic) เพื่อให้เกิดความเข้าใจตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาภายใต้บริบท (Context) ของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน และมีการเก็บรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สำหรับนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหรือประเด็นที่ศึกษา ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

4.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล จำแนกตามประเภทข้อมูล ดังนี้

4.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยมีแหล่งข้อมูล คือ บุคคลที่รับผิดชอบหรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ตามประเด็นในการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูล (ภาคผนวก 5)

4.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยมีแหล่งข้อมูล ได้แก่ เอกสาร (Document) บทความ และข้อมูลเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย รวมทั้งเอกสาร คู่มือ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีวิธีเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research)

4.2 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล จำแนกตามประเภทข้อมูล ดังนี้

4.2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) บุคคล ซึ่งผู้ศึกษาใช้วิธีการจำแนกประเภทข้อมูล (Typological Analysis) โดยจำแนกประเภทข้อมูลระดับจุลภาคด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลตามคำหรือประโยค ที่เรียกว่า “การวิเคราะห์คำหลัก” (Domain Analysis) แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมา พิจารณาประเด็นหลักแล้วแบ่งเป็นประเด็นย่อย จากนั้นก็สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) หรือการสร้างข้อสรุปจากการวิเคราะห์และประกอบรวมข้อค้นพบส่วนย่อยๆ ในเชิงตรรกเหตุผล เพื่อนำมาเชื่อมโยงกับข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) และจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลและนำเสนอข้อมูลในรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏขึ้นก่อนและหลังพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และสรุปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาและตามขอบเขตของการศึกษา

4.2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) โดยผู้ศึกษาใช้นัยสำคัญของข้อมูลมาวิเคราะห์หารูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏขึ้นก่อนและหลังพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และสรุปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาและตามขอบเขตของการศึกษา

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ คณะกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ได้แก่ คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ คณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น มีสารสนเทศเกี่ยวกับผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอทางเลือกที่มีความสอดคล้องตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง และลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจตามอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของ อปท. รวมทั้งประกอบการพิจารณาในการปฏิรูประบบและวิธีการงบประมาณที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ต่อไป

5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรและบุคคลที่สนใจ มีสารสนเทศเกี่ยวกับผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอ



ทางเลือกที่มีความสอดคล้องตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง และลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ตามอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของ อปท. และเพื่อการขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูประบบและวิธีการงบประมาณที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ตลอดจนการใช้งบประมาณเป็นกลไกเพื่อพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบอย่างมีคุณภาพและตรงกับความต้องการอย่างยั่งยืนต่อไป



บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Review of Literature) เพื่อรับทราบถึงสถานภาพขององค์ความรู้ (State of The Art) ของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ศึกษาในปัจจุบัน และเพื่อให้มีองค์ความรู้ที่จำเป็นและหรือเกี่ยวข้องสำหรับใช้เป็นกรอบการศึกษาอย่างเพียงพอ ตลอดจนเพื่อให้ได้ข้อมูลอ้างอิงสำหรับสนับสนุนในการอภิปรายผลการศึกษาที่สมบูรณ์และรอบด้าน โดยมีรายละเอียดของวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ (Budget) หรืองบประมาณรายจ่ายประจำปี (Annual Budget) จัดเป็นทรัพยากร (Resources) หรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระยะเวลาหนึ่งๆ โดยเฉพาะสำหรับการนำใช้จ่ายเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ตอบสนองต่อความจำเป็นข้อเรียกร้อง ความต้องการ หรือประโยชน์ของประชาชน โดยที่งบประมาณเป็นทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด (Scarcity Resources) และเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการใช้งบประมาณซึ่งมีไม่จำกัด (Unlimited Wants) จึงทำให้เกิดความขาดแคลน ประกอบกับงบประมาณของประเทศส่วนใหญ่มีที่มาจากเงินภาษีอากรของประชาชน เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 3,000,000 ล้านบาท ซึ่งมีที่มาจากภาษีอากร จำนวน 2,550,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 85 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนในฐานะเจ้าของภาษีอากรจึงมีความคาดหวังว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกนำมาใช้จ่ายสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่า และเกิดประสิทธิผลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน มีลักษณะเชิงบูรณาการ และสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากภาษีอากรของประชาชนสำหรับนำมาจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “เมื่อประชาชนมีความต้องการบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ จากรัฐอันใดก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้การสนับสนุนทางทรัพยากรแก่รัฐอันนั้น” (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548, น. 1) และงบประมาณเป็นปัจจัยนำเข้าที่จำเป็นและสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อขับเคลื่อนให้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลได้รับการนำไปสู่การปฏิบัติจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในฐานะที่เป็นหน่วยรับงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสอดคล้องกับที่ เบิร์นสไตน์ และ โอ ฮารา (Bernstein and O'Hara, 1979, p. 280) ได้กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณว่าเปรียบเสมือนกับเชื้อเพลิงของเครื่องยนต์ ตลอดจนหากมีการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณที่ดีและเหมาะสมแล้ว ย่อมนำมาซึ่งการบรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ดีสำหรับประเทศและประชาชน ซึ่งในประเด็นดังกล่าว นายเนลสัน แมนเดลา อดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้และเจ้าของรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพผู้



ล่องลับได้เคยกล่าวไว้เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของงบประมาณภาครัฐว่า “การนำมาซึ่งชีวิตที่ดีขึ้นสำหรับทุกภาคส่วน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเปลี่ยนประเทศของเราเข้าไว้ด้วยกัน” (Fubbs, 1999, p. 10)

ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงมีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีจำกัดและมีที่มาจากภาษีอากรประชาชน ในฐานะปัจจัยนำเข้าสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ตลอดจนในฐานะกิจกรรมทางการบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้ จากจุดมุ่งหมายและความสำคัญของงบประมาณดังกล่าวจึงทำให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อจัดสรรงบประมาณ (Budgetary allocations) ที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดความเหมาะสมและเพียงพอสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของรัฐบาลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนงบประมาณยังถูกใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาประเทศ และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ตลอดจนเพื่อการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน รวมทั้งเพื่อนำส่งผลผลิตและผลลัพธ์ในรูปแบบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและตรงกับความต้องการให้แก่ประชาชน อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกสุขให้แก่ประชาชน และทำให้ประเทศเกิดความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน

1.1 ระบบงบประมาณ

การงบประมาณมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานนับร้อยปี โดยเริ่มต้นจากการจัดทำงบประมาณด้วยระบบง่าย ๆ ที่ไม่ซับซ้อนและเป็นเพียงการจัดทำรายการรับและจ่ายเงินของผู้ปกครองหรือรัฐบาล ต่อมาได้มีการพัฒนาการมาโดยลำดับจนเป็นระบบที่มีรูปแบบและวิธีการที่มีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นตามภารกิจของรัฐและวงเงินงบประมาณที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับการปฏิรูประบบงบประมาณในต่างประเทศ ซึ่งเริ่มต้นในช่วงทศวรรษที่ 1920 - 1930 หลังจากนั้นราวทศวรรษที่ 1950 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบผลงาน และแบบฐานศูนย์ ในทศวรรษที่ 1960 และ 1970 ตามลำดับ ในรอบระยะเวลาเกือบหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ มีพัฒนาการของระบบการจัดการงบประมาณ สรุปได้จำนวน 5 ระบบ ดังนี้

1.1.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการหรือระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม (Line item Budgeting or Traditional Budgeting System) เป็นระบบที่มีการใช้มาเป็นเวลาช้านาน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552, น. 533) โดยการจัดทำงบประมาณมีการแสดงรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นรายการและจำนวนเงินงบประมาณของแต่ละรายการที่กำหนดไว้อย่างละเอียด รวมทั้งมีการจัดหมวดและประเภทของรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าว เช่น หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น โดยระบบงบประมาณมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและจำนวนเงินที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ หน่วยรับงบประมาณจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในรายการอื่น ๆ นอกจากรายการที่ได้รับอนุมัติไม่ได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนงบประมาณ หน่วยรับงบประมาณต้องขอเปลี่ยนแปลงรายการค่าใช้จ่ายกับสำนักงบประมาณ ก่อนดำเนินการ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบการบริหารงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ จากการที่ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมีวัตถุประสงค์ด้านการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยรับงบประมาณเป็นหลัก จึงทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการในสภาพแวดล้อมที่มีพลวัตสูง ตลอดจนขาดการมุ่งเน้นประสิทธิผลจากการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งทำให้ประเมินผลงานทำได้ยาก



1.1.2 ระบบงบประมาณแบบผลงาน (Performance Budgeting) พัฒนาจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยมีแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณที่มุ่งปรับปรุงข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบรายการและต้องการแสดงแผนงานของการใช้จ่ายต่าง ๆ ว่าทำอะไร มีแผนการทำงานอย่างไร โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการใช้จ่ายของแต่ละแผนงานหรือโครงการ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐว่าทำงานได้ผลงานตามงบประมาณที่ได้รับและใช้จ่ายไปหรือไม่และมีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างไร (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552, น. 534) เช่น การก่อสร้างถนนจะต้องใช้งบประมาณต่อกิโลเมตรเท่าใด เป็นต้น

1.1.3 ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System: PPBS) เป็นระบบที่เน้นในด้านการบริหารและการวางแผนงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2556: 134) โดยมีแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณที่เน้นความเชื่อมโยง (Linkage) จากการวางแผนที่คำนึงถึงจุดมุ่งหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่สังคมและประชาชนต้องการไปสู่การกำหนดรายละเอียดของแผนงาน หรืองบประมาณ อย่างไรก็ตามระบบงบประมาณแบบแผนงานขาดความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างกระทรวงกับการจัดโครงสร้างแผนงาน (แผนงานที่กำหนดขึ้นมีจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมภารกิจของหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุแผนงานอย่างเป็นรูปธรรม) และเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ปฏิบัติได้ไม่ถนัดนัก เช่น การวิเคราะห์หาผลตอบแทนต่อทุน เทคนิคของการประเมินผล เป็นต้น และระบบมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการขาดข้อมูลข่าวสารที่ช่วยในการตัดสินใจ ตลอดจนขาดระยะเวลาเพื่อวิเคราะห์โครงการ รวมทั้งข้อจำกัดด้านทักษะของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความสำคัญมากต่อระบบงบประมาณแบบแผนงาน หากไม่เข้าใจแนวคิดและกระบวนการที่อาศัยการวิเคราะห์ระบบก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อระบบงบประมาณแบบแผนงาน

1.1.4 ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-based Budgeting: ZBB) เป็นระบบที่มีแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณที่ไม่ให้ความสำคัญแก่แผนงาน โครงการและกิจกรรมที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว หากแต่พิจารณาแผนงาน โครงการและกิจกรรมทั้งหมดที่เสนอของงบประมาณอย่างละเอียดเพื่อให้เกิดความเหมาะสม (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552, น. 535) และเป็นระบบที่มุ่งไปสู่ความคุ้มค่าสูงสุดโดยแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้วในปีที่ผ่านมาอาจไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีกหากผลการพิจารณาความเหมาะสมและความคุ้มค่าต่ำกว่าแผนงาน โครงการและกิจกรรมอื่น ทำให้ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ช่วยให้สำนักงานงบประมาณหรือฝ่ายจัดทำงบประมาณไม่ต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้รับงบประมาณแล้วทุกปี และโดยทั่วไปการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์มีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่หนึ่ง คือ การจัดทำชุดงานสำหรับการตัดสินใจ (Decision Packages) เพื่อประเมินค่าและจัดลำดับความสำคัญสำหรับนำมาใช้ประกอบในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ และขั้นตอนที่สอง คือการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของชุดงานเพื่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการจัดทำชุดงานเพื่อการตัดสินใจแต่ละชุดต้องใช้ข้อมูลและเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการจำนวนมาก ทำให้การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์มีปัญหาอุปสรรคมากจนเป็นผลให้การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ไม่ประสบความสำเร็จ



1.1.5 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System: PBBS) เป็นระบบงบประมาณที่ไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีแนวความคิดสำคัญของการจัดทำงบประมาณโดยต้องแสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลงานที่เกิดขึ้นให้ชัดเจนและมีกระบวนการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ โดยเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญของการจัดทำงบประมาณ คือ มุ่งเน้นให้หน่วยรับงบประมาณรับผิดชอบจัดทำและนำเสนอผลผลิตและผลลัพธ์ให้เกิดขึ้นตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานก็มีข้อจำกัด ดังนี้

1.1.5.1 การพิจารณากำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ของหน่วยปฏิบัติต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างกระทรวงและกรมหรือหน่วยงานเพื่อให้สามารถบรรลุผลลัพธ์ของกระทรวงได้ ตัวอย่าง เช่น กรมที่มีบริการสาธารณะเพียงชนิดเดียวหรือมีความหลากหลายไม่มาก (single or homogenous products) สามารถกำหนดตัวชี้วัดและดำเนินการวัดผลงานได้ง่ายกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการที่มีบริการสาธารณะจำนวนมากและความหลากหลายสูง

1.1.5.2 ความรับผิดชอบต่อผลผลิตหรือผลลัพธ์ ประเด็นที่สำคัญ คือ หัวหน้าหน่วยปฏิบัติ ควรรับผิดชอบต่อผลผลิตหรือผลลัพธ์ หากต้องรับผิดชอบต่อผลผลิตซึ่งสามารถตรวจวัดได้ แต่บางครั้งผลผลิตก็ไม่สามารถเชื่อมโยงและนำไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดหวังซึ่งบางครั้งผลลัพธ์อยู่นอกการควบคุมของหน่วยปฏิบัติ

1.1.5.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีหลักการสำคัญคือการเน้นการกระจายอำนาจแก่หน่วยปฏิบัติ โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล โดยอาศัยข้อมูลที่ครบถ้วนและการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาใช้ ดังนั้น หากหน่วยงานกลางไม่สามารถพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้

ปัจจุบันระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานนอกจากจะใช้ในประเทศไทยแล้ว ยังเป็นที่นิยมใช้ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เป็นต้น (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558, น. 2)

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบงบประมาณ 5 ระบบดังกล่าวข้างต้น พบว่ามีวิวัฒนาการความการเพิ่มขึ้นของความซับซ้อนทางการงบประมาณและการนำงบประมาณไปใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือทางด้านการคลังเพื่อการบริหารเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยมีจุดเน้น ประเด็นที่สนใจ และเครื่องมือหลักของระบบงบประมาณ 5 ระบบ ปรากฏข้อมูลตามตารางที่ 2.1



ตารางที่ 2.1 สรุปเปรียบเทียบระบบงบประมาณแบบต่าง ๆ ที่ใช้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ระบบงบประมาณ	จุดมุ่งเน้น	ประเด็นที่สนใจ	เครื่องมือ
1 แสดงรายการ	- บัญชีนำเข้า (จำนวน งบประมาณ)	- การเบิกจ่าย - ประหยัดและประสิทธิภาพ	- การจำแนกประเภทรายจ่าย - การอนุมัติเงินประจำงวด - กฎระเบียบ (ควบคุมบัญชี นำเข้าและกระบวนการ)
2 ผลงาน	- เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของ การดำเนินงาน	- ผลการดำเนินงาน - ประสิทธิภาพการ นำส่งผลงาน	- การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วย ผลงาน - มาตรฐานงบประมาณ
3 แผนงาน	- แผนงานและ โครงสร้างแผนงาน	- แผนงานและความเชื่อมโยง ของโครงสร้างแผนงานและ งบประมาณ - ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล	- การวิเคราะห์แผนงานและ งบประมาณ - การประเมินผล
4 ฐานศูนย์	- ทางเลือกของ การดำเนินงานและ จัดสรรงบประมาณ ที่ดีที่สุด	- ชูผลงานเพื่อการตัดสินใจ - ประสิทธิภาพและ ความคุ้มค่าสูงสุด	- การวิเคราะห์ผลงานเพื่อการ ตัดสินใจ - การรายงานผล
5.มุ่งเน้นผลงาน	- ผลงาน ได้แก่ ผลผลิตและผลลัพธ์	- ผลงาน ได้แก่ ผลผลิตและ ผลลัพธ์ - ประสิทธิภาพความคุ้มค่า และประสิทธิผล	- ตัวชี้วัดผลงาน - การติดตามและประเมินผล

จากการสรุปเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้นพบว่าระบบงบประมาณต่าง ๆ โดยพบว่ามีจุดมุ่งเน้น ประเด็นที่สนใจและเครื่องมือที่ระบบใช้เพื่อการจัดการงบประมาณตลอดกระบวนการที่มีความแตกต่างกันตามจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานผู้ใช้ระบบงบประมาณต้องการ โดยระบบงบประมาณดังกล่าวผ่านการพัฒนามาเป็นระยะเวลานานับร้อยปีจากระบบที่ไม่ซับซ้อนและเป็นเพียงการจัดทำรายการรับและจ่ายเงินของรัฐบาลไปสู่ระบบที่มีรูปแบบและวิธีการที่สลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้สามารถตอบสนองตามภารกิจหรือหน้าที่ที่รัฐบาลต้องการ สอดคล้องกับปัญหาและบริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนเพื่อรองรับวงเงินงบประมาณที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย



1.2 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

สำนักงานประมาณได้ดำเนินการปรับปรุงระบบงบประมาณจากเดิมเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBBBS) ภายใต้ตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 – 2544 ด้านที่ 2 แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้งบประมาณเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน (สำนักงานประมาณ, 2546, น. 107 - 108) และต่อมาในปี พ.ศ. 2544 ได้ปรับเปลี่ยนชื่อระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting: SPBB) และได้มีการนำระบบงบประมาณที่ปฏิรูปลงไปใช้กับหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งหมด โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบการจัดการงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งานหรือโครงการ อย่างเป็นระบบและมีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอเพื่อวัดผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงานแก่กระทรวง ทบวง กรมซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1.2.1 ให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการ และกระบวนการงบประมาณ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร ให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลลัพธ์ที่ประชาชนได้รับจากนโยบายนั้น

1.2.2 การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

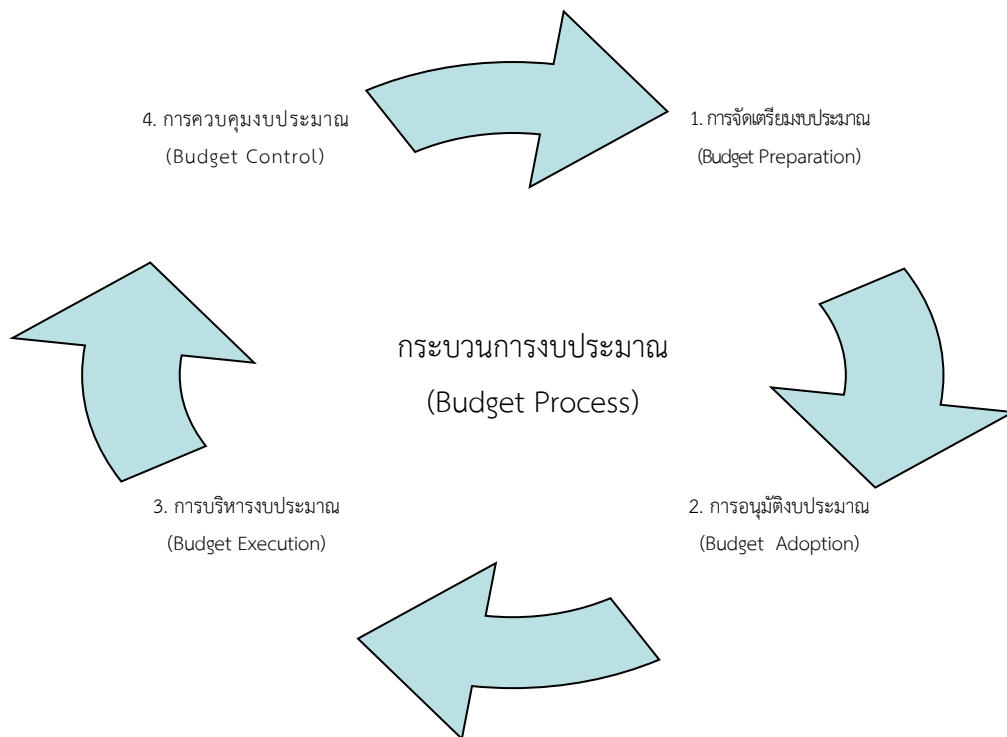
1.2.3 ให้องค์กรปฏิบัติมีความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ในการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย

1.2.4 มีการคาดการณ์การใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้า

1.2.5 ใช้นโยบาย/ยุทธศาสตร์เป็นตัวนำและจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

1.3 กระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) หรืออาจเรียกว่าวงจรงบประมาณ (Budgeting Cycle) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) เป็นกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ด้านการงบประมาณ แผ่นดินที่กระทำเป็นลำดับขั้นตอนนับตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และการควบคุมงบประมาณ (Budget Control) (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552, น. 536) โดยมีขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการงบประมาณของไทยในปัจจุบัน ปรากฏตามภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการงบประมาณของไทย

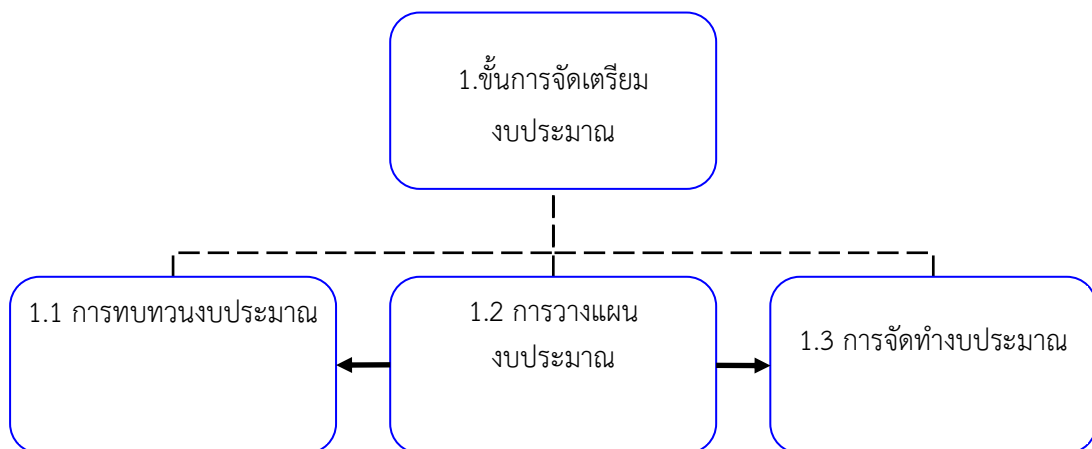
โดยที่การกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวข้างต้นได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายหรือระเบียบเพื่อให้มีสภาพบังคับใช้กับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ถือปฏิบัติอย่างเดียวกัน สำหรับประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ขึ้นมาบังคับใช้ทดแทน ขณะที่ในต่างประเทศก็มีการดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติการคลังสาธารณะ ค.ศ. 1947 (ญี่ปุ่น) รัฐบัญญัติ 59-2 (พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการคลัง - ฝรั่งเศส) พระราชบัญญัติการคลังสาธารณะและพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางการคลัง (นิวซีแลนด์) เป็นต้น (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558, น. 2)

นอกจากการมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับการนำกระบวนการงบประมาณไปใช้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมหลักตามกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สำนักงบประมาณโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขึ้น ซึ่งแสดงกำหนดการขั้นตอนและกิจกรรมหลักในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐใช้สำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปรายละเอียดของกิจกรรมสำคัญในกระบวนการงบประมาณ 4 ขั้นตอน มีดังนี้



1.3.1 การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน โดยหลักทั่วไปฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดทำและเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยในทางปฏิบัติหน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในรายละเอียด ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณ และสำนักงบประมาณเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดินเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติก่อนที่จะนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป และต้องทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณของชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยจัดสรรออกมาในรูปของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ นำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐ เพื่อการพัฒนาประเทศ และกิจการที่จำเป็นทั้งมวล รวมทั้งจะต้องดูแลให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างประหยัดที่สุด ไม่ให้มีการรั่วไหลหรือสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ (สำนักงบประมาณ, 2559, น. 1 - 2)

ทั้งนี้ กระบวนการงบประมาณในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ ประกอบด้วยขั้นตอนหรือกิจกรรม จำนวน 3 ประการ ได้แก่ การทบทวนงบประมาณ (ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด คือ ตุลาคม - ธันวาคม) การวางแผนงบประมาณ (ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด คือ ตุลาคม - กุมภาพันธ์) และการจัดทำงบประมาณ (ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด คือ มกราคม - พฤษภาคม) (วิระยุทธ ปันน่วม, น. 2558: 4) ตามภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนหรือกิจกรรมหลักของการจัดเตรียมงบประมาณหรือการวางแผนงบประมาณ

ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1.1 การทบทวนงบประมาณ (Budget Revision) เป็นขั้นตอนแรกของการจัดเตรียมงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงเป้าหมายกลยุทธ์ ผลผลิตหรือโครงการ กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จในปีงบประมาณที่ผ่านมาของหน่วยงานให้สอดคล้องกับลำดับ



ความสำคัญทางนโยบาย ศักยภาพของหน่วยงาน และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป (สำนักงบประมาณ, 2559, น. 1) โดยการทบทวนงบประมาณจะให้ความสำคัญกับปัจจัยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

(1) การทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา โดยเฉพาะการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการดำเนินงาน (ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย, 2558, น.6) เพื่อการทบทวนและวางแผน เช่น ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย, 2558, น. 7) มีข้อดี ได้แก่ เป็นแหล่งเงินทุนของประชาชนและชุมชน และดำเนินการได้ทันทีเมื่อมีความพร้อม และมีข้อเสีย ได้แก่ ขาดความพร้อมตามหลักการของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการสร้างพื้นฐานด้านความพร้อมจากครอบครัวเข้มแข็งจึงอาจทำให้เงินทุนหมดโดยเร็วและไม่หมุนคืนกลับกองทุน เป็นต้น

(2) ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(3) กฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(4) สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน

(5) นโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลใหม่ที่ได้แถลงนโยบายหรือประกาศในปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

(6) ปัญหา ความต้องการ และเรื่องที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเรียกร้องหรือสนใจและเกี่ยวข้องกับพันธกิจหรือภารกิจของหน่วยงาน

(7) แนวโน้มและสถิติย้อนหลังของวงเงินที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ

หน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ จะนำผลการพิจารณาตามปัจจัยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ไปทบทวนหรือปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Terms Expenditure Framework: MTEF) ซึ่งการทบทวน MTEF ทำให้ทราบว่าลงทุนแล้วจะเกิดภาระต่อเนื่อง เช่น ค่าใช้จ่ายในการทำงานและบำรุงรักษา ช่วยให้การตัดสินใจเรื่องการเพิ่มหรือลดรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายใหม่ ๆ (ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย, 2558, น. 19) และจัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปีขั้นต่ำที่จำเป็นของปีงบประมาณใหม่ที่สอดคล้องกับฐานข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางที่ได้ทบทวนหรือปรับปรุงไปแล้วข้างต้น และการทบทวนหรือการปรับปรุงโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์ (สำนักงบประมาณ, 2559, น.1)

3.1.1.2 การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) เป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม กรอบยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนแม่บทด้านต่างๆ แผนยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Government Strategic Plan) แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการวางแผนงบประมาณที่สำคัญ ดังนี้



(1) การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาค เป็นการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อจัดทำข้อเสนอทางเศรษฐกิจมหภาค โดยการพิจารณาร่วมกันของหน่วยงานกลางของประเทศ 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานการประชุมและที่ประชุมดังกล่าวมีการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น การคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจทั่วไป การกำหนดเครื่องชี้วัดระดับมหภาค เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ภาวะเงินเฟ้อ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน เป็นต้น และการวิเคราะห์ภาระงบประมาณอันเนื่องมาจากนโยบายและหรือโครงการลงทุนของรัฐบาล

(2) การประมาณการรายได้ เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับประมาณการจำนวนรายได้ที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ตามประเภทและแหล่งที่มาของรายได้ของประเทศ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่รายงานข้อมูลประมาณการรายได้ต่อที่ประชุมหน่วยงานกลางของประเทศ 4 หน่วยงาน สำหรับเป็นข้อมูลเพื่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่วมกันและนำไปใช้เป็นกรอบในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

(3) การประมาณการหนี้สาธารณะ เป็นการจัดทำประมาณการภาระหนี้ภาครัฐประจำปีและประมาณการล่วงหน้า รวมทั้งการพิจารณาแผนการก่อหนี้ต่างประเทศ

(4) การกำหนดนโยบายงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยหน่วยงานกลางของประเทศ 4 หน่วยงานดังกล่าวข้างต้น จะปรึกษาหารือร่วมกันกำหนดข้อเสนอด้านนโยบายงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้ สำนักงบประมาณจะนำข้อเสนอนโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบก่อนการนำไปใช้เป็นเป้าหมายและกรอบการจัดทำงบประมาณในรายละเอียดต่อไป

3.1.1.3 การจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการจัดเตรียมงบประมาณ โดยเริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบนโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่สำนักงบประมาณนำเสนอแล้ว หลังจากนั้นสำนักงบประมาณจัดการประชุมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และดำเนินการอื่น ๆ ตามกำหนดการของปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสำนักงบประมาณจะมีหนังสือเวียนแจ้งแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามลำดับ ด้านส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ในฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมาย เมื่อกระทรวงต้นสังกัดได้รับทราบปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หนังสือเวียนแจ้งแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว กระทรวงแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและจัดทำค่าของงบประมาณของหน่วยงานก่อนนำเสนอกระทรวงต้นสังกัดเพื่อให้รัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและลงนามก่อนนำเสนอสำนักงบประมาณต่อไป



ในการคำของบประมาณดังกล่าว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและนำเสนอให้สำนักงบประมาณตามกำหนดเวลาของปฏิทินงบประมาณอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ เนื่องจากความจำกัดของวงเงินงบประมาณ (เงินน้อยกว่าความต้องการ) และมีความยุ่งยากในเรื่องงบประมาณ กล่าวคือ ในพื้นที่เดียวกัน ประชาชนกลุ่มเดียวกัน มีปัญหาเดียวกัน แต่ใครจะทำ ระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ (Function) ระดับกระทรวง กรม หรือ จังหวัด หรือ ท้องถิ่น (ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย, 2558, น. 4) (แย่งงานกันทำ) ซึ่งเป็นปัญหาซ้ำซาก ประกอบกับรัฐบาลปัจจุบัน (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี) ได้ให้ความสำคัญในการบูรณาการงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินงานขอกระทรวงและหน่วยงานมีความเชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน และนำไปสู่วัตถุประสงค์ เป้าหมายในทิศทางเดียวกัน โดยมุ่งเน้นจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงหลักประหยัด ความคุ้มค่าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

ภายหลังจากสำนักงบประมาณได้รับคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐแล้ว ก็จะพิจารณาวิเคราะห์คำของบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวในรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางการวิเคราะห์งบประมาณที่ได้กำหนดไว้ โดยแนวทางการวิเคราะห์งบประมาณดังกล่าวจะจำแนกตามประเภทงบรายจ่าย (วีระยุทธ ปั่นน่วม, 2558, น. 10) ซึ่งมีรายละเอียดตามตารางที่ 2.2



ตารางที่ 2.2 แนวทางการวิเคราะห์งบประมาณ จำแนกตามประเภทงบรายจ่าย

ประเภทงบรายจ่าย	แนวทางการวิเคราะห์งบประมาณ
งบบุคลากร	บัญชีลือจ่าย อัตราว่าง อัตราเกษียณ รายจ่ายจริง
งบดำเนินงาน	เป้าหมายการดำเนินงาน ความประหยัด ความซ้ำซ้อน การใช้ทรัพยากรร่วมกัน บัญชีราคาวัสดุ บัญชีราคามาตรฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบัญชีกลาง กระทรวงพาณิชย์ สำนักงบประมาณ เป็นต้น
งบลงทุน	บัญชีมาตรฐานครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง ความพร้อมในการดำเนินงาน เช่น มีข้อกำหนดแบบรูปรายการ สถานที่ดำเนินการ ประมาณราคากลาง รายการผูกพันเดิม เปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รายการผูกพันใหม่ตั้งงบประมาณปีแรกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของวงเงินรวม
งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น	ความจำเป็น ความคุ้มค่า ความประหยัด
ทุกงบรายจ่าย	ข้อกำหนดอื่นๆ ได้แก่ ต้องวิเคราะห์ให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ความครอบคลุมของแหล่งเงิน ทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ แสดงสถานะการเงิน เช่น งบดุล งบการเงิน เป็นต้น และข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

ภายหลังการวิเคราะห์เพื่อกลั่นกรองและปรับปรุงรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางการวิเคราะห์งบประมาณที่กำหนด เพื่อให้ค่าของงบประมาณรายจ่ายมีความถูกต้อง เหมาะสม และอยู่ภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณจะเสนอผลให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว ก่อนนำไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 77 วรรคสอง³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

³ มาตรา 77 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป



พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวแล้ว สำนักงบประมาณจะสรุปผลและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

การนำเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 ที่กำหนดว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการใช้จ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และต้องมีเอกสารประกอบงบประมาณ (Budget Document) ซึ่งสำนักงบประมาณจัดทำตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเป็นเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 ที่กำหนดไว้ 9 รายการ ได้แก่

- (1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
- (5) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ
- (6) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ
- (7) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม
- (8) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว
- (9) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.3.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณดำเนินการในลักษณะของการอนุมัติกฎหมาย โดยที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยเป็นขั้นการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในทางการเมือง (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552, น.538) กล่าวคือ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอแล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาตามลำดับ เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านทั้ง 2 สภาดังกล่าวแล้ว ให้



นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ต่อไป ทั้งนี้ ในทางกลับกันหากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ ก็จะทำให้รัฐบาลต้องยุบสภาหรือลาออก (ไตรรัตน์ โภคพลกรณ, 2556, น.139)

กระบวนการอนุมัติงบประมาณเริ่มขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเพื่อขอให้พิจารณาอนุมัติและในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยทั่วไปจะมีช่วงระยะเวลาพิจารณาอนุมัติงบประมาณในช่วงตั้งแต่เดือนมิถุนายน – กันยายน (วิระยุทธ ปั่นน่วม, 2558, น. 4) และการดำเนินการมีสาระสำคัญจำแนกตามแต่ละสภาดังนี้

1.3.2.1 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา
ผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่หนึ่ง สภาจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอของร่างพระราชบัญญัติ หลังจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเปิดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายอภิปรายหรือการถามข้อสงสัยหรือการตั้งข้อสังเกต ขณะเดียวกันจะเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีผู้เสนอร่างตอบชี้แจงตามที่มีผู้ตั้งคำถามหรือให้ข้อสังเกต เมื่อจบการอภิปรายแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขอมติจากที่ประชุมว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ หากที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นก็ตกไป ซึ่งฝ่ายบริหารในฐานะผู้เสนอต้องลาออก กติกาข้อนี้แม้ไม่ได้ถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ แต่เป็นประเพณีการปกครองในระบอบรัฐสภาเพราะเหตุว่างบประมาณมีความสำคัญอย่างสูงต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติก็เท่ากับว่าไม่ได้รับความไว้วางใจให้ทำหน้าที่บริหารประเทศ (เกรียงชัย ปิงประวัติ, 2555, น. 85) และหากที่ประชุมมีมติรับหลักการก็เข้าสู่การพิจารณาวาระต่อไป

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีสองลักษณะ คือ สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการธิการเต็มสภา หรือมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญ คณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณา แต่โดยประเพณีปฏิบัติที่สืบทอดกันมาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและจากการพิจารณาร่างกฎหมายนี้มีความสำคัญ รวมทั้งมีรายละเอียดเป็นจำนวนมาก ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณารายละเอียดของกฎหมายทั้งฉบับ โดยในขั้นของการพิจารณา หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำขอ “แปรญัตติ” ต่อประธานคณะกรรมการภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 มีบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขของการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่าจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้



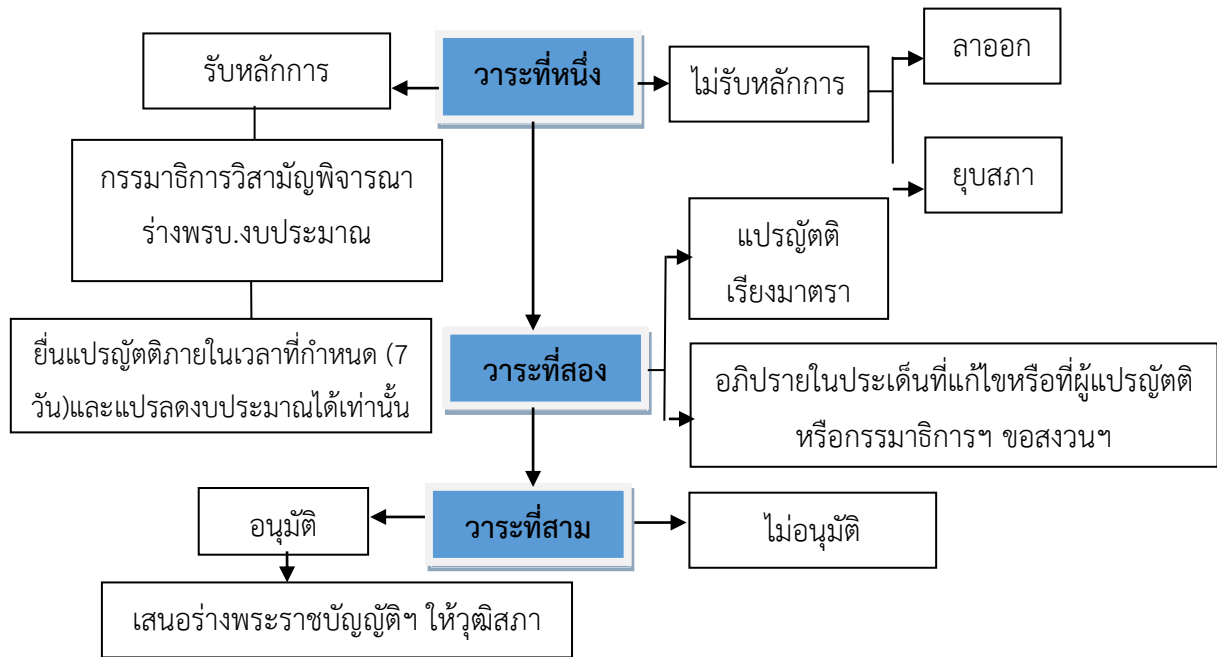
(2) ดอกเบี้ยเงินกู้

(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จะทำรายงานเสนอต่อสภา โดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติม คำแปรญัตติ การสงวนคำแปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ถ้ามีข้อสังเกตที่ควรเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีก็ให้บันทึกไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะจัดเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง โดยให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะแต่ถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไข หรือที่ผู้แปรญัตติได้สงวนคำแปรญัตติไว้ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น

วาระที่สาม ขึ้นลงมติเห็นชอบให้ส่งต่อไปยังวุฒิสภา การพิจารณาในวาระที่สามจะไม่มีการอภิปรายใด ๆ ทั้งสิ้น และจะแก้ไขข้อความอย่างใดมิได้ด้วย ถ้ามีมติเห็นชอบประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างนั้นก็เป็นอันตกไป

เนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนรัฐธรรมนูญ มาตรา 143 มีการบัญญัติเงื่อนไขเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ สรุปภาพรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรตามภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

1.3.2.2 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา

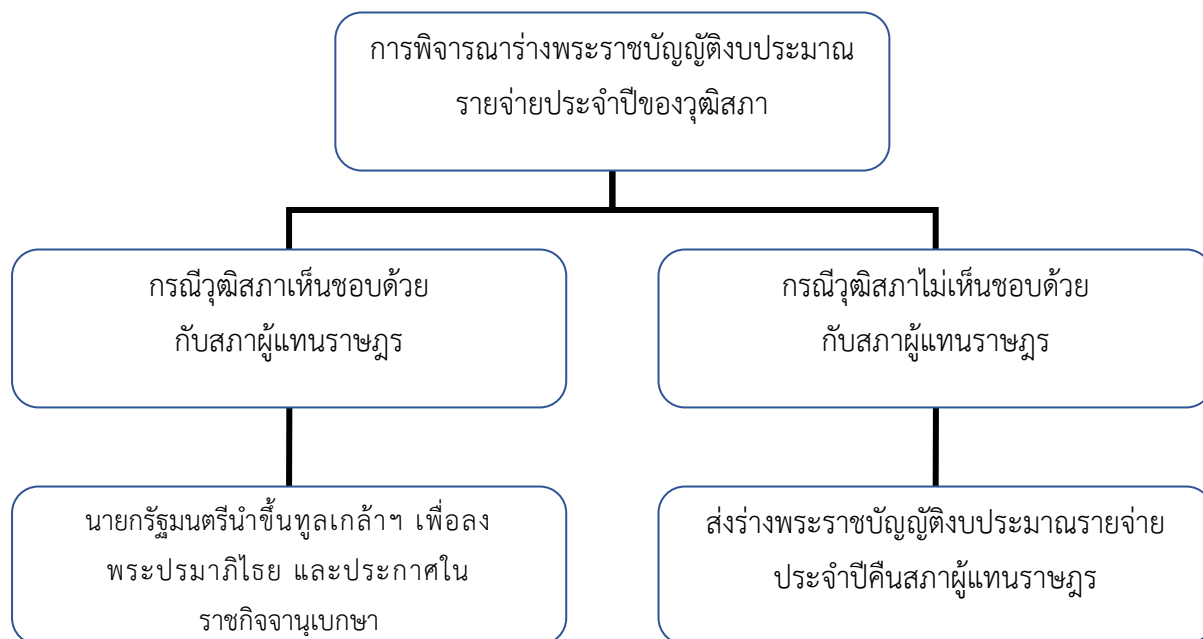
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และในกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าว วุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 143 บัญญัติว่า ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ผลการพิจารณาของวุฒิสภาอาจจำแนกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

(2) วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยหลักทั่วไปให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรแต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินรัฐธรรมนูญ มาตรา



138 ลดเวลาจาก 180 วัน เหลือ 10 วัน สำหรับสภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ทั้งนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภาดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา

1.3.2.3 การสนับสนุนพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

เนื่องจากการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจำเป็นต้องมีข้อมูลเพื่อสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างครบถ้วนและรอบด้าน โดยเฉพาะข้อมูลเชิงวิชาการที่น่าเชื่อถือ ดังนั้น รัฐสภาจึงแบ่งส่วนราชการฝ่ายรัฐสภา โดยให้มีสำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO) เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2556 เพื่อสนับสนุนพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ รวมทั้งจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และด้านอื่น



ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามความประสงค์ของสมาชิกวุฒิสภา ให้คำปรึกษา เสนอแนะ หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของวุฒิสภา หรือเรื่องที่คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือคณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดำเนินการศึกษา

(2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวมทั้งจัดทำประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบ จากร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง

(3) ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่า และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

(4) จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา ทั้งข้อมูลก่อนพิจารณาโครงการ ข้อมูลระหว่างการดำเนินโครงการ และข้อมูลหลังจากการดำเนินโครงการ

(5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

1.3.3 การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการงบประมาณและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ หน่วยรับงบประมาณจะเบิกจ่ายใช้เงินได้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงบประมาณ ในหมวด 5 การบริหารงบประมาณรายจ่าย มาตรา 33 – 36 การบริหารงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดระเบียบดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันใช้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562⁴ นอกจากนี้ การบริหารงบประมาณยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ ได้แก่ กลุ่มที่ 1 ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ในฐานะหน่วยรับงบประมาณและผู้ใช้งบประมาณ และกลุ่มที่ 2 หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงบประมาณของหน่วยงานกลุ่มที่ 1 เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยขั้นตอนการบริหารงบประมาณเริ่มต้นเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว และมีวิธีการหรือกิจกรรมที่สอดคล้องตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีกิจกรรมในขั้นการบริหารงบประมาณดังนี้

⁴ ประกาศใช้ ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2562 ทดแทนระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



1.3.3.1 การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยหน่วยรับงบประมาณจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณและกำหนดผู้กักเงินงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งเพื่อใช้ในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณตามแผน โดยจัดทำแผนตามหลักเกณฑ์และวิธีการสำนักงบประมาณกำหนด และนำส่งสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งนี้ การปรับแผนดังกล่าวสามารถทำได้โดยเป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด

1.3.3.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย เมื่อแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณได้รับความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะอนุมัติเงินจัดสรรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่าย โดยเป็นไปตามวงเงินที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่หน่วยรับงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณหรือตามที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยหน่วยรับงบประมาณไม่ต้องยื่นคำขออนุมัติเงินจัดสรร

1.3.3.3 การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณรายจ่าย และการโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร โดยต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งหน่วยรับงบประมาณต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด และคำนึงถึงประโยชน์ ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการดำเนินการ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเป็นไปตามที่กำหนด

1.3.4 การควบคุมงบประมาณ (Budget Control)

การควบคุมงบประมาณหรือการติดตามประเมินผลงบประมาณ (Budget Monitoring and Evaluation) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการงบประมาณ โดยการควบคุมงบประมาณหมายถึงขั้นตอนการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเป้าหมายการให้บริการ กระทรวง ผลผลิตและโครงการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี และเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณ รวมทั้งให้การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมทั้งการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานของหน่วยงานใน รอบปีงบประมาณหรือระยะเวลาที่ผ่านมา สามารถจำแนกการควบคุมงบประมาณเป็น 2 ขั้นตอน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552, น. 543 - 544) ดังนี้

1.3.4.1 การควบคุมงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยเริ่มต้นเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้แล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในฐานะหน่วยรับงบประมาณ จะดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานโดยใช้งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรดังกล่าวภายในปีงบประมาณ ซึ่งบทบัญญัติ มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดระยะเวลาของปีงบประมาณไว้ว่าให้เริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป



การใช้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ๆ จะต้องมีการควบคุมตนเองการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ใช้จ่ายภายในวงเงินตามพระราชบัญญัติงบประมาณฯ และภายในปีงบประมาณ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้มีการใช้จ่ายเงินตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่กำหนดไว้ เช่น หน่วยงานก่อนนี้ผูกพันได้เฉพาะที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีกำหนดไว้ หรือห้ามก่อนนี้ก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด (ธวัชชัย กิจรัตน์กุล, 2558, น. 10) ห้ามการจ่ายเงินและหรือก่อนนี้ผูกพันก่อนได้รับเงินประจำงวด (ก่อนนี้ได้เฉพาะภายในวงเงินประจำงวดที่ได้รับ) (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558, น. 12) เป็นต้น รวมทั้งจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณให้สำนักงบประมาณ กระทรวงต้นสังกัด และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด และให้ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงบประมาณที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

1.3.4.2 การควบคุมงบประมาณของสำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานกลางด้านการงบประมาณและมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนการติดตามและประเมินผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัด ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้สำนักงบประมาณวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ

นอกจากนี้ สำนักงบประมาณยังมีเครื่องมือในการควบคุมงบประมาณ เช่น การเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การอนุมัติเงินประจำงวด⁵ การอนุมัติโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ และการติดตามและประเมินผล (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558, น.5) เป็นต้น สำหรับเครื่องมือต่าง ๆ ดังกล่าว สำนักงบประมาณจะนำไปใช้ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ยกเว้นการติดตามและประเมินผล ซึ่งจะส่วนใหญ่จะใช้ในขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ โดยเฉพาะนำไปใช้ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงาน ผลผลิต และโครงการของส่วนราชการฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจะวัดผลว่าการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณบรรลุวัตถุประสงค์ตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัดหรือไม่ อย่างไร ได้ผลตอบแทนหรือผลประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่

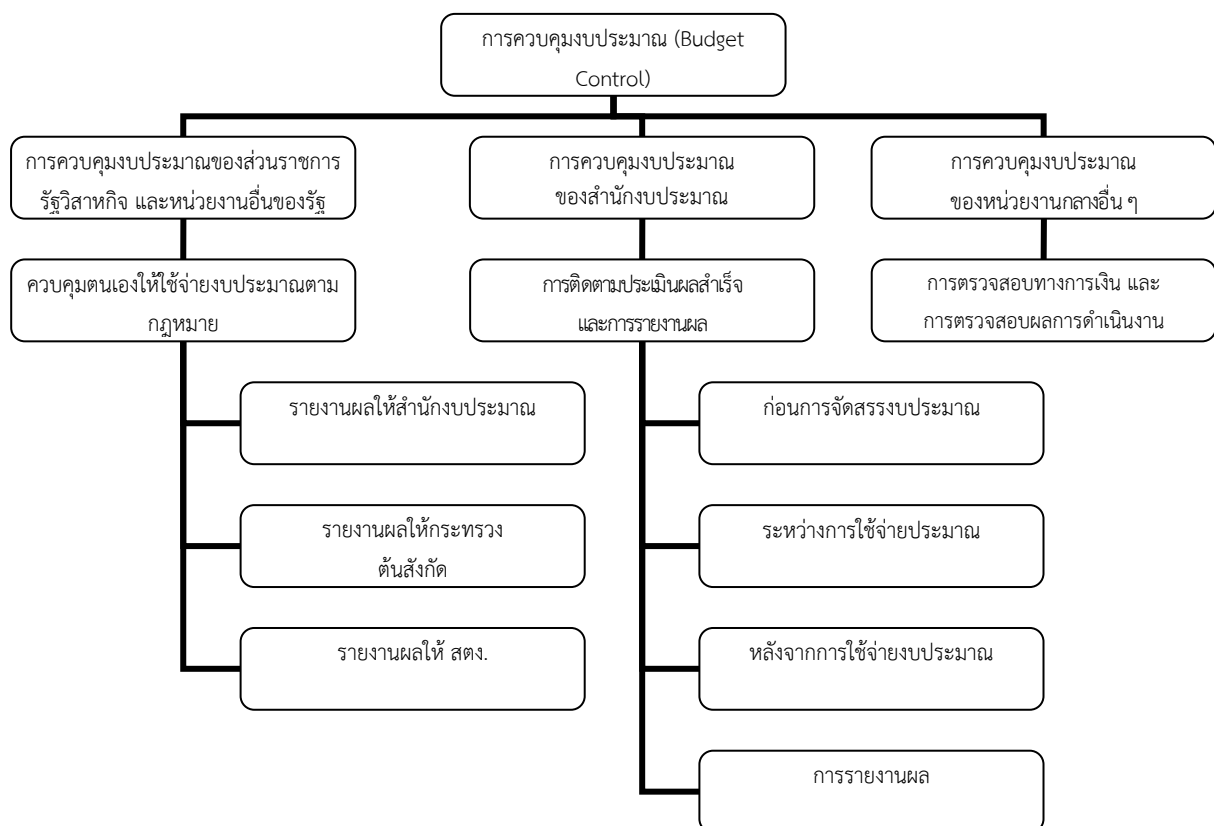
⁵ ต่อมาพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 เรียกว่า เงินจัดสรร หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง



อย่างไร มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น เพื่อนำผลการติดตามหรือประเมินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะในการจัดเตรียมงบประมาณในปีต่อไป

1.3.4.3 การควบคุมงบประมาณของหน่วยงานกลางอื่น

หน่วยงานกลางอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เช่น กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยกรมบัญชีกลางซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐจะใช้เครื่องมือ เช่น การวางกรอบหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติ การกำหนดวิธีเบิกงบประมาณ การพัสดุภาครัฐ การอนุมัติให้กันเงินงบประมาณไว้เบิกจ่ายข้ามปีงบประมาณ และการตรวจสอบภายใน เป็นต้น และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีภารกิจในการตรวจสอบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความประหยัดของการใช้จ่าย เงินงบประมาณ โดยใช้เครื่องมือ เช่น การตรวจสอบทางการเงิน (Financial audit) และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance audit) การประเมินความคุ้มค่า เป็นต้น (พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, 2558, น. 5) สำหรับการควบคุมงบประมาณของกระทรวงการคลัง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 37 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ การควบคุมงบประมาณมีสรุปขั้นตอนที่สำคัญตามภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 ขั้นตอนที่สำคัญของการควบคุมงบประมาณ



จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้รับทราบถึงระบบงบประมาณแบบต่าง ๆ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งประเทศไทยใช้ในปัจจุบัน และกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายใต้ระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ทำให้ผู้ศึกษาเกิดความรู้และความเข้าใจต่อความเป็นมาและสถานะภาพขององค์ความรู้เกี่ยวกับการงบประมาณของไทยเพิ่มมากขึ้นและนำไปใช้ในการศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นและงบประมาณท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบการปกครองขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะในประเทศที่มีการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน รวมทั้งมีบทบาทในการส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและชุมชนพลเมืองในระดับท้องถิ่นให้สามารถเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ง่ายกว่า มีพลังสูงกว่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากกว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองระดับชาติ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองของท้องถิ่นมีความรับผิดชอบและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำมากกว่ารัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไป (จรัส สุวรรณมาลา, 2558, น. 264) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบด้วยการทำภารกิจต่าง ๆ

โดยภารกิจในระดับท้องถิ่น (Local Affairs) ซึ่งเป็นกิจกรรมสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยเฉพาะและเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น และอาจมีรายละเอียดของภารกิจในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ทั้งเรื่องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม การอำนวยความสะดวก รวมไปถึงการจัดสวัสดิการให้คนในท้องถิ่นโดยตรง อนึ่ง ภารกิจระดับท้องถิ่นที่สำคัญ คือ การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น (Local public goods) ที่เป็นประโยชน์กับประชาชนในเขตการปกครองเป็นหลัก เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การให้บริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น

2.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

2.1.1 วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อมีการปฏิรูประบอบราชาธิปไตยในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก คือ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ขึ้น ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีสุขาภิบาลกรุงเทพฯ และให้มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การทำลายขยะมูลฝอย การจัดที่ถ่ายอุจจาระปัสสาวะของราษฎรทั่วไปการจัดห้ามมิให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคและการขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งรำคาญของมหาชนไปให้พ้น โดยงานสุขาภิบาลอยู่ภายใต้กำกับดูแลของเจ้าพนักงานสุขาภิบาล และได้รับเงินอุดหนุนจาก



งบประมาณแผ่นดิน (สุวดี โภชนพันธุ์, 2543, น.12) โดยที่อำนาจหน้าที่ต่างๆ ดังกล่าวมาเป็นบริการสาธารณะท้องถิ่นที่จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่โดยตรงและต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2448 ซึ่งถือเป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกของประเทศ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ ในปี พ.ศ.2475 คณะราษฎรได้จัดระเบียบการบริหารราชการ โดยแบ่งเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 โดยในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 (ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) และในระยะเวลาต่อมาปรากฏว่าการดำเนินงานของเทศบาลไม่ได้ผลเต็มที่ตามที่เจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงทำให้ไม่อาจขยายการตั้งเทศบาลออกไปทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรได้ ทั้งนี้ เทศบาลที่มีการจัดตั้งไปแล้วมีจำนวน 120 แห่ง และรัฐบาลให้เร่งการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่เป็นเวลานานหลายสิบปี ขณะเดียวกันได้มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้นแทนเทศบาลในท้องที่ที่ยังไม่มีฐานะเป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495⁶ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2500 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล คือ เทศบาลตำบลกบินทร์ เทศบาลโคกสำโรง เทศบาลตำบลบัวใหญ่ เป็นต้น และกรณีที่มีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ ก็ให้จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นในท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดใหม่ดังกล่าวซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเทศบาล และสุขาภิบาลก็ยังไม่เป็นไปโดยทั่วถึง ทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขความเหลื่อมล้ำในการปกครองท้องถิ่น ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล กับท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ภายในเขตพื้นที่จังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ กล่าวคือ ทุกพื้นที่จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้แก่ เทศบาล หรือสุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณี ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ตามลำดับ โดยมีเหตุผลความจำเป็น กล่าวคือ กรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรมากที่สุด ส่วนเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะพิเศษ

ในปี พ.ศ.2537 กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้น เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แทนที่ สภาตำบล ซึ่งจัดตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ทดแทนกฎหมายเดิม บทบัญญัติของ

⁶ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ประกาศใช้แล้ว มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล



กฎหมายดังกล่าวกำหนด อบจ. มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. ด้วย แต่ให้มีอำนาจมีหน้าที่ดำเนินการในกิจการ ที่ อบต. ดำเนินการไม่ได้ หรือต้องประสานงานร่วมกัน ระหว่าง อบต. หลายแห่ง เป็นต้น กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด 2 รูปแบบ 5 ประเภท ได้แก่ รูปแบบทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา โดยปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,852 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562, น.1) ดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 สรุปข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

รูปแบบ	จำนวน
1.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76 แห่ง
2. เทศบาล	2,442 แห่ง
2.1 เทศบาลนคร	30 แห่ง
2.2 เทศบาลเมือง	179 แห่ง
2.3 เทศบาลตำบล	2,233 แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล	5,332 แห่ง
4. องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2 แห่ง
รวมทั้งสิ้น	7,852 แห่ง

2.1.2 หลักการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

โดยที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”⁷ ทำให้ไทยมีรูปแบบของรัฐบาลที่เรียกว่า เอกรัฐหรือรัฐเดี่ยว (unitary state or single state) ซึ่งเป็นรัฐ (state) ที่มีรัฐบาลกลางเพียงรัฐเดียวใช้อำนาจอธิปไตยปกครองดินแดนทั้งหมด แต่มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้บริหารกิจการในขอบเขตพื้นที่ของท้องถิ่นได้ตามที่รัฐบาลเห็นสมควร โดยประเทศที่มีรูปแบบของรัฐบาลเป็นแบบของเอกรัฐหรือเดี่ยวเหมือนประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก เช่น ลาว พม่า ฟิลิปปินส์ จีน ฝรั่งเศส สเปน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เป็นต้น ภายใต้รูปแบบของรัฐเดี่ยวดังกล่าว ประเทศไทยมีหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยจำแนกเป็น 3 หลัก (ประยูร กาญจนดุล, 2523, น.25-28) ดังนี้

2.1.2.1 การรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) ซึ่งเป็นที่มาของราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม โดยหลักการรวมอำนาจปกครองมีความหมายและสาระสำคัญ (ประยูร กาญจนดุล, 2523, น.30-38) หมายถึง การจัดวางระเบียบบริหาร

⁷ บทบัญญัติมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560



ราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ หรือหมายถึง รัฐบาลกลางเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิถีปฏิบัติ อำนาจในการสั่งการ การบังคับบัญชาให้หน่วยปกครองหน่วยงานของราชการ รวมทั้ง ประชาชนนำไปปฏิบัติ

2.1.2.2 การแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) ซึ่งเป็นที่มาของราชการ บริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ โดยหลักการแบ่งอำนาจปกครองมีความหมายและสาระสำคัญ (ประยูร กาญจนดุล, 2523, น.37-40) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจ วินิจฉัยและสั่งการบางส่วน ไปให้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง และถูกส่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการใน กิจกรรมบางอย่างอันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียรวมตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้ หรือหมายถึง รัฐบาลกลางแบ่งอำนาจการปกครองและบริหารบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแต่งตั้งจาก ส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำตามที่ได้รับมอบหมายในส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวจะมี อำนาจในการดำเนินกิจกรรมตามที่ได้รับมอบอำนาจ และนอกเหนือจากอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจแล้วต้องรับ พังคำสั่งจากส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

2.1.2.3 การกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งเป็นที่มาของ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดย หลักการกระจายอำนาจ มีความหมายและสาระสำคัญ (ประยูร กาญจนดุล, 2523, น. 42 - 45) หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง หรือหมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ องค์กรอื่นที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมือง และการบริหารเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่ จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง มีประเด็นสำคัญ จำนวน 4 ประการ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 9-10) ดังนี้

(1) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วย การปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

(2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

(3) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เอง พอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง



(4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ

ทั้งนี้ หลักการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้นมีความสัมพันธ์กับการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยอยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งเป็นหลัก 1 ใน 3 หลักการสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

2.1.3 ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำแนกการบริหารราชการเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.1.3.1 การบริหารราชการส่วนกลาง โดยจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ทั้งนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง และส่วนราชการตาม ต่าง ๆ ดังกล่าวมามีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.1.3.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นจังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ จังหวัด ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ กำหนดในจังหวัดหนึ่งให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่าอำเภอ และการตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

2.1.3.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และมาตรา 69 บัญญัติให้ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่ปัจจุบันมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร อนึ่ง การจัดระเบียบการปกครองราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

โดยสรุปการบริหารราชการแผ่นดินของไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม วางระเบียบของการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วน อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดในบริหารราชการแผ่นดิน และมีความครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายการบริหารเพื่อให้หน่วยงานของรัฐและข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ทั้งนี้ ในฐานะที่การงบประมาณ



แผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์กับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

2.2 การงบประมาณท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ตามกรอบภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562, น. 16) และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทำให้ อปท. มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562, น. 23) ดังนั้น เพื่อให้ อปท. มีการวางแผนงบประมาณสำหรับปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งรองรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นล่วงหน้า ทำให้ อปท. ต้องมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.2.1 การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทุกประเภทต้องวางแผนรายได้และรายจ่ายของตนโดยจัดทำเป็นงบประมาณประจำปี โดยที่งบประมาณเป็นเอกสารคาดการณ์ล่วงหน้าที่จะจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารของ อปท. ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาท้องถิ่นก่อนจึงจะใช้บังคับได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2561, น. 101) ทั้งนี้ เนื่องจากรายได้ส่วนหนึ่งของท้องถิ่นมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล (Intergovernmental Transfers) ซึ่งจัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องยึดหลักการและวิธีการส่วนใหญ่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้ อปท. ถือเป็นแนวทางปฏิบัติและเพื่อให้การบริหารงานด้านการงบประมาณสิ้นสุดที่จังหวัด กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นต้นสังกัดของ อปท. จึงวางระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543⁸ สำหรับใช้เป็นกรอบและแนวทางเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรการเงินมารองรับ โดยมีการวางแผนล่วงหน้าและทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่ารายจ่ายต่างๆ อยู่ภายใต้

⁸ ใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล



กรอบของเงินที่มีอยู่ และการใช้จ่ายเงินเพื่อการทำงานจะเป็นไปอย่างประหยัด คุ่มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดสรรและกระจายทรัพยากรระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดระดับและทิศทางของการทำงานในแต่ละปีงบประมาณ

(3) เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดลำดับความสำคัญในการทำงานของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ

2.2.1.2 ลักษณะงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543 หมวด 2 จำแนกงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) งบประมาณรายจ่ายทั่วไปเป็นงบประมาณที่จัดทำขึ้นสำหรับใช้จ่ายในการบริหารด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

(2) งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการเป็นงบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดวงเงินสำหรับการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างเป็นพิเศษ ซึ่งมีความแตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายทั่วไป เช่น งบประมาณของสถานธนาณูปถัมภ์ กิจกรรมประปา และหรือเทศพาณิชย์อื่น ๆ เป็นต้น

2.2.1.3 กระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543 ได้วางแนวปฏิบัติของกระบวนการหรือวิธีการงบประมาณเพื่อให้ดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ด้านการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบและสิ้นสุดที่จังหวัด ทั้งนี้ กระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนหรือกิจกรรมที่สอดคล้องกับกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ โดยประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

(1) ขั้นตอนการจัดทำหรือการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget preparation) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อบต. หมวด 3 ข้อ 22 – 25 โดยให้ใช้แผนพัฒนาของ อบต. เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ และให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยหรือฝ่ายบริหารของ อบต. ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ โดยเจ้าหน้าที่งบประมาณของ อบต. ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้อำนวยการกองคลัง ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณของ อบต. และมีหน้าที่ในการจัดเตรียมงบประมาณ ดังนี้

(1.1) หัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่งบประมาณของ อบต. จัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยใช้แผนพัฒนาของ อบต. เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ

(1.2) แจ้งเวียนแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ของกระทรวงมหาดไทยให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของ อบต. ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยแนวทางดังกล่าวจะกำหนด



ยุทธศาสตร์และหรือจุดเน้นที่สอดคล้องตามสภาพแวดล้อมทางการบริหารในแต่ละปี และกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีการแจ้งเวียนเป็นประจำทุกปีเพื่อให้ อบท. ทั่วประเทศถือปฏิบัติ

(1.3) การทบทวนแผน และกำหนดนโยบายการดำเนินงานของอบท. รวมทั้งรวบรวมข้อมูลทางการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานสำหรับใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

(1.4) จัดเตรียมข้อมูลประมาณการรายรับ

(1.5) จัดประชุมระดมความคิดเห็น เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและความต้องการในท้องถิ่น จากทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง

(1.6) ตรวจสอบภาระผูกพันที่ อบท. มีอยู่ เช่น เงินกู้ เงินทุนการศึกษา ภาระผูกพันตามกฎหมาย

(1.7) เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายเบื้องต้นให้เจ้าหน้าที่งบประมาณเพื่อพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณใน ขั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

(2) ขั้นการอนุมัติงบประมาณ (Budget adoption) เป็นขั้นตอนถัดจากการจัดเตรียมงบประมาณการจัดเตรียมงบประมาณ โดยในขั้นตอนนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นจะเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายในรูปแบบร่างข้อบัญญัติหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามประเภทของท้องถิ่น โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ หมวด 3 ข้อ 23 วรรคสอง กำหนดให้เสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของปีงบประมาณนั้นๆ

ทั้งนี้ ในกรณีที่เสนอไม่ทันตามกำหนดเวลาข้างต้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อบท. หมวด 3 ข้อ 24 กำหนดให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ สำหรับ อบต. ให้รายงานนายอำเภอหรือปลัดอำเภอยุ่เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และสำหรับเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี หากไม่สามารถเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายของปีถัดไปได้ทันตามกำหนดเวลา ให้คณะผู้บริหารชี้แจงเหตุผลความจำเป็นต่อประธานสภาเทศบาล ก่อนวันที่ 15 สิงหาคมของปีงบประมาณปัจจุบัน

เมื่อสภาท้องถิ่นได้รับร่างงบประมาณรายจ่ายในรูปแบบของร่างข้อบัญญัติหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามประเภทของท้องถิ่นแล้ว สภาท้องถิ่นจะพิจารณาร่างข้อบัญญัติหรือร่างเทศบัญญัติฯ โดยจะพิจารณา 3 วาระ กล่าวคือ วาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ วาระที่สอง ขั้นแปรญัตติ และวาระที่สาม ขึ้นเห็นชอบ ทั้งนี้ ในกรณีที่สภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติหรือร่างเทศบัญญัติแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นนำเสนอร่างที่ผ่านความเห็นชอบให้ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ เพื่อลงนามอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายและประกาศเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วแต่กรณี โดยให้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใน 15 วัน หลังประกาศโดยเปิดเผย



(3) ขั้นการบริหารงบประมาณ (Budget execution) โดยเริ่มต้นเมื่อข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการอนุมัติแล้ว และได้รับการนำไปใช้เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หากคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีเหตุผลและความจำเป็นไม่สามารถปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ คณะผู้บริหารท้องถิ่นสามารถการโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้ โดยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ หมวด 4 การโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เพื่อให้การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาประชาชนได้

(4) ขั้นการควบคุมงบประมาณ (Budget Control) เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญและต้องดำเนินการควบคู่ไปกับขั้นการบริหารงบประมาณ โดยมุ่งให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎและหรือระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.2.2 งบประมาณท้องถิ่นกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งและมีอำนาจการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) จากรัฐสำหรับนำไปใช้จัดทำภารกิจหลักที่เกี่ยวกับการดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น (Local public goods) ดังนั้น จึงต้องมีการใช้ทรัพยากรทางการเงินสำหรับดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ทำให้มีฐานทางเศรษฐกิจที่มีขนาดจำกัด (Restricted Economic Bases) และส่งผลให้ อปท. ในพื้นที่เกิดข้อจำกัดในการระดมทรัพยากรทางการเงินให้เพียงพอต่อความต้องการทางด้านรายจ่ายของตนเอง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดมาตรการทางการคลังและงบประมาณสำหรับให้ความช่วยเหลือหรือการอุดหนุนทางการเงินแก่ อปท. ที่ประสบปัญหาข้อจำกัดดังกล่าว หรือต้องมีการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่ อปท. โดยยึดหลักความเสมอภาคทางการคลัง (Fiscal Equality) เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในพื้นที่ที่มีห่างไกลจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมจะได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามมาตรฐาน

โดยสรุปการจัดทำงบประมาณของ อปท. เป็นการจัดทำแผนงานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย ซึ่งแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน และการตั้งงบประมาณของ อปท. ต้องดำเนินการตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543 ได้วางแผนปฏิบัติของกระบวนการงบประมาณของ อปท. ให้เป็นระบบและสิ้นสุดที่จังหวัด ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณของ อปท. เริ่มต้นจากฝ่ายบริหารต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากฝ่าย



สภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักรัฐศาสตร์และหลักการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งว่าด้วยการคานอำนาจ (Checks and Balances) และต้องมีการควบคุมงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายของ อบท. เป็นเงินสาธารณะ (Public Money) ซึ่งมาจากรายรับของท้องถิ่น ทั้งที่เป็นรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นของท้องถิ่น ตลอดจนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล เพื่อให้เกิดกำกับดูแลและป้องกันไม่ให้เกิดการรั่วไหล มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณท้องถิ่น

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตลอดจนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 20 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 14 จำนวน 6 มาตรา คือ มาตรา 249 – 254 โดยในส่วนของ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบัญญัติที่สำคัญ ดังนี้

มาตรา 249 วรรคแรก บัญญัติหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญฯ มาตราเดียวกัน วรรคสี่จึงได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

3.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือเรียกว่ากฎหมายกระจายอำนาจ มีสาระสำคัญที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับการกระจายอำนาจมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยต้องรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับการจัดสรรภาษีอากรและรายได้สูงขึ้น เพื่อที่จะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ อปท. (รศนธ์ รัตนเสริมพงศ์ และนราธิป ศรีราม, 2558, น.17-18) โดย มาตรา 16 กำหนดให้ อปท. ที่เป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน รวม 31 ประการ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ เป็นต้น

มาตรา 17 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวม 29 ประการ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

มาตรา 18 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่สำหรับกรุงเทพมหานคร โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 โดยอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่าง ๆ ดังกล่าว รัฐบาลจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ จนกระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วนภายในระยะเวลา 10 ปี

มาตรา 30 (4)⁹ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 กล่าว

⁹ มาตรา 30 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549



โดยสรุปจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 แหล่ง ได้แก่ ภาษีท้องถิ่น ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่เพื่อใช้ทดแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2561 และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2561 เป็นต้นไป โดยสำนักงบประมาณในฐานะส่วนราชการผู้เสนอกฎหมายให้เหตุผลว่า กฎหมายวิธีการงบประมาณได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณการบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมทั้งการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2560, น.2) และกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัตินิยาม “หน่วยรับงบประมาณ” โดยให้หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาขาชาดไทยด้วย นอกจากนี้ ได้ให้ความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า (6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ จากบทบัญญัติมาตรา 4 ดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้

มาตรา 29 การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไป หรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดขึ้น

การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสรุป พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้ และกำหนดรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไป หรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ



3.4 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายใหม่ที่ตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 62 และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2561 และมีผลใช้บังคับในวันถัดไป คือ วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2561 เป็นต้นไป โดยที่กฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 17 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง

- (1) ความจำเป็นและการกิจของหน่วยงานของรัฐที่ขอรับจัดสรรงบประมาณ
- (2) ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รวมตลอดถึงรายได้หรือเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่หรือสามารถนำมาใช้จ่ายได้
- (3) ความสามารถในการใช้จ่ายและก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายในปีงบประมาณนั้น
- (4) การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ
- (5) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

มาตรา 65 การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และการะทบการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

มาตรา 66 การจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ในงบประมาณนั้น โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้รับการตราขึ้นตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มุ่งให้ภาครัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะการเงินการคลังของรัฐ มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ดังนั้น ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐย่อมอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายดังกล่าวด้วย โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ



4. การประเมินผลกระทบของกฎหมาย

กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์และมาตรการที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐได้ตราขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารประเทศและหรือเพื่อใช้บังคับบุคคลและหรือองค์กรให้ปฏิบัติตามและหรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ ดังนั้น กล่าวได้ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือที่ตราขึ้นสำหรับใช้ในการบริหารประเทศและหรือการควบคุมสังคม โดยที่กฎหมายในฐานะเครื่องมือของรัฐจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ เพียงไร นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ กฎหมายดังกล่าวถูกออกแบบหรือจัดทำมาเพื่อให้ทำหน้าที่ครอบคลุมใน 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ประการแรก กฎหมายจะดำเนินการซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ประการที่สอง พฤติกรรมของบุคคลและหรือองค์กรที่ถูกเป็นเป้าหมายหรือผลกระทบจากกฎหมายซึ่งในที่สุดจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง และประการที่สาม ผลลัพธ์ เช่น การเยียวยาในปัญหาพื้นฐานหรือการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ (OECD, 2002, p.10)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา 77 มีสาระสำคัญกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐตามมาตรา 77 ดังกล่าวข้างต้นได้ กฎหมายต่าง ๆ จึงควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์หรือการประเมินผลกระทบของกฎหมายหรือในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) โดยเฉพาะก่อนการตรากฎหมายเพื่อวิเคราะห์ความจำเป็น และผลกระทบของกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเป็นการทั่วไป และในกรณีที่กฎหมายมีการตราขึ้นใช้บังคับแล้ว การประเมินผลกระทบของกฎหมายก็เป็นกลไกที่สำคัญในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายหรือเรียกว่าการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกในการวิเคราะห์นโยบายที่ช่วยทำให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมีข้อมูลสารสนเทศสำหรับใช้ตัดสินใจสำหรับการออกแบบ การบังคับใช้และหรือการปรับปรุงกฎหมายโดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่จะจัดทำหรือตราขึ้น และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของกฎหมายที่ตราขึ้นและมีผลใช้บังคับแล้ว

4.1 นิยามและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

การประเมินผลกระทบของกฎหมายหรือในการออกกฎหมาย เป็นเรื่องใหม่และในระยะแรกมีการกำหนดนิยามที่แคบ โดยให้ความหมายว่าเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้าง เช่น ภาระต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมายของภาคประชาชนหรือภาคเอกชน เป็นต้น และประโยชน์ของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่สำคัญ คือ การทบทวนและหรือลดจำนวนของกฎหมายที่สร้างต้นทุนภาระให้แก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งผู้อยู่ภายใต้บังคับใช้ของกฎหมายและหรือผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นผลดีต่อ



ภาคประชาชนหรือภาคเอกชนในฐานะผู้อยู่ภายใต้บังคับใช้ของกฎหมาย หน่วยงานและบุคลากรภาครัฐในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตหรือประกอบธุรกิจ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น ในระยะเวลาต่อไป เมื่อมีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการปรับปรุงค่านิยมและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่มีขอบข่ายกว้างกว่าเดิมมาก (ฉัตรสุนน พฤตภิธัญญ์, 2559, น.246) ดังนี้

4.1.1 การประเมินผลกระทบของกฎหมายก้าวผ่านการเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้น โดยเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ทั้งต้นทุนและผลที่ได้รับซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการมีกฎหมายจำนวนมากมิได้หมายความว่ากฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นมีข้อเสียทั้งหมด หากแต่ต้องมีการประเมินว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของนโยบายสาธารณะในภาพรวมหรือไม่

4.1.2 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อประเมินว่าผลได้ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายได้นำส่งถึงพฤติกรรมและองค์กรทั้งทางบวกและทางลบมากน้อยเพียงไร หรืออาจเกิดจากมาตรการ หรือกลไกที่กำหนดหรือจะกำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

โดยสรุปค่านิยมและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมายทำให้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือที่จำเป็นและสำคัญของการปฏิรูปกฎหมาย และปรับเปลี่ยนจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปกฎหมายจากเดิมที่มุ่งการทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย มีต้นทุนหรือสร้างภาระ และหรือก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบ โดยทำให้มีกฎหมายที่บังคับใช้เท่าที่จำเป็น (Deregulation) มาเป็นจุดมุ่งหมายใหม่ กล่าวคือ การทบทวนเพื่อพัฒนาให้มีกฎหมายที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ (Better Regulation)

4.2 กรอบของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

การประเมินผลกระทบของกฎหมายหรือในการออกกฎหมายมีกรอบในประเมินที่มีนักวิชาการและองค์กรต่างๆ ให้กำหนดไว้สรุปกรอบแนวทางสำคัญได้ 5 ประการ (ฉัตรสุนน พฤตภิธัญญ์, 2559, น.249) ดังนี้

4.2.1 การวิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์ของข้อเสนอให้มีกฎหมาย

4.2.2 การอธิบายทางเลือกอื่น (ทั้งทางเลือกที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย) เพื่อบรรลุมูลค่าประสงคที่กำหนด

4.2.3 การประเมินผลกระทบที่สำคัญทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ ตลอดจนการประเมินผลที่จะได้รับและต้นทุนต่อผู้บริโภค ภาคธุรกิจ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่น

4.2.4 การปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียอื่น

4.2.5 การเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสมและเหตุผลสนับสนุน

4.3 ประเด็นตรวจสอบในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ในปี พ.ศ. 2547 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย (Legislation and Regulatory Checklist) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ นำไปใช้ประกอบการเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี โดยมี



วัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการระมัดระวังมิให้มีการตรากฎหมายโดยไม่จำเป็น ตลอดจนเป็นการตรวจสอบให้กฎหมายที่จะกำหนดให้มีขึ้นนั้นจะไม่เป็นการเพิ่มภารกิจของรัฐมากเกินไปจนเกินความจำเป็น หรือจะก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยได้กำหนดประเด็นตรวจสอบไว้ 10 ประการ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, น.7) ดังนี้

- 4.3.1 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร
- 4.3.2 ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น รัฐควรทำเองหรือควรให้เอกชนเป็นผู้ทำ
- 4.3.3 มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่
- 4.3.4 ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- 4.3.5 ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
- 4.3.6 ความพร้อมของรัฐ
- 4.3.7 หน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวคือ มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกัน
- 4.3.8 วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
- 4.3.9 อำนาจในการตรวจอนุมัติ รัฐได้กำหนดกรอบหรือมาตรการป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่
- 4.3.10 มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่

โดยสรุป กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์และมาตรการที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐได้ตราขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ และจัดระเบียบสังคม ฯลฯ โดยที่กระบวนการนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุเจตนารมณ์ มีต้นทุนหรือภาระแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 บัญญัติหลักการไว้ว่า รัฐพึงมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น (Deregulation) และในวรรคสอง บัญญัติว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผย ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ดังนั้นการประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่จำเป็นและสำคัญในการทำให้บรรลุตามหลักการรัฐพึงมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น (Deregulation) และมีการทบทวนปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับแล้วให้มีคุณภาพ เกิดความโปร่งใส สร้างการมีส่วนร่วม และสร้างความรับผิดชอบต่อรัฐในการตรากฎหมาย



5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ขอสรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

วีรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557, น.ช-1) พบว่าภาพรวมของการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. 15 ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. 2540 – 2554) ประสบผลสำเร็จมากพอสมควร เช่น มีความสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างกว้างขวางและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัดและพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น เป็นต้น ขณะเดียวกันภาคประชาชนพอใจในผลงานของ อปท. มีความรู้สึกเป็นเจ้าของเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน แต่สำหรับบางเรื่องที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจน ก็คือ การถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณลงสู่ อปท. การถ่ายโอนงาน เงิน และคน ได้หยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนท้องถิ่นในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่ภูมิภาคต่าง ๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมกับมีปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่ อปท. ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างลุล่วง เนื่องจากขาดอำนาจตัดสินใจและขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรในการดำเนินงาน

พิชิต รัชตพิบูลภพ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2557, น.52) พบว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีได้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค กล่าวคือ อบจ. ยิ่งมีรายได้มาก ยิ่งได้รับเงินอุดหนุนมากตามไปด้วย ผู้วิจัยเสนอแนะให้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการเงินอุดหนุนให้ อบจ. โดยรัฐบาลควรคำนึงถึงหลักความเสมอภาค โดยการจัดสรรควรในลักษณะผกผันเพื่อเพิ่มโอกาสให้ อบจ. ที่มีรายได้น้อย หรือ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ (GPP per capita) ต่ำ ซึ่งสนับสนุนกระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจ (catching-up hypothesis)

บรรเจิด สิงคะเนติ และ ดารุณี พุ่มแก้ว (2560, น.3 - 4) พบว่าการคลังส่วนท้องถิ่นมีปัญหาคือ (1) ปัญหาโครงสร้างรายได้ของ อปท. (2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของอปท. (3) ปัญหาความสามารถของ อปท. ในการพัฒนาทางการคลัง (4) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณกรณีเงินอุดหนุน ให้แก่ อปท. และ (5) ปัญหาด้านการจ่ายและงบประมาณของ อปท. ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการสำหรับการคลังท้องถิ่น คือ ในอนาคตต้องมีการพัฒนาไปสู่การจัดทำงบประมาณโดยอาศัยฐานจังหวัดเป็นหลัก ในขณะที่การจัดทำงบประมาณฐานกรมเป็นเพียงส่วนเสริม เป็นการจัดทำงบประมาณที่กลับกับหลักการในปัจจุบันที่อาศัยฐานกรมเป็นหลัก ส่วนระดับพื้นที่เป็นเพียงส่วนเสริม การปรับเปลี่ยนฐานคิดใหม่โดยอาศัยฐานพื้นที่เป็นเป้าหมายในการทำภารกิจ นำไปสู่การจัดทำงบประมาณโดยอาศัยจังหวัดเป็นฐาน และนำไปสู่การประเมินโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในการประเมินจะทำให้เกิดความชัดเจนทั้งเป้าหมาย งบประมาณ บุคลากร การบริหารจัดการ และการประเมินผลความสำเร็จ

ดารุณี พุ่มแก้ว . (2559, น. 49) พบว่า 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ อปท. ไม่แปรผันตามรายได้ของ อปท. โดย อปท. ที่มีรายได้น้อย ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในจำนวนที่น้อย ในขณะที่ อปท. ที่มีรายได้สูงได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมาก 2) การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของ อปท. ได้เพียงเล็กน้อย ซึ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุน 3) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่าง



ชนิดของ อบท. และระหว่างภาค 4) อบท. ที่มีความเหลื่อมล้ำทางการคลังสูงที่สุด คือ เทศบาลตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกมีความเหลื่อมล้ำทางการคลังมากที่สุด

ณัฐรวี วรรณมาตร. (2559, น.1-3). เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ที่ อบท. จัดหาเองต่อรายได้รวม อบท. ระหว่างปีงบประมาณ 2543 กับปีงบประมาณ 2544 - 2559 พบว่าสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 18.37 เหลือร้อยละ 9.70 ในขณะที่สัดส่วนภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้รวม อบท. มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 47.61 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 51.09 และสัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้รวม อบท. มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34.02 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 40.21 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้ อบท. ในรอบระยะเวลา 16 ปี มีการพึ่งพาภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ อบท. รวมทั้งเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ อบท. จัดหาเอง ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นควรดำเนินการเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ อบท. จัดหาเองต่อรายได้รวมของ อบท. เพื่อให้ อบท. ลดสัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อ อบท. ด้านความเป็นอิสระทางการคลัง เนื่องจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ส่วนใหญ่จะกำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงิน

ดวงมณี เลาวกุล (2555, น.125-126) พบว่าการกระจายอำนาจทางการคลังในแต่ละประเทศนับว่าเป็นตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจสังคมและ การเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในการกระจายอำนาจทางการคลัง ควรต้องมีการกำหนดบทบาทที่ เหมาะสมของภาครัฐว่าเป็นเช่นใดต้องมีการตัดสินใจว่าภารกิจหน้าที่ใด ควรเป็นของรัฐบาลในระดับใดเพื่อจะ ได้สามารถกำหนดรายรับของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมได้ การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการเอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการอันหลากหลายของประชาชน ในแต่ละท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามการที่ อบท. จะสามารถบรรลุถึงความสำเร็จของการ กระจายอำนาจทางการคลังได้นั้น จำเป็นต้องมีการวางแผนและมีกระบวนการบริหารจัดการทางการเงิน การคลังที่ดี จึงจะบรรลุเป้าหมายความสำเร็จได้

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น.18) พบว่าความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลในปัจจุบัน โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 972 แห่ง และมาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังโดยใช้เงินอุดหนุนจากรัฐ (intergovernmental fiscal transfers) ยังมิได้มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมากนัก ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังให้แก่เทศบาล โดยการเพิ่มตัวแปรที่สะท้อนถึงระดับการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น หรือตัวแปรที่บ่งชี้ถึงระดับความต้องการด้านงบประมาณและ/หรือขีดความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น เป็นต้น อันจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังได้ต่อไป

อัชกรณ วังศ์ปรีดี และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา (2558, น.89) พบว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่นในอินโดนีเซียและไทย แม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาเกือบสองทศวรรษ แต่ อบท. ยังคงมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองที่ต่ำ อย่างไรก็ตามผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นในอินโดนีเซียได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าท้องถิ่นในไทยซึ่งพึ่งพาเงินอุดหนุนตามภารกิจถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ท้องถิ่นของอินโดนีเซียจึงมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่า นอกจากนี้ยังพบว่าระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของไทยกลับไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาคะแนนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงกลับได้การอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่



ยากจน ขณะที่ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของอินโดนีเซียมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนและประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางศาสนา



บทที่ 3

วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดวิธีการศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัย (Methodology) ดังนี้

1.วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากเรื่องที่ศึกษาต้องการการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) หรือข้อมูลที่ไม่ใช่ตัวเลข เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและความต้องการของบุคคล เป็นต้น ในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้านและเป็นองค์รวม (Holistic) เพื่อให้เกิดความเข้าใจตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาภายใต้บริบท (Context) ของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน และมีการเก็บรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สำหรับนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหรือประเด็นที่ศึกษา ทั้งนี้ วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพจะสามารถตอบสนองประเด็นการศึกษาในลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้ โดยผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการศึกษาที่จะนำมาใช้ ดังนี้

1.1 การศึกษาเอกสาร (Documentary Research)

การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา กล่าวคือ ผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยผู้ศึกษาจะทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Review of Related Literatures) เพื่อรับทราบถึงสถานภาพขององค์ความรู้ (State of The Art) ของเรื่องที่ศึกษาและเรื่องที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.1.1 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นและงบประมาณท้องถิ่น

1.1.3 รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านงบประมาณท้องถิ่น

1.1.4 การประเมินผลกระทบของกฎหมาย

1.1.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เป็นเครื่องมือการวิจัยที่นิยมใช้ในการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยรูปแบบของการสัมภาษณ์มีลักษณะกึ่งทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศของให้และรับข้อมูลที่เป็นธรรมชาติ ในการดำเนินการสัมภาษณ์ผู้สัมภาษณ์จะใช้แนว



คำถามการสัมภาษณ์เชิงลึก (Interview Guide) ซึ่งมีลักษณะเป็นคำถามแบบปลายเปิดและถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างกว้าง ๆ สำหรับเป็นเครื่องมือนำทางเพื่อกระตุ้นให้ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) หรือผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลผ่านการเล่าเรื่องราวอย่างมีเป้าหมาย และมีความยืดหยุ่น รวมทั้งสามารถให้ข้อมูลที่มีคุณภาพ กล่าวคือ มีความสมบูรณ์ เป็นข้อมูลในเชิงลึกและมีรายละเอียดที่ครบถ้วน รวมทั้งผู้สัมภาษณ์จะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ถูกสัมภาษณ์ในลักษณะเป็นคู่สนทนาด้วยการใช้ทักษะการสื่อสารสำหรับสร้างการสนทนาอย่างมีเป้าหมายได้

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารและหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการในส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้บริหารและหรือเจ้าหน้าที่งบประมาณของ อบท. ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณที่ถูกเลือกในฐานะผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ของการสัมภาษณ์เชิงลึก ตามหนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูล (ภาคผนวก 3) และรายชื่อหน่วยงานและบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึก (ภาคผนวก 4) โดยใช้แนวหรือประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก (Interview Guide) (ภาคผนวก 5)

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

2.1 ประชากรของการศึกษา ประกอบด้วย

2.1.1 ส่วนราชการในส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานนายกรัฐมนตรี และ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

2.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายจัดตั้ง และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป รวมจำนวน 7,852 แห่ง จำแนกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง เทศบาล จำนวน 2,442 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,332 แห่งซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามตารางที่ 3.1



ตารางที่ 3.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
1. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (1.1+1.2+1.3)	7,850 แห่ง
1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76 แห่ง
1.2 เทศบาล	2,442 แห่ง
1.2.1 เทศบาลนคร	30 แห่ง
1.2.2 เทศบาลเมือง	179 แห่ง
1.2.3 เทศบาลตำบล	2,233 แห่ง
1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล	5,332 แห่ง
2. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2 แห่ง
รวมทั้งสิ้น (1.+2.)	7,852 แห่ง

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2562

2.3 กลุ่มตัวอย่างของการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดจำนวนและคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจากประชากรของการศึกษาทั้งหมดด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งเป็นวิธีการประเภทหนึ่งของการคัดเลือกหรือการสุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Non-probability Sampling) โดยพิจารณาจากการตัดสินใจของผู้วิจัยเองเพื่อให้ได้ลักษณะของกลุ่มตัวอย่างที่เลือกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการสังเกตการณ์ (Observation) และสำหรับจำนวนกลุ่มตัวอย่างตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความนิ่งของข้อมูล (บุญเรือง ศรีเหรียญ, น. 16) ดังนี้

2.3.1 ส่วนราชการในส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานนายกรัฐมนตรี และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากส่วนราชการในส่วนกลางดังกล่าวมีจำนวนเพียง 2 หน่วยงาน และเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นที่ศึกษา ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงคัดเลือกด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงกับทั้ง 2 หน่วยงาน เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานที่ถูกเลือกในฐานะผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ของการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)



2.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำแนกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป รวมจำนวน 7,852 แห่ง จำแนกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง เทศบาล จำนวน 2,442 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,332 แห่ง ผู้ศึกษาจึงคัดเลือกด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงโดยเลือก กรุงเทพมหานครจากกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และสำหรับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งมีจำนวนมาก ผู้ศึกษาเลือกกลุ่มตัวอย่างจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ทั้ง 3 ประเภท ๆ ละ 2 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 แห่ง เทศบาล จำนวน 2 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 แห่ง รวม 6 หน่วยงาน โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักต้องเป็นผู้มีความสนใจและยินยอมในการให้ข้อมูล เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่งบประมาณของหน่วยงานที่ถูกเลือกในฐานะผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ของการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาออกแบบโดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเป็นกระบวนการวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ และข้อมูลส่วนใหญ่ที่จะทำการเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลในเชิงคุณภาพหรือไม่ใช่ตัวเลข ดังนั้น วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจึงต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะของข้อมูล โดยจำแนกวิธีตามประเภทของข้อมูลได้ ดังนี้

3.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) โดยมีวิธีเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) สำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ของหน่วยงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (ภาคผนวก 4) โดยผู้ศึกษาได้กำหนดแนวคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึก (Interview Guide) ซึ่งมีลักษณะคำถามแบบปลายเปิดและถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างกว้าง ๆ จำนวน 6 ข้อ (ภาคผนวก 5) เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและความต้องการจากบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลักในฐานะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการในส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่ถูกเลือกในฐานะผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยเฉพาะข้อเท็จจริง ความคิดเห็นและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลักมีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนารูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาต้องการให้แนวคำถามดังกล่าวเป็นเครื่องมือแนวทางเพื่อกระตุ้นให้ผู้ให้ข้อมูลหลักที่ให้สัมภาษณ์เล่าเรื่องราวอย่างมีเป้าหมาย มีความยืดหยุ่น ให้ข้อมูลที่ลึกและละเอียด รวมทั้งผู้สัมภาษณ์จะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ถูกสัมภาษณ์ในลักษณะเป็นคู่สนทนาซึ่งสามารถใช้ทักษะการสื่อสารสำหรับสร้างการสนทนาอย่างมีเป้าหมายได้

3.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) โดยมีวิธีเก็บรวบรวมข้อมูล คือ วิธีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) โดยผู้ศึกษาเก็บข้อมูลจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบถึงสถานภาพขององค์ความรู้ ของเรื่องที่ศึกษาและเรื่องที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตของ



การศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารต่างๆ บทความ และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การปกครองส่วนท้องถิ่นและงบประมาณท้องถิ่น การประเมินผลกระทบของกฎหมาย เป็นต้น ตลอดจนรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านงบประมาณท้องถิ่นและการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ตลอดจนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาออกแบบโดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษา (Methodology) เป็นกระบวนการวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทำให้ข้อมูลส่วนใหญ่ที่ได้จากการเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลในเชิงคุณภาพหรือไม่ใช่ตัวเลข ดังนั้น วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจึงต้องเป็นวิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) ที่สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูล โดยจำแนกวิธีตามประเภทของข้อมูลได้ ดังนี้

4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) บุคคลผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยผู้ศึกษาใช้วิธีการจำแนกประเภทข้อมูล (Typological Analysis) โดยจำแนกประเภทข้อมูลระดับจุลภาคด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลตามคำหรือประโยคหรือที่เรียกว่า “การวิเคราะห์คำหลัก” (Domain Analysis) แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมา พิจารณาประเด็นหลักแล้วแบ่งเป็นประเด็นย่อย จากนั้นก็สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) หรือการสร้างข้อสรุปจากการวิเคราะห์และประกอบรวมข้อค้นพบส่วนย่อย ๆ ในเชิงตรรกเหตุผล เพื่อนำมาเชื่อมโยงกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทฤษฎีหรือการทบทวนวรรณกรรม และการศึกษาเอกสาร เพื่อให้ได้ข้อมูลและนำเสนอข้อมูลในรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏขึ้นก่อนและหลังพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และสรุปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาและตามขอบเขตของการศึกษา

4.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) โดยผู้ศึกษาใช้นัยสำคัญของข้อมูลมาวิเคราะห์หารูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏขึ้นก่อนและหลังพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และสรุปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาและตามขอบเขตของการศึกษา



บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลการศึกษาซึ่งจำแนกตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์ความจำเป็นของเงินอุดหนุนต่อการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาครัฐมีบทบาทที่สำคัญในทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง คือ การแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failures) เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตตามการขับเคลื่อนของภาคเอกชน และการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กลไกตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรี หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าภาครัฐมีบทบาทสนับสนุนภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้กลไกตลาด ทั้งนี้จากบทบาทดังกล่าวมาจึงทำให้ภาครัฐที่ตีควรมีหน้าที่ที่จำกัด (Limited Government) เช่น การทำหน้าที่ให้บริการสินค้าสาธารณะ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยในการทำหน้าที่ตามบทบาทดังกล่าว ภาครัฐจะดำเนินการผ่านหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

เนื่องจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดรายจ่ายของ อปท. (Expenditure Assignment) (ดวงมณี เลาวกุล, 2555, น. 25) โดยเป็นไปตามหลักการที่ว่าเงินต้องสอดคล้องกับภารกิจ (Finance Follows Function) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) (Roy Bahl, 1999, p2) ดังนั้น ในการวิเคราะห์ความจำเป็นของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานของ อปท. จึงเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท. โดยพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 วรรคแรก ซึ่งกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท. กล่าวคือ ให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับ อปท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้บริหารสูงสุดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ของท้องถิ่นและมีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods) ที่เป็นประโยชน์กับประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองเป็นหลัก เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การให้บริการด้านสาธารณสุขโรคและสาธารณสุข การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

โดยการทำหน้าที่ดังกล่าวของ อปท. เป็นการสนับสนุนรัฐบาลในการนำนโยบายที่เกี่ยวกับการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีไปสู่การปฏิบัติผ่านการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นไปสู่ประชาชนในพื้นที่ (Mikesell, 2007, น.15) โดย อปท. เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐและมีการทำงานในลักษณะเสริม ไม่ใช่แข่งขันกับราชการส่วนกลาง (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, ม.ป.ป., น.3) และ อปท. มีความได้เปรียบกว่ารัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาล



ประเภทอื่น ๆ ในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะดังกล่าว เนื่องจาก อบท. ใกล้ชิดกับผู้คนในท้องถิ่นมากกว่า รัฐบาลซึ่งทำให้ อบท. มีความได้เปรียบในด้านข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความต้องการของผู้คนในท้องถิ่น (ภาวิน ศิริประภาณกุลและจิตติเทพ สิทธิยศ, 2560: น.7) รู้ความต้องการของประชาชนที่ดีกว่า (อ้างแล้ว, น. 13) และสะท้อนความหลากหลายของแต่ละพื้นที่ (อ้างแล้ว, น.5)

จากการที่ อบท. มีความสามารถในการรับรู้และเข้าถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่ารัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลประเภทอื่น ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบ ขนาด จำนวน และคุณภาพของบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสมและรวดเร็วตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่นมีความสามารถปรับการให้บริการได้งายกว่ารัฐบาล (อ้างแล้ว, น. 13) ขณะที่ภารกิจหรือหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องระดับมหภาค รัฐบาลมีความเหมาะสมในการดำเนินการมากกว่า อบท. ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านศักยภาพและพื้นที่รับผิดชอบ โดยหาก อบท. ที่รับผิดชอบพื้นที่ใด ๆ เป็นผู้ดำเนินการในภารกิจระดับมหภาคดังกล่าวก็อาจส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายของครัวเรือนที่เข้าและออกจากพื้นที่เขตปกครองของท้องถิ่นและสร้างผลกระทบในระยะยาวต่อการพัฒนาพื้นที่ได้ ทั้งนี้ จากการศึกษาดำเนินงานของ อบท. พบว่าภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) จัดตั้งขึ้นและดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ¹⁰ โดยเฉพาะกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มาตรา 45 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ที่สามารถดำเนินการได้ภายในเขตพื้นที่ จำนวน 9 ข้อ เช่น มีหน้าที่ด้านคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และหน้าที่ที่กำหนดให้ต้องดำเนินการ จำนวน 9 ประการ และ มาตรา 67 กำหนดให้ อบต. อาจจัดทำกิจการในเขตตำบล จำนวน 13 ประการ ทั้งนี้ ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบจ. และ อบต. ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวข้างต้น ปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 4.1

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน โดยมีการกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 51 53 54 55 และ 56 บัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่ที่ต้องทำและกิจการที่อาจทำได้ โดยจำแนกตามประเภทของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมีหน้าที่และกิจการที่อาจทำได้แตกต่างกัน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา กฎหมายจัดตั้ง อบท. ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 89 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่อำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 27 ประการ และ พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 บัญญัติให้เมืองพัทยามี

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 วรรคแรก



หน้าที่อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตเมืองพัทยา จำนวน 14 ประการ ความละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4.2 และ 4.3 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

และองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้ง

ประเภท	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	องค์การบริหารส่วนตำบล
กฎหมายจัดตั้ง	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 4 มาตรา 45	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66 67 และ 68
ภารกิจและอำนาจหน้าที่	(1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (3) สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล (7) คຸ້ມครอง ดູແລและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ (7) คຸ້ມครอง ดູແລและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร นอกจากนี้ มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้ (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า/แสงสว่างโดยวิธีอื่น (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ



ประเภท	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	องค์การบริหารส่วนตำบล
		(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหาร ส่วนตำบล (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (12) การท่องเที่ยว (13) การผังเมือง



ตารางที่ 4.2 การกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลประเภทต่างๆ ตามกฎหมายจัดตั้ง

ประเภท	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
กฎหมาย	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 51 53 54 56 และ 57		
ภารกิจ และ อำนาจ หน้าที่	มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลตาม มาตรา 50 ดังนี้ (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ (8) บำรุงศิลปจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงานงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด นอกจากนี้ มาตรา 51 เทศบาลตำบลอาจทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลได้	มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลตามมาตรา 53 ดังนี้ (1) กิจการตามที่ระบุในมาตรา 50 (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่นและอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ตามมาตรา 45 ดังนี้ (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล (6) ให้มีการสาธารณสุขการ (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษา	มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลตามมาตรา 56 ดังนี้ (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือท่าข้ามและที่จอดรถ (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้



ประเภท	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
	ดังนี้ (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (9) เทศพาณิชย์	ความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น (12) เทศพาณิชย์ มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังนี้ (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น (12) เทศพาณิชย์	



ตารางที่ 4.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาตามกฎหมายจัดตั้ง

ประเภท	กรุงเทพมหานคร	เมืองพัทยา
กฎหมายจัดตั้ง	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 89	พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62
ภารกิจและอำนาจหน้าที่	(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (5) การผังเมือง (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ (7) การวิศวกรรมจราจร (8) การขนส่ง (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือท่าข้ามและที่จอดรถ (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (11) การควบคุมอาคาร (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (14 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (15) การสาธารณสุข โภค (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ (21) การจัดการศึกษา	(1) การรักษาความสงบเรียบร้อย (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (4) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (6) การจัดการจราจร (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (8) การจำกัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา



ประเภท	กรุงเทพมหานคร	เมืองพัทยา
	(22) การสาธารณูปการ (23) การสังคมสงเคราะห์ (24) การส่งเสริมการกีฬา (25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ (26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร (27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	

จากการวิเคราะห์เกี่ยวกับการกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. ทุกประเภทดังกล่าวข้างต้น พบว่ากฎหมายจัดตั้งดังกล่าวกำหนดให้ อบท. มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ โดยสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

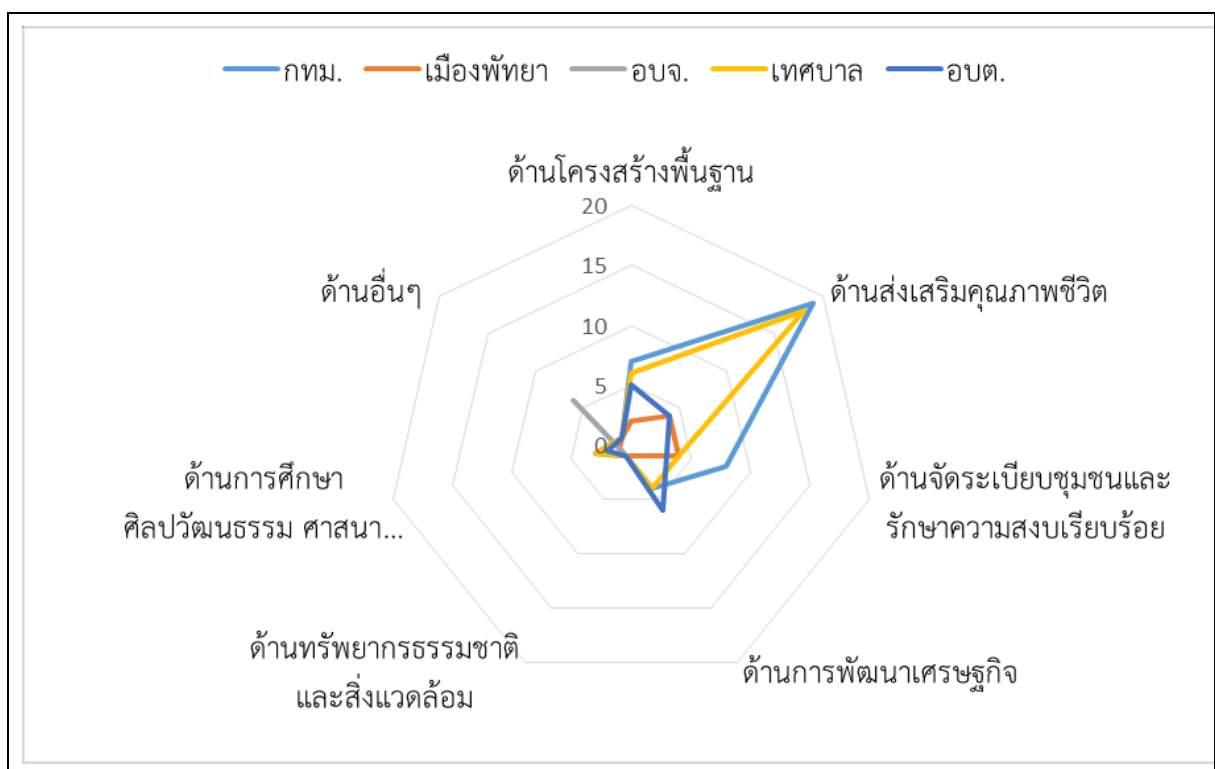
1.1.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ต้องจัดทำ โดยเป็นสิ่งที่กฎหมายบังคับให้ อบท. ต้องจัดทำให้ครบถ้วน และหากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ อาทิ พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66 และ 67 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. จำนวน 9 รายการ เช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ เป็นต้น

1.1.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่อาจจัดทำ โดยไม่บังคับให้ อบท. ต้องทำ แต่ เป็นภารกิจที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับ อบท. ว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและการพิจารณาเห็นสมควรว่าเหมาะสมและจำเป็นกับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 68 กำหนดให้ อบต. อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. จำนวน 13 รายการ เช่น ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ เป็นต้น

จากภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้ อบท. มีความรับผิดชอบที่ต้องดำเนินการให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของ อบท. ทั้งโดยกฎหมายบังคับ และกฎหมายให้ดุลพินิจกับ อบท. สำหรับดำเนินการตามความพร้อม ความจำเป็น และความเหมาะสม ขณะเดียวกันภารกิจดังกล่าวเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย



จากการวิเคราะห์ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. รวมทุกประเภท¹¹ พบว่ามีครอบคลุมทุกด้านทั้ง 5 ด้านหลัก และมีจำนวนรายการภารกิจและอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้าน จากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต (รวม 45 รายการ) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (รวม 20 รายการ) ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (รวม 19 รายการ) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพาณิชย์ (รวม 15 รายการ) ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ศาสนา จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น (รวม 10 รายการ) ด้านอื่นๆ (รวม 10 รายการ) และ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (รวม 5 รายการ) ตามลำดับ โดยปรากฏตามภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งจำแนกตามกลุ่มภารกิจ

1.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ อบท. และระหว่าง อบท.ด้วยกัน ตลอดจนมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ มาตรา 16 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 31 ประการ มาตรา

¹¹ ภารกิจของกรุงเทพมหานครตาม มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้รวมภารกิจของเทศบาลนครเข้ามาด้วย



17 กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 29 ประการ และมาตรา 18 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยให้เป็นไปตามมาตรา 16 และ 17 ตามลำดับ นอกจากนี้ มาตรา 30 มีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐให้แก่ อบท. เพิ่มเติมจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง โดยเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. อย่างไรก็ตามไม่ครอบคลุมงานที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดีการต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ มาตรา 40 วรรค 4 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ยังกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นในแก อบท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อบท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อบท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็ธรรมแก่ อบท. และคำนึงถึงรายได้ของ อบท. นั้นด้วย¹²

นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ (มาตรา 32) ซึ่งออกตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 30) กำหนดรายละเอียดของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง จำนวน 50 กรม 11 กระทรวง โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 245 เรื่อง จำแนกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

1.2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 87 เรื่อง ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ การคมนาคมและการขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง การควบคุมอาคาร

1.2.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 103 เรื่อง ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม นันทนาการ การศึกษา การสาธารณสุข การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

1.2.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 17 เรื่อง ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจ คือ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

1.2.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว จำนวน 19 เรื่อง ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ การวางแผน การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

1.2.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม จำนวน 17 เรื่อง ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และการดูแลรักษาที่สาธารณะ

1.2.6 ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 2 เรื่อง ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจ คือ การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

¹² มาตรา 30 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549



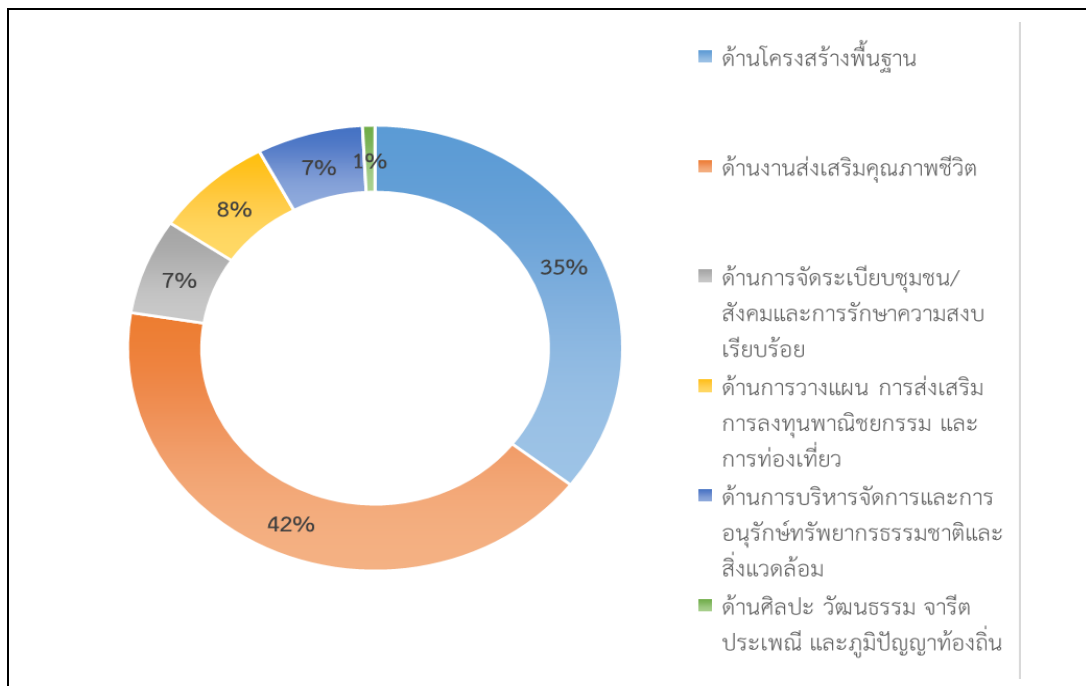
โดยกลุ่มของภารกิจที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ จำแนกเป็น 6 ด้าน มีรายละเอียดตามตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 กลุ่มของภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ

ด้าน	โครงสร้างพื้นฐาน	งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	การจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย	การวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว	การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ศิลปะวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น
ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่อปท.	มีภารกิจ 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ ดังนี้ -การคมนาคมและการขนส่งทางบก และทางน้ำ -สาธารณูปโภคแหล่งน้ำ / ระบบประปา ชนบท -สาธารณูปการการจัดให้มีและควบคุมตลาด -การผังเมือง -การควบคุมอาคาร	มีภารกิจ 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ ดังนี้ -การส่งเสริมอาชีพ -งานสวัสดิการสังคม ได้แก่การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส นันทนาการ การส่งเสริมกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ -การศึกษา ได้แก่ จัดการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ - การสาธารณสุข ได้แก่การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล ป้องกันควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	มีภารกิจ 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ ดังนี้ -การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคสิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น -การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย -การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	มีภารกิจ 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ ดังนี้ -การวางแผนเทคโนโลยี -การส่งเสริมการลงทุน -การพาณิชย์กรรม -การพัฒนาอุตสาหกรรม -การท่องเที่ยว	มีภารกิจ 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ ดังนี้ -การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า -การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ -การดูแลรักษาที่สาธารณะ	มีภารกิจ 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง มีกลุ่มภารกิจ ดังนี้ -การป้องกันคุ้มครองควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถานโบราณวัตถุพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ



เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนของภารกิจที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนในแต่ละด้านกับภารกิจทั้งหมด (ร้อยละ 100) ที่ได้รับถ่ายโอนทั้งหมด พบว่าภารกิจที่ อปท. ได้รับถ่ายโอนมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว คิดเป็นร้อยละ 42 35 และ 8 ของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด (245 เรื่อง) ตามลำดับ ปรากฏดังภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.2 ร้อยละของภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ

ทั้งนี้ หากวิเคราะห์ภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนดังกล่าวข้างต้นกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. พบว่าจุดเน้นมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ซึ่งมีความถี่หรือจำนวนเรื่อง/รายการของภารกิจมากที่สุด 2 อันดับแรก ได้แก่ ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตและด้านโครงสร้างพื้นฐานตามลำดับ

1.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายอื่น

นอกจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตามการถ่ายโอนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว อปท. มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอื่นซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ และหน่วยงานของรัฐอื่น เนื่องจากกฎหมายจัดตั้ง อปท. มีบทบัญญัติที่เปิดช่องทางให้ อปท. ดำเนินภารกิจอื่นได้ จำแนกตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละประเภทดังนี้



1.3.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.3.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66 (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

1.3.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50 (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลฯ

1.3.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 5 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มาตรา 89 (27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1.3.5 พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 5 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา มาตรา 62 (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้ง อบท. ที่เปิดกว้างดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่ อบท. รับผิดชอบเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การที่ อบท. รับผิดชอบเพิ่มขึ้นตามโอกาสหรือช่องทางดังกล่าว ทำให้ อบท. มีภาระงาน (Workload) ที่ต้องดำเนินการเพิ่มมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบท. ได้แก่ กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ รองศาสตราจารย์พรชัย เทพปัญญา โดยผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกต่างให้ข้อมูลสอดคล้องตรงกันว่า นอกจากภารกิจตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว อบท. ต้องรับภารกิจเพิ่มเติมจากนโยบายของรัฐบาลและงานตามการมอบหมายสั่งการและหรือจากการขอความร่วมมือจากกระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ จังหวัด และส่วนราชการภายในจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานครต้องดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างปรับปรุงคลองเปรมประชากร เพื่อการระบายน้ำและรักษาคุณภาพน้ำ เป็นต้น แม้โครงการต่าง ๆ ดังกล่าวจะดำเนินการในพื้นที่กรุงเทพมหานครและใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่โครงการส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากความต้องการและการริเริ่มของกรุงเทพมหานครและงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการจัดสรรสำหรับโครงการดังกล่าวกระทรวงการคลังงบประมาณ “กินวงเงิน” ที่กรุงเทพมหานครได้รับอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพมหานครข้างต้นมีความสอดคล้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต้องสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของกระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ จังหวัด ส่วนราชการภายในจังหวัด และอำเภอ ซึ่งดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ของท้องถิ่น เช่น การร่วมจัดกิจกรรม และหรือการสนับสนุนการจัดกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สนับสนุน



ด้านการเงิน ด้านบุคลากร ด้านสถานที่ ด้านครุภัณฑ์ เครื่องจักร เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ งานหรือภารกิจอื่น ๆ ดังกล่าวทำให้เกิดภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นกับ อบต. เพิ่มขึ้น

1.4 การวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจาก อบต. จะมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและตามการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดังกล่าวข้างต้น ซึ่ง อบต. ต้องรับผิดชอบดำเนินการโดยเฉพาะการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนในเขตพื้นที่ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังได้กำหนดรูปแบบการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 วรรคสาม บัญญัติวางหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานไว้ว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจของ อบต. ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ อบต. จะดำเนินการเอง อบต. จะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้อีก ทั้งนี้ รูปแบบการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันแล้ว พบว่าจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1.4.1 รูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง

โดยที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้ อบต. ต้องดำเนินการเองและเป็นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากรัฐบาลหรือส่วนราชการและ อบต. ในฐานะผู้รับการถ่ายโอนต้องดำเนินการเอง (ส่วนราชการผู้ถ่ายโอนได้ยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะแล้ว) จากการศึกษาพบว่าภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการเองสามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบย่อย ดังนี้

1.4.1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยความสามารถของตนเอง ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือภารกิจเกี่ยวข้องกับความมั่นคง ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความลับของทางราชการ หรือภารกิจที่หากมีการเผยแพร่ข้อมูลจะเกิดความเสียหายต่อทางราชการ หรือภารกิจที่มีลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559, น. 1)

1.4.1.2 ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการจึงเกิดประสิทธิภาพ คุ่มค่า และ ประสิทธิภาพสูงสุด ทำให้ อบต. จำเป็นต้องดำเนินการร่วมกัน โดยจำแนกเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน เช่น การดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น และการดำเนินการร่วมกันระหว่าง อบต. ต่างประเภทกัน เช่น การดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อบจ. และ อบต. เป็นต้น

1.4.1.3 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่ อบต. สามารถซื้อบริการหรือมอบหมาย หรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การเสริมการปฏิบัติงานของ อบต. และไม่มีตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างหรือพนักงานจ้างของ อบต. ปฏิบัติงานนั้น ลักษณะงานที่จ้างควรเป็นงานที่ อบต. ซื้อบริการจากผู้รับจ้างเป็นรายชิ้น เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด งานดูแลต้นไม้ สนามหญ้า และสวนหย่อม งานพาหนะ งานศึกษาวิจัย งานติดตามประเมินผล งานจัดทำคำแปล งานผลิตและพิมพ์เอกสาร งานผลิตสื่อการประชาสัมพันธ์ งานสถิติข้อมูล



สารสนเทศ งานพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ งานบันทึกข้อมูล งานสำรวจออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุงยานพาหนะ งานพัฒนาบุคคล งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน และงานเทคนิคต่าง ๆ ที่เอกชนมีความชำนาญกว่า เป็นต้น (อ้างแล้ว, น.1)

1.4.2 รูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ปัจจุบันการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนไปจากอดีตซึ่งเป็นไปตามการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับ อบต. โดยอาจเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการหลักในกิจการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ เช่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งหน่วยงานราชการและ อบต. ต้องดูแลร่วมกัน เป็นต้น

1.4.3 ภารกิจภาครัฐอื่นและหรือภารกิจภาครัฐที่ไม่ได้ถ่ายโอนไปแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ปัจจุบันมีภารกิจภาครัฐที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับ อบต. เช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น แต่หาก อบต. มีความต้องการและมีศักยภาพในการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เนื่องจาก อบต. มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการและหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนด

ทั้งนี้ จากผลการวิเคราะห์วิธีการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบต. ทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวข้างต้น โดยรูปแบบวิธีการต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดทำและส่งบริการสาธารณะตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบต. โดยเฉพาะต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าว

1.5 แหล่งรายได้และภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่การดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบต. เป็นภารกิจของรัฐ และ อบต. ในฐานะหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมาย รวมทั้งในการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินงาน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่น ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน ค่าสิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ (กระทรวงมหาดไทย, 2562, น. 23) ซึ่งเป็นภาระทางการเงินของ อบต. และเพื่อให้มีรายได้สำหรับใช้จ่ายตามภาระทางการเงินดังกล่าวข้างต้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงกำหนดรายได้ให้แก่ อบต. ทั้งนี้ จากการศึกษาเกี่ยวกับแหล่งรายได้และภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบต. มีผลการศึกษา ดังนี้

1.5.1 แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่

เพื่อให้ อบต. มีงบประมาณสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวและสำหรับนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานและหรือการดำเนินงานอื่นตามความจำเป็นและเหมาะสม



โดยเฉพาะการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลหรือตามข้อสั่งการของส่วนราชการทั้งในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

1.5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 วรรคสี่ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสมรวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการให้ อบท. มีรายได้ของตนเองได้ จึงให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน อบท. ไปพลางก่อน

1.5.1.2 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดรายได้ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ อบท. มีรายได้จากเงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ ซึ่งบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวมีปรากฏสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันในกฎหมายจัดตั้ง อบท. รูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ กล่าวคือ รูปแบบทั่วไป ทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่ากฎหมายจัดตั้ง อบท. ทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72 บัญญัติว่าทุกปีงบประมาณให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเงินอุดหนุน และมาตรา 73 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จาก (8) เงินอุดหนุนหรือรายได้ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66 บัญญัติว่าเทศบาลอาจมีรายได้จาก (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จาก (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และ (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

กฎหมายจัดตั้ง อบท. รูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 7 การคลังและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร มาตรา 117 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีรายได้จาก (9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล และมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 6 รายได้และรายจ่าย มาตรา 89 บัญญัติให้เมืองพัทยามีรายได้จาก (7) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

1.5.1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (4)¹³ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อบท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อบท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครอง

¹³ มาตรา 30 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549



ส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อบต. และคำนึงถึงรายได้ของ อบต. นั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ของ อบต. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้ อบต. สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อบต. ที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อบต. ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีจำนวน 126,013 ล้านบาท (ณัฐรวิ วรรณมาตร, 2559, น.1)

จากการศึกษาเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ของ อบต. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2562 หรือ 10 ปี พบว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ของ อบต. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ปีที่ 10) จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 (ปีที่ 1) เท่ากับ 337,084.3 ล้านบาท ($751,480.1 - 414,395.8 = 337,084.3$) หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 81.3 ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ขณะที่การเพิ่มขึ้นของรายได้สุทธิรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ปีที่ 10) จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 (ปีที่ 1) เท่ากับ 1,077,410.0 ล้านบาท ($2,550,000.0 - 1,472,590.0 = 1,077,410.0$) หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 57.7 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของรายได้ อบต. ที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้สุทธิรัฐบาล ในรอบ 10 ปีดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการกระจายอำนาจผ่านการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบต. ว่ามีความก้าวหน้าและเป็นไปตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รายละเอียดตามตารางที่ 4.5



ตารางที่ 4.5 การเปรียบเทียบระหว่างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายได้สุทธิของรัฐบาล
ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2562

ปีงบประมาณ	รายได้ของ อปท.	รายได้สุทธิของรัฐบาล	สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล
2552	414,395.8	1,472,590.0	28.1
2553	340,995.2	*1,522,000.0	22.4
2554	431,255.0	1,650,000.0	26.1
2555	529,978.8	1,980,000.0	26.8
2556	572,670.0	2,100,000.0	27.3
2557	622,625.0	2,275,000.0	27.4
2558	646,343.8	2,325,000.0	27.8
2559	656,499.9	2,330,000.0	28.2
2560	687,891.6	2,343,000.0	29.4
2561	720,822.0	2,499,641.9	28.8
2562	751,480.1	2,550,000.0	29.5
รวม	6,374,957.2	23,047,231.9	27.7

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตาม พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2562, สำนักงบประมาณ

* ปรับปรุงประมาณการรายได้ของปีงบประมาณ 2553 จากเดิม จำนวน 1,350,000 ล้านบาท
เป็น 1,522,000 ล้านบาท ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2553

ทั้งนี้ หากพิจารณาสัดส่วนดังกล่าวเป็นรายปีงบประมาณ พบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลมีค่าสูงสุดเท่ากับ 29.5 ขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 สัดส่วนดังกล่าวมีค่าต่ำสุดเท่ากับ 22.4 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดตามมาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีการปรับปรุงประมาณการรายได้ของปีงบประมาณ 2553 จากเดิม จำนวน 1,350,000 ล้านบาท



(ประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 สำหรับใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554) เป็น 1,522,000 ล้านบาท ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2553 (สำนักงบประมาณ, 2554, น.5) ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้สัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่สอดคล้องตามหลักการและเป้าหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้

อย่างไรก็ดี แม้สัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณดังกล่าวไม่เป็นไปตามเป้าหมาย แต่ในด้านเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อบท. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เท่ากับ 139,895.2 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ, 2554, น.88) ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อบท. ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 (จำนวน 126,013 ล้านบาท) โดยตามบทบัญญัติมาตรา 30 (4)

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการกำหนดรายได้ต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อให้ อบท. สามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอและกฎหมายจัดตั้ง อบท. และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ต่างก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ อบท. มีรายได้ทั้งจากรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่น ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุน เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยแหล่งรายได้ประการหนึ่งของท้องถิ่น คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินอุดหนุนของรัฐบาล (Intergovernmental Transfers) ซึ่งเป็นเงินโอนที่จัดสรรจากรัฐบาลสู่ อบท.

1.5.2 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกับการลดภาระทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายได้ของ อบท. ประเภทหนึ่งและจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดประเภทของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่ (1) เงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งจัดสรรสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไป และ (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งจัดสรรสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้การจำแนกประเภทเงินอุดหนุนดังกล่าวแล้ว ยังสามารถจำแนกเพิ่มเติมได้อีกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General-purpose Grant) 2) เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ (General Grant with Specific Purposes) ซึ่ง อบท. สามารถนำไปใช้ได้เฉพาะวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลผู้จัดสรรให้กำหนดเท่านั้น และ 3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific-purpose Grant) ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายพัฒนาเป็นการเฉพาะหรือนโยบายเร่งด่วน และหาก อบท. มีแผนดำเนินงานที่สอดคล้องกับรัฐบาลก็สามารถขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาลได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2561, น.417)

ทั้งนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบรายได้ของ อบท. จากแหล่งต่าง ๆ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560 พบว่าจำนวนรายได้รวมทั้งสิ้นของ อบท. มีจำนวน 3,716,009.10 ล้านบาท จำแนกได้ ดังนี้

1.5.1.1 รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง (Own-source Revenue) ประกอบด้วย



(1) รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จากยาสูบ ภาษีบำรุง อบจ.จากน้ำมัน ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักในโรงแรม

(2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้จากทุน ทั้งนี้ รายได้ที่ อบท.จัดเก็บเอง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560 มีจำนวนรวม 321,712.31 ล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 8.66 ของรายได้รวมทั้งสิ้น

1.5.1.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ อบท. (Local Taxes Collected by Central Government) และภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ (Shared Taxes) ซึ่งประกอบด้วย

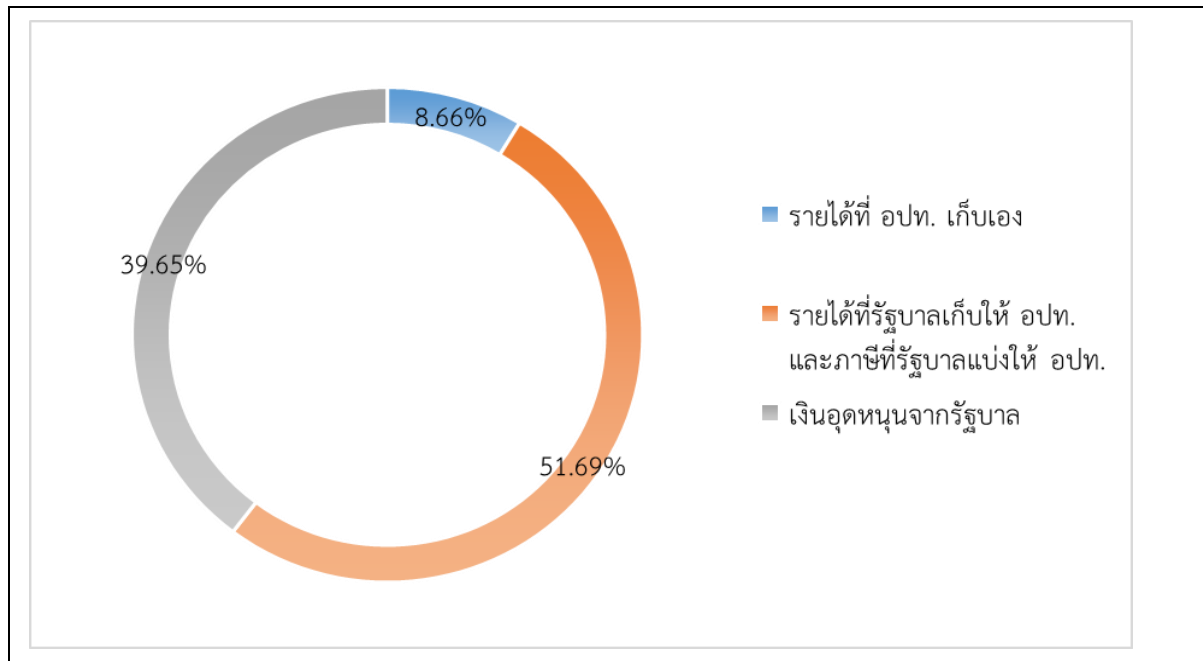
(1) รายได้จากภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้ อบท. (จัดเก็บโดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมที่ดิน กรมการขนส่งทางบก และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ และ อื่น ๆ

(2) รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลแบ่งให้ อบท. ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บ ตาม พรบ. อบจ. ร้อยละ 5 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้ตาม พรบ. กำหนดแผนฯ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

ทั้งนี้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ อบท. และภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ อบท. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560 มีจำนวนรวม 1,920,889.69 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 51.69 ของรายได้รวมทั้งสิ้น

1.5.1.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (Intergovernmental Transfers) ซึ่งประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560 มีจำนวนรวม 1,473,407.10 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 39.65 ของรายได้รวมทั้งสิ้น

ทั้งนี้ รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ปี จำแนกตามแหล่งรายได้ 3 ด้าน ปรากฏตาม ภาพที่ 4.3 และมีข้อมูลในรายละเอียดตามตารางที่ 4.6



ภาพที่ 4.3 ร้อยละของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ปีระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560



ตารางที่ 4.6 การเปรียบเทียบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำแนกตามประเภท/แหล่งรายได้ ในรอบ 5 ปี (ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560)

หน่วย: ล้านบาท

ปี งบประมาณ	ประเภทของรายได้			รวมทั้งสิ้น
	รายได้ที่ อปท. เก็บเอง*	รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้ อปท. และภาษีที่รัฐบาล แบ่งให้ อปท.	เงินอุดหนุนจาก รัฐบาล**	
2555	43,745.41 (8.25%)	265,141.59 (50.03%)	221,091.80 (41.72%)	529,978.80 (100.00%)
2556	48,326.55 (8.44%)	287,843.45 (50.26%)	236,500.00 (41.30%)	572,670.00 (100.00%)
2557	52,789.71 (8.48%)	316,335.29 (50.81%)	253,500.00 (40.71%)	622,625.00 (100.00%)
2558	56,700.93 (8.77%)	331,979.07 (51.36%)	257,663.80 (39.86%)	646,343.80 (100.00%)
2559	58,115.73 (8.85%)	339,824.27 (51.76%)	258,559.90 (39.38%)	656,499.90 (100.00%)
2560	62,033.98 (9.02%)	379,766.02 (55.21%)	246,091.60 (35.77%)	687,891.60 (100.00%)
รวมทั้งสิ้น	321,712.31 (8.66%)	1,920,889.69 (51.69%)	1,473,407.10 (39.65%)	3,716,009.10 (100.00%)

ที่มา: *ข้อมูลรายได้ของ อปท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

**เอกสารงบประมาณโดยสังเขปปรับปรุงตาม พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2561. สำนักงบประมาณ

จากภาพที่ 4.3 และ ตารางที่ 4.6 เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนของรายได้เฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 3 แห่ง ได้แก่ รายได้ที่ อปท.จัดเก็บเอง : รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ อปท.และภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ : เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560 พบว่ามีสัดส่วนเท่ากับ 1 : 5.9 : 4.6 ตามลำดับ โดยเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารายได้ของ อปท.ประเภท



เงินอุดหนุนมีจำนวนเป็นลำดับรองจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ อบท. และภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้เพียงเล็กน้อยและมีจำนวนมากกว่ารายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองมากกว่า 4 เท่า ซึ่งบ่งชี้ถึงความสำคัญของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อลดภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. ข้อค้นพบดังกล่าวมีความสอดคล้องกับผลการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้แก่ อบท. ในระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งพบว่ามีสัดส่วนเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 40 ของรายได้รวมของ อบท. (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2561, น.417)

นอกจากนี้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ของ อบท. และผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้แก่ อบท. ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความจำเป็นและสำคัญต่อการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. แม้ภายหลังการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. เป็นต้นมา อบท. จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน แต่ก็เป็นไปตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่รัฐถ่ายโอนให้แก่ อบท. และหากซังน้ำหนักรหรือเปรียบเทียบแล้ว ผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นว่าปริมาณงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ถ่ายโอนหรือมอบหมายให้ อบท. รับผิดชอบมีมากกว่าจำนวนรายได้ของ อบท. ซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ อบท. ด้วย รวมทั้งส่วนหนึ่งของเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อบท. ยังเป็นรายการค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาล หรือ “รายจ่ายของรัฐบาลที่ฝากจ่ายผ่าน อบท.” เช่น เงินอุดหนุนสนับสนุนการดำเนินงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งเงินอุดหนุนตามรายการในลักษณะดังกล่าว อบท. ไม่สามารถนำไปใช้จ่ายตามแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือความต้องการอื่น ๆ ได้

โดยที่เงินอุดหนุนที่เป็นรายการค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาลที่ อบท. ได้รับจัดสรรมีจำนวนรายการและวงเงินของรายการเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนของงบประมาณที่จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง (ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 มาตรา 40 (4) ที่กำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป อบท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในอนาคต) และไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ อบท. มีปริมาณรายได้ที่เหมาะสมกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อบท. เนื่องจากแม้ อบท. จะมีสัดส่วนของรายได้เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณที่ผ่านมาแต่จำนวนของรายได้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาล โดยผู้บริหาร อบท. เห็นว่ารัฐบาลไม่ควรมีฝากจ่ายรายการค่าใช้จ่ายประเภทนี้กับ อบท. หากแต่ควรจ่ายผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง หรือหากต้องการให้ อบท. รับผิดชอบอำนวยความสะดวกในการจ่ายให้แก่ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้รับเงินในพื้นที่ อบท. ก็ไม่ควรนับรวมอยู่ในสัดส่วนของรายได้ตามกฎหมายที่ อบท. ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

1.6 การวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนการใช้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2561 การขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ผ่านมาของ อบท. เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการ



งบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ซึ่งกำหนดนิยามของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้มีความเป็นหน่วยรับงบประมาณ แต่มีได้บัญญัตินิยามของส่วนราชการให้หมายรวมถึงหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ อปท. ไม่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีผลให้ไม่สามารถจัดทำงบประมาณเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรง ดังนั้น การขอและรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. จึงต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นและการจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณและมีพันธกิจตามกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าวให้มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเกิดขึ้นในการจัดเตรียมงบประมาณหรือการวางแผนงบประมาณ (Budget Preparation) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ โดยทั่วไปแล้วการจัดเตรียมงบประมาณหรือการวางแผนงบประมาณเริ่มต้นภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่สำนักงบประมาณนำเสนอแล้ว โดยมีกิจกรรมและขั้นตอนที่สำคัญของปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมิติพื้นที่ (Area) การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ การจัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีการจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น (สำนักงบประมาณ, 2562, น.1)

ทั้งนี้ ภายหลังจากนายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หน่วยต่าง ๆ จะจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง/หน่วยงาน เป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนโยบายงบประมาณ วงเงิน โครงสร้างงบประมาณ โดยบูรณาการงบประมาณในมิติกระทรวง/หน่วยงาน ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่และนำเสนอของบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ประกอบการจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณ (อ้างแล้ว, น.2) ทั้งนี้ รายละเอียดของการจัดทำคำของบประมาณจะเป็นไปตามหนังสือเวียนแจ้งสำนักงบประมาณ เรื่อง แนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีตามลำดับ

ด้านส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ในฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมาย เมื่อกระทรวงหรือหน่วยงานต้นสังกัดได้รับทราบหนังสือเวียนแจ้งแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีจากสำนักงบประมาณแล้วก็จะแจ้งให้หน่วยรับงบประมาณในสังกัดทราบและดำเนินการจัดทำคำของบประมาณของตนเองก่อนนำเสนอกระทรวงต้นสังกัดเพื่อให้รัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและลงนามก่อนนำเสนอสำนักงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ ในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว หน่วยรับงบประมาณต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและนำเสนอให้สำนักงบประมาณตามกำหนดเวลาในปฏิทินงบประมาณอย่างเคร่งครัด



เมื่อหน่วยรับงบประมาณดำเนินการจัดทำและนำส่งคำของบประมาณให้แก่สำนักงานงบประมาณตามกำหนดเวลาในปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงานงบประมาณจะวิเคราะห์คำของบประมาณดังกล่าวในรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางการวิเคราะห์งบประมาณที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการกลั่นกรองและปรับลดวงเงินตามคำขอให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ฯ และอยู่ภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ก่อนนำเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวในรูปแบบของร่างกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อขออนุมัติต่อไป

การดำเนินการจัดทำและนำส่งคำของบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีรูปแบบและวิธีการที่สามารถจำแนกเป็น 2 รูปแบบ ตามรูปแบบและฐานะของ อปท. ซึ่งมี 2 ประเภท ได้แก่ (1) อปท.รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายจัดตั้ง และ (2) อปท.รูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งไม่มีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายจัดตั้ง ดังนี้

1.6.1 รูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในปัจจุบันมีจำนวน 2 หน่วยงาน คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามลำดับ โดยที่กฎหมายจัดตั้งดังกล่าวมีบทบัญญัติเพื่อบางหลักและกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการดำเนินการบริหารงานคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการกำหนดรูปแบบและวิธีการขอและรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 มิได้บัญญัตินิยามของส่วนราชการให้หมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งมีผลให้ไม่สามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรง ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยที่บทบัญญัติ หมวด 8 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกรุงเทพมหานคร มาตรา 122 บัญญัติให้การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง และมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 6 รายได้และรายจ่าย มาตรา 90 ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐบาลตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเมืองพัทยาโดยตรง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมของปริมาณงานและรายได้ของรัฐที่ได้รับจากเมืองพัทยาด้วย

จากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาดังกล่าวข้างต้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งสองแห่งเป็นหน่วยรับงบประมาณและสามารถขอตั้งและรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเป็นเงินอุดหนุนได้โดยตรง โดยมี



รูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ

1.6.2 รูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ไม่ได้เป็นหน่วยรับงบประมาณ

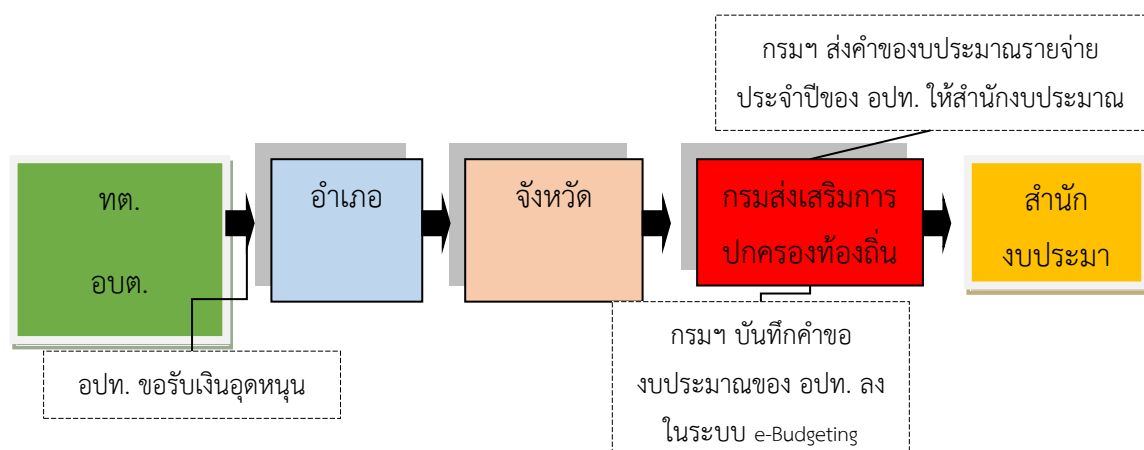
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มีจำนวน 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในแต่ละประเภทมีกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามลำดับ โดยที่กฎหมายจัดตั้งดังกล่าวมีบทบัญญัติเพื่อวางหลักและกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการดำเนินการบริหารงานคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปต่าง ๆ ดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการขอและรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ก็ได้บัญญัตินิยามของส่วนราชการให้หมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีผลให้ไม่สามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรง ดังนั้น ในขั้นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณจึงมิได้ตั้งหรือจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนโดยตรงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปโดยตรง

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศและมีจำนวนมากไม่เป็นหน่วยรับงบประมาณและต้องดำเนินการขอและรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณและมีพันธกิจตามกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าวให้มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตามพันธกิจของกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กำหนดให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (ก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2546) และต่อมาเมื่อมีการโอนภารกิจหน้าที่ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นจากกรมการปกครองและยกฐานะขึ้นเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้ภารกิจเกี่ยวกับการขอและรับอุดหนุนจากรัฐบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นต้นมา โดยการตั้งหรือจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จำแนกตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดังนี้

1.6.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ในแต่ละปีงบประมาณที่ผ่านมา รัฐบาล (พต.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อปต.) ซึ่งมีจำนวนมากและกระจายตั้งอยู่ทั่วประเทศขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อเป็นรายได้ของตนเองสำหรับการดำเนินงานตามภารกิจผ่านอำเภอและจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่กำกับดูแลในพื้นที่ที่ อปท. ตั้งอยู่ โดยมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดหรือท้องถิ่นจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการงบประมาณของ อปท. ต่าง ๆ ภายในจังหวัดเป็นผู้รวบรวมค่าของงบประมาณดังกล่าว และพิจารณากลับกรองค่าของงบประมาณ ซึ่งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นมาดำเนินการดังกล่าว พร้อมทั้ง

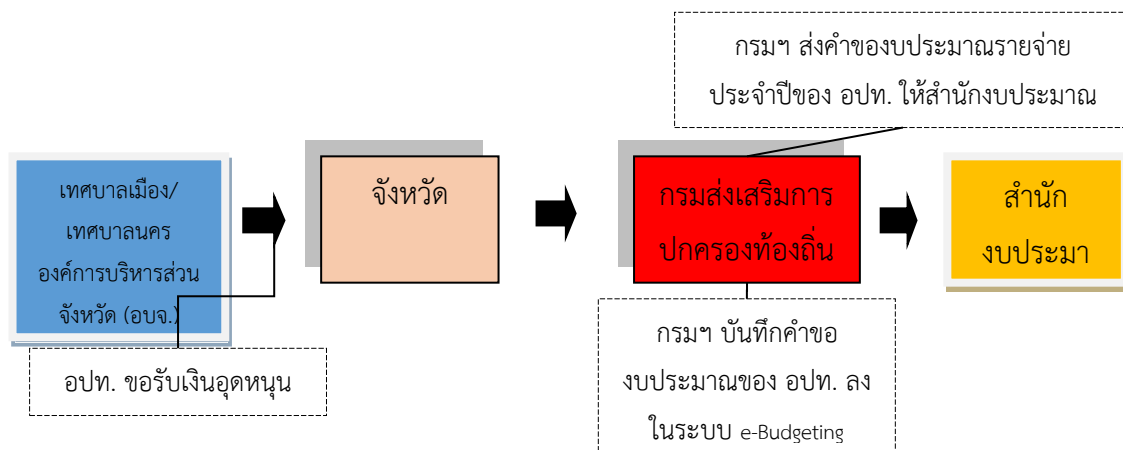


ให้ข้อเสนอแนะก่อนนำส่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นต้นสังกัดในส่วนกลาง เพื่อรวบรวม วิเคราะห์ กลั่นกรอง และประมวลผล ตลอดจนบันทึกคำของบประมาณลงในระบบการจัดการงบประมาณทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Budgeting) ของสำนักงานงบประมาณ ก่อนจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก่อนนำส่งสำนักงานงบประมาณภายในกำหนดเวลาของปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังภาพที่ 4.4



ภาพที่ 4.4 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในอดีต

1.6.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประเภทเทศบาลเมือง (ทม.) เทศบาลนคร (ทน.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยที่ในแต่ละปีงบประมาณที่ผ่าน ๆ มา เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีจำนวนมากและกระจายตั้งอยู่ทั่วประเทศขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อเป็นรายได้ของตนเองสำหรับการดำเนินงานตามภารกิจผ่านจังหวัด (กรณีเทศบาลเมืองซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในอำเภอต้องผ่านนายอำเภอด้วย) ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่กำกับดูแลในพื้นที่ที่อปท. ตั้งอยู่ โดยมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดหรือท้องถิ่นจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการงบประมาณของ อปท. ต่าง ๆ ภายในจังหวัดเป็นผู้รวบรวมคำของบประมาณดังกล่าว และพิจารณาถ่วงดุลคำของบประมาณ ซึ่งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นมาดำเนินการดังกล่าว พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะก่อนนำส่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นต้นสังกัดในส่วนกลาง เพื่อรวบรวม วิเคราะห์กลั่นกรอง และประมวลผล ตลอดจนบันทึกคำของบประมาณลงในระบบการจัดการงบประมาณทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Budgeting) ของสำนักงานงบประมาณ ก่อนจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก่อนนำส่งสำนักงานงบประมาณภายในกำหนดเวลาของปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังภาพที่ 4.5



ภาพที่ 4.5 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอดีต

กล่าวโดยสรุปจากการวิเคราะห์ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติวางหลักการพื้นฐานของภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท. ให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ โดยที่กฎหมายหลักที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายจัดตั้ง อปท. ซึ่งกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่ต้องดำเนินการในพื้นที่ท้องถิ่น และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ซึ่งกำหนดภารกิจที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จำนวน 50 กรม ครอบคลุม 11 กระทรวง จำนวนทั้งสิ้น 245 เรื่อง จำแนกตามกรอบการให้บริการสาธารณะเป็น 6 ด้าน

ทั้งนี้ ภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ อปท. ต้องรับผิดชอบดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว และรูปแบบวิธีการดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท. ทำให้ท้องถิ่นเกิดภาระค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่เกิดจากการดำเนินการภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามรูปแบบวิธีการ แม้กฎหมายจะได้กำหนดให้ อปท. สามารถจัดเก็บภาษีและรายได้ที่จัดเก็บเอง จำนวน 12 รายการ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้ายาสูบ ภาษีบำรุง อบจ./กทม.จากสถานค้าน้ำมัน ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักโรงแรม อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ ทรัพย์สิน สาธารณูปโภค และการพาณิชย์ และเบ็ดเตล็ด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป., น.1) แต่รายได้ของ อปท.ต่าง ๆ ดังกล่าวก็ไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินการของ อปท. ดังนั้น รัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้ง อปท. และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. จึงกำหนดให้ อปท. มีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ เพิ่มเติม ได้แก่ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่น ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุนเพื่อให้สอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่ายจากการดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยแหล่งรายได้ประการหนึ่งของท้องถิ่น คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเรียกว่าเงินอุดหนุนของรัฐบาล(Intergovernmental Transfers) ซึ่งเป็นเงินโอนที่จัดสรรจากรัฐบาลสู่ อปท. โดยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายได้ที่มีความสำคัญของ อปท. จากการศึกษาพบว่าระหว่าง



ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560 มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวนรวม 1,485,614.10 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 40.32 ของรายได้รวมทั้งสิ้นของ อปท.

อนึ่ง ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ขึ้นใช้ทดแทนกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับเดิม อปท. แต่ละประเภทมีรูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนที่แตกต่างกัน โดยจำแนกเป็น อปท. รูปแบบพิเศษซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายจัดตั้งสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้โดยตรง ขณะที่ อปท. รูปแบบทั่วไปซึ่งไม่เป็นหน่วยรับงบประมาณต้องขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทย

2. ผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้บังคับ

ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับเดิม คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 4 มีได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งมีผลให้ไม่สามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรง ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมาย

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2561 และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ ตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2561 เป็นต้น ทดแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือเกิดผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มาตรา 4 ได้นิยามเกี่ยวกับ หน่วยรับงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และได้มีการเพิ่มเติมนิยามหน่วยงานของรัฐ ให้ครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้ (ลักษณะ ป้นน่วม, 2561, น. 140) และยังมีบทบัญญัติใหม่ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หมวด 4 การจัดทำงบประมาณ ส่วนที่ 1 การขอตั้งงบประมาณรายจ่าย มาตรา 29 การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด รวมทั้งให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้บังคับกฎหมาย ดังนี้



2.1 การเป็นหน่วยรับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปหน่วยรับงบประมาณ คือ หน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ และการเป็นหน่วยรับงบประมาณเกิดจากผลของกฎหมายวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น รวมทั้งฐานะดังกล่าวทำให้หน่วยงานมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบด้านการงบประมาณจากบัญญัติมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งได้กำหนดนิยามของ “หน่วยรับงบประมาณ” โดยให้หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาภาษีด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจน ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับนิยามดังกล่าวไว้ และปรับปรุงเพิ่มเติมโดยขยายความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” จากเดิมที่มีเพียงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้เกิดความชัดเจนและครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐอื่นในปัจจุบันด้วย โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ มีจำนวน 7 ประเภท ได้แก่ (1) ส่วนราชการ (2) รัฐวิสาหกิจ (3) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ (4) องค์การมหาชน (5) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ จากบทบัญญัติมาตรา 4 ดังกล่าว ทำให้ อบท. เป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นหน่วยรับงบประมาณ ส่งผลให้ อบท. มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบด้านการงบประมาณที่ผูกพันตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยการเป็นหน่วยรับงบประมาณของ อบท. ตามกฎหมายนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือเกิดผลกระทบทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของ อบท. สรุปได้ ดังนี้

2.1.1 สิทธิของการเป็นหน่วยรับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สิทธิของการเป็นหน่วยรับงบประมาณทำให้ อบท. มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ทางการงบประมาณด้วยตนเองได้และการกระทำดังกล่าวได้รับการรับรองจากกฎหมายวิธีการงบประมาณ ซึ่งแต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยสิทธิของการเป็นหน่วยรับงบประมาณ เกิดขึ้นตามกฎหมาย เช่น การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง (มาตรา 29 วรรคแรก) การได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (มาตรา 29 วรรคสอง) การบริหารงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน (มาตรา 33 34 35 และ 36) อำนาจในการจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน (มาตรา 40) เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับสิทธิจากการเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าว คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนรวม 7,851 หน่วยงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 99.97 ของทั้งหมด (จำนวน 7,853 หน่วยงาน)

2.1.2 หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยรับงบประมาณ

โดยที่หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยรับงบประมาณเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ได้รับสิทธิ กล่าวคือ การเป็นหน่วยรับงบประมาณทำให้ อบท. มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือที่ต้องทำด้วยความรับผิดชอบตามกฎหมายด้วยตนเอง เช่น หน่วยงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดในการดำเนินการต่างๆ ได้แก่ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง (มาตรา 29 วรรคแรก) การบริหารงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน (มาตรา 33 34 35 และ 36) หน้าที่ควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการและ



ภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือตามที่มีการโอนหรือได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (มาตรา 39) หน้าที่จัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณ (มาตรา 47) หน้าที่รายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานในปีงบประมาณที่สิ้นสุดรวมทั้งผลการปฏิบัติงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณทราบภายใน 45 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (มาตรา 50)

นอกจากนี้ หน้าที่ของ อปท. ในฐานะหน่วยรับงบประมาณดังกล่าวข้างต้น มาพร้อมกับความรับผิดชอบ กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 52 บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยรับงบประมาณ คือ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยรับงบประมาณผู้ใดจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมให้กระทำการดังกล่าวขึ้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดชอบทางอาญาซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้อนุมัติให้กระทำการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายงบประมาณที่หน่วยรับงบประมาณได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติใหม่และไม่มีในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.2 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติใหม่ที่กำหนดรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อปท. กล่าวคือ หมวด 4 การจัดทำงบประมาณ ส่วนที่ 1 การขอตั้งงบประมาณรายจ่าย มาตรา 29 การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน อปท. เป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้ อปท. ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด รวมทั้งให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปของ อปท. ให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดย การกำหนดรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อปท. มีผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

2.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยตรง

ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีการงบประมาณเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (อปท.) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณ และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณของ อปท. ประเด็นนี้ ไว้ในกฎหมาย ทำให้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต้องดำเนินการผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุน อปท. (กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551, น.2) แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และจากบทบัญญัติ มาตรา 4 และ 29 วรรคแรกของกฎหมายดังกล่าวทำให้ อปท. ประเด็นทั่วไปซึ่งมีจำนวนรวม



7,851 หน่วยงาน และรับผิดชอบพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณและสามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยตรงกับรัฐบาลได้ด้วยการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ทั้งนี้ รูปแบบและวิธีการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบท. ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ต่างให้ข้อมูลสอดคล้องตรงกันว่าผลของกฎหมายวิธีการงบประมาณใหม่ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ อบท. รูปแบบทั่วไป เกิดความสะดวกรวดเร็วในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากลดขั้นตอนการดำเนินงานลงจากเดิมที่ต้องไปยื่นคำขอของงบประมาณผ่านจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ รวมทั้ง อบท. ต่าง ๆ สามารถติดต่อประสานงานกับสำนักงานงบประมาณในเรื่องที่เกี่ยวกับการงบประมาณได้โดยตรง และไม่ต้องผ่านคนกลาง ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานและการประสานงานเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดจากการดำเนินการผ่านคนกลางได้โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบวิธีการเดิม

2.2.2 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นบทบัญญัติใหม่และมีผลกระทบต่อกำหนดรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. สรุปได้ดังนี้

2.2.2.1 รูปแบบงบประมาณที่ อบท. ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

บทบัญญัติมาตรา 29 วรรคแรก กำหนดให้ อบท. ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน อบท. ในลักษณะของเงินอุดหนุน ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายของสำนักงานงบประมาณ และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้งบประมาณรายจ่ายการโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร พ.ศ. 2562 ซึ่งได้นิยามความหมายของเงินอุดหนุนไว้ว่า หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึงเงินอุดหนุนสถาบันพระมหากษัตริย์ และการศาสนา ตลอดจนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้ได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น หน่วยงานในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาตบาล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เงินอุดหนุนงบประมาณพระมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ (สำนักงานงบประมาณ, 2553, น.9) และในปีงบประมาณที่ผ่านมา ๆ มา การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของ อบท.รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีการขอตั้งงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุน ซึ่งสอดคล้องตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายดังกล่าว ทั้งนี้ เงินอุดหนุนเป็นประเภทรายจ่ายที่เอื้อให้การบริหารงบประมาณที่มีความคล่องตัวสามารถใช้จ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรร และสนับสนุนตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น



โดยกฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนได้ จำนวน 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีรายละเอียดดังนี้

(1) เงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับการดำเนินการโดยทั่วไป ซึ่งสำนักงบประมาณได้กำหนดนิยามว่า หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น

(2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะซึ่งเงินอุดหนุนประเภทนี้ สำนักงบประมาณได้กำหนดนิยามว่า หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการและตามรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น รายการค่าครุภัณฑ์ และหรือค่าสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการกำหนดรายจ่ายงบเงินอุดหนุนรายการใดจะเป็นรายจ่ายประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้เป็นไปตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

2.2.2.2 วิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติมาตรา 29 วรรคแรก ได้กำหนดวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด

ประกอบกับในคราวการประชุมเพื่อมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ให้แก่คณะรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2561 นายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้มอบนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรงตามกฎหมาย มีสาระสำคัญกล่าวคือ “ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณ โดยตรง และให้เสนอคำขอตั้งงบประมาณผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก่อนเสนอมาที่สำนักงบประมาณ” (สำนักงบประมาณ, 2562, น. 3) และมีความสอดคล้องกับสาระสำคัญของการบรรยายพิเศษในโอกาสเดียวกันของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (นายเดชาภิวัฒน์ ธงขลา) กล่าวคือ “เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและต่อเนื่อง ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้จัดสรรเงินงบประมาณตรงให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จะเริ่มดำเนินการจัดสรรงบประมาณตรงให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับ อบท. ที่เหลือ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล จะดำเนินการในปีต่อไป (สำนักงบประมาณ, 2562, น. 10)

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สำนักงบประมาณกำหนดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 13 (สำนักงบประมาณ, 2562, น.145) ดังนี้

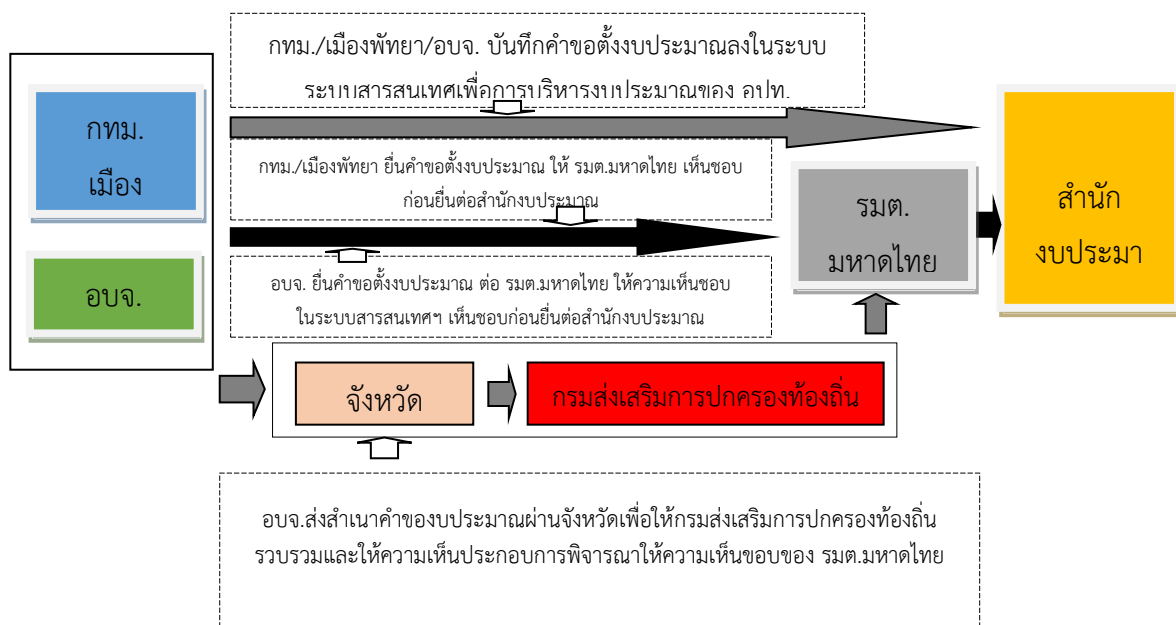


(1) กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรงในระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวบรวมและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

(3) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอตั้งงบประมาณผ่านท้องถิ่นจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวข้างต้น รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาคงเหมือนเดิมแต่สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการเปลี่ยนไปจากเดิมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังภาพที่ 4.6

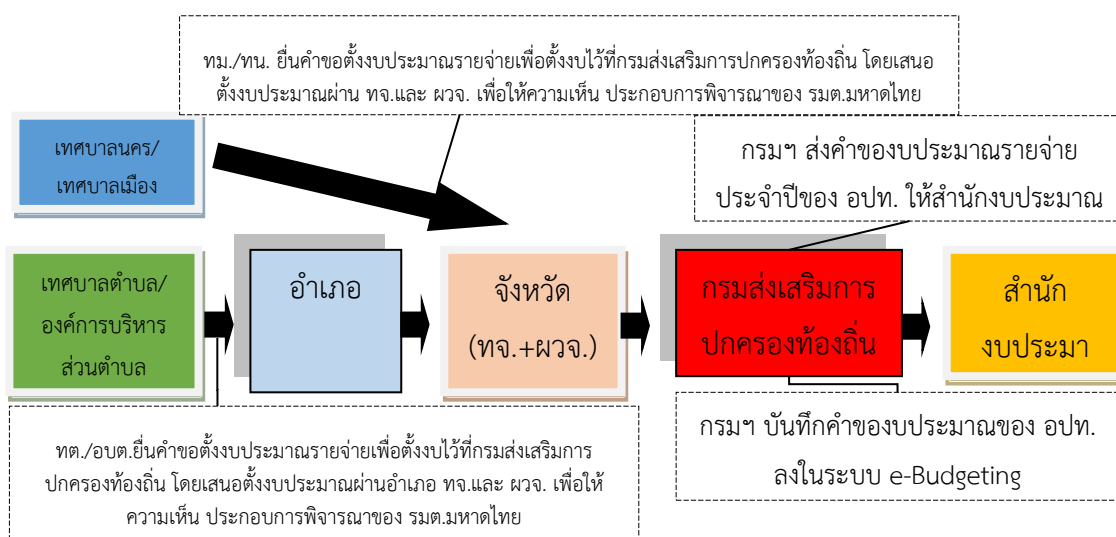


ภาพที่ 4.6 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

สำหรับวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล (ทบ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แม้บทบัญญัติมาตรา 4 ที่กำหนดให้ อบท. เป็นหน่วยรับงบประมาณ และมาตรา 29 กำหนดให้ อบท. ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจาก อบท. ทั้งสองประเภทดังกล่าวมีจำนวนมากและ



กระจายตั้งอยู่ทั่วประเทศ โดยมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศรวมกันมีจำนวนถึง 7,775 แห่ง ดังนั้น เพื่อให้ อบท. ทั้งสองประเภทดังกล่าว สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีระยะเวลาสำหรับการเตรียมความพร้อมรองรับการปรับเปลี่ยนตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว และเพื่อนำแนวทางที่นายกรัฐมนตรีได้มอบนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ในประเด็นที่เห็นว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจึงให้ อบจ.เสนอคำขอตั้งงบประมาณผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก่อนเสนอมาที่สำนักงบประมาณ ไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงกำหนดวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของ อบท. โดยให้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยเสนอตั้งงบประมาณผ่านท้องถิ่นจังหวัด (ทจ.) และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผวจ.) ไปก่อน และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และมีเป้าหมายที่จะให้ อบท. ทุกประเภทเสนอขอตั้งงบประมาณโดยตรง ทั้งนี้ วิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ให้ดำเนินการตามคู่มือแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายมายังสำนักงบประมาณด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ ทบ. และ อบต. ดังภาพที่ 4.7



ภาพที่ 4.7 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เพื่อสนับสนุนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบท. ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ต่างให้ข้อมูลสอดคล้องตรงกันว่า รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรงของ อบท. ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณใหม่ทำให้ อบท. แบบทั่วไปเกิดความสะดวกรวดเร็วในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล



ผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นว่าการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. ตามนัยกฎหมายวิธีการงบประมาณดังกล่าวว่าแม้สำนักงบประมาณจะได้มีการจัดฝึกอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเตรียมความพร้อมการตั้งงบประมาณโดยตรงให้แก่ อบท. เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2561 เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณโดยตรงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้แก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกหน่วยงาน รวมทั้งได้มีการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อฝึกใช้โปรแกรมบันทึกข้อมูลค่าของงบประมาณให้กับเจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 จังหวัด ในช่วงระหว่างวันที่ 11 – 12 ตุลาคม 2562 จำนวน 2 รุ่น ๆ ละ 1 วัน ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณโดยตรงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งผู้ให้ข้อมูลทุกคนเห็นว่าเป็นกิจกรรมที่จำเป็นและมีประโยชน์ต่อการสร้างความพร้อมให้แก่ อบท. เพื่อรองรับการดำเนินการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณใหม่

อย่างไรก็ดี ผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นว่าการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวของสำนักงบประมาณยังไม่พอเพียง เนื่องจากเป็นกฎหมายใหม่ และที่ผ่านมา อบท. ไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาก่อน ทำให้บุคลากรของ อบท. ไม่มีความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ ดังนั้น การเข้ารับการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการจำนวน 1 วัน (สำหรับบุคลากรของ อบจ.) จึงไม่เพียงพอ สำหรับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แม้ยังไม่ต้องดำเนินการยื่นคำขอตั้งงบประมาณโดยตรงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 แต่มีความสนใจ และผู้ให้ข้อมูลในฐานะผู้บริหาร อบท. ตระหนักในความสำคัญของเรื่องดังกล่าว และได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องศึกษาวิธีการของงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามคู่มือปฏิบัติการจัดทำคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ด้วยตนเองไปแล้วด้วย

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนัยกฎหมายวิธีการงบประมาณใหม่ จึงมีความต้องการให้สำนักงบประมาณ และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมหรือขยายการดำเนินกิจกรรมฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว โดยเพิ่มเนื้อหาของหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรมซึ่งควรมีทั้งการให้ความรู้ความเข้าใจและการฝึกปฏิบัติเพื่อให้เกิดทักษะจริง รวมทั้งเพิ่มจำนวนวันและรุ่นของการฝึกอบรมให้มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาของหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรม ตลอดจนจำนวนบุคลากรของ อบท. ซึ่งสนใจและต้องการเข้ารับการฝึกอบรมเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ควรมีการจัดตั้งช่องทางของการให้บริการคำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ อบท. แบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) โดยมีเจ้าหน้าที่ที่สามารถให้บริการคำปรึกษาหารือและความช่วยเหลือทั้งด้านการจัดทำงบประมาณ กฎหมายวิธีการงบประมาณ และเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดทำคำของงบประมาณ หรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มารวมให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกัน เพื่อให้คำปรึกษา ตอบข้อหารือ ช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่ อบท. อย่างรับผิดชอบให้แล้วเสร็จในจุดให้บริการเดียวและสะดวกรวดเร็ว ควรมีการพัฒนานำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการให้บริการเพิ่มมากขึ้น ควรมอบหมายให้มีหน่วยงานหรือบุคคลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่ อบท. เพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด

2.2.2.3 รูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



บทบัญญัติมาตรา 29 ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท.เป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปของ อบท. โดยกำหนดให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท.

โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท. ได้แก่มติมาตรา 12 (11) ที่ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ตามความจำเป็น และ มาตรา 30 (4) กำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อบท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อบท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อบท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อบท. และคำนึงถึงรายได้ของ อบท. ด้วยการเพิ่มสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้ อบท.สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อบท. ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีจำนวน 126,013 ล้านบาท (ณ วัฏจักรการอนุมัติ, 2559, น.1) และ มาตรา 30 (5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขต อบท. ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนตามความจำเป็นและความต้องการของ อบท. นั้น

ปัจจุบัน อบท. ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนต่อรายได้ พบว่ามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท.ในสัดส่วนร้อยละ 29.5 ของรายได้สุทธิรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) เป็นจำนวน 751,480.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 30,658.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.3 โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. จำนวน 276,130.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจำนวน 12,208.02 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.6 (สำนักงานงบประมาณ, 2561, น. 97) โดยรายละเอียดของงบประมาณที่จัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ดังตารางที่ 4.7



ตารางที่ 4.7 การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562

ลักษณะการจัดสรร	ปีงบประมาณ		+ เพิ่ม / - ลด	
	ปี 2561	ปี 2562	จำนวน	ร้อยละ
1. รายรับ	3,050,000.0	3,000,000.0	-50,000.0	-1.6
1.1 รายได้	2,499,641.9	2,550,000.0	50,358.1	2.0
1.2 เงินกู้	550,358.1	450,000.0	-100,358.1	-18.2
2. วงเงินงบประมาณรายจ่าย	3,050,000.0	3,000,000.0	-50,000.0	-1.6
3. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	456,900.0	475,350.0	18,450.0	4.0
4. เงินอุดหนุน	263,922.0	276,130.1	12,208.02	4.6
4.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล	241,259.4	252,897.6	11,638.15	4.8
4.2 กรุงเทพมหานคร	20,895.1	21,490.7	595.60	2.9
4.3 เมืองพัทยา	1,767.5	1,741.8	-25.73	-1.5
5. รวมทั้งสิ้น (3+4)	720,822.0	751,480.1	30,658.0	4.3
6. สัดส่วนร้อยละของรายได้ที่จัดสรรให้อปท. (5.): รายได้สุทธิของรัฐบาล (1.1)	28.8	29.5	-	-
7. สัดส่วนร้อยละของรายได้ที่จัดสรรให้อปท. (5.): วงเงินงบประมาณรายจ่าย(2.)	23.6	25.0	-	-

ที่มา: สำนักงบประมาณ, 2561, น.98

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่และบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2561 เป็นต้นไป มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยเพิ่มเติมให้อปท. เป็นหน่วยรับงบประมาณ ซึ่งขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยตรงได้ และกำหนดรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน อปท. เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปและหรือเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับ



การดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ตลอดจนกำหนดให้ อบท. ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

3. ผลกระทบของรูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดระเบียบการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) โดยมุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะในด้านการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) ตามที่กำหนดหรือตามที่ได้รับถ่ายโอนให้รับผิดชอบ และมีอิสระในการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยอำนาจที่ อบท. ได้รับจะเป็นทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร ซึ่งรวมถึงด้านการงบประมาณด้วย เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายท้องถิ่น นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นของ อบท. เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบท. โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้ อบท. จำเป็นต้องมีการใช้ทรัพยากรทางการเงินสำหรับดำเนินการจัดทำและนำส่งบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน โดยพื้นที่ในชนบทจะมีฐานทางเศรษฐกิจที่มีขนาดเล็กจำกัด (restricted economic bases) ส่งผลให้ อบท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวเกิดข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นของตนเอง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินหรือการอุดหนุนทางการเงินจากรัฐบาลสำหรับเสริมรายได้ของ อบท. เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ตามเป้าหมายและเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่าง อบท. ที่มีฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันด้วย

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายได้ที่สำคัญของ อบท. ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันซึ่งมีรูปแบบและวิธีจัดสรรเงินอุดหนุนตามที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนด ทั้งนี้ ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทดแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลกระทบของรูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนดขึ้นตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยมีประเด็นการวิเคราะห์ว่ารูปแบบและวิธีการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะการดำเนินงานของ อบท. ซึ่งมีผลการวิเคราะห์สรุปได้ ดังนี้

3.1 ผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. มีรูปแบบและวิธีการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กล่าวคือ ผลจากกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ดังกล่าวทำให้ อบท. มีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณซึ่งทำให้มีสิทธิและหรืออำนาจ



ดำเนินการในทางการงบประมาณเป็นของตนเองตามกฎหมาย เช่น การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายรายได้ได้โดยตรง (มาตรา 29 วรรคแรก) การได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (มาตรา 29 วรรคสอง) การบริหารงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน (มาตรา 33 และ 36) อำนาจในการจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน (มาตรา 40) เป็นต้น และ อปท. จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบทางการงบประมาณของตนเองควบคู่ไปกับการมีสิทธิด้วย เช่น ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดในการดำเนินการต่างๆ ได้แก่ การขอตั้งงบประมาณรายจ่าย (มาตรา 29 วรรคแรก และ 30) การบริหารงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน (มาตรา 33 34 35 และ 36) หน้าที่ควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการและภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือตามที่มีการโอน หรือได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (มาตรา 39) หน้าที่จัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณ (มาตรา 47) หน้าที่รายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานในปีงบประมาณที่สิ้นสุดรวมทั้งผลการปฏิบัติงานให้ผู้ว่าการสำนักงานงบประมาณทราบภายใน 45 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (มาตรา 50) เป็นต้น

ทั้งนี้ การมีสิทธิหรือมีความสามารถดำเนินการในด้านการงบประมาณได้ด้วยตนเองของ อปท. ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะการขอรับและได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง (มาตรา 29 วรรคแรก) แทนการขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยหรือโดยอ้อม ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งกำหนดให้ อปท. ต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง และส่วนกลางเพียงแต่ทำหน้าที่กำกับดูแล อปท. ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และ อปท. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 9-10)

อย่างไรก็ดี การมีสิทธิหรือมีความสามารถดำเนินการในด้านการงบประมาณได้ด้วยตนเองของ อปท. บางประการ เช่น การขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรงจากรัฐบาลไม่ได้เกิดขึ้นกับ อปท. ทั้งหมดในทันทีที่กฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ประกาศใช้ เนื่องจากสำนักงานงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานงบประมาณ, 2562, สิ่งส่งมาด้วย 3, น.2) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดวิธีการและเงื่อนไขการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ให้ อปท. ดำเนินการ ดังนี้

3.1.1 ให้กรุงเทพมหานคร/และเมืองพัทยา ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

3.1.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรงในระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวบรวมและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ



3.1.3 เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อตั้งงบประมาณไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยเสนอตั้งงบประมาณผ่านท้องถิ่นจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด

จากหลักเกณฑ์และวิธีการของสำนักงบประมาณดังกล่าวข้างต้น มีผลให้การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของ อบท. มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ อบท.รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และ อบท.รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. จำนวน 76 แห่ง สามารถขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรงจากรัฐบาล ซึ่งมีรายละเอียดของวิธีการแตกต่างกันเล็กน้อย เนื่องจาก อบจ. มีจำนวนมากและมีที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค จึงกำหนดรูปแบบและวิธีการให้ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 โดยตรงผ่านระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงบประมาณของ อบท. ตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

สำหรับเทศบาล (ทบ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวในทันที โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวกำหนดให้มีรูปแบบและวิธีการให้ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้เสนอตั้งงบประมาณผ่านท้องถิ่นจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามรูปแบบและวิธีการเดิมไปก่อน ทั้งนี้ สำนักงบประมาณให้เหตุผลเกี่ยวกับประเด็นความพร้อมในการดำเนินการ เนื่องจาก ทบ. และ อบต. มีจำนวนมาก กล่าวคือ มีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 7,775 หน่วยงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 90.01 ของทั้งหมด (7,853 แห่ง) และกระจายตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ และมีเป้าหมายที่จะให้ อบท. ดำเนินการให้มีรูปแบบและวิธีการเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง ในปีต่อไป (สำนักงบประมาณ, 2562, น. 10) หรือปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 นั้นเอง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบท. พบว่าในปัจจุบันการดำเนินการจัดทำงบประมาณของ อบท. โดยใช้รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรงกับสำนักงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณใหม่เป็นความต้องการของ อบท. แต่บุคลากรของ อบท. ในทุกระดับตั้งแต่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังขาดความพร้อมในการดำเนินการรองรับภายใต้รูปแบบและวิธีการดังกล่าว เนื่องจากการเตรียมความพร้อมของสำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวยังมีไม่เพียงพอทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และเวลา ดังนั้น จึงควรมีการดำเนินการเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มหลักสูตรและจำนวนรุ่น/จำนวนวันของการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เพิ่มเนื้อหาและปรับวิธีการฝึกอบรมเพื่อให้บุคลากรของ อบท. ที่เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้และทักษะในการจัดทำค่าของงบประมาณตามรูปแบบและวิธีการที่กำหนดได้ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพิ่มระยะเวลาของการฝึกอบรมตามระดับความรู้และทักษะ เพิ่มจำนวนบุคลากรของ อบท. ให้มีโอกาสเข้ารับการเตรียมความพร้อม รวมทั้งความจำเป็นของการนำไปใช้ปฏิบัติงาน ซึ่งแต่ละกลุ่มบุคลากรมีไม่เท่าเทียมกันของบุคลากร อบท.

ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นความพร้อมของรัฐในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีการงบประมาณใหม่หลังที่ประกาศใช้แล้ว ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งในการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น หากผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ย่อมบ่งชี้ว่าหน่วยงานผู้เสนอกฎหมายได้ยืนยันในความพร้อมของ



ตนเองสำหรับการนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติหรือการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ความไม่พร้อมของหน่วยงานรัฐด้วยการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง ยื่นคำขอตั้งงบประมาณ โดยตรง เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งยื่นขอตั้งงบประมาณโดยตรงมาตั้งแต่แรกจัดตั้งแล้ว ขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนมากหรือเป็น อบต. ส่วนใหญ่ต้องยื่นคำขอตั้ง งบประมาณรูปแบบและวิธีการเดิมไปก่อน (ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ซึ่งไม่เป็นไปตามนัยมาตรา 29 ของกฎหมาย และความไม่พร้อมของรัฐที่เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าว บ่งชี้ให้เห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่ รับผิดชอบและเกี่ยวข้องไม่ได้มีเตรียมความพร้อมล่วงหน้าอย่างมีความมุ่งมั่น มีแผนงาน และมีการดำเนินการ ที่ดี และผลการเกิดขึ้นจากความไม่พร้อมดังกล่าวทำให้เกิดการชะลอสิทธิด้านการงบประมาณของ อบต. ประเภท ทบ. และ อบต. รวมทั้งทำให้ อบต. ดังกล่าวเสียโอกาสในการเรียนรู้และใช้สิทธิตามนัยกฎหมาย วิธีการงบประมาณใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

3.2 ผลกระทบต่อลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหลักการพื้นฐานและลักษณะ การดำเนินงานของตนเองเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 มี จำนวน 6 มาตรา คือ มาตรา 249 – 254 โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการดำเนินงานของ อปท. ดังนี้

มาตรา 249 วรรคแรก บัญญัติหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า “ภายใต้บังคับ มาตรา 1 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่น” ซึ่งการปกครองตนเอง (self-government) หรือการปกครองตนเองของ อปท. (local self-government) เป็นรูปแบบการปกครองประเภทหนึ่งที่รัฐบาลกระจายอำนาจในทางการปกครองและการ บริหารของส่วนกลางให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ สามารถมีทรัพยากร มี งบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งมีบุคลากร ตลอดจนให้ผู้บริหารและสภาของท้องถิ่นที่มาจากการ เลือกตั้งของประชาชนประกอบกันเป็น อบต. เพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ การปกครองตนเองดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเรียนรู้ที่จะปกครองตนเองในระบอบ ประชาธิปไตย และเพื่อให้เจตนารมณ์ของประชาชนได้รับการตอบสนองโดย อปท. ที่มาจากการเลือกตั้งของ ประชาชน

ประกอบกับมาตรา 250 วรรคแรก ได้กำหนดภารกิจหน้าที่และอำนาจของ อปท.ไว้ว่า “องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยที่กฎหมายหลักที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องดำเนินการในพื้นที่ท้องถิ่น และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท. ไว้ โดยผู้วิจัยได้กล่าวถึงอย่างละเอียดไว้แล้วใน หัวข้อ 4.1



จากหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกิจหน้าที่ของ อบต. ดังกล่าวข้างต้น ทำให้มีลักษณะการดำเนินการเป็นการเฉพาะ โดย อบต. จัดระเบียบการบริหารราชการตามหลักกระจายอำนาจที่ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ลักษณะของการดำเนินงานโดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนอกจากต้องเป็นไปตามกรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องมีความยึดโยงกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงผ่านนโยบายหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องตามภูมิสังคม ปัญหา ความต้องการ เรื่องที่สนใจ ฯลฯ ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างและหลากหลายตามสภาพพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งลักษณะการดำเนินงานมีความเฉพาะเจาะจงโดยต้องดำเนินการภายในระดับพื้นที่ (act locally) ทำให้การดำเนินงานของ อบต. มีความแตกต่างไปจากราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการของรัฐบาลที่รวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลาง (centralization) และราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนและได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางโดยถูกส่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยที่ราชการส่วนกลางและภูมิภาคดังกล่าวยึดโยงกับรัฐบาลเป็นหลัก และมีลักษณะการดำเนินงานที่มุ่งนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation) กับพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ทั่วประเทศ อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรฐานเดียวกัน และประสิทธิผลตามตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด

ดังนั้น หากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อบต. ในฐานะหน่วยรับงบประมาณมีรูปแบบและวิธีการเหมือนกับหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งมุ่งเน้นการจัดทำแผนงบประมาณที่แสดงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาติ และหรือนโยบายรัฐบาลเป็นสำคัญ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ว่า “กระบวนการจัดทำคำของบประมาณในปัจจุบันอาจจะเหมาะสมสำหรับการตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระยะยาว – ระยะกลาง เพื่อรักษาลผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) แต่ไม่เหมาะกับการตอบสนองความต้องการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ (local interest) ที่มีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น.2) และสอดคล้องกับความเห็นของนายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีนครยะลาและกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีมุมมองว่า หากเงินอุดหนุนท้องถิ่นต้องยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ และหรือส่วนกลาง “จะทำให้งบประมาณที่ อบต. ได้รับมีค่อนข้างแข็งตัว ไม่สามารถตอบโต้ภัยการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้” (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2562, น. 8) ทั้งนี้ แม้ว่า อบต. จะเป็นหน่วยงานของรัฐแต่มีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ดังนั้น งบประมาณที่จัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. จึงควรมีความยืดหยุ่นหรือมีช่องให้สามารถบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่ได้

จากการวิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของ อบต. ตามที่สำนักงบประมาณกำหนด พบว่ามีหลักเกณฑ์บางประการที่ให้ความสำคัญกับความแตกต่างของ อบต. กับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ กล่าวคือ “งบประมาณของ อบต. ต้องเป็นแผนงาน/โครงการ ที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือ สภาท้องถิ่นแล้วแต่กรณี และหรือเป็นภารกิจถ่ายโอนจากส่วนกลางไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและขั้นตอนการกระจายอำนาจ (เด



ชาภิวัฒน์ ณ สงขลา, 2562, น.16) ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของ อบท. ที่ต้องมีความยืดหยุ่นกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงผ่านนโยบายหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นและมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ดี ในรายละเอียดของวิธีปฏิบัติของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามปรากฏในแบบฟอร์มคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่ใช้กับ อบท. โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จะใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ก่อน ได้แก่ แบบคำขอ/แผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เช่น แบบ สป. 1002 [ยุทธศาสตร์] (อบจ.) เป็นต้น ที่กำหนดให้ อบจ. จัดทำความเชื่อมโยงของ “ยุทธศาสตร์จัดสรร - แผนงาน - เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ - เป้าหมายการให้บริการกระทรวง - เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน - ผลผลิต/โครงการ - กิจกรรม - รายการ” ซึ่งองค์ประกอบของแบบฟอร์มคำขอของงบประมาณรายจ่ายในรูปแบบดังกล่าวเป็นการวางแผนและจัดทำงบประมาณที่เน้นบนลงล่าง (top - down approach) ที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของส่วนกลางเป็นสำคัญ และมีความเหมาะสมสำหรับใช้กับหน่วยรับงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนกลางที่มีหลักการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ และมุ่งเป้าหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติแต่ไม่เหมาะสมกับการตอบสนองความต้องการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ดังข้อเสนอของสภาพัฒน์แห่งชาติดังที่กล่าวมา ดังนั้น แบบฟอร์มการจัดทำคำขอของงบประมาดังกล่าวอาจส่งผลให้การจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายของ อบท. ตามแบบฟอร์มดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของ อบท. ตามหลักการกระจายอำนาจดังที่กล่าวไปแล้ว

นอกจากนี้ การจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายตามแบบฟอร์มอื่น ๆ เช่น แบบจัดทำแผนการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตามแบบสป. 1005 (อบจ.) เป็นต้น ซึ่งแบบฟอร์มดังกล่าวมีการกำหนดให้ อบจ. ลงรายละเอียดของคำขอของงบประมาณรายจ่าย โดยจำแนกค่าใช้จ่ายที่ขอตามหมวดเงินรายจ่าย (12 หมวด)/งบรายจ่าย (5 งบ) แม้เป็นคำขอของงบประมาณรายจ่ายในงบเงินอุดหนุนก็ตาม ทั้งนี้ รูปแบบและวิธีการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายที่ต้องการความละเอียดดังกล่าวนี้อาจมีข้อดี คือ ทำให้ผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณสามารถตรวจสอบและควบคุมปัจจัยนำเข้า (inputs) ในทุกรายการ (line item) ของผู้ของบประมาณเพื่อให้เกิดความประหยัดและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับผู้ขอรับงบประมาณทั่วประเทศ แต่หากมองอีกด้านการกำหนดแบบฟอร์มในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดข้อจำกัด กล่าวคือ เป็นการวางแผนด้านงบประมาณแบบแยกส่วน (separated or split) ไม่เกิดการบูรณาการแบบองค์รวม (holistic) เป็นข้อจำกัดต่อการยืดหยุ่นกับประชาชนในท้องถิ่นตามแนวทางการวางแผนจากล่างขึ้นบน (bottom - up approach) ภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) รวมทั้งเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถก่อให้เกิดข้อจำกัดในขั้นการอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ เช่น ทำให้ผู้อนุมัติงบประมาณไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างงบประมาณและผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้นจากงบประมาณ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความยืดหยุ่นและไม่คล่องตัวในการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะในสภาพแวดล้อมหรือบริบททางการบริหารงานที่มีพลวัตสูงและไม่สนับสนุนให้เกิดการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนทำให้การประเมินผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณกระทำได้ยาก นอกจากนี้ เนื่องจากคำขอของงบประมาณตามแบบฟอร์มดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารประกอบงบประมาณ (budget document) ประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีผลผูกพันให้ อบท. ในฐานะหน่วยรับงบประมาณต้องดำเนินงานและเบิกจ่ายใช้เงินให้เป็นไปตามรายละเอียดของเอกสารดังกล่าวอย่างเคร่งครัดด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของ อบท. ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ตลอดจนวิธีการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายของ อบท. ที่มีรูปแบบและวิธีการส่วนใหญ่เหมือนกับหน่วยรับงบประมาณที่เป็นราชการส่วนกลางดังกล่าว นอกจากจะไม่สอดคล้องกับลักษณะ



การดำเนินงานของ อบท. ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว และอาจถูกมองได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะทำให้ อบท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหลักการพื้นฐานและลักษณะการดำเนินงานของตนเองเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ต้องการให้เป็นองค์กรของท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมกลายเป็นส่วนหนึ่งของราชการ (bureaucratization) ด้วยการสร้างแบบแผนการปฏิบัติ (pattern) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน (standardization) กับราชการส่วนกลางและภูมิภาค

กล่าวโดยสรุป จากการวิเคราะห์ผลกระทบของรูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 23 ที่กำหนดให้ อบท. สามารถขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง และหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของ อบท. ที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้นตามนัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลาย ๆ ประการที่ไม่สอดคล้องกัน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะการดำเนินงานของ อบท. ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาข้อจำกัดต่อการดำเนินงานของ อบท. ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงอย่างละเอียด ควบคู่กับข้อเสนอทางเลือกของรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ที่มีความสอดคล้องตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะของการดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทที่ 5 ต่อไป



บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังนี้

1. สรุปผลการศึกษา

1.1 การวิเคราะห์ความจำเป็นของเงินอุดหนุนต่อการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดรายจ่ายของ อปท. (expenditure assignment) (ดวงฉนึ เลาวกุล, 2555, น. 25) ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่การเงินต้องสอดคล้องกับภารกิจ (finance follows function) และจากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญได้วางหลักการพื้นฐาน โดยให้ อปท. มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งได้แก่ (1) กฎหมายจัดตั้งอปท. จำนวน 5 ฉบับ ตามประเภทของ อปท. ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (2) กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ทั้งนี้ ตามกฎหมายทั้ง 2 ประเภดังกล่าว จำแนกภารกิจและอำนาจหน้าที่ อปท. เป็น 6 ด้าน โดยปริมาณของภารกิจมากที่สุดเป็นด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ปรากฏตามตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 กลุ่มภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามกฎหมาย

หน่วยนับ : รายการ/เรื่อง

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท.	กฎหมายจัดตั้ง อปท.	กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.
ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต	45	103
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	20	87
ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	19	17
ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพาณิชย์	15	19
ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ศาสนา จารีต	10	2



ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อปท.	กฎหมายจัดตั้ง อปท.	กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.
ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น		
ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5	17
ด้านอื่นๆ	10	-
รวม	124	245

นอกจากนี้ อปท. ยังมีการกิจที่ได้รับมอบหมายเพิ่มเติมจากรัฐ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้ง อปท. เปิดช่องให้ อปท. มีหน้าที่ดำเนินการได้ และยังได้กำหนดรูปแบบการดำเนินงานตามภารกิจของ อปท. จำแนกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) ต้องดำเนินการเอง (2) อปท. กับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ และ (3) ภารกิจภาครัฐอื่นและหรือภารกิจภาครัฐที่ไม่ได้ถ่ายโอนไปแต่ อปท. สามารถดำเนินการได้ เช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

จากภารกิจที่ต้องรับผิดชอบและรูปแบบการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ทำให้ อปท. มีภาระการเงินที่เกิดจากการดำเนินงาน ดังนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงกำหนดแหล่งรายได้ให้แก่ อปท. ดังนี้

1.1.1 รัฐธรรมนูญ มาตรา 250 วรรคสี่ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้ อปท. มีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของอปท. ทั้งนี้ เพื่อให้ อปท. สามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการให้อปท. มีรายได้ของตนเองได้ จึงให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน อปท. ไปพลางก่อน

1.1.2 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดรายได้ กำหนดให้ อปท. มีรายได้จากเงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72 บัญญัติว่าทุกปีงบประมาณให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเงินอุดหนุน และมาตรา 73 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จาก (8) เงินอุดหนุนหรือรายได้ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ เป็นต้น

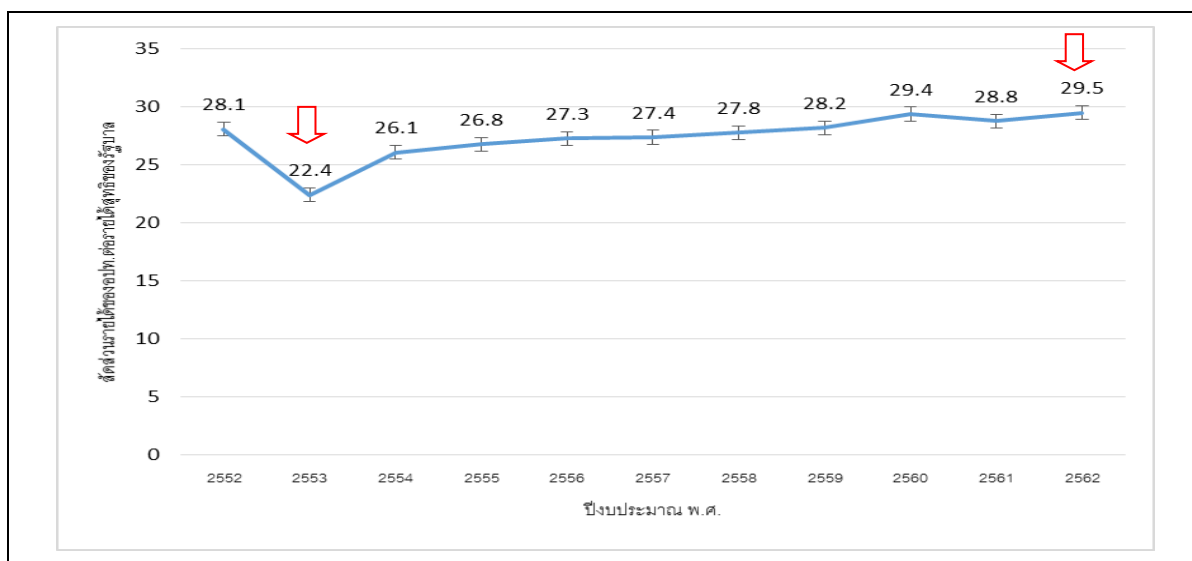
1.1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (4)¹⁴ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่

¹⁴ มาตรา 30 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549



ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อบท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อบท. และคำนึงถึงรายได้ของ อบท. ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้การเพิ่มสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลดังกล่าว โดยให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้ อบท. สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อบท. ที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อบท. ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีจำนวน 126,013 ล้านบาท

จากการศึกษาสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2562 หรือ 10 ปี พบว่ารายได้ของ อบท. ในรอบ 10 ปี เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 337,084.3 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 81.3 ขณะที่รายได้สุทธิรัฐบาลในรอบเวลาเดียวกันเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1,077,410.0 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 57.7 ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของรายได้ อบท. ที่สูงกว่ารายได้สุทธิรัฐบาลดังกล่าว แสดงภาพรวมของการกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้แก่ อบท. ว่ามีความก้าวหน้าเป็นไปตามเป้าหมายของกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่ อบท. แต่หากพิจารณาสัดส่วนดังกล่าวเป็นรายปีงบประมาณ ตามภาพที่ 5.1



ภาพที่ 5.1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2562

จากภาพที่ 5.1 พบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลมีค่าสูงสุดเท่ากับ 29.5 ขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 สัดส่วนดังกล่าวมีค่าต่ำสุดเท่ากับ 22.4 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดตามมาตรา 30 (4) ของกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่ อบท. เนื่องจากปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีการปรับปรุงประมาณการรายได้ของปีงบประมาณ 2553 จากเดิม จำนวน 1,350,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 1,522,000 ล้านบาท ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2553 (สำนักงบประมาณ, 2554, น.5) แต่รัฐบาล



กลับไม่ได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เพิ่มขึ้นตามไปด้วยเพื่อรักษาสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณดังกล่าวให้เป็นไปตามเป้าหมาย ทำให้ไม่สอดคล้องตามมาตรา 30 (4) ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อบท. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีจำนวน 139,895.2 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ, 2554, น.88) ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อบท. ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 (จำนวน 126,013 ล้านบาท)

1.1.4 เงินอุดหนุนของรัฐบาลเพื่อลดภาระทางการเงินจากการดำเนินการกิจของ อบท. มีความสำคัญและจากการเปรียบเทียบรายได้ของ อบท. จากแหล่งต่าง ๆ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560 พบว่ารายได้รวมทั้งสิ้น 3,716,009.10 ล้านบาท จำแนกเป็น (1) รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ อบท. และภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ และ (3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยสัดส่วนของรายได้ทั้ง 3 แหล่งดังกล่าวเท่ากับ 1 : 5.9 : 4.6 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารายได้ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นลำดับรองจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ อบท. และภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้เพียงเล็กน้อย และมีจำนวนมากกว่ารายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองกว่า 4 เท่า ซึ่งบ่งชี้ถึงความสำคัญของเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกประเด็นดังกล่าวพบว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีความจำเป็นและสำคัญต่อการดำเนินการกิจของ อบท. แม้หลังการตรากฎหมายกระจายอำนาจให้แก่ อบท. เป็นต้นมา ท้องถิ่นได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน แต่ก็ยังเป็นไปตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นตามการถ่ายโอนจากรัฐ ซึ่งหากเปรียบเทียบแล้ว ปริมาณภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อบท. มีมากกว่ารายได้ซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รวมทั้งยอดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นรายการค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาล ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนแก่ อบท. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของ อบท. ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงตามเป้าหมาย¹⁵ และไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ อบท. มีรายได้เหมาะสมกับการดำเนินการกิจและอำนาจหน้าที่

1.1.5 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. โดยก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ที่ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ ทำให้ อบท. ไม่สามารถขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานได้โดยตรง แต่ต้องขอตั้งงบประมาณผ่านส่วนราชการที่เป็นหน่วยรับงบประมาณหรือขอตั้งงบประมาณโดยอ้อม ทั้งนี้ รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณของ อบท. ตามกฎหมายดังกล่าว สรุปได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1.1.5.1 กรณีเป็น อบท. รูปแบบพิเศษและเป็นหน่วยรับงบประมาณ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยที่กฎหมายจัดตั้ง อบท. วางหลักและกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการดำเนินการบริหารงานคลังและงบประมาณของ อบท. รวมทั้งมีการกำหนดรูปแบบและวิธีการขอและรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของ อบท. กล่าวคือ พรบ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไข

¹⁵ เป้าหมายกำหนดไว้ว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป อบท. มีรายได้เป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35



เพิ่มเติม มาตรา 122 ให้การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง ขณะที่ พรบ.ระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 90 ให้รัฐบาลตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเมืองพัทยาโดยตรง

1.1.5.2 กรณีเป็น อปท. รูปแบบทั่วไปและไม่ได้เป็นหน่วยรับงบประมาณ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกฎหมายจัดตั้ง อปท. ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการขอและรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเหมือนกับ อปท.รูปแบบพิเศษ ดังนั้น จึงไม่สามารถขอตั้งและรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเป็นเงินอุดหนุนได้โดยตรง แต่ใช้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายผ่านส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณและมีพันธกิจตามกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการ ดังกล่าวให้มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุน อปท. โดยในปัจจุบัน คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

1.2 ผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561¹⁶ ประกาศใช้ทดแทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยที่กฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อ อปท. โดยเฉพาะต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้บังคับกฎหมาย ดังนี้

1.2.1 การเป็นหน่วยรับงบประมาณของ อปท. ตามมาตรา 4 โดยมีการปรับปรุงนิยามของ “หน่วยรับงบประมาณ” ให้หมายถึงหน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้ครอบคลุมถึง อปท. ทำให้ อปท. เป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้มีสิทธิและหรืออำนาจด้านการงบประมาณ เช่น การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง เป็นต้น ควบคู่ไปกับการมีหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น หน่วยงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด อาทิ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง เป็นต้น

1.2.2 รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ตามมาตรา 29 ให้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน อปท. เป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้ อปท. ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด รวมทั้งให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปของ อปท. ให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดยที่รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อ อปท. ดังนี้

1.2.2.1 อปท. สามารถขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ทำให้มีผลเป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของ อปท. รูปแบบทั่วไป จากเดิมซึ่งขอตั้งผ่านกรมส่งเสริมการ

¹⁶ ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 92 ก วันที่ 11 พฤศจิกายน 2561



ปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากลดขั้นตอนการดำเนินงานลงจากเดิม สามารถติดต่อกับสำนักงานงบประมาณเกี่ยวกับการงบประมาณได้โดยตรง และไม่ต้องผ่านตัวกลาง ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดที่เกิดจากการดำเนินการผ่านคนกลาง

1.2.2.2 อปท. ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยตรงในลักษณะเงินอุดหนุนซึ่งสอดคล้องตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเงินอุดหนุนเป็นประเภทงบรายจ่ายที่เอื้อให้การบริหารงบประมาณให้เกิดความคล่องตัวและสนับสนุนตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานงบประมาณจึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 13 (3) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยื่นคำขอตั้งคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอตั้งงบประมาณผ่านท้องถิ่นจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวทำให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็น อปท. ส่วนใหญ่ ไม่สามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยตรงตามกฎหมายได้ แต่ต้องใช้วิธีการขอตั้งงบประมาณรูปแบบเดิมไปก่อน ซึ่งสำนักงานงบประมาณให้เหตุผลด้านความพร้อมในการดำเนินการและมีเป้าหมายที่จะให้ อปท. ดำเนินการให้มีรูปแบบและวิธีการเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรงในปีต่อไป (สำนักงานงบประมาณ, 2562, น. 10) ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้ให้ข้อมูลหลักจาก อปท. เห็นว่าการเตรียมความพร้อมของสำนักงานงบประมาณให้แก่ อปท. เพื่อรองรับตามกฎหมายยังไม่พอเพียง และควรดำเนินการเพิ่มเติม ขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นว่าประเด็นความพร้อมของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายไม่ควรเกิดขึ้นเนื่องจากได้รับการตรวจสอบในขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมายและสำนักงานงบประมาณยืนยันว่ามีความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

1.3 ผลกระทบของรูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดระเบียบการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองและมุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นและมีอิสระในการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะมาตรา 4 ทำให้ อปท. มีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณซึ่งส่งผลให้มีสิทธิและหรืออำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบทางการงบประมาณตามกฎหมาย และ มาตรา 29 ปรับเปลี่ยนวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อปท. จากเดิม เป็นการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งออกตามนัยมาตรา 29 ดังกล่าวมีผลกระทบต่อ อปท. สรุปได้ ดังนี้

1.3.1 ผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจการปกครอง เนื่องจากผลตามมาตรา 4 และ 29 ของกฎหมายเป็นการกำหนดให้ อปท. มีสิทธิหรืออำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการงบประมาณในฐานะหน่วยรับงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น จึงสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่วางหลักการให้ อปท. มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของ



ตนเอง โดยแยกต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง และส่วนกลางเพียงแต่ทำหน้าที่กำกับดูแล อปท. ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งให้ อปท. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง อย่างไรก็ตามสิทธิหรืออำนาจดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นกับ อปท. ทั้งหมดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เนื่องจากประเด็นเรื่องของความพร้อมและสำนักงบประมาณมีเป้าหมายที่จะดำเนินการให้เป็นไปนัยกฎหมายกับ อปท. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

1.3.2 ผลกระทบต่อลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ อปท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหลักการเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมาตรา 249 วรรคแรก บัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา 1 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 250 วรรคแรก ได้กำหนดภารกิจหน้าที่และอำนาจ อปท. โดยให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงทำให้ อปท. มีลักษณะการดำเนินการเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่นอกจากต้องเป็นไปตามกรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องมีความยึดโยงกับประชาชนในท้องถิ่นและดำเนินการในระดับพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ผ่านนโยบายหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องตามภูมิสังคม ปัญหา ความต้องการและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งแตกต่างตามสภาพพื้นที่ ดังนั้น ลักษณะการดำเนินงานของ อปท. จึงแตกต่างจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งยึดโยงกับรัฐบาลเป็นหลักและมุ่งนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติกับพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนั้น หากรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. เหมือนกับราชการส่วนกลางและภูมิภาค ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ อปท. ที่มีหลักการและลักษณะวิธีการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ อปท. ตามคู่มือปฏิบัติการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่สำนักงบประมาณกำหนด พบว่ามีหลักเกณฑ์บางประการที่ให้ความสำคัญกับความแตกต่างของ อปท. กับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ดีในรายละเอียดของวิธีปฏิบัติตามปรากฏในแบบฟอร์มคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่ใช้กับกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การกำหนดให้จัดทำความเชื่อมโยงของ “ยุทธศาสตร์จัดสรร - แผนงาน - เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ - เป้าหมายการให้บริการกระทรวง - เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน - ผลผลิต/โครงการ - กิจกรรม - รายการ” เป็นต้น ซึ่งเป็นการวางแผนและจัดทำงบประมาณที่เน้นบนลงล่าง (top - down approach) ที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของส่วนกลางเป็นสำคัญ และการจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายตามแบบฟอร์มอื่น ๆ ที่กำหนดให้ลงรายละเอียดของคำขอของงบประมาณรายจ่าย โดยให้จำแนกค่าใช้จ่ายตามหมวดเงินรายจ่ายซึ่งเป็นรูปแบบที่คล้ายคลึงกับคำขอของส่วนราชการส่วนกลางและภูมิภาค แม้จะเป็นหน่วยรับงบประมาณตามมาตรา 4 ของกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ อปท. มีหลักการบริหารราชการและลักษณะการดำเนินงานซึ่งแตกต่างจากส่วนราชการ ดังนั้น รูปแบบดังกล่าวอาจส่งผลกระทบให้การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของ อปท. ไม่สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของ อปท. ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และการยึดโยงกับประชาชนในท้องถิ่นตามแนวทางการวางแผนจากล่างขึ้นบน (bottom - up approach) ภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)



2. ข้อเสนอแนะ

จากสรุปผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้สังเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับข้อค้นพบตามสรุปผลการศึกษาสำหรับไปประยุกต์ใช้และข้อเสนอแนะทางเลือกของรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อปท. ที่มีความสอดคล้องตามนโยบายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง และลักษณะของการดำเนินงานตามภารกิจของอปท. ดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนารูปแบบและวิธีการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

2.1.1 สำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันกำหนดเป้าหมาย แผนการดำเนินงาน วิธีการดำเนินงาน ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัด ผู้รับผิดชอบ ฯลฯ เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สำหรับการดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. เพื่อดำเนินงานด้านการงบประมาณให้สอดคล้องตามนโยบายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และนำไปแผนดังกล่าวไปดำเนินการอย่างบูรณาการร่วมกันอย่างจริงจัง เพื่อให้บรรลุผลเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เพื่อให้ อปท. ทั้งหมดทั่วประเทศมีความพร้อมและมีความสามารถในการดำเนินงานด้านงบประมาณในฐานะหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล โดยเฉพาะในการขอตั้งและรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้ (สำนักงานงบประมาณ, 2562, น. 10)

ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในลักษณะทั่วไปของ อปท. (the nature of organization) ที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งจัดระเบียบการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและบริบทที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีลักษณะที่แตกต่างจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้งและมีวาระของการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งในการเลือกตั้งท้องถิ่นรอบใหม่ อาจมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ เป็นต้น ดังนั้น การเตรียมความพร้อมให้แก่บุคลากรของ อปท. ประเภทดังกล่าว จึงมีความจำเป็น ควรมีวิธีการที่หลากหลาย ไม่ควรเป็นการดำเนินการเพียงครั้งเดียวในระยะเปลี่ยนผ่านปัจจุบัน หากแต่ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามรอบระยะเวลาที่เหมาะสมตามลักษณะเฉพาะของ อปท. ดังกล่าว กล่าวคือ มีการเตรียมความพร้อมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการปฐมนิเทศหรือหลักสูตรพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.1.2 สำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดให้มีผู้ประสานงานหลัก (focal point) ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคล เพื่อเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. และการให้บริการคำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ อปท. หรือเป็นพี่เลี้ยงแบบให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (one-stop service) ทั้งด้านการจัดทำงบประมาณ กฎหมายวิธีการงบประมาณ และเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการจัดทำคำของบประมาณ หรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีช่องทางที่หลากหลาย เช่น ทางออนไลน์ การใช้สื่อสังคม เป็นต้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งสามารถรองรับการเข้าใช้บริการของ อปท. จากทั่วประเทศซึ่งมีจำนวน 7,852 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 30 เมษายน 2562)



2.1.3 สำนักงบประมาณควรมีการพัฒนากระบวนการสารสนเทศเพื่อการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระบบ อปท. : BB LAO) ซึ่งใช้ในการจัดทำงบประมาณของ อปท. ในปัจจุบัน โดยกรอบแนวคิดของการพัฒนาควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในลักษณะทั่วไปของ อปท. ซึ่งมีความเหมือนและความแตกต่างจากส่วนราชการ และควรนำประสบการณ์จากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมาควบคู่ไปกับการรับฟังข้อมูลย้อนกลับ (feedback) จากบุคลากรของ อปท. ในฐานะผู้ใช้งานระบบ เช่น ปัญหา ความต้องการ ข้อเสนอแนะ เป็นต้น เพื่อนำมาวิเคราะห์และใช้ประโยชน์สำหรับการพัฒนาระบบจากมุมมองของผู้ใช้งานระบบและทำให้ระบบงานมีความเป็นมิตรกับผู้ใช้งาน (user friendly) หรือสามารถใช้งานได้ง่ายและสะดวกเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ระบบสารสนเทศดังกล่าวมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจาก อปท. มีจำนวนมากและตั้งอยู่กระจายทั่วประเทศ รวมทั้งบุคลากรของ อปท. มีระดับความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ทางเทคนิคด้านการงบประมาณที่แตกต่างกัน จึงทำให้ อปท. มีช่องว่าง (gap) กับสำนักงบประมาณ ดังนั้น การดำเนินการผ่านระบบสารสนเทศจึงตอบสนองกับข้อจำกัดและช่วยลดระยะทางหรือปิดช่องว่างกล่าวได้

นอกจากนี้ ระบบสารสนเทศดังกล่าวข้างต้น ควรมีการบูรณาการและเชื่อมโยงกับระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS)¹⁷ ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ใหม่ (New GFMS Thai)¹⁸ ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง ระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (Electronic Monitoring and Evaluation System of National Strategy and Country Reform: eMENSCR) ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อลดภาระของ อปท. และสำนักงบประมาณ ในลักษณะของการทำงานด้านข้อมูลที่ซ้ำซ้อนและสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

2.1.4 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของปีงบประมาณซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา 12 (11) และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปได้เปลี่ยนแปลงไปเดิมเป็นการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรง ดังนั้น

¹⁷ เป็นโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติงานด้านการคลังของ อปท. และ อปท. ต้องปฏิบัติงานการรับ-จ่าย ที่เกิดขึ้นจริงประจำวัน เพื่อแสดงสถานะการเงินที่แท้จริงของ อปท.

¹⁸ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 อนุมัติตามข้อเสนอกระทรวงการคลังให้การพัฒนาการเชื่อมโยงข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ใหม่ (New GFMS Thai) กับระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS)



เพื่อให้สำนักงานงบประมาณใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวสำหรับพิจารณาคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. และจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนให้สอดคล้องตามเป้าหมายและหลักเกณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ข้อเสนอแนะทางเลือกของรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องตามนโยบายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 การกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะของการดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 สำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพัฒนารูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ในลักษณะของเงินอุดหนุน โดยแนวคิดในการออกแบบ (design concept) ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในลักษณะทั่วไปของ อบท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐประเภทส่วนราชการ กล่าวคือ มีการจัดระเบียบการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) เพื่อให้เกิดการจัดการปกครองตนเอง (self-government) ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบริบททางภูมิสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายตามท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้น รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ควรออกแบบเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและเกิดประสิทธิผล ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐภายในพื้นที่ (government integration) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ (smart operations) กล่าวคือ มีการปฏิบัติงานในลักษณะที่เกิดผล มากขึ้น (do more) ดีขึ้น (do better) และมีการใช้งบประมาณและทรัพยากรเท่าเดิม (do with the same amount of taxes) สำหรับการจัดทำและนำเสนอผลสัมฤทธิ์ให้แก่ประชาชนตามสภาพภูมิสังคมที่มีความแตกต่างและหลากหลายในแต่ละท้องถิ่น

ทั้งนี้ เนื่องจาก อบท. ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล¹⁹ ซึ่งมีขนาดเล็กตามพื้นที่ที่รับผิดชอบ มีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและดำรงตำแหน่งตามวาระที่แน่นอน มีจำนวนบุคลากรและรายได้ที่จำกัด แต่ต้องรับผิดชอบตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่รอบด้าน ฯลฯ ทำให้การสั่งสมความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ของบุคลากรในเชิงเทคนิคที่จำกัด และขาดความเชี่ยวชาญและการสั่งสมองค์ความรู้ที่ต่อเนื่องเหมือนส่วนราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาคซึ่งบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจการปกครอง (centralization) และหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) ดังนั้น รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. จึงควรมีความแตกต่างจากหน่วยรับงบประมาณที่เป็นส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และควรเป็นรูปแบบและวิธีการที่ง่าย (simplicity) ต่อการใช้งานของบุคลากรท้องถิ่น โดยมีกรอบ หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน แบบฟอร์ม ฯลฯ เท่าที่จำเป็น ยืดหยุ่น มีน้อยและไม่ซับซ้อน

¹⁹ ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2562 มีจำนวนเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวน 2,233 และ 5,332 แห่ง ตามลำดับ รวมเป็นจำนวน 7,565 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 96.34 ของ อบท. ทั้งหมด (7,852 แห่ง)



ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. สอดคล้องตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายของสำนักงานงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินงานของ อบท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่ใช่ส่วนราชการ และมีลักษณะการดำเนินการกิจและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นให้แก่ประชาชนที่หลากหลายด้าน ให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และประสิทธิผล ควบคู่ไปกับความสามารถตอบสนองตามสภาพปัญหาและความต้องการที่แตกต่างและหลากหลายตามภูมิสังคมได้ ภายใต้ความจำกัดของทรัพยากรของท้องถิ่น ดังนั้น รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. ควรได้รับการพัฒนาให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของ อบท. อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า เกิดประสิทธิผล และยั่งยืน ได้แก่ การพัฒนาให้เงินอุดหนุนทั่วไปให้เป็นเครื่องมือที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น การพัฒนาให้มีเงินอุดหนุนที่ อบท. ร่วมสมทบให้เป็นเครื่องมือที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจูงใจเพื่อให้ออบท. เพิ่มปริมาณการผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่นที่จำเป็นหรือรักษาระดับคุณภาพของบริการสาธารณะท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ การพัฒนาเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้เป็นเครื่องมือที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาผลล้นออกภายนอก (spillover effects) ของการผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ การดำเนินการพัฒนารูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่ อบท. ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการคลังและงบประมาณท้องถิ่นที่มีความท้าทาย และหากดำเนินการสำเร็จย่อมจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการสร้างความยั่งยืนทางการคลังและงบประมาณท้องถิ่น

2.2.2 สำนักงานงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพัฒนารูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งเสริมให้เกิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะของการดำเนินงานตามภารกิจ อบท. โดยในการจัดเตรียมงบประมาณซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ (budget process) สำนักงานงบประมาณควรเพิ่มเติมขั้นตอนของปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเปิดให้ อบท. ซึ่งเป็นหน่วยงานงบประมาณในมิติพื้นที่จัดทำหรือทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นและคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยให้สมาชิกพลเมือง องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจเพื่อตอบสนองปัญหา ความต้องการ และประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ (local interest) ที่มีความแตกต่างและหลากหลายในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองและลักษณะของการดำเนินงานตามภารกิจของ อบท.

ทั้งนี้ การพัฒนารูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน อบท. ดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะของการจัดเตรียมงบประมาณจากล่างขึ้นบน (bottom-up budget preparation) ซึ่งเป็นการวางแผนและจัดทำงบประมาณที่เริ่มต้นจากระดับล่างหรือประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น โดยมีกรอบหรือแนวทางการดำเนินการที่ยืดหยุ่น และเสนอขึ้นเป็นลำดับขั้นตามกระบวนการหรือขั้นตอนของกฎหมายข้อดี คือ สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นได้ดี รวมทั้งสร้างความผูกพัน (engagement) และความรู้สึกเป็นเจ้าของ (sense of belongingness) ต่อแผนพัฒนาและงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการสร้างความยั่งยืนของการพัฒนาท้องถิ่น อย่างไรก็ตามก็ยังมี



ข้อจำกัด คือ ค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวจะมีความหลากหลายสูงและอาจไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล หรือเป้าหมายระดับสูง



บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551. (26 พฤศจิกายน 2551). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125, ตอนที่ 125 ก. 2 - 8.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น. (9 ธันวาคม 2559). ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว7120. เรื่อง หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. (พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขปรับปรุง). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2558). ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2544). ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: บริษัทอักษรโสภณ จำกัด.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะรัฐศาสตร์. (2557). โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์(Final Report) เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น). วันที่ 8 สิงหาคม 2557.
- ฉัตรสุนัน พงษ์นิญญ. (พฤษภาคม – สิงหาคม 2559). การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกับนโยบายของรัฐบาล. วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข. 2(2). 243 – 256.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2542). บทบาทใหม่ของข้าราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2554). ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2555). การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เป็นไท.



- ดารุณี พุ่มแก้ว . (2559). ความเหลื่อมล้ำทางการคลังและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 14(2). 49-62.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (บรรณาธิการ). (2533). *งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). *การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: พีเอเลิฟวิ่ง.
- ดุสิต เขมะศักดิ์ชัย.(2558). (2559). การทบทวนและการวางแผนงบประมาณ. *เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงานงบประมาณ*. 1 – 48.
- เดชาภิวัดน์ ณ สงขลา. (2559). “การปฏิรูประบบงบประมาณ.” [เอกสารอัดสำเนา]. *เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 2 สำนักงานงบประมาณ*. 1 – 34.
- เดชาภิวัดน์ ณ สงขลา. (2562). ประชุมชี้แจงการจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. *เอกสารประกอบประชุมชี้แจงให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น วันที่ 31 กรกฎาคม 2562 ณ สำนักงานงบประมาณ*. 1 – 23.
- ไตรรัตน์ โภคผลากรณ์. (2556). *การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ : แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (มกราคม – มิถุนายน 2556). งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 20(1). 9 – 39.
- ธวัชชัย กิจรัตน์กุล. (2558). “การบริหารงบประมาณ.” ใน *เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงานงบประมาณ*. 1 – 40.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นพฤทธิ์ อนันอภิบุตร. (2544). *การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะเศรษฐศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2561). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส 2018*. กรุงเทพฯ : บริษัท อัมรินทร์ พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน.
- ณัฐธรรมากร วรรณมาตร. (มีนาคม 2559). การกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล. *การคลังปริทัศน์*. เอกสารเผยแพร่สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ฉบับที่ 6/2559. 1-3.



- บรรเจิด สิงคะเนติ และ ดารุณี พุ่มแก้ว. (2560). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 15(2). 3-25.
- บุญเรือง ศรีเหรียญ. (11 กันยายน 2562). เทคนิคการเลือกและการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง. สืบค้นจาก http://rlc.nrct.go.th/ewt_dl.php?nid=1459. 1-91.
- ปวย อิงภากรณ์. (2510). งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ. ใน *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายประสงค์ สุทธิวิภาต*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รวมมิตรไทย. 143-154.
- พรชัย เทพปัญญา . (เดือนมกราคม – เมษายน 2561). การพัฒนารูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 11 (1). 1-15.
- พลลภ ศักดิ์โสภณกุล. (2558). กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง. ใน *เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงานงบประมาณ*. หน้า 1 – 50.
- พิชิต รัชตพิบูลภพ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2557). ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 12(2) , 52-76.
- พลทรัพย์ ปิยะอนันต์. (2552). *งบประมาณ: หลักคิดจากประสบการณ์*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.
- ภาวิน ศิริประภาณุกุล และ ฐิติเทพ สิทธิยศ. (2560). การประเมินความโปร่งใสทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย. *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการย่อยที่ 5 ภายใต้โครงการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินงานนโยบายกึ่งการคลังสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- ภาณุ จันทร์เจียวใช้. (กันยายน 2561). ร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. กับการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563. *การฝึกอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการแนวทางการขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 24 กันยายน 2561 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปีสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ*.
- รณจักร จักรพันธุ์. ม.ร.ว. (กันยายน 2561). เตรียมความพร้อมการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรงให้ อบท. *การฝึกอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการแนวทางการขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 24 กันยายน 2561 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปี สำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ*.
- รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์ และ นราธิป ศรีราม. (2558). วิวัฒนาการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. ใน *หนังสือ 15 ปี กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.



ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562. (31 กรกฎาคม 2562).1 - 10.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540. (11 ตุลาคม 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 114, ตอนที่ 55 ก : 1 - 99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. (24 สิงหาคม 2550). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 124, ตอนที่ 47 ก : 1 - 127.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134, ตอนที่ 40 ก : 1 - 90.

วรพิทย์ มีมาก. (ม.ป.ป.). ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย. *รายงานวิจัยโดยทุนอุดหนุนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานการพิมพ์.

วสิน โภมท. (24 มิถุนายน 2562). เงินอุดหนุน (*Intergovernmental Transfers*). สืบค้นจาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%94%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%99_\(Intergovernmental_Transfers\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%94%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%99_(Intergovernmental_Transfers)).

วลัยรัตน์ ศรีอรุณ. (มีนาคม 2554). แนวทางการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน. ในเอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรการบริหารงานและงบประมาณ (ระดับผู้บริหารระดับสูงของกองทัพเรือ) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554. วันที่ 4 มีนาคม 2554 ณ กองบัญชาการกองทัพเรือ พระราชวังเดิม เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร.

วีระยุทธ ปั่นน่วม. (2558). การจัดทำและอนุมัติงบประมาณ. เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรนักบริหารการงบประมาณระดับสูง รุ่นที่ 1 สำนักงานงบประมาณ. ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปีสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ.

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2561). *การบริหารงานการคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). *ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บภาษีอากรและรายได้ของรัฐ*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ : กรอบวิเคราะห์เบื้องต้นพร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลังและการงบประมาณ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.



วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของ
ไทย. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี. วันที่ 8 สิงหาคม 2557.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา (บรรณาธิการ). (2553). การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย
เล่มที่ 1 – 4. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). การศึกษาโครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจาย
อำนาจของไทย. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) เสนอสำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.

วุฒิสาร ตันไชย. (1 พฤษภาคม 2562). การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่. สืบค้น
จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>

ศัลลักษณ์ ปันน่วม. (2561). การศึกษาเรื่องการเตรียมความพร้อมของการดำเนินงานในกระบวนการ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อรองรับตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. เอกสาร
ผลการทางวิชาการเพื่อประเมินผลบุคคล เล่มที่ 1 เพื่อเสนอประกอบการพิจารณาประเมินบุคคล
เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ(นักวิเคราะห์งบประมาณทรงคุณวุฒิ).
สำนักงบประมาณ.

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (ม.ป.ป.). การกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศ
ไทย (Fiscal Decentralization: in Thailand. ใน เอกสารประกอบการบรรยายคณะ
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). “การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ.” รายงานของ
คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการ
ปฏิรูปประเทศ. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สภาปฏิรูปแห่งชาติ. คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง. (2558). วาระปฏิรูปที่ 3 : การ
ปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร.

สภาปฏิรูปแห่งชาติ. คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง. (2558). วาระปฏิรูปที่ 4 : การ
ปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น : การปฏิรูประบบงบประมาณ. กรุงเทพฯ: สำนัก
การพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการ
แผ่นดิน. (2559). รายงานเรื่องการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.



- สมคิด เพชรประเสริฐ. (2548). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- สมชาย สัมฤทธิ์ทรัพย์. (2530). การใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขาสถาปัตยกรรมศาสตร์มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะเศรษฐศาสตร์.
- สาลี สุขเกิด. (2560). การจัดทำและการบริหารงบประมาณ. เอกสารประกอบการฝึกอบรมสัมมนาหลักสูตรส่งเสริมความรู้พื้นฐานด้านการงบประมาณสำหรับหน่วยงานภายนอก. วันที่ 19 ธันวาคม 2560. ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปีสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ.
- สิวพร สุขเอียด. (19 เมษายน 2562). การปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองส่วนท้องถิ่น>.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2549). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. (พิมพ์ครั้งที่ 14) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวัสถ์ โภชน์พันธุ์. (2543). เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ.2476-2500. กรุงเทพฯ : ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย.
- สุวิทย์ เมฆินทรีย์. (2556). โลกเปลี่ยน ไทยปรับ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ.
- สำนักงานงบประมาณ. (18 มกราคม 2553). ที่ นร 0704/ว 33. เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2562). รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2562 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562 ณ ห้องประชุม 301 ตึกบัญชาการ ชั้น 3 ทำเนียบรัฐบาล.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2562). ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- สำนักงานงบประมาณ, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ. (กันยายน 2561). ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระบบ อปท. : BB LAO). การฝึกอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการแนวทางการขับเคลื่อนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 24 กันยายน 2561. ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคาร 52 ปีสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ.
- สำนักงานงบประมาณ, กองนโยบายและแผนงบประมาณ. (2561). ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. ม.ป.ท.: 28 พฤษภาคม 2562.



สำนักงานประมาณ, กองนโยบายและแผนงบประมาณ. (2561). คู่มือการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. ม.ป.ท.: มกราคม 2562.

สำนักงานประมาณ. (2546). บทความพิเศษ. รายงานประจำปีสำนักนายกรัฐมนตรี. 71(24 มิถุนายน 2546). ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สำนักงานประมาณ. (2555). กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณและการคลัง. กรุงเทพฯ : สำนักงานประมาณ.

สำนักงานประมาณ, สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ. (2558). กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สำนักงานประมาณ. (2559). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ : บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด.

สำนักงานประมาณ. (2559). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เล่มที่ 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กรุงเทพฯ : บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด.

สำนักงานประมาณ. (2561). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562 เล่มที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด.

สำนักงานประมาณ. (2562). งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: หจก.อรุณการพิมพ์.

สำนักงานประมาณ. (2544). การปฏิรูประบบงบประมาณ . ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สำนักงานประมาณ. (สิงหาคม 2560). นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 . เอกสารในการประชุมสัมมนาแบบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. วันที่ 16 สิงหาคม 2560 ณ ห้องรอยัล จูบิลี่ บอลรูม ชั้น 1 อาคารชาเลนเจอร์ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี.

สำนักงานประมาณ. (ธันวาคม 2561). นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของนายกรัฐมนตรี.เอกสารสรุปสาระสำคัญการประชุมสัมมนาแบบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา). วันที่ 17 ธันวาคม 2561 ณ ศูนย์การประชุม อิมแพ็ค ฟอรั่ม เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. (24 เมษายน 2562). การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) กับการปฏิรูปกฎหมาย. สืบค้นจาก http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/jul2559-4.pdf.



สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (21 พฤศจิกายน 2560).ที่ นร 0503/37748.

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

หลักเกณฑ์ว่าด้วยการใช้งบประมาณรายจ่าย การโอนเงินจัดสรรหรือการเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรร พ.ศ. 2562.

(31 กรกฎาคม 2562).1 - 4.

อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2558). การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น : บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 13(2). 89-112.

อัญชลี จวงจันทร์.(13 มีนาคม 2562). *งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน>.

อันวาร์ ซาห์, ซาห์บี อาลี โมฮิบ, ณัฐพร ตริรัตน์ศิริกุล, โรเบิร์ต บูท และ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (10 เมษายน 2562). การบริหารจัดการการคลังสาธารณะของประเทศไทย. ใน *เอกสารและรายงานของธนาคารโลก, รายงานศึกษาฉบับที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น*. (แปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ). สืบค้นจาก <http://documents.worldbank.org/curated/en/219131468312352683/pdf/674860v20P14640ons0Paper0THAI0Clean.pdf>

ภาษาต่างประเทศ

Bahl, Roy. (1999). Implementation Rules For Fiscal Decentralization. *Paper presented at the International Seminar on Land Policy and Economic Development*, Land Reform Training Institute, Taiwan.

Bernstein, Samuel J. and O' Hara, Patrick. (1979). *Public Administration: Organization: People and Public Policy*. New York: Harper&Row.

Bucur, Ion. (2008). The State and Market Failures. in *Manager Journal (Online)*. Vol 8, p. 47-52.

Carlee, Ron. (2008). Budgeting for Local Governments in the United States: Deciding Who Gets What, How Much, and Who Pays?. in *Journal of the Washington Institute of China Studies (Online)*. 3(3). p. 106- 119.

Fubbs, Joan. (1999). *The Budget Process and Good Governance*. Amsterdam: Rob Stolk bv.

Kim, John M., Edited. (2007). *From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case*. Seoul: Korea Institute of Public Finance.

Mikesell, John L. (2007). Fiscal Administration in Local Government: An Overview. In *Local Budgeting*. Public Governance and Accountability Series, Washington, DC.: The World Bank. p.15-52.



OECD. (2002). *Regulatory policies in the OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance*. Retrieved from https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en#page1.

Robinson, Marc and Last, Duncan. (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. In *Technical Notes and Manuals*. Washington, DC : International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. p.1-12.

การสัมภาษณ์เชิงลึก

กิตติพงศ์ ธรรมโสภารัตน์. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านเพชร จังหวัดชัยภูมิ. (8 มิถุนายน 2562). สัมภาษณ์.

คณิดา ราษฎร์นุ้ย. ผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (24 พฤษภาคม 2562). สัมภาษณ์.

เฉลิม ประสาททอง. ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการกระจายอำนาจและการจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (24 พฤษภาคม 2562). สัมภาษณ์.

ดลพร กระจำฉาย. ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี. (25 พฤษภาคม 2562). สัมภาษณ์.

ทวีศักดิ์ ชพานนท์. อดีตที่ปรึกษาสำนักงานงบประมาณ (นักวิเคราะห์งบประมาณทรงคุณวุฒิ) สำนักงานงบประมาณ. (5 กรกฎาคม 2562). สัมภาษณ์.

ธานี ฉัตรนภารัตน์. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลทุ่งคอก จังหวัดสุพรรณบุรี. (8 มิถุนายน 2562). สัมภาษณ์.

บำรุง ปิยนามวาณิช. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพังงา. (8 มิถุนายน 2562). สัมภาษณ์.

พงศกร มงคลหมู่. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรางจระเข้ อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (17 พฤษภาคม 2562). สัมภาษณ์.

พรชัย เทพปัญญา. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านงบประมาณและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร. (22 พฤษภาคม 2562). สัมภาษณ์.

วิภารัตน์ ไชยานุกิจ. รองปลัดกรุงเทพมหานคร. (27 พฤษภาคม 2562). สัมภาษณ์.

วิสุทธิ ธรรมเพชร. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง. (8 มิถุนายน 2562). สัมภาษณ์.

อำภา นรนาถตระกูล. รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร. (27 พฤษภาคม 2562). สัมภาษณ์.



ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

ภาคผนวก 2 หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2563

ภาคผนวก 3 หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูล

ภาคผนวก 4 รายชื่อหน่วยงานและบุคคลผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก

ภาคผนวก 5 ประเด็นในการสัมภาษณ์เชิงลึกและขอรับทราบข้อมูล

ภาคผนวก 6 ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึก



ภาคผนวก 1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

หน้า ๑
เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑



พระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๖๑

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑
เป็นปีที่ ๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภามติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

(๒) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓

(๓) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑

(๔) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕

(๕) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗



(๖) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔

(๗) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผู้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

“งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่มีระยะเวลาการใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

“กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี

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

“เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใด ที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

“หนี้” หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการไม่ว่าจะเป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้าประกัน การซื้อหรือการจ้างโดยใช้เครดิตหรือจากการอื่นใด

“เงินจัดสรร” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่าย หรือให้ก่อนนี้ผู้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

“หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาเทศบาลด้วย

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ส่วนราชการ

(๒) รัฐวิสาหกิจ

(๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ



เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

หน้า ๓

(๔) องค์การมหาชน

(๕) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

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

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คลัง” หมายความว่า ที่เก็บรักษาเงินแผ่นดินของกระทรวงการคลัง และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อการนี้ด้วย

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๓

บททั่วไป

มาตรา ๖ การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการประเมินผลและการรายงาน ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ



มาตรา ๗ ให้หน่วยรับงบประมาณใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างเคร่งครัด โดยต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

การโอนงบประมาณรายจ่าย ให้กระทำได้เฉพาะกรณีมีความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ผู้อำนวยการ และหัวหน้าหน่วยรับงบประมาณควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ และให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

มาตรา ๙ เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการงบประมาณ ให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมอบหมายผู้บริหารของหน่วยรับงบประมาณคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบประสานงานเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยรับงบประมานั้น โดยให้แจ้งสำนักงานงบประมาณทราบด้วย

หมวด ๒

ลักษณะของงบประมาณ

มาตรา ๑๐ งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีเอกสารประกอบ ดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (๔) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
- (๕) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ
- (๖) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ
- (๗) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม



(๘) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

(๙) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา ๑๑๑ ในการเสนองบประมาณต่อรัฐสภานั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงิน ส่วนที่ขาดต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นด้วย

ในกรณีที่ต้องมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา ๑๑๒ ในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๑๓ การเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยให้แสดงเหตุผลและเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

วิธีการจัดหางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๑๑๔ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

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



หน้า ๖

เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๔๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

การจำแนกรายจ่ายใดเป็นงบประมาณรายจ่ายตามประเภทที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๑๕ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย

มาตรา ๑๖ งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยมีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไปร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการตามวรรคหนึ่ง ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

มาตรา ๑๗ งบประมาณรายจ่ายบุคลากร ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ

มาตรา ๑๘ งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ โดยต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

หมวด ๓

หน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ

มาตรา ๑๙ ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่และอำนาจจัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำกรอบประมาณการรายจ่าย เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๓

(๓) เรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายและสถานะเงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้อำนวยการกำหนด



(๔) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วย

(๕) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินจัดสรรตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน

(๖) กำหนดระยะเวลาของเงินจัดสรร

(๗) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

(๘) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๒๐ ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

มาตรา ๒๑ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับงบประมาณชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบผลผลิต บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของหน่วยรับงบประมาณได้

มาตรา ๒๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายตามมาตรา ๒๑ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๔

การจัดทำงบประมาณ

มาตรา ๒๓ การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ



มาตรา ๒๔ ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานหลัก โดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี ประเมินการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย และวิธีการเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือการจัดการในกรณีที่ประมาณการรายได้สูงกว่าวงเงินงบประมาณ

(๒) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ต่อกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๓) กำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาล เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามปี

เมื่อได้ดำเนินการตาม (๑) แล้ว ให้ผู้อำนวยการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ส่วนที่ ๑

การขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนด ให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับภาษะนั้นต่อผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วย

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณจะต้องมีการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับรายการงบประมาณที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะมีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อผู้อำนวยการ



มาตรา ๒๗ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๒๘ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ทำหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ โดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นำความในมาตรา ๒๕ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๒๕ ด้วย

มาตรา ๒๙ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๐ การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ถ้าหน่วยรับงบประมาณมิได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ผู้อำนวยการกำหนด หรือยื่นคำขอโดยไม่มีรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๘ ให้ผู้อำนวยการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามที่เห็นสมควร

ส่วนที่ ๒

งบประมาณรายจ่ายบูรณาการ

มาตรา ๓๑ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ



หน้า ๓๐

เล่ม ๓๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๓๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

ระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ รวมทั้งภารกิจของหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักและหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนงานบูรณาการแล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานบูรณาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

หมวด ๕

การบริหารงบประมาณรายจ่าย

มาตรา ๓๓ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การบริหารงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๓๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อผู้อำนวยการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

มาตรา ๓๕ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่

(๑) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(๒) ในกรณีที่พระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(๓) การโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

(๔) การโอนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ

การโอนงบประมาณรายจ่ายตาม (๓) และ (๔) ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและไม่เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการตามแผนงานบูรณาการและแผนงานบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี



มาตรา ๓๖ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือรายการใด ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๕ (๒) จะโอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุมัติมิได้ ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นแผนงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของหน่วยรับประมาณนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบกลางด้วยกันก็ได้

หมวด ๖

การควบคุมงบประมาณ

มาตรา ๓๗ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และเพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวด้วย

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับประมาณเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของหน่วยรับประมาณได้ โดยให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

มาตรา ๓๘ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับประมาณให้มีการใช้จ่ายงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรร และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด



ในกรณีของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๓๙ ให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการและภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณรายจ่าย หรือตามที่มีการโอน หรือได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๐ หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณรายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น

การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการตามมาตรา ๓๙ โดยต้องได้รับอนุมัติเงินจัดสรรจากผู้อำนวยการก่อนการจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน เว้นแต่กรณีที่เป็นรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายบุคลากรและรายจ่ายอื่นที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินจัดสรร

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายก่อนได้รับเงินจัดสรรตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๔๑ รายการงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป รวมทั้งจำนวนเงินเมื่อเหลือเมื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ถูกกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณรายจ่ายมีผลใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔๒ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีใช้กรณีตามมาตรา ๔๑ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณรายจ่ายได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดในมาตรา ๔๑ ด้วยโดยอนุโลม



หน้า ๑๓

เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

มาตรา ๔๓ การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้ แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น

ในกรณีที่ไม่สามารถเบิกเงินจากคลังได้ภายในปีงบประมาณ ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังได้ เฉพาะในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการกันเงินไว้ ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว

การขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังตามวรรคสอง ให้ขยายออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือนของ ปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลง กับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่ปีงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังให้กระทำได้ แต่เฉพาะภายในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี ที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือน แต่หากมีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลัง ภายหลังเวลาดังกล่าว ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหกเดือน

มาตรา ๔๕ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนห้าหมื่นล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แก่ ราชการแผ่นดิน และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้ว ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชย ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไปในโอกาสแรก

หมวด ๗

การประเมินผลและการรายงาน

ส่วนที่ ๓

การประเมินผล

มาตรา ๔๖ ให้ผู้อำนวยการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผน การปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ



หน้า ๓๔

เล่ม ๓๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๓๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

เพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้ประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ

มาตรา ๔๗ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในหน่วยรับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด และให้ถือว่าการประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงบประมาณ ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

มาตรา ๔๘ ในกรณีที่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณใดไม่ได้ตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และรายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อทราบ

ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งการตามความเห็นสมควร

ส่วนที่ ๒

การรายงาน

มาตรา ๔๙ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปี ที่สิ้นสุดนั้นและเงินทุนสำรองจ่ายในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวัน

มาตรา ๕๐ ให้หน่วยรับงบประมาณรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ที่สิ้นสุดรวมทั้งผลการปฏิบัติงานให้ผู้อำนวยการทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อให้ผู้อำนวยการจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายและผลการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

มาตรา ๕๑ ให้ผู้อำนวยการรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณ



หน้า ๓๕

เล่ม ๓๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๓๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

รายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาภายในสามสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณนั้น

หมวด ๘

ความรับผิด

มาตรา ๕๒ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยรับงบประมาณ ผู้ใดจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดทางอาญาซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้อนุมัติให้กระทำการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายงบประมาณที่หน่วยรับงบประมาณได้ จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น

บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำตามวรรคหนึ่ง จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการ ฝ่าฝืนด้วย เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริตไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบ ดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้หักหักค่าส่งของผู้บังคับบัญชาหรือได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือแล้วว่า การที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๕๓ ในกรณีที่มีกฎหมายใดที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ บัญญัติบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ให้หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือมีการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้ถือว่าบทนิยามหรือการอ้างอิงดังกล่าว ในกฎหมายนั้นยังคงมีความหมายหรือเป็นการอ้างอิงความหมายตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่มีการกำหนดบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือมีการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย



ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีการดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หรือการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจในกฎหมายตามวรรคหนึ่งหรือในกฎหมายวรรคสองให้แล้วเสร็จ

มาตรา ๕๔ การจัดทำและการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ยังไม่แล้วเสร็จในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้อยู่ในบังคับของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนกว่าจะแล้วเสร็จ

มาตรา ๕๕ เว้นแต่เป็นกรณีที่อยู่ภายใต้มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ ในกรณีที่หน่วยรับงบประมาณได้มีการก่อหนี้ผูกพันไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแล้ว ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อไปได้ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓

มาตรา ๕๖ ให้งบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประเภทงบกลางรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ค่าใช้จ่ายชดเชยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่ยังมีได้มีการก่อหนี้ผูกพัน แต่ได้มีการกันเงินและขอขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓

มาตรา ๕๗ ในกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเภทงบกลาง ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ก่อหนี้ผูกพันให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ และดำเนินการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓

มาตรา ๕๘ บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้



หน้า ๑๗

เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

การออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อให้มีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕๙ บรรดากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ที่ออกไว้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการออกกฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา ๖๐ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว กรณีที่จะมีการโอนงบประมาณรายจ่ายให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๖๑ ให้กระทรวงการคลังนำเงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา ๒๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ส่งคลังให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระราชโองการ
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
นายกรัฐมนตรี



หน้า ๓๘

เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ภาคผนวก 2 หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

193

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่าย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ผู้อำนวยการสำนักงานจึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังต่อไปนี้

๑. น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นกรอบแนวคิด โดยคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายงบประมาณ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง นโยบายรัฐบาล ความจำเป็นและการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

๒. เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำยุทธศาสตร์ชาติทั้ง ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ความมั่นคง การสร้างความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนความมั่นคงแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณ เป็นกรอบแนวคิดในการขับเคลื่อนแผนงาน โครงการระหว่างดำเนินการ

๓. การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ให้พิจารณาลำดับความสำคัญของภารกิจตามความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นรายการที่มีความพร้อมในการดำเนินงาน ความพร้อมของพื้นที่ โดยหากต้องมีการดำเนินการตามกฎหมาย เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับผังเมือง ข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ครบถ้วนก่อนการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย และจัดทำแผนแม่บทความต้องการคำครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแสดงจำนวนรายการของครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วน ตลอดจนนำผลการใช้จ่ายงบประมาณปีที่ผ่านมา และความสามารถใช้จ่ายและก่อหนี้ผูกพันภายในปีงบประมาณมาใช้ประกอบการพิจารณาคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายด้วย

๔. ให้คำนึงถึงความเสมอภาคมิติหญิงชาย โดยพิจารณาถึงความจำเป็น และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของกลุ่มที่เป็นหญิง ชาย ผู้สูงอายุ และกลุ่มคนต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้เสีย และการกระจายทรัพยากรให้เกิดความเท่าเทียมตอบสนองความต้องการของทุกคนในสังคม

๕. ให้สนับสนุนและส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมตามบัญชีนวัตกรรมไทย ของตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดหาผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ในอัตราส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของความต้องการใช้งานทั้งหมดของหน่วยรับงบประมาณ

๖. ทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ/ภารกิจ เป้าหมายการให้บริการ ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัด ให้สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และโครงสร้างแผนงาน ตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด



194

๓๗. ให้แสดงวัตถุประสงค์ ความเป็น ผลสัมฤทธิ์ ระยะเวลาที่คาดว่าจะได้รับ แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ กรอบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) รายงานเกี่ยวกับสถานะและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณตามระบบที่สำนักงานประมาณกำหนด

๓๘. กรณีรายการผูกพันใหม่ที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย เฉพาะรายการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการไว้ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้วเท่านั้น

๓๙. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำเงินนอกงบประมาณมาใช้จ่ายได้ ให้พิจารณาว่าเงินนอกงบประมาณที่มีอยู่ป็นมาสมทบตามความเหมาะสม โดยถือเป็นหลักการว่าเงินนอกงบประมาณนั้นเป็นเงินที่พึงต้องนำมาใช้ดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน เช่นเดียวกับเงินงบประมาณ

๔๐.ให้นำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนมา ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

๔๑. การกิจที่ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องเชื่อมโยงไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาภาค เมือง จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔๒. เป็นแผนงาน/โครงการ ที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และหรือเป็นการกิจถ่ายโอนจากส่วนกลางไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

๔๓. วิธีการและเงื่อนไขการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

(๑) กรุงเทพมหานคร/ และเมืองพัทยา ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยื่นต่อผู้ว่าราชการสำนักงานงบประมาณ

(๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรงในระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่สำนักงานประมาณกำหนด โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวบรวมและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อผู้ว่าราชการสำนักงานงบประมาณ

(๓) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยเสนอตั้งงบประมาณผ่านท้องถิ่นจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด

๔๔. สำหรับปีงบประมาณต่อไป สำนักงานประมาณจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในภายหลัง

ทั้งนี้ วิธีการและรูปแบบการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ให้ดำเนินการตามคู่มือแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายมายังสำนักงบประมาณด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการอื่นใดตามที่สำนักงานประมาณกำหนด



ภาคผนวก 3 หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูล

ด่วนที่สุด

ที่ สบ ๐๐๒๖/ ๑๕๕๕

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ พญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐

ถึง : พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

เรียน : นายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างแบบพิจารณาการเข้าเมืองของราษฎรของรัฐบาลฯ ได้รับมอบหมาย จำนวน ๑ แผ่น
๒. รายละเอียดในการสัมภาษณ์และขอใช้ตราประทับ จำนวน ๒ แผ่น

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ได้ดำเนินการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การเข้าเมืองของราษฎรของรัฐบาลฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีโครงสร้างและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการการพิจารณาการพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ทราบถึงที่มาของงบประมาณร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาการเข้าเมืองของราษฎรของรัฐบาลฯ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๖๖ คน มีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. การเข้าเมืองของราษฎรของรัฐบาลฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนการจัดทำโครงการสาธารณะ ดังนี้ จึงขอความอนุเคราะห์ให้พิจารณาการร่าง พ.ร.บ. การเข้าเมืองของราษฎรของรัฐบาลฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒ ในระหว่างวันที่ ๑๕ - ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้ นายสุวิทย์ เกตุธรรมกุล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทรสาร ๐-๒๖๒๖ ๒๖๒๖ และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ๐๙-๐๘๖๖ ๒๖๒๖ เป็นผู้ประสานงานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ ขอขอบคุณยิ่ง

นายณรงค์ชัย นันทิกุล

(นายสุวิทย์ เกตุธรรมกุล)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

โทร. ๐-๒๖๒๖ ๒๖๒๖

โทรสาร ๐-๒๖๒๖ ๒๖๒๖



ด่วนที่สุด

ที่ ศน.๐๐๒๔/๙๙๙๔



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนบริพัตร ๖๖๖ ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๐๐

๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง ขอความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ร่างข้อบัญญัติการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย พ. ร.บ. ๑๔๖

๒. ประเด็นในการพิจารณาและขอรับทราบข้อบัญญัติ พ.ร.บ. ๑๔๖

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย พ. ร.บ. ๑๔๖ ซึ่งมีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า ร่างข้อบัญญัติการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย พ. ร.บ. ๑๔๖ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ร่างข้อบัญญัติการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย พ. ร.บ. ๑๔๖ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ร่างข้อบัญญัติการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย พ. ร.บ. ๑๔๖ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ร่างข้อบัญญัติการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย พ. ร.บ. ๑๔๖ มีสาระสำคัญ ดังนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ

ขอแสดงความนับถือ

๑๙

(นายสมศักดิ์ เทียมพงศ์)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล

โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๒๒

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๒๒



ด่วนที่สุด

ที่ ศน.๐๐๐๓๖/ ๒๕๖๑



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ พญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๑.๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑

เรียน ขงควมอนุเคราะห์ให้อุป

เรียน ปลัดเมืองพิทยา

ส่งถึงมาด้วย ๑. ร่างแบบชี้แจงการสำรับงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย จำนวน ๑ ฉบับ
๒. ประเด็นในการสืบสวนคดีและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูล จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล ได้ดำเนินการจัดทำรายงานวิชาการ เรื่อง การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า เมืองพิทยา เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นหน่วยรับงบประมาณ โดยมีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์ให้ข้าราชการของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย ความถึงที่ส่งมาด้วย ๑ เข้าพบหาพบหรือผู้เกี่ยวข้องเพื่อขอรับทราบข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยประเด็นต่าง ๆ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ ในระหว่างวันที่ ๑๖ - ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้ นายจตุพรพงษ์ ฤทธิธรรมาภรณ์ ตำแหน่งนักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ โทรทัศน์ ๐-๒๕๕๘ ๖๒๒๑๑ และโทรศัพท์มือถือ ๐๘-๕๕๖๖ ๙๖๐๕ เป็นผู้ประสานงานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ และขอ ทูลเกล้า

ขอแสดงความนับถือ

๑.

(นายระพีภัฏ เวียงเวท)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล
โทร. ๐-๒๕๕๘ ๖๒๒๑๑
โทรสาร ๐-๒๕๕๘ ๖๒๒๑๑



ด่วนที่สุด

พ.ศ. ๒๕๖๒/๑๕๕๕



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนระพีพิบูลย์ กรุงเทพฯ ๑๐๖๖๐๐

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ขอทราบอนุเคราะห์ข้อมูล

เรียน นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพังงา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. รายงานการสำรวจสำมะโนประชากรของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย จำนวน ๕ แผ่น
๒. รายละเอียดในการสัมภาษณ์เชิงลึกและขอรับทราบข้อมูล จำนวน ๑ แผ่น

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการจัดทำรายงานวิชาการ เรื่อง การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเพื่อให้ทราบถึงความต้องการในการปรับปรุงการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงขอทราบข้อมูลดังต่อไปนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดพังงา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์ให้ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับมอบหมาย ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ เข้าพบท่านหรือผู้เกี่ยวข้องเพื่อขอรับทราบข้อมูลต่อการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นต่าง ๆ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ ในระหว่างวันที่ ๑๖ - ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้นายเจริญพงษ์ คุณธีระธาดา ตำแหน่งนักวิเคราะห์งาน งบประมาณชำนาญการ โทรศัพท์ ๐ ๒๕๖๑ ๒๐๖๒ และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ๐๘ ๑๕๖๖ ๓๐๕๕ เป็นผู้ประสานงานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ จงหาข้อมูล

ขอแสดงความนับถือ

๑.

นายสารศักดิ์ เกียรติคุณ
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐ ๒๕๖๑ ๒๐๖๒
โทรสาร ๐ ๒๕๖๑ ๒๐๖๔



ด่วนที่สุด

ที่ ศธ ๐๐๑๒๖/ ๑๙๕๕



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ระบบประสาธน์ พญาไท ถนน แขวง

๐๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑

เรียน ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของ

เรียน นายกองคำการบริหารส่วนตำบลจาง

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างแบบวิธีการดำเนินงานงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย จำนวน ๑ ฉบับ

๒. ประเด็นในการสัมมนาเชิงลึกและข้อสรุปการสัมมนา จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล ได้ดำเนินการจัดทำร่างแบบวิธีการดำเนินงานงบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการการปฏิรูปการกระจายอำนาจพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการพิจารณาของรัฐบาลผู้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจางจะได้รับมอบหมายให้จัดทำร่างแบบวิธีการดำเนินงานงบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นร่างแบบวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอความอนุเคราะห์ให้ข้าราชการของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ เข้าพบท่านผู้เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงและรับทราบข้อสรุปการสัมมนาเชิงลึกในประเด็นร่าง ๑ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ ในระหว่างวันที่ ๑๖ - ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้ นายเจริญพงษ์ สุทธิธรรมา ด้านงบประมาณและงบประมาณวิชาการ โทรศัทพ์ ๐ ๒๐๔๕ ๒๐๒๒ และโทรศัทพ์เคลื่อนที่ ๐๘ ๑๔๖๖ ๗๐๕๕ เป็นผู้ประสานงานในภายหลัง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ จงตาม ทูลเกล้า

ขอแสดงความนับถือ

๑

(นายสรศักดิ์ เก่งงาม)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล

โทร ๐ ๒๐๔๕ ๒๐๒๒

โทรสาร ๐ ๒๐๔๕ ๒๐๒๒



ด่วนที่สุด

ที่ สส ๐๐๑๒๖/๒๕๖๑



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ตอมบ่อประดิพัทธ์ กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ขาดความสมบูรณ์ของข้อมูล

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. รายงานการพิจารณาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาที่ได้รับมอบหมาย จำนวน ๑ ฉบับ
๒. ประเด็นในการสัมภาษณ์และขอรับทราบข้อมูล จำนวน ๔ แผ่น

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ได้ดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลการจัดการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นข้อมูลสนับสนุนสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า สำนักงานงบประมาณ มีภารกิจโดยตรงกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์จากคุณช่วยให้อำนาจการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาที่ได้รับมอบหมาย ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ เข้ามาช่วยหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นต่าง ๆ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ ในระหว่างวันที่ ๑๖ - ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้ นายเจริญพงษ์ สุมาลีจรรยา ตำแหน่งนักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ โทรศัพท์ ๐-๒๖๔๔ ๒๒๕๒ และโทรศัพท์มือถือที่ ๐๙-๑๖๐๖ ๗๖๕๕ เป็นผู้ประสานงานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ทราบและปฏิบัติ จ.สว.ศส.๑

ขอแสดงความนับถือ

๑๖

(นายสรศักดิ์ เพ็ญพา)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

โทร ๐-๒๖๔๔ ๒๒๕๒

โทรสาร ๐-๒๖๔๔ ๗๖๕๕



วันที่สด

ที่ สผ. ๐๐๒๖/ ๒๕๖๑



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนปราชญ์ศึก พญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑

เรียน พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สิ่งส่งมอบคือ ๑. ร่างกฎหมายการเข้าบัญชีงบประมาณของรัฐสภาที่ได้รับมอบหมาย จำนวน ๓ ฉบับ
๒. ประเด็นในการพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายการเข้าบัญชี จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ได้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายการเข้าบัญชีงบประมาณของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการเข้าบัญชีพิจารณาว่าพระราชบัญญัติการเข้างบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎหมายการเข้าบัญชีงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินการของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาที่ได้ขึ้นมอบหมาย ความสำคัญส่วนช่วย ๑. สำหรับท่านหรือผู้เกี่ยวข้องเพื่อขอรับทราบข้อมูลเพื่อการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ส่งมาด้วย ๒. มีระหว่างวันที่ ๑๕ - ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้ นาย ประจักษ์ คุ้มศิริรักษา ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทรศัพท ๐ ๒๒๕๕ ๒๖๐๒ และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ๐๘ ๑๕๖๖ ๖๖๒๕ เป็นผู้ประสานงานในรายละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

๑.

(นายเศรษฐ์ ธีร์ เจริญพร)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

โทร. ๐ ๒๒๕๖๑ ๒๒๒๒

โทรสาร ๐ ๒๒๕๖๑ ๒๐๔๔



ด่วนที่สุด

ที่ สผ ๐๐๑๒๖/ ๒๕๖๑



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐

๓๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ขอความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ

เรื่อง ระเบียบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดเกล้าฯ และขอเสนอเพื่อเสนอพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

๑. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. ๒๕๖๑

๒. ประเด็นในการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จำนวน ๑ ประเด็น

ด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นอื่นมีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐสภา โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างงบประมาณประจำปีเพื่อสนับสนุนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รวบรวมความเห็นจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๖ คน และได้นำมาพิจารณาร่วมกันแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเนื้อหามาตรฐานที่สมควรจะเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดเกล้าฯ และขอเสนอเพื่อเสนอพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

ขอแสดงความนับถือ

(นายสรศักดิ์ เพ็ญโรจน์)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

โทร. ๐ ๒๕๖๑ ๒๕๖๑

โทรสาร ๐ ๒๕๖๑ ๒๕๖๑



ด่วนที่สุด

ที่ ศบ. ๐๖๒๖/ ๓๕๕๓



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
นางสาวประจิตทิพย์ ขจรวิทย์ อำนวยการ ๓๐๖๕๐๐

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ขอบความสนใจตรวจสอบ

เรียน นายสมชาย เสงี่ยมวงศ์ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์

สืบที่ ส.ส. ๑. รายงานข้าราชการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาที่ได้รับมอบหมาย จำนวน ๓ ราย
๒. ประเด็นการดำเนินการตามมติของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑ เรื่อง

สำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ได้ดำเนินการจัดทำรายงานวิชาการ เรื่อง การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบริหารงานด้านงบประมาณของรัฐสภาและคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า รายงานฉบับดังกล่าว เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานวิชาการดังกล่าว ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์ให้ข้าราชการของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาที่ได้รับมอบหมาย ตามคำสั่งที่ส่งมาด้วย ๓ ฉบับ ทำหนังสือให้ผู้เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้องรับทราบข้อมูลด้วยการสืบถามถึงเจตจำนงในประเด็นต่าง ๆ ความถี่ที่ส่งมาด้วย ๒ ใบระหว่างวันที่ ๑๖ - ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำรายงานวิชาการดังกล่าว และให้นำมาพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ จะขอขอบคุณ

ทศพร เสงี่ยมวงศ์

๓

(นายสุรศักดิ์ เทียรเจริญ)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานปรมาณ คณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๕๖ ๒๐๒๕

โทรสาร ๐ ๒๒๕๖ ๒๐๒๕



ภาคผนวก 4 รายชื่อหน่วยงานและบุคคลผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก

เอกสารแนบ ๑

รายนามหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการในการขอเข้าสัมภาษณ์เชิงลึกและรับทราบข้อมูล
เรื่อง การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีต่อรูปแบบและ
วิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในระหว่างวันที่ ๑๖ – ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒

๑.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จำนวน ๘ หน่วยงาน* ดังนี้

๑.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน ๒ หน่วยงาน

๑.๑.๑ กรุงเทพมหานคร

๑.๑.๒ เมืองพัทยา

๑.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จำนวน ๖ หน่วยงาน

๑.๒.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพังงา

๑.๒.๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง

๑.๒.๓ เทศบาลตำบลบ้านเพชร อำเภอป่าหน่ยมงคล จังหวัดชัยภูมิ

๑.๒.๔ เทศบาลตำบลทุ่งคอก อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี

๑.๒.๕ องค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

๑.๒.๖ องค์การบริหารส่วนตำบลรางจระเข้ อำเภอสiena จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๒.หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๒ หน่วยงาน ดังนี้

๒.๑ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

๒.๒ กรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

๓. นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณท้องถิ่น จำนวน ๑ ราย ดังนี้

๓.๑ รองศาสตราจารย์ พรชัย เทพปัญญา อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หมายเหตุ * การคัดเลือกหน่วยงานภาครัฐที่จัดเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยคำนึงถึงการกระจายตัวตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาคผนวก 5 ประเด็นในการสัมภาษณ์เชิงลึกและขอรับทราบข้อมูล

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

ประเด็นในการสัมภาษณ์เชิงลึกและขอรับทราบข้อมูล

เรื่อง การศึกษาผลกระทบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่มีต่อรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในระหว่างวันที่ ๑๖ - ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒

๑. รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นอย่างไร

๒. รูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
หลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นอย่างไร

๓. การปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเตรียมความพร้อมหรือรองรับการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

๔. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดำเนินการอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร

๕. พจนานุกรมวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น
หน่วยรับงบประมาณ และ มาตรา ๒๘ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณ
รายจ่ายต่อผู้รับราชการบริหารระดับสูงเพื่อเสนอต่อผู้รับราชการระดับกลางและระดับสูง ซึ่งได้ ๓ ขั้นตอนคือ
วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนด มีผลกระทบต่อการบริหารงานอำนาจทางภาคพื้นและการตัดสินใจขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

๖. ความจำเป็นของมาตรา ๒๙ เกี่ยวกับการพัฒนาฐานข้อมูลและใช้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี
เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการสรรหาและคัดเลือกผู้รับราชการระดับสูงและ
ความสอดคล้องความจำเป็นของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑



ภาคผนวก 6 ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึก



ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึกคุณคณิตา ราชฤทธิ์นัย ผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น และคุณเฉลิม ประสาททอง ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการกระจายอำนาจและการจัดทำงบประมาณ เงินอุดหนุน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และคณะ เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2562



ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึกนางวิภารัตน์ ไชยานุกิจ รองปลัดกรุงเทพมหานคร นางอำภา นรนาถตระกูล รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร และคณะ เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2562



ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึก นายกิตติพงศ์ ธรรมโสภารัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านเพชร จังหวัดชัยภูมิ และนายธานี ฉัตรนภารัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลทุ่งคอก จังหวัดสุพรรณบุรี เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2562



ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึกนายบำรุง ปิยนามวานิช นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพังงา และนายวิสุทธิ ธรรมเพชร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2562



ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึก รองศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เทพปัญญา ผู้ทรงคุณวุฒิด้านงบประมาณและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2562 และนายทวีศักดิ์ ขพานนท์ อดีตที่ปรึกษาสำนักงานงบประมาณ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2562



ประวัติผู้วิจัย

ดร. เจริญพงษ์ ศุภธีระธาดา

ประวัติการศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับสอง (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปรัชญาดุสิตบัณฑิต (การจัดการ) มหาวิทยาลัยศิลปากร (ทุนสำนักงานงบประมาณ)
- Certificate of Management Program มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอกลาโฮมา สหรัฐอเมริกา
- Certificate of Green Growth Capacity Development Programme (ทุน ESCAP)
- ประกาศนียบัตรการสำเร็จการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรเทคนิคการนำเสนอแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ (ทุน WTO)

ตำแหน่งหน้าที่ในอดีต

- นักวิชาการโครงการพัฒนาสื่อสร้างสรรค์ มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์
- เจ้าหน้าที่บุคคล (พัฒนาทรัพยากรบุคคล) บริษัทในเครือซิเมนต์ไทย
- นักวิจัย ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- นักวิเคราะห์งบประมาณและนักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- อาจารย์พิเศษด้านการคลังและงบประมาณ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร และคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มรภ.สวนสุนันทา และ มรภ.จันทระเกษม

ผลงานและประสบการณ์

- รางวัลนักเรียนเรียนดีทุนพระราชทานประจำปี พ.ศ. 2533 กระทรวงศึกษาธิการ
- การวิจัยการพัฒนารูปแบบเพื่อสนับสนุนการมีธรรมาภิบาลในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน
- ที่ปรึกษาด้านการวิเคราะห์นโยบาย แผนงาน และงบประมาณให้แก่หน่วยงานภายในสภาอากาศไทย
- ที่ปรึกษาด้านการจัดทำตัวชี้วัดผลสำเร็จให้แก่ฝ่ายวางแผนองค์กร สายงานวางแผนและงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย
- มีผลงานทางวิชาการด้านการงบประมาณตีพิมพ์ในวารสารการงบประมาณ และ วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์
- เป็นวิทยากรหัวข้อการวิเคราะห์งบประมาณ โครงการ การติดตามและประเมินผล ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จังหวัด และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ

ตำแหน่งหน้าที่และสถานที่ติดต่อในปัจจุบัน

- นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ชั้น 3 ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400 โทร. 0 2244 2222 <https://www.parliament.go.th/pbo/> และ Line ID: 5663625



สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2222 โทรสาร 0 2244 2088
www.parliament.go.th/pbo