



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ:  
กรณีศึกษาการบริหารงบประมาณของกระทรวง  
การต่างประเทศ (ปี พ.ศ. 2556-2558)

จัดทำโดย นายไสร็จ สุขถาวร  
รหัส 7022

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ:  
กรณีศึกษาการบริหารงบประมาณของกระทรวง  
การต่างประเทศ (ปี พ.ศ. 2556-2558)

จัดทำโดย นายโสรัจ สุขถาวร  
รหัส 7022

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ตั้งแต่ปลายปีงบประมาณ 2556 สำนักงบประมาณได้เสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ผ่านเป็นมติคณะรัฐมนตรี เพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการ ซึ่งต่อมาภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 สำนักงบประมาณก็ได้เสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายสำหรับในช่วง 2 ไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ 2557 โดย คสช. ได้เห็นชอบการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามที่สำนักงบประมาณเสนอ เพื่อให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติจนสิ้นปีงบประมาณ และเมื่อรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจาก คสช. เข้ามาบริหารประเทศ สำนักงบประมาณได้เสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2558 โดยยังคงรูปแบบแนวทางการดำเนินการของมาตรการฯ ในลักษณะเดียวกับที่ใช้เมื่อปลายปีงบประมาณ 2556 และ 2557 รวมทั้งกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายของภาครัฐให้สูงขึ้น

อย่างไรก็ดี จนถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ของปีงบประมาณ 2558 (ก่อนสิ้นสุดหลักสูตรนักบริหารการทูต ปี 2558) ภาพรวมของการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานราชการส่วนใหญ่วางตัวของกระทรวงการต่างประเทศ ก็ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่สำนักงบประมาณกำหนด การศึกษานี้ได้ประเมินผลสำเร็จของมาตรการฯ รวมทั้งข้อเสนอเพื่อพิจารณาเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว เนื่องจากการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐมีผลต่อการเพิ่มเม็ดเงินของภาครัฐในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ

การบริหารงบประมาณและการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีสำนักงานในต่างประเทศกว่า 95 แห่งทั่วโลก ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตั้งแต่มีการเริ่มใช้เมื่อปลายปีงบประมาณ 2556 โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการเร่งรัดการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ เนื่องจากกระทรวงฯ เป็นส่วนราชการที่มีสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ตั้งอยู่ทั่วโลก และในแต่ละประเทศมีระเบียบข้อบังคับที่แตกต่างกันไปเกี่ยวกับการปรับปรุงซ่อมแซมและการก่อสร้างอาคาร

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การกำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อบังคับใช้กับทุกส่วนราชการ ควรที่จะมีการศึกษาวิเคราะห์ และทบทวนโอกาสความสำเร็จภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้มาตรการฯ โดยควรมีการทดสอบและประเมินความเป็นไปได้ รวมทั้งความสำเร็จในการบังคับใช้ ซึ่งการศึกษานี้ได้รวบรวมแนวทางมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณ (ปีงบประมาณ 2556-2558) และวิเคราะห์ผลของมาตรการฯ ที่มีต่อการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ โดยพิจารณาจากผลการเบิกจ่ายจริงของภาครัฐในภาพรวม รวมทั้งในกรณีของกระทรวงการต่างประเทศ พร้อมเสนอแนวทางการปรับปรุงการบริหารงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของการรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามเป้าหมาย

การศึกษานี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการเบิกจ่ายงบประมาณในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information

System- GFMS) ในแต่ละปีงบประมาณของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง รวมทั้งศึกษาข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งสำนักบริหารการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นผู้รวบรวมในฐานะเลขานุการคณะกรรมการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงฯ

จากการศึกษาข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานราชการในภาพรวม และของกระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงที่มีการใช้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ (ปีงบประมาณ 2556-2558) พบว่า กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องพิจารณาปรับ แนวทางการบริหารงบประมาณเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้ได้มากที่สุดภายใต้มาตรการฯ เพื่อให้สามารถใช้งบประมาณให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดเท่าที่จะสามารถดำเนินการได้ รวมทั้งเสนอแนวทางเพื่อกระตุ้นให้ทุกหน่วยงานในกระทรวงฯ สามารถวางแผนและบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะรายการงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ ให้สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายมากที่สุด อันจะนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ: กรณีศึกษาการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ (ปี พ.ศ. 2556–2558) ในครั้งนี้ ผู้จัดทำรายงานการศึกษาขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้ง 3 ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ เอกอัครราชทูต ดร.สมเกียรติ อริยปรัชญา และ ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำอันมีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำรายงานการศึกษา

นอกจากนี้ ผู้จัดทำรายงานการศึกษาขอขอบพระคุณท่านผู้บริหารส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้กรุณาให้สัมภาษณ์ พร้อมให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงาน ได้แก่ คุณพูนทรัพย์ ศรีไพบุลย์ ผู้อำนวยการกลุ่มการเงิน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน คุณทิวาพร ผาสุก นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารการรับจ่ายเงินภาครัฐ กระทรวงการคลัง คุณอนุชา ภาระนันท์ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานงบประมาณ ซึ่งได้กรุณาให้ข้อมูลประกอบการศึกษาวิเคราะห์ที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้

ขอขอบพระคุณท่านพิริยะ เข้มพล รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และท่านนิพนธ์ เพ็ชรพรประภาส ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลัง ที่กรุณาให้โอกาสผู้จัดทำรายงานฯ เข้าร่วมอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ประจำปี 2558 และได้กรุณาให้ข้อมูลพร้อมข้อคิดเห็นต่างๆ ในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำรายงานการศึกษา รวมทั้งขอขอบคุณข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกท่านในส่วนงบประมาณ สำนักบริหารการคลัง ที่ได้ช่วยปฏิบัติการกิจของหน่วยงานให้สำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดีตลอดช่วงระยะเวลาที่ผู้จัดทำรายงานฯ เข้าร่วมการฝึกอบรม

ขอขอบคุณท่านผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกท่านของสถาบันการต่างประเทศ เทวะวงศ์วโรปการที่ได้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เข้าอบรมเป็นอย่างดี โดยเฉพาะในการจัดเตรียมสถานที่สำหรับการทำรายงานการศึกษา รวมทั้งขอขอบคุณ คุณเพ็ญศรี ไตรรัตน์ ผู้อำนวยการกลุ่มทะเบียนนายจ้าง สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ผู้เข้าร่วมการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ที่ได้กรุณาให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงานการศึกษานี้

หากมีประโยชน์ใดๆ ที่ปรากฏในรายงานการศึกษานี้ ขอเรียนว่า ล้วนมาจากข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน ผู้บริหาร และผู้รู้ทุกท่านดังรายนามที่กล่าวไว้ข้างต้น ส่วนข้อบกพร่องใดที่ปรากฏในรายงานการศึกษานี้ ผู้จัดทำรายงานการศึกษาน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

โสรัจ สุขถาวร

กรกฎาคม 2558

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตและระเบียบวิธีการศึกษา	2
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ	5
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
2.3 สรุปแนวคิด	10
บทที่ 3 ผลการศึกษา	11
3.1 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณและผลการเบิกจ่าย ภาครัฐ ปี 2556	11
3.2 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณและผลการเบิกจ่าย ภาครัฐ ปี 2557	17
3.3 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณและผลการเบิกจ่าย ภาครัฐ ปี 2558	23
3.4 การบริหารงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศภายใต้มาตรการเพิ่ม ประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2556-2558	31
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	35
4.1 สรุปผลการศึกษา	35
4.2 ข้อเสนอแนะ	37
บรรณานุกรม	42
ประวัติผู้เขียน	44

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	เปรียบเทียบส่วนราชการที่เบิกจ่ายงบประมาณสูงสุด ปี 2556	15
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบงบประมาณของส่วนราชการ ปี 2556 ที่ศึกษา	16
ตารางที่ 3	เปรียบเทียบส่วนราชการที่เบิกจ่ายงบประมาณสูงสุด ปี 2557	20
ตารางที่ 4	เปรียบเทียบงบประมาณของส่วนราชการ ปี 2557 ที่ศึกษา	21
ตารางที่ 5	เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายของกระทรวงการต่างประเทศ ปี 2556-2557	22
ตารางที่ 6	เปรียบเทียบส่วนราชการที่เบิกจ่ายงบประมาณสูงสุด ปี 2558	28
ตารางที่ 7	เปรียบเทียบงบประมาณของส่วนราชการ ปี 2558 ที่ศึกษา	29
ตารางที่ 8	เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายของกระทรวงการต่างประเทศ ปี 2556-2558	31



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 สำนักงานงบประมาณได้ริเริ่มและผลักดันให้มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง “มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ” ในช่วงปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 (ภายหลังที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาบริหารประเทศ) และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณภาครัฐในทุกส่วนราชการ และคาดหวังที่จะให้เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณภาครัฐในภาพรวมเป็นรายไตรมาส และ ณ สิ้นปีงบประมาณ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติ เพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย

1.1.2 แนวทางของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ที่สำนักงานงบประมาณได้กำหนดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะการดำเนินการที่คล้ายคลึงกัน คือ 1) เสนอมาตรการฯ ให้คณะผู้บริหารประเทศในขณะนั้น (คณะรัฐมนตรี หรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ) พิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติ 2) กำหนดมาตรการฯ ที่มีรูปแบบการบริหารงบประมาณสำหรับส่วนราชการในการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณที่ค่อนข้างเป็นไปได้ในลักษณะรวมศูนย์มากกว่าการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่างๆ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด (หรือหัวหน้าฝ่ายต่างๆ ในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ) รวมถึงคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจอนุมัติให้ความเห็นชอบการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการในสังกัด

1.1.3 สำนักงานงบประมาณได้กำหนดให้ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของทุกส่วนราชการเป็นตัวชี้วัดของผลการดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการนั้นๆ อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐในภาพรวม และของส่วนราชการต่างๆ จากระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System-GFMIS) ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งแสดงข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณของทุกหน่วยงานราชการ ทั้งรายเดือนและรายไตรมาส ปรากฏว่าภายหลังที่ได้มีการบังคับใช้มาตรการฯ แล้ว ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐในภาพรวมมิได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จึงนำไปสู่การตั้งสมมุติฐานของรายงานการศึกษานี้ที่ว่า มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ สามารถที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ให้สูงขึ้นได้อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ประการใด โดยเฉพาะในกรณีของกระทรวงการต่างประเทศ

1.1.4 กระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนราชการหนึ่งที่ต้องดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว และเป็นอีกส่วนราชการหนึ่งที่ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในมาตรการฯ ผู้จัดทำรายงานการศึกษานี้จึงเห็นความสำคัญของปัญหาที่อาจมีสาเหตุมาจากตัวมาตรการฯ ที่ไม่สามารถเร่งรัดและเพิ่มผลการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งข้อจำกัดของส่วนราชการต่างๆ ในการดำเนินการตามมาตรการฯ โดยเฉพาะในกรณีของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจและสำนักงานตั้งอยู่ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ อันประกอบด้วย สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ คณะผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติ และอาเซียน รวมทั้งสิ้น 94 แห่งทั่วโลก

โดยที่กระทรวงการต่างประเทศต้องถือปฏิบัติและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้มาตรการดังกล่าว เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ภายในประเทศ ในขณะที่รูปแบบการดำเนินการตามมาตรการฯ มีลักษณะค่อนข้างเป็นการรวมศูนย์และอาจไม่สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ทั่วโลก ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ว่าเหตุใด มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณจึงไม่สามารถที่จะเร่งรัดและเพิ่มการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ จึงนำไปสู่วัตถุประสงค์ของรายงานการศึกษานี้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางและผลของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณ (ปี พ.ศ. 2556–2558) ที่มีต่อการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐและของส่วนราชการต่างๆ โดยรายงานนี้จะมุ่งเน้นศึกษาในกรณีผลของมาตรการฯ ที่มีต่อการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศด้วยว่า กระทรวงฯ สามารถที่จะดำเนินการตามมาตรการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ประการใด รวมทั้งวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของกระทรวงฯ ในการดำเนินการตามมาตรการฯ พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงฯ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2.2 เพื่อพิจารณาเสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ โดยคำนึงถึงปัจจัยที่เป็นทั้งจุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ และจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงฯ ว่า สามารถที่จะรองรับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณทั้งในส่วนกลางและในต่างประเทศได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ประการใด ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวงฯ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณให้บังเกิดผลการเบิกจ่ายสูงสุด โดยยังคงความคุ้มค่า โปร่งใส และถูกต้องตามระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง

## 1.3 ขอบเขตและระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 รายงานการศึกษานี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะในช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ คือในช่วงเวลาปลายปีงบประมาณ 2556 ในไตรมาสที่ 3 และ 4 ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 (ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้า

มาบริหารประเทศ) และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จนถึง ณ สิ้นไตรมาส 3 ของปีงบประมาณ 2558 (ซึ่งเป็นช่วงก่อนสิ้นสุดการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ประจำปี พ.ศ. 2558)

1.3.2 การศึกษาจะมุ่งเน้นในประเด็นการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะผลการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ ในแต่ละช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้มาตรการฯ โดยจะพิจารณาจากผลการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงฯ ได้แก่ งบรายจ่ายประจำ และงบรายจ่ายลงทุน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงบประมาณตามแนวทางที่มาตรการฯ กำหนด

1.3.3 ในส่วนของระเบียบวิธีการศึกษา รายงานการศึกษานี้จะดำเนินการวิเคราะห์ลักษณะแนวทางของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ในแต่ละปีงบประมาณ (พ.ศ. 2556-พ.ศ. 2558) รวมทั้งประมวลสถิติผลการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานราชการต่างๆ โดยเฉพาะของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์จากข้อมูลในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System-GFMIS) ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในรูปแบบเชิงพรรณนาเพื่อประกอบการศึกษาและประเมินผลของมาตรการฯ

1.3.4 ผู้เขียนรายงานการศึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการต่างๆ หน่วยงานละ 1 ท่านจาก 1) สำนักงานงบประมาณ ในฐานะหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอและกำหนดมาตรการฯ 2) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในฐานะหน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณบรรลุตามเป้าหมายของมาตรการฯ และเป็นหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลการรับจ่ายเงินภาครัฐ 3) กระทรวงแรงงาน ในฐานะหน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายบรรลุตามเป้าหมายของมาตรการฯ เช่นเดียวกับกระทรวงการคลัง รวมทั้งศึกษาข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้เขียนรายงานการศึกษา

#### 1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

1.4.1 เห็นความชัดเจนของผลจากมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ (ปี พ.ศ. 2556-2558) ที่มีต่อการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐ และของส่วนราชการต่างๆ ในช่วงที่มีการบังคับใช้มาตรการฯ ทำให้สามารถประเมินผลสำเร็จของมาตรการฯ พร้อมผลกระทบของมาตรการฯ ที่มีต่อการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งรับทราบประเด็นปัญหาอุปสรรคต่างๆ ของกระทรวงฯ ในการดำเนินการตามมาตรการฯ อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงฯ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4.2 เสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ โดยคำนึงถึงปัจจัยที่เป็นทั้งจุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ และจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงฯ ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวงฯ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณให้บังเกิดผลการเบิกจ่ายสูงสุด โดยยังคงความคุ้มค่า โปร่งใส และถูกต้องตามระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง

1.4.3 นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อการปรับแผนการบริหารงบประมาณและเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้ได้มาก

ที่สุดตามเจตนาของมาตรการฯ แม้ว่าที่ผ่านมา ผลการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงฯ ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณตามมาตรการฯ ที่สำคัญงบประมาณกำหนด

1.4.4 นำไปสู่ข้อเสนอและแนวทางการพิจารณาเพื่อกระตุ้นให้ทุกกรมและสำนักในกระทรวงการต่างประเทศ สามารถพิจารณาวางแผนการบริหารงบประมาณของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถเพิ่มการเบิกจ่ายงบประมาณให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายตามมาตรการฯ กำหนดไว้มากที่สุด

1.4.5 ผู้เขียนรายงานการศึกษาหวังว่า รายงานการศึกษาอาจนำไปสู่การศึกษาต่อยอดสำหรับกรณีในส่วนราชการต่างๆ จะพิจารณาเสนอหรือกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อนำมาบังคับใช้กับทุกส่วนราชการทั่วประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อหน่วยงานต่างๆ ในวงกว้าง โดยควรที่จะมีการทดสอบและประเมินผลสำเร็จของมาตรการนั้นๆ อย่างรอบด้านก่อนที่จะประกาศใช้ รวมทั้งควรเป็นตัวอย่างความสำเร็จให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ก่อนที่จะเสนอมาตรการใดๆ ซึ่งปกติแล้วหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดมาตรการฯ ควรที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายมาตรการฯ ที่หน่วยงานเองเป็นผู้กำหนดและพร้อมเป็นตัวอย่างหรือต้นแบบที่ดี ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาหรือกำหนดมาตรการต่างๆ ในอนาคตสามารถเป็นมาตรการที่จะมีประสิทธิภาพสำหรับทุกหน่วยงานได้อย่างแท้จริงต่อไป

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

##### 2.1.1 ความหมายการบริหารงบประมาณ

รายงานการศึกษาระดับนี้มุ่งเน้นเฉพาะในส่วนของการบริหารจัดการงบประมาณของภาครัฐ เนื่องจากงบประมาณเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนองค์กรให้สามารถพัฒนาสู่ความสำเร็จได้โดยเร็ว และเกี่ยวข้องกับจำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับและรายจ่าย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า งบประมาณ คือแผนงานทางการเงินของรัฐบาลที่แสดงเป็นเอกสาร โดยการประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย ในรูปของจำนวนเงินที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่ง (เชิดชัย มีคำ, 2540)

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นควรที่จะเริ่มต้นการศึกษาโดยพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรที่ต้องมีการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับเป็นพื้นฐานในการดำเนินงาน โดยเริ่มจากคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้มีนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษที่วางรากฐานวิชาเศรษฐศาสตร์เป็นบุคคลแรก คือ อัดัม สมิธ (Adam Smith) ผู้เขียนตำราเศรษฐศาสตร์เล่มแรกของโลก ชื่อ An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations หรือต่อมาภายหลังได้รับการกล่าวถึงอย่างสั้นๆ ว่า The Wealth of Nations (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ. 1776) ซึ่งได้เสนอแนวคิดที่ว่า รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ โดยมีงบประมาณของรัฐบาลที่ได้มาจากการเก็บภาษีอย่างเป็นธรรม (Equity) ควรที่จะใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) แทรกแซงการผลิตและการค้าให้น้อยที่สุด พร้อมยินยอมให้เป็นภาระหน้าที่ของเอกชน

นโยบายงบประมาณตามแนวคิดของอัดัม สมิธ ซึ่งเป็นนักทฤษฎีการคลังประเภท Classical Theory of Public Expenditure มีความเชื่อเกี่ยวกับนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลว่า รูปแบบงบประมาณแบบสมดุลเป็นรูปแบบการจัดทำงบประมาณที่ดีที่สุด เนื่องจากรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศตามความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาล หรือตามภาษีอากรที่รัฐบาลคาดว่าจะจัดเก็บได้ และว่ารัฐบาลไม่ควรก่อหนี้สาธารณะ โดยหากรัฐบาลต้องการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่ก่อหนี้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้รายได้ตามประมาณการที่ต้องการ (ไพรัช ตรีการศิรินนท์, 2544)

ผลงานของอัดัม สมิธ ยังได้มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (efficiency) ของหน่วยงานในด้านการปฏิบัติงานด้วยการแบ่งงานตามความสามารถพิเศษ อันจะนำไปสู่ความมั่งคั่งของชาติด้วยการแบ่งงานกันทำอย่างมีประสิทธิภาพ อัดัม สมิธ เชื่อว่าหากการแลกเปลี่ยนและการดำเนินงานของหน่วยงานสามารถเป็นไปได้โดยเสรีแล้ว ระบบเศรษฐกิจย่อมจะดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพสูงสุด รัฐบาลควรมีบทบาทที่ค่อนข้างจำกัด การเข้าแทรกแซงของรัฐบาลโดยการผูกขาด การควบคุม หรือ

การให้เงินอุดหนุน ล้วนแต่ทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม และเป็นการขัดขวางการดำเนินงานของตลาดเสรีซึ่งเป็นผลเสียต่อสังคม (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2544)

นอกจากนี้ นักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการบริหารงบประมาณไว้ดังนี้

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ออนไลน์ (2555) ให้ความหมายการบริหารงบประมาณว่า คือการประมาณการรายรับและรายจ่าย

ประชุม รอดประเสริฐ (2539) ให้ความหมายการบริหารงบประมาณว่า คือวิธีการเงินที่ผู้บริหารได้วางรูปแบบ หรือแนวทางการดำเนินงานของตน หรือหน่วยงานของตน โดยแสดงถึงรายรับและรายจ่ายของโครงการที่จะดำเนินการไว้ ทั้งเป็นการควบคุมการดำเนินงานทางการเงินของผู้บริหารหรือหน่วยงานด้วย

เชิดชัย มีคำ (2540) ให้ความหมายการบริหารงบประมาณว่า คือการที่ส่วนราชการซึ่งได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามวงเงินที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ส่วนราชการจะต้องดำเนินการใช้จ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน

Wikipedia.org (2012) ให้ความหมายการบริหารงบประมาณว่า คือแผนและรายการของค่าใช้จ่ายและรายได้ทั้งหมด เป็นแผนการสำหรับการออม การยืม และการใช้จ่าย

Budgetmap.com (2012) ให้ความหมายการบริหารงบประมาณไว้ 5 ประการ คือ 1) การประมาณการจำแนกรายการของรายได้ที่คาดหวัง และค่าใช้จ่ายสำหรับช่วงเวลาที่กำหนดในอนาคต 2) แผนการดำเนินงานตามประมาณการ 3) การจำแนกประเภทของเงินทุน เวลา สำหรับช่วงเวลาที่กำหนด และ 4) การตั้งเงินสำรองสำหรับจุดประสงค์ที่มีความต้องการจำเป็น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงอาจประมวลความหมายของการบริหารงบประมาณได้ว่า คือการดำเนินการเกี่ยวกับเงินทั้งรายรับและรายจ่าย ทั้งการประมาณการ การวางแผน การปฏิบัติ การควบคุม และการประเมินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี ในรายงานการศึกษานี้ ผู้เขียนใคร่ขอกำหนดขอบเขตนิยามของการบริหารงบประมาณว่า หมายถึงกิจกรรมที่ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กร ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมกันดำเนินการอย่างมีระบบ ในการวางแผน ปฏิบัติ ติดตาม และประเมินเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.1.2 หลักการบริหารงบประมาณ

2.1.2.1 สำนักงบประมาณ<sup>1</sup> ได้วางระบบงบประมาณภาครัฐของไทยในปัจจุบันให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting-SPBB) โดยเปลี่ยนจุดเน้นจากการจัดการงบประมาณที่เน้นการควบคุมทรัพยากร (Input Oriented) ที่ใช้ในการ

<sup>1</sup> สำนักพัฒนาระบบงบประมาณและการจัดการ สำนักงบประมาณ, เอกสารการจัดการงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (กรกฎาคม 2556).

ดำเนินงาน (Process Oriented) เป็น การมุ่งเน้นผลการดำเนินงาน (Performance Based) หรือ ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ตามยุทธศาสตร์ (Strategy) ที่มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ และต้องมีการวัดผลสำเร็จของผลงาน (Performance Measures) ด้วยการติดตามและ ประเมินผล (Monitoring and Evaluation) โดยวิเคราะห์จากผลสำเร็จตามตัวชี้วัด (Key Performance Indicators) ที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ชัดเจน ได้แก่ ปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา/สถานที่ (Timeliness/Place) และต้นทุน /ค่าใช้จ่าย (Cost/Price)

แนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ ในปัจจุบัน จึงหมายถึงการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยการจัดสรร งบประมาณให้กับองค์กรที่มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดี ทำให้เกิดผลงาน ตามยุทธศาสตร์ เป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ได้ โดยระบบงบประมาณในปัจจุบันได้ให้ ความสำคัญในเรื่อง 1) ผลผลิต ผลลัพธ์ (Outputs and Outcomes) 2) การมอบอำนาจการจัดทำ และบริหารงบประมาณ 3) การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ 4) การจัดทำกรอบ งบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านาระยะปานกลาง 5) ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และ 6) การติดตามประเมินผลและรายงานผล

องค์ประกอบสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ (SPBB) ที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย

1) การมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ได้แก่ กิจกรรม และผลผลิตของ ส่วนราชการ รวมถึงเป้าหมายการให้บริการระดับกรม และระดับกระทรวง ตลอดจนเป้าหมายตาม ยุทธศาสตร์ของประเทศ

2) การมุ่งเน้นหลักธรรมาภิบาล โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในทุก ระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุด ได้แก่ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการหรือ ปลัดกระทรวง จนถึงระดับอธิบดี โดยต้องมีการดำเนินงานที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และ คำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณเป็นสำคัญ

3) การมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณ โดยเป็นไปตามระเบียบว่า ด้วยการบริหารงบประมาณ เช่น การให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการหรือปลัดกระทรวงฯ ในการโอน เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

4) การเพิ่มขอบเขตนโยบายของงบประมาณ โดยรวมถึงเงินนอก งบประมาณ<sup>2</sup> ที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา แต่มีหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กรมบัญชีกลาง ทำหน้าที่ พิจารณาความเหมาะสมในการจัดสรรและค่าใช้จ่ายแทนรัฐสภา

5) การวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำกรอบรายจ่าย ล่วงหน้านาระยะปานกลาง 4 ปี (Medium Term Expenditure Framework–MTEF) แผนการ ดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามแผนการปฏิบัติราชการและ แผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

<sup>2</sup> เงินนอกงบประมาณ อาทิ เงินงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น เงินกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

6) การติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณ โดยดำเนินการแบบครบวงจรในทุกระดับ ได้แก่ ระดับกิจกรรม ระดับผลผลิต ระดับเป้าหมายการให้บริการ ระดับเป้าหมายยุทธศาสตร์กระทรวง และระดับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

2.1.2.2 หนังสือ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management” (สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545) ได้ระบุมุมมองในการบริหารว่า การจัดทำงบประมาณเป็นกระบวนการวางแผนองค์การรูปแบบหนึ่ง ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดของผลผลิตผลลัพธ์ที่คาดหวัง รวมทั้งกิจกรรมการดำเนินงานและทรัพยากรที่คาดหวังสำหรับใช้ดำเนินกิจกรรมให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งการจัดทำงบประมาณขององค์การภาครัฐ มีวิวัฒนาการในเชิงรูปแบบมาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นจากการวางแผนงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมทรัพยากร เน้นด้านการจัดการและการวางแผนอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งการแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของทรัพยากรการบริหาร

การวางแผนงบประมาณเป็นหน้าที่ทางการบริหารของผู้บริหารองค์กร โดยในกรณีขององค์การภาครัฐของไทย การวางแผนงบประมาณมีการริเริ่มดำเนินการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 100 ปี และมีวิวัฒนาการในเชิงรูปแบบ ตลอดจนจุดเน้นในการวางแผนงบประมาณที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและจัดทำงบประมาณของไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ผ่านการเรียนรู้และได้รับการถ่ายทอดแนวคิด ทฤษฎีจากสหรัฐอเมริกา กอปรกับการที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อความสามารถในการจัดหารายได้ของภาครัฐในแนวทางเดียวกันกับประเทศเสรีประชาธิปไตยอื่นๆ

ระบบงบประมาณแบบวางแผนและแสดงผลงาน เป็นกระบวนการบริหารที่ประกอบด้วยกระบวนการสำคัญเกี่ยวกับ 1) การจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญต่อการวางแผนงบประมาณ เพื่อกำหนดปริมาณ คุณลักษณะของผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดหวังจะได้รับการดำเนินงานให้เป็นรูปธรรม และมีความเชื่อมโยงในเชิงเหตุและผลที่ตามมาของผลผลิตหลักที่หน่วยงานดำเนินการกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนและสังคม 2) การจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาจากต้นทุนต่อหน่วยของบริการกับจำนวนผลผลิตที่คาดหวัง และใช้แผนงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบร่วมกันมีสถานะเป็นข้อตกลงว่าด้วยผลงานระหว่างหน่วยปฏิบัติกับรัฐบาล 3) การมอบหมายอำนาจให้หน่วยปฏิบัติมีอิสระและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและบริหารทรัพยากร และ 4) การจัดให้มีการรายงานถึงระดับของผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ

การพัฒนาระบบงบประมาณแบบวางแผนและแสดงผลงาน มีผลทำให้ส่วนราชการเกิดความเปลี่ยนแปลงภายในแบบทั่วทุกส่วน และจัดเป็นกระบวนการพัฒนาองค์การรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยให้ส่วนราชการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ การปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นระบบงบประมาณแบบวางแผนและแสดงผลงานในส่วนราชการให้ได้ผล จึงให้ความสำคัญต่อลักษณะของการพัฒนาองค์การเรียนรู้ กล่าวคือ การจัดให้มีการวางแผนทิศทางและปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณของส่วนราชการแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย การมอบหมาย ส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายดำเนินการตามที่วางแผนไว้ รวมถึงการให้



ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับผลงานที่เกิดขึ้นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาางานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

2.1.2.3 เอกสาร “ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลัง: ภาครายจ่าย” (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2547) ได้กล่าวถึงงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (เชิงยุทธศาสตร์) (Strategic Results Based Budgeting–SRBB) ว่าเป็นหนึ่งในแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของไทยที่มุ่งการ 1) ปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ 2) ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และวัสดุ 3) ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล 4) ปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ 5) ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยม โดยให้ความสำคัญกับการแข่งขัน

ทั้งนี้ หลักการและความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (เชิงยุทธศาสตร์) มีสาเหตุมาจาก 1) กระบวนการงบประมาณที่ผ่านมาซึ่งมุ่งเน้นการควบคุม (input) มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ 2) แรงผลักดันของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก

จากหลักการและความจำเป็นข้างต้น จึงนำไปสู่นโยบายการจัดการจัดทำและบริหารงบประมาณในรูปแบบใหม่ ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงเพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือการบริหาร เพื่อความสำเร็จของนโยบาย และมีผลให้ประชาชนสามารถเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม มากกว่าการควบคุมการใช้จ่าย รวมทั้งมุ่งเน้นความโปร่งใสในการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสร้างความคล่องตัวในการจัดหางบประมาณ โดยการมอบอำนาจให้แก่ผู้ปฏิบัติ และสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (accountability) จากการใช้งบประมาณเพื่อผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์และความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ดี ปัญหาสำคัญของกระบวนการงบประมาณที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ 1) ขาดความเชื่อมโยงในการวางแผน 2) ไม่มีการแสดงลำดับความต้องการ หรือลำดับความสำคัญ 3) เน้นรายการใช้จ่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน โดยส่วนราชการมักจะเน้นเงินเป็นตัวกำหนดงาน 4) ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ และ 5) ระบบงบประมาณแบบเดิมไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพย์สิน ส่วนราชการไม่คิดค่าเสื่อมของทรัพย์สิน จึงทำให้มีทรัพย์สินมาก

ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันสามารถก่อประโยชน์ในระดับต่างๆ สรุปได้ดังนี้

- 1) รัฐสภา สามารถที่จะอนุมัติงบประมาณตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น
- 2) รัฐบาล สามารถบริหารนโยบายได้ตามเป้าหมายที่สัญญาแก่ประชาชนและที่แถลงต่อรัฐสภา เป็นรัฐบาลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้
- 3) ส่วนราชการ สามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย
- 4) ประชาชน ได้รับบริการและการแก้ไขปัญหาที่ดีขึ้น รวมทั้งมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักงานประมาณ<sup>3</sup> ทราบว่า สำนักงานประมาณยังมีได้มีเอกสารงานวิจัย หรือวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งดำเนินติดต่อกันมาเป็นปีที่ 3 นอกจากเอกสารที่นำเข้าเสนอและรายงานคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการฯ และความคืบหน้าของมาตรการฯ ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งรายงานการศึกษาฉบับนี้จะได้หยิบยกขึ้นเป็นข้อพิจารณาในหัวข้อที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 2.3 สรุปแนวคิด

2.3.1 มีความจำเป็นที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ และเป็นยุทธศาสตร์ที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ จะต้องให้ความสำคัญต่อการจัดทำและบริหารจัดการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริม ตอบสนอง และรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยระบบงบประมาณของไทยที่ใช้ในปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งเน้นการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ดำเนินงาน รวมทั้งให้ความสำคัญต่อผลผลิตและผลลัพธ์ ตามยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยการติดตามประเมินผลสำเร็จตามตัวชี้วัด ตลอดจนการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่างๆ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณที่เกี่ยวข้อง

2.3.2 การศึกษาที่ปรากฏตามแนวคิดข้างต้นในเรื่องงบประมาณนี้ ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการจัดทำและบริหารงบประมาณของไทยในปัจจุบันที่เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นมากกว่าในอดีต โดยเฉพาะในประเด็นการมอบอำนาจให้ส่วนราชการมีอิสระและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและบริหารทรัพยากร ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของระบบงบประมาณในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้ส่วนราชการสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

2.3.3 ดังนั้น กรณีที่สำนักงานประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการจัดทำและกำหนดงบประมาณของประเทศ ได้ดำเนินการเสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อบังคับใช้กับทุกส่วนราชการ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายผลการเบิกจ่ายงบประมาณไว้ในระดับสูง เพื่อเป็นตัวชี้วัดถึงความสำเร็จของมาตรการฯ ภายหลังจากที่กระบวนการจัดทำงบประมาณเสร็จสิ้นลง ในขณะที่มีกลไกควบคุมกำหนดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณกำกับกระบวนการนั้นไว้เรียบร้อยแล้ว จึงก่อให้เกิดคำถามในการศึกษาว่า มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณมีความจำเป็นหรือไม่ประการใด และสามารถที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐได้อย่างแท้จริงหรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นที่มาตรการฯ มีแนวทางในลักษณะค่อนข้างเป็นการรวมศูนย์และเพิ่มขึ้นตอน แทนการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณและลดขั้นตอนการบริหารงบประมาณสำหรับส่วนราชการต่างๆ

<sup>3</sup> อนุชา ภาธรนันท์, ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานประมาณ, สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2558.

## บทที่ 3 ผลการศึกษา

### 3.1 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณและผลการเบิกจ่ายภาครัฐ ปี 2556

#### 3.1.1 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณปีงบประมาณ 2556

สำนักงบประมาณได้เสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2556 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2556<sup>4</sup> โดยระบุว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2556 วงเงินงบรายจ่ายประจำ จำนวน 47,131.07 ล้านบาท และงบรายจ่ายลงทุนจำนวน 123,343.95 ล้านบาทที่จะไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในวันที่ 30 กันยายน 2556 (รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 170,475.027 ล้านบาท) ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการก่อนนี้ผู้กักเงินได้ทันภายในกันยายน 2556 หรือไม่สามารถดำเนินการก่อนนี้ผู้กักเงินได้ทันแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2556 ภายใต้ยุทธศาสตร์ประเทศ และนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล จึงเห็นควรกำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ดังนี้

3.1.1.1 กรณีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว และมีความพร้อมที่จะสามารถก่อนนี้ผู้กักเงินได้ทันภายในกันยายน 2556 ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิต หรือโครงการ ให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณานำเสนอคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

3.1.1.2 กรณีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว และไม่สามารถดำเนินการก่อนนี้ผู้กักเงินโครงการหรือรายการภายในเดือนกันยายน 2556 แต่ยังมีความจำเป็นที่จะดำเนินการเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2556 ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐพิจารณาทบทวนแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 โครงการ/รายการที่ไม่สามารถดำเนินการหรือมีความล่าช้า หรือที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์แล้วและมีงบประมาณเหลือจ่าย หรือคาดว่าจะไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน ภายในวันที่ 30 กันยายน 2556 ให้พิจารณาปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณจากโครงการ/รายการเดิม เพื่อไปดำเนินการดังนี้

---

<sup>4</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการ ส่วนที่ ๑๓๒ ที่ นร 0506/ว 132 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2556, 14 สิงหาคม 2556.

- 1) เป็นรายการงบประมาณที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) และนโยบายเร่งด่วนรัฐบาล
- 2) เป็นรายการงบประมาณที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งสามารถวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจน
- 3) เป็นรายการงบประมาณที่มีความพร้อมสามารถดำเนินงานได้ทันที ภายในวันที่ 30 กันยายน 2556
- 4) เป็นการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้น
- 5) เป็นรายการที่ผ่านการตรวจสอบข้อกำหนดตามกฎหมายฉบับต่างๆ แล้ว เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม
- 6) เป็นรายการที่แก้ปัญหา/ตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ต้องมีข้อมูลที่ชัดเจนที่แสดงถึงความสำคัญของปัญหาหรือความเดือดร้อนของประชาชน โดยต้องได้รับการยืนยันจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2557

การโอนเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ไม่ควรโอนไปเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ยกเว้นกรณีการเดินทางไปปฏิบัติภารกิจตามสนธิสัญญาหรือที่มีข้อผูกพันทางกฎหมายรองรับ ไม่ควรโอนไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อยานพาหนะ ไม่ควรโอนไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรที่จะก่อให้เกิดการงบประมาณในอนาคต ไม่ควรโอนเป็นรายการก่อนนี้ผู้กักขังข้ามปีงบประมาณ และไม่เป็นการที่ขาดความพร้อมและหน่วยงาน/ส่วนราชการไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ทันภายในไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2557 ทั้งนี้ การดำเนินการข้างต้น ให้นำเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเป็นชอบก่อน นำเสนอคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเพื่อพิจารณาอนุมัติผ่อนผัน ภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2556 ตามแบบฟอร์มที่กำหนด<sup>5</sup>

### 3.1.2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณภาพรวมประจำปีงบประมาณ 2556<sup>6</sup>

3.1.2.1 เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ 2557 ภายหลังจากที่รัฐบาลในขณะนั้นได้ประเมินผลของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ที่นำมาใช้ในช่วงปลายปีงบประมาณ 2556 แล้ว รัฐบาลในขณะนั้นก็ได้เตรียมที่จะนำมาตรการดังกล่าวกลับมาใช้ในปีงบประมาณใหม่ เนื่องจากสาเหตุสำคัญคือ พบว่ามาตรการดังกล่าวมิได้มีส่วนช่วยเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยปรากฏผลการเบิกจ่ายงบประมาณภาครัฐในภาพรวม คือ 1,554,041.42 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 89.90 ของวงเงินงบประมาณ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ร้อยละ 94 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของงบรายจ่ายลงทุนมีการเบิกจ่ายไปได้เพียง

<sup>5</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่องเดียวกัน.

<sup>6</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2556.

255,608.14 ล้านบาท หรือเพียงร้อยละ 68.97 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุน ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ที่ร้อยละ 80<sup>7</sup>

3.1.2.2 ในการประชุมชี้แจงหัวหน้าหน่วยงานส่วนราชการเพื่อเร่งรัดการดำเนินงาน และการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายปี 2557 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2556 ในช่วงต้นปีงบประมาณ 2557 โดยมีนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นประธานการประชุมฯ ได้มีการประเมินผลพร้อมระบุถึงมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2556 ว่า เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการเบิกจ่ายงบประมาณปี 2556<sup>8</sup> เนื่องจากทุกส่วนราชการได้ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดขึ้นภายในระยะเวลากระชั้นชิดใกล้ปลายปีงบประมาณ ซึ่งพบว่ามีส่วนราชการจำนวน 305 หน่วยงานได้เสนอขอเปลี่ยนแปลงรายการ แผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ มีวงเงินรวม 146,117.39 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.08 ของวงเงินงบประมาณประเทศ โดยทุกหน่วยงานไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวได้ทันภายในสิ้นปีงบประมาณ 2556 (วันที่ 30 กันยายน 2556) และได้กักเงินไว้เบิกเหลือในปีเพื่อเบิกจ่ายข้ามปีงบประมาณ จนถึงวันทำการสุดท้ายของเดือนธันวาคม 2556 ตามที่มาตรการกำหนด ซึ่งกลายเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผลการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมของภาครัฐประจำปี 2556 ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

3.1.2.3 นอกจากนี้ การที่มาตรการกำหนดให้ส่วนราชการที่จะขอเปลี่ยนแปลงรายการแผนการใช้จ่ายเงินทุกรายการ ทั้งรายการที่ก่อหนี้ได้และยังไม่สามารถก่อหนี้ได้ ต้องเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ แล้วจึงเสนอต่อคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเพื่อพิจารณาอนุมัติ ก่อนที่ส่วนราชการจะสามารถดำเนินการต่อไป เป็นการเพิ่มกระบวนการขั้นตอนการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณในช่วงปลายปีงบประมาณ ในขณะที่ปกติแล้วการขอโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณตามระเบียบวิธีการบริหารงบประมาณ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า) หรือเป็นอำนาจของสำนักงานงบประมาณที่เป็นผู้อนุมัติ<sup>9</sup> ซึ่งจะเอื้อให้ส่วนราชการมีความคล่องตัวในการบริหารและเบิกจ่ายงบประมาณ

3.1.2.4 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด

จากการศึกษาผลการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด 2 หน่วยงานในปีงบประมาณ 2556 เพื่อประกอบการพิจารณาว่า มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณได้มีส่วนช่วยเพิ่มผลการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวหรือไม่ประการใด ปรากฏผลการศึกษาดังนี้<sup>10</sup>

<sup>7</sup> กรมบัญชีกลาง, เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงหัวหน้าหน่วยงานเพื่อเร่งรัดดำเนินงานและการเบิกจ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2557, 4 พฤศจิกายน 2556.

<sup>8</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

<sup>10</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2556.

1) กระทรวงการคลัง เป็นส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2556 สูงที่สุด โดยสามารถเบิกจ่ายได้ 179,042.10 ล้านบาท จากงบประมาณที่ได้รับจำนวน 181,014.48 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 98.91 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาโครงสร้างงบประมาณโดยละเอียดของกระทรวงการคลังพบว่า หน่วยงานที่มีวงเงินงบประมาณสูงสุดและมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดคือ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีวงเงินงบประมาณสูงถึง 149,637.84 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 82.66 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงการคลัง ซึ่งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ 149,615.59 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 99.99 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยงบประมาณที่เบิกจ่ายไปส่วนใหญ่ได้แก่ งบรายจ่ายอื่น รายการการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาล อาทิ การชำระคืนต้นเงินกู้ การชำระค่าธรรมเนียมจัดการและค่าผูกพันเงินกู้ รวมทั้งการชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ รวมทั้งสิ้น 149,536.57 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 99.93 ของวงเงินงบประมาณของสำนักงานฯ ซึ่งต้องเบิกจ่ายตามพันธกรณี ส่วนงบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงการคลังเบิกจ่ายได้ร้อยละ 73.94 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 80<sup>11</sup>

2) กระทรวงแรงงาน เป็นส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2556 สูงสุดเป็นลำดับสองรองจากกระทรวงการคลัง โดยสามารถเบิกจ่ายได้ 35,318.25 ล้านบาท จากงบประมาณที่ได้รับจำนวน 36,920.19 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 96.59 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาโครงสร้างงบประมาณโดยละเอียดของกระทรวงแรงงานพบว่า หน่วยงานที่มีวงเงินงบประมาณสูงสุดและมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดคือ สำนักงานประกันสังคม โดยมีวงเงินงบประมาณสูงถึง 30,920.19 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 84.65 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงแรงงาน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ 30,158.59 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 97.54 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยงบประมาณที่เบิกจ่ายไปส่วนใหญ่ได้แก่ งบเงินอุดหนุน รายการเงินอุดหนุนสำหรับผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลจากระบบประกันสังคม และรายการเงินอุดหนุนสำหรับลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม รวมทั้งสิ้น 30,151.06 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 97.51 ของวงเงินงบประมาณของสำนักงานฯ ซึ่งต้องเบิกจ่ายตามพันธกรณี ส่วนงบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงแรงงานเบิกจ่ายได้ร้อยละ 75.26 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 80<sup>12</sup>

ผลการศึกษาผลการเบิกจ่ายของสองกระทรวงซึ่งมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดในปีงบประมาณ 2556 ชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุด และเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นหน่วยงานที่มีการเบิกจ่ายในรายการที่จำเป็นต้องเบิกจ่ายตามพันธกรณี และจากการสัมภาษณ์สอบถามผู้บริหารส่วนราชการทั้งสองหน่วยงานพบว่า มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ มิได้มีผลประการใดต่อการทำให้หน่วยงานสามารถเบิกจ่ายได้เกินเป้าหมาย เนื่องจากงบประมาณเกือบทั้งหมด

<sup>11</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

เป็นการเบิกจ่ายในรายการที่ต้องดำเนินการตามปกติของหน่วยงานอยู่แล้ว<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม การเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนของทั้งสองกระทรวงก็ยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 80

### ตารางที่ 1 เปรียบเทียบส่วนราชการที่เบิกจ่ายงบประมาณสูงสุด ปี 2556

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน ที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด	งบประมาณ ที่ได้รับจัดสรร	ผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นปีงบประมาณ	ร้อยละ การเบิกจ่าย
กระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ - สัดส่วนงบประมาณร้อยละ 82.66)	181,014.48 (149,637.84)	179,042.10 (149,615.59)	98.91 (99.99)
กระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม- สัดส่วนงบประมาณร้อยละ 84.65)	36,920.19 (30,920.19)	35,318.25 (30,158.59)	96.59 (97.54)

ที่มา: กรมบัญชีกลาง, ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2556

#### 3.1.2.5 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณ

จากการศึกษาผลการเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่เป็นผู้กำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ และนำเสนอต่อผู้บริหารประเทศให้พิจารณากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณพบว่า ในปีงบประมาณ 2556 สำนักงบประมาณสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทั้งสิ้น 487.48 ล้านบาท จากวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจำนวน 620.42 ล้านบาท หรือสามารถเบิกจ่ายได้ร้อยละ 78.57 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติที่ร้อยละ 94 โดยในส่วนของงบรายจ่ายลงทุน สำนักงบประมาณเบิกจ่ายได้ 1.74 ล้านบาท จากวงเงินที่ได้รับจัดสรรจำนวน 76.75 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 2.27 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติที่ร้อยละ 80 โดยสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวม เรียงลำดับผลการเบิกจ่ายจากน้อยไปมาก อยู่ในลำดับที่ 53 จากทั้งหมด 287 หน่วยงานทั่วประเทศที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ<sup>14</sup>

<sup>13</sup> พูนทรัพย์ ศรีไพบุลย์, ผู้อำนวยการกลุ่มการเงิน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2558; ทิวพร ผาสุก, นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารการรับจ่ายเงินภาครัฐ กระทรวงการคลัง, สัมภาษณ์, 17 มิถุนายน 2558

<sup>14</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

### 3.1.3 ผลการเบิกจ่ายของกระทรวงการต่างประเทศตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2556

พบว่าผลการเบิกจ่ายในภาพรวมของกระทรวงการ ต่างประเทศ ณ สิ้นปีงบประมาณ คือ 7,078.74 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 89.88 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 94 โดยเฉพาะงบรายจ่ายลงทุน ที่ต้องดำเนินการตามมาตรการฯ และไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ มีวงเงินรวม 430.08 ล้านบาท (เป็นงบลงทุนภายในประเทศ 3 โครงการ วงเงิน 221.2 ล้านบาท และในต่างประเทศ 4 โครงการ วงเงิน 208.88 ล้านบาท) ส่งผลให้มีการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงฯ เพียง 117.62 ล้านบาท หรือร้อยละ 20.81 ของวงเงินงบรายจ่ายลงทุนที่ได้รับ ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายการเบิกจ่ายงบลงทุนที่กำหนดไว้ร้อยละ 80 เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในส่วนงบรายจ่ายประจำ กระทรวงฯ สามารถเบิกจ่ายได้ 6,961.12 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 95.22 ซึ่งเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 94<sup>15</sup>

#### ตารางที่ 2 เปรียบเทียบงบประมาณของส่วนราชการ ปี 2556 ที่ศึกษา

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร	ผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นปีงบประมาณ	ร้อยละการเบิกจ่าย
1. กระทรวงการคลัง	181,014.48	179,042.10	98.91
งบรายจ่ายประจำ	176,954.97	176,040.44	99.48
งบรายจ่ายลงทุน	4,059.51	3,001.66	73.94
2. กระทรวงแรงงาน	36,525.51	33,318.25	96.69
งบรายจ่ายประจำ	36,000.70	34,923.36	97.01
งบรายจ่ายลงทุน	524.80	349.99	75.26
3. กระทรวงการต่างประเทศ	7,857.99	7,078.74	89.88
งบรายจ่ายประจำ	7,310.79	6,961.12	95.22
งบรายจ่ายลงทุน	565.20	117.62	20.81
4. สำนักงบประมาณ	620.42	487.48	78.57
งบรายจ่ายประจำ	543.67	485.74	89.34
งบรายจ่ายลงทุน	76.75	1.74	2.27
5. ภาพรวมทุกส่วนราชการ	1,728,532.09	1,554,014.42	89.90
งบรายจ่ายประจำ	1,357,936.02	1,298,406.28	95.62
งบรายจ่ายลงทุน	370,596.06	255,608.14	68.97

ที่มา: กรมบัญชีกลาง, ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2556

<sup>15</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.



### 3.2 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณและผลการเบิกจ่ายภาครัฐ ปี 2557

#### 3.2.1 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2557

ในการประชุมชี้แจงหัวหน้าหัวหน้าส่วนราชการเพื่อเร่งรัดการดำเนินงานและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายปี 2557 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2556 ในช่วงต้นปีงบประมาณ 2557 ซึ่งมีนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นเป็นประธานการประชุมฯ ได้รับทราบผลของการใช้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณปี 2556 ที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ และได้ขอให้ทุกส่วนราชการดำเนินการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณปี 2557 ให้ได้มากที่สุด โดยกำหนดเพียงเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละไตรมาส และให้ทุกส่วนราชการเร่งรัดการก่องหนึ่งบรายจ่ายลงทุน ภายในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2557 ทั้งนี้ มิได้มีการนำ แนวทางการดำเนินการตามมาตรการฯ เมื่อปลายปีงบประมาณ 2556 มาปรับใช้อีก โดยเฉพาะในประเด็นที่ทุกส่วนราชการต้องเสนอการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นชอบก่อน แล้วจึงเสนอต่อคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐพิจารณาอนุมัติ<sup>16</sup>

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 สำนักงบประมาณได้เสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ<sup>17</sup> พร้อมกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับใน 2 ไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ 2557 โดยให้ คสช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ และบังคับใช้มาตรการดังกล่าวกับทุกส่วนราชการให้ถือปฏิบัติจนสิ้นปีงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณได้เสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2557 จำนวน 5 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 ให้ทุกส่วนราชการพิจารณาดำเนินการก่องหนึ่งผู้กพันทุกงบรายจ่าย ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2557 และเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 กันยายน 2557

มาตรการที่ 2 กรณีส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการก่องหนึ่งผู้กพันได้ทันภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2557 แต่จำเป็นต้องดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อไป ให้ส่วนราชการเสนอต่อปลัดกระทรวงเพื่อเสนอหัวหน้าฝ่ายที่รับผิดชอบ (ใน คสช.) หรือหัวหน้า คสช. ให้ความเห็นชอบก่อนแล้วแต่กรณี จึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้

มาตรการที่ 3 กรณีส่วนราชการจะขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ให้เสนอปลัดกระทรวงฯ เพื่อเสนอหัวหน้าฝ่ายที่รับผิดชอบ หรือหัวหน้า คสช. ให้ความเห็นชอบ ภายในวันที่ 15 สิงหาคม 2557 และเสนอสำนักงบประมาณพิจารณาโอนเปลี่ยนแปลงภายในวันที่ 20 สิงหาคม 2557 ต่อไป

<sup>16</sup> กรมบัญชีกลาง, เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงหัวหน้าหน่วยงานเพื่อเร่งรัดดำเนินงานและการเบิกจ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2557, 4 พฤศจิกายน 2556.

<sup>17</sup> สำนักงบประมาณ, หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0717/ว เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2557, 10 มิถุนายน 2557.

มาตรการที่ 4 กรณีการขอใช้งบกลางเหลือจ่าย ส่วนราชการต้องพิจารณา ดำเนินการเสนอเรื่องต่อปลัดกระทรวงเพื่อเสนอหัวหน้าฝ่ายฯ ให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยต้องรายงานให้สำนักงบประมาณทราบภายในวันที่ 15 กรกฎาคม 2557

มาตรการที่ 5 1) กรณีเงินกันเหลือในปีที่ยังไม่มีข้อผูกพัน แต่ยังคงมีความจำเป็นที่ จะต้องเร่งดำเนินการ ให้จัดทำข้อผูกพันและเบิกจ่ายโดยเร็ว 2) กรณีโอนเปลี่ยนแปลงเงินกันเหลือปี ไปดำเนินโครงการ/รายการใหม่ ให้พิจารณาโอนเปลี่ยนแปลง ตามมาตรการที่ 3 ต่อไป

ทั้งนี้ การดำเนินการในทุกมาตรการ ส่วนราชการต้องกรอกแบบฟอร์มตามที่สำนัก งบประมาณกำหนด และรวบรวมส่งสำนักงบประมาณต่อไป อย่างไรก็ตาม มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณที่สำนักงบประมาณเสนอข้างต้น ยังคงมีแนวทางการดำเนินการในลักษณะ เดียวกับมาตรการฯ ปี 2556 ซึ่งเป็นลักษณะรวมศูนย์ โดยเสนอให้หัวหน้า คสช. และรองหัวหน้า คสช. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายต่างๆ ที่ คสช. แต่งตั้งขึ้น อาทิ ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นต้น ทำหน้าที่เสมือนรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ งบประมาณของส่วนราชการที่สังกัดในฝ่าย ก่อนที่ส่วนราชการจะสามารถดำเนินการต่อไปได้

### 3.2.2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณภาพรวมประจำปีงบประมาณ 2557<sup>18</sup>

3.2.2.1 มาตรการฯ ซึ่งมีการเพิ่มขึ้นตอนการบริหารงบประมาณ และเป็นลักษณะ รวมศูนย์ตามแนวทางที่สำนักงบประมาณเสนอให้ คสช. เห็นชอบและบังคับใช้ แม้จะมีเป้าประสงค์ หลักเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณภาครัฐ ซึ่งประสบปัญหาอุปสรรคในการเบิกจ่ายนับตั้งแต่เกิด เหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2556 จนถึงช่วงที่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศในกลางเดือนพฤษภาคม 2557 แต่ผลการเบิกจ่ายของ หน่วยงานภาครัฐ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2557 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2557 ก็มีได้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยภาครัฐสามารถเบิกจ่ายไปจำนวน 1,638,086.73 ล้านบาท หรือร้อยละ 88.55 ของวงเงิน งบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 95

3.2.2.2 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเฉพาะงบรายจ่ายลงทุนของภาครัฐ พบว่ามีผลการ เบิกจ่าย 268,758.30 ล้านบาท หรือร้อยละ 66.72 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 82 ของ งบรายจ่ายลงทุนภาครัฐที่ได้รับจัดสรร โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายงบประมาณของ ภาครัฐในปี 2556<sup>19</sup> กับปี 2557 ทั้งในภาพรวม งบรายจ่ายประจำ และงบรายจ่ายลงทุน ภายใต้การ ใช้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะเดียวกันของสำนักงบประมาณ พบว่า ผลการเบิกจ่ายภาครัฐในภาพรวมยังคงต่ำกว่าเป้าหมาย และมีการเบิกจ่ายลดลงในทุกประเภท งบประมาณ โดยผลการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐในภาพรวม ลดลงจากร้อยละ 89.90 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 88.55 ในปี 2557 งบรายจ่ายประจำ ลดลงจากร้อยละ 95.62 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 94.63 ในปี 2557 และงบรายจ่ายลงทุน ลดลงจากร้อยละ 68.97 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 66.72 ในปี 2557

<sup>18</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2557.

<sup>19</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2556.

### 3.2.2.3 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด

จากการศึกษาผลการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด 2 หน่วยงานในปีงบประมาณ 2557<sup>20</sup> เพื่อประกอบการพิจารณาว่ามาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณได้มีส่วนช่วยเพิ่มผลการเบิกจ่ายหรือไม่ประการใดปรากฏผลการศึกษาดังนี้

1) กระทรวงแรงงาน เป็นส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2557 สูงที่สุด โดยสามารถเบิกจ่ายได้ 29,579.34 ล้านบาท จากงบประมาณที่ได้รับจำนวน 30,353.23 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 97.45 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาโครงสร้างงบประมาณโดยละเอียดของกระทรวงแรงงาน พบข้อมูลที่สอดคล้องกับผลการเบิกจ่ายในปีงบประมาณ 2556 คือ หน่วยงานที่มีวงเงินงบประมาณสูงสุดและมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดคือ สำนักงานประกันสังคม โดยมีวงเงินงบประมาณ 24,898.61 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 82.02 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงแรงงาน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ 24,777.50 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 99.51 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยงบประมาณที่เบิกจ่ายไปส่วนใหญ่ได้แก่ งบเงินอุดหนุน รายการเงินอุดหนุนสำหรับผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลจากระบบประกันสังคม และรายการเงินอุดหนุนสำหรับลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม รวมทั้งสิ้น 23,939.34 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 96.14 ของวงเงินงบประมาณของสำนักงานฯ ซึ่งต้องเบิกจ่ายตามพันธกรณี ส่วนงบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงแรงงานเบิกจ่ายได้ร้อยละ 31.77 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 82

2) กระทรวงการคลัง เป็นส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2557 สูงสุดเป็นลำดับสองรองจากกระทรวงแรงงาน โดยสามารถเบิกจ่ายได้ 222,073.53 ล้านบาท จากงบประมาณที่ได้รับจำนวน 229,043.99 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 96.96 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาโครงสร้างงบประมาณโดยละเอียดของกระทรวงการคลังพบว่าหน่วยงานที่มีวงเงินงบประมาณสูงสุดและมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดคือ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีวงเงินงบประมาณสูงถึง 162,480.08 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 70.93 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงการคลัง ซึ่งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ 162,433.75 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 99.97 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยงบประมาณที่เบิกจ่ายไปส่วนใหญ่ได้แก่ งบรายจ่ายอื่น รายการการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาล อาทิ การชำระคืนต้นเงินกู้ การชำระค่าธรรมเนียมจัดการและค่าผูกพันเงินกู้ รวมทั้งการชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ รวมทั้งสิ้น 162,332.05 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 99.90 ของวงเงินงบประมาณของสำนักงานฯ ซึ่งต้องเบิกจ่ายตามพันธกรณี ส่วนงบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงการคลังเบิกจ่ายได้ร้อยละ 17.60 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 82

ผลการศึกษาผลการเบิกจ่ายของสองกระทรวงซึ่งมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดในปีงบประมาณ 2557 ยังคงสะท้อนข้อเท็จจริงตามที่เคยปรากฏในปีงบประมาณ

<sup>20</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2557.

2556 คือหน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดและเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ยังคงเป็นกระทรวงแรงงานและการตรวจการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณในรายการที่จำเป็นต้องเบิกจ่ายตามพันธกรณี โดยจากการสัมภาษณ์สอบถามผู้บริหารส่วนราชการทั้งสองหน่วยงาน<sup>21</sup> พบข้อมูลเช่นเดียวกับในปีงบประมาณ 2556 คือ มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ มิได้มีผลประการใดต่อการทำให้หน่วยงานสามารถเบิกจ่ายได้เกินเป้าหมายในทั้งสองปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณเกือบทั้งหมดเป็นการเบิกจ่ายในรายการที่ต้องดำเนินการตามปกติของหน่วยงาน ในขณะที่การเบิกจ่ายบรายจ่ายลงทุนของทั้งกระทรวงแรงงานและกระทรวงการคลัง ปรากฏว่ามีผลที่ต่ำคือร้อยละ 31.77 และ 17.60 ตามลำดับ

### ตารางที่ 3 เปรียบเทียบส่วนราชการที่เบิกจ่ายงบประมาณสูงสุด ปี 2557

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร	ผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นปีงบประมาณ	ร้อยละการเบิกจ่าย
กระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม - สัดส่วนงบประมาณร้อยละ 82.02)	30,353.23 (24,898.61)	29,579.34 (24,777.50)	97.45 (96.14)
กระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ - สัดส่วนงบประมาณร้อยละ 70.93)	229,043.99 (162,480.08)	222,073.53 (162,433.75)	96.96 (99.90)

ที่มา: กรมบัญชีกลาง, ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2556

#### 3.2.2.4 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณ

จากการศึกษาผลการเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก และเป็นผู้กำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ และได้นำเสนอต่อผู้บริหารประเทศให้พิจารณากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ พบว่า ในปีงบประมาณ 2557 ปรากฏผลคล้ายคลึงกับในปีงบประมาณ 2556 คือ สำนักงบประมาณสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทั้งสิ้น 474.90 ล้านบาท จากวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจำนวน 763.82 ล้านบาท หรือสามารถเบิกจ่ายได้ร้อยละ 62.17 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติที่ร้อยละ 95 โดยในส่วนของงบรายจ่ายลงทุน สำนักงบประมาณเบิกจ่ายได้ 2.55 ล้านบาท จากวงเงินที่ได้รับจัดสรรจำนวน 198.78 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ

<sup>21</sup> พูนทรัพย์ ศรีไพบูลย์, ผู้อำนวยการกลุ่มการเงิน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2558; ทิวพร ผาสุก, นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารการรับจ่ายเงินภาครัฐ กระทรวงการคลัง, สัมภาษณ์, 17 มิถุนายน 2558

1.28 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติที่ร้อยละ 82 โดยสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวม เรียงลำดับผลการเบิกจ่ายจากน้อยไปมาก อยู่ในลำดับที่ 21 จากทั้งหมด 291 หน่วยงานทั่วประเทศที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ<sup>22</sup>

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณในปี 2556<sup>23</sup> กับ ปี 2557 พบว่า ผลการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมลดลงจาก 487.48 ล้านบาท หรือประมาณ ร้อยละ 78.57 ในปี 2556 เป็น 474.90 ล้านบาท หรือประมาณ ร้อยละ 62.17 ในปี 2557 โดยเฉพาะงบรายจ่ายลงทุนเบิกจ่ายได้ลดลงจากร้อยละ 2.27 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 1.28 ในปี 2557

#### ตารางที่ 4 เปรียบเทียบงบประมาณของส่วนราชการ ปี 2557 ที่ศึกษา

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร	ผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นปีงบประมาณ	ร้อยละการเบิกจ่าย
1. กระทรวงแรงงาน	30,353.23	29,579.34	97.45
งบรายจ่ายประจำ	29,880.86	29,429.29	98.49
งบรายจ่ายลงทุน	472.36	150.05	31.77
2. กระทรวงการคลัง	229,043.99	222,073.53	96.96
งบรายจ่ายประจำ	222,023.47	220,837.79	99.47
งบรายจ่ายลงทุน	7,020.53	1,235.73	17.60
3. กระทรวงการต่างประเทศ	8,624.01	7,263.95	84.23
งบรายจ่ายประจำ	7,499.16	7,187.41	95.84
งบรายจ่ายลงทุน	1,124.84	76.54	6.80
4. สำนักงบประมาณ	763.82	474.90	62.17
งบรายจ่ายประจำ	565.04	472.35	83.59
งบรายจ่ายลงทุน	198.78	2.55	1.28
5. ภาพรวมทุกส่วนราชการ	1,849,899.51	1,638,086.73	88.55
งบรายจ่ายประจำ	1,447,071.46	1,369,328.43	94.63
งบรายจ่ายลงทุน	402,828.05	268,758.30	66.72

ที่มา: กรมบัญชีกลาง, ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2556

<sup>22</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2557.

<sup>23</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2556.

### 3.2.3 ในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณในปี 2557 เท่ากับ 7,263.95 ล้านบาท จากงบประมาณที่ได้รับ 8,624.01 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 84.23 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่ร้อยละ 95 อย่างไรก็ตาม กระทรวงฯ สามารถเบิกจ่ายงบรายจ่ายประจำได้ 7,187.41 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 95.84 ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่ร้อยละ 95 เพียงเล็กน้อย ส่วนงบรายจ่ายลงทุนสามารถเบิกจ่ายไปได้เพียง 76.54 ล้านบาท จากงบรายจ่ายลงทุนที่ได้รับจัดสรรจำนวน 1,124.84 ล้านบาท หรือเพียงประมาณร้อยละ 6.80 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายการเบิกจ่ายงบลงทุนซึ่งกำหนดไว้ที่ร้อยละ 82 ทั้งนี้ มีสาเหตุหลักเนื่องจากกระทรวงฯ ไม่สามารถจัดซื้ออาคารที่ทำการคณะผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก วงเงินงบประมาณ 996 ล้านบาทได้ทันภายในปีงบประมาณ และต้องเสนอขอขยายการกันเงินไว้เบิกเหลือมปีกับกรมบัญชีกลาง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายของกระทรวงการต่างประเทศในปีงบประมาณ 2556<sup>24</sup> และปีงบประมาณ 2557<sup>25</sup> ปรากฏว่า ยังคงมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณต่ำกว่าเป้าหมายในทั้งสองปีงบประมาณ โดยมีการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวม ลดลงจากร้อยละ 89.88 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 84.23 ในปี 2557 ส่วนงบรายจ่ายประจำสามารถเบิกจ่ายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 95.22 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 95.84 ในปี 2557 ในขณะที่งบรายจ่ายลงทุน เบิกจ่ายลดลงจากร้อยละ 20.81 ในปี 2556 เหลือเพียงร้อยละ 6.80 ในปี 2557 เนื่องจากไม่สามารถจัดซื้ออาคารที่ทำการคณะผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติ วงเงิน 996 ล้านบาทได้ทันภายในปีงบประมาณ และต้องขอกันเงินไว้เบิกเหลือมปีกรณีไม่มีหนี้ผูกพันต่อไป<sup>26</sup>

#### ตารางที่ 5 เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายของกระทรวงการต่างประเทศ ปี 2556-2557

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบรายจ่ายประจำ	งบรายจ่ายลงทุน	รวมผลการเบิกจ่าย
2556 (สัดส่วนร้อยละการเบิกจ่ายต่อบทที่ได้รับ)	6,961.12 (95.22)	117.62 (20.81)	7,078.74 (89.88)
2557 (สัดส่วนร้อยละการเบิกจ่ายต่อบทที่ได้รับ)	7,187.41 (95.84)	76.54 (6.80)	7,263.95 (84.23)

ที่มา: กรมบัญชีกลาง, ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2556 และ 2557

<sup>24</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2556.

<sup>25</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2557.

<sup>26</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณ รายการงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ, 30 กันยายน 2557.

### 3.3 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณและผลการเบิกจ่ายภาครัฐ ปี 2558

3.3.1 เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้สั่งการให้สำนักงานงบประมาณเร่งรัดการใช้จ่ายของทุกส่วนราชการ และเตรียมการให้สามารถเริ่มเบิกจ่ายงบประมาณปี 2558 ได้ตั้งแต่ภายในไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2558 โดยในปีงบประมาณ 2558 โดยสำนักงานงบประมาณได้กำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้นจากเป้าหมายการเบิกจ่ายในปี 2557 โดยได้กำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายของงบรายจ่ายลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 87 และในภาพรวมไม่น้อยกว่าร้อยละ 96<sup>27</sup> ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สูงกว่าในปี 2557 ที่กำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายของงบรายจ่ายลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 82 และในภาพรวมไม่น้อยกว่าร้อยละ 95

3.3.2 ต่อมา เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เห็นชอบมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558 และให้ทุกส่วนราชการดำเนินการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายเงินฯ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้<sup>28</sup> สรุปดังนี้

3.3.2.1 ทุกส่วนราชการต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558

3.3.2.2 การจัดทำแผนปฏิบัติงานฯ มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

1) งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ที่เบิกจ่ายในลักษณะรายจ่ายประจำ ให้จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมาย การเบิกจ่ายรายไตรมาส โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายการประชุม ฝึกอบรมและสัมมนา (งบดำเนินงาน ค่าใช้สอย) ในไตรมาสที่ 1 ให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

2) งบรายจ่ายลงทุนที่มีวงเงินต่ำกว่า 500 ล้านบาท ต้องก่อนนี้ผูกพันให้แล้วเสร็จภายในไตรมาสที่ 1 ส่วนงบรายจ่ายลงทุนวงเงินเกิน 500 ล้านบาท ให้ก่อนนี้ผูกพันให้แล้วเสร็จภายในไตรมาสที่ 2

3) ให้ส่วนราชการโอนจัดสรรงบประมาณที่ดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัดไปยังสำนักเบิกส่วนภูมิภาคภายใน 7 วันนับตั้งแต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

4) ให้ส่วนราชการรายงานผลการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามตัวชี้วัดผลผลิต และตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยจัดส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ภาครัฐเป็น รายเดือนและรายไตรมาส

5) การปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ หากส่งผลกระทบต่อการดำเนินตามนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ให้เสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณา ก่อน แล้วจึงขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณให้

<sup>27</sup> สำนักงานงบประมาณ, หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0710/21391 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558, 29 สิงหาคม 2557.

<sup>28</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว 83 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558, 5 กันยายน 2558

พิจารณาเห็นชอบ ทั้งนี้ การปรับปรุงแผนฯ และการขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ต้องขอทำ ความตกลงกับสำนักงบประมาณ ต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในไตรมาสที่ 2

3.3.3 สำนักงบประมาณได้เสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ เพิ่มเติม โดยผ่านเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558<sup>29</sup> สรุปดังนี้

3.3.3.1 ให้ทุกส่วนราชการเร่งรัดจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างให้แล้วเสร็จ และพร้อม ที่จะก่อนนี้ผู้กักเงินงบประมาณได้ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2558 เพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้ เป็นไปตามเป้าหมาย

3.3.3.2 กรณีส่วนราชการไม่สามารถเริ่มดำเนินการหรือก่อนนี้ผู้กักเงินได้ หรือได้ ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ขอให้ส่วนราชการพิจารณาทบทวนความจำเป็นของการดำเนิน โครงการต่างๆ และหากมีงบเหลือจ่าย หรือคาดว่าจะไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันภายในวันที่ 30 กันยายน 2558 ให้พิจารณาปรับแผนและขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ต้องให้ความเห็นชอบภายในวันที่ 30 เมษายน 2558 แล้วจึงจะสามารถปรับแผนและโอน เปลี่ยนแปลงงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ต่อไป อนึ่ง การขอ โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณต้องเป็นไปตามหลักการของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558 ดังนี้

- 1) เป็นโครงการที่สอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ นโยบายรัฐบาล 11 ด้าน ยุทธศาสตร์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 9 ด้าน นโยบาย ความมั่นคง ซึ่งรวมถึงนโยบายสำคัญเร่งด่วนที่จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาของรัฐบาล 11 เรื่อง
- 2) เป็นโครงการที่บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนกรณีเร่งด่วน
- 3) เป็นโครงการที่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจน
- 4) เป็นการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหของหน่วยงาน ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น รวมถึงการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อสมทบในรายการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ไม่เพียงพอ และโครงการ/รายการผูกพันที่ดำเนินการได้เร็วกว่าแผน
- 5) เพื่อเป็นการชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภคหรือชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง ตามสัญญาแบบปรับราคาได้ หรือที่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย
- 6) เป็นรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากไม่ดำเนินการจะเกิดความ เสียหายต่อทางราชการ รวมถึงรายการสำรวจออกแบบ เพื่อให้มีความพร้อมในการเสนอตั้ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

ทั้งนี้ การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณดังกล่าว ไม่ควรโอนไปเป็น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ยกเว้นกรณีการเดินทางไปปฏิบัติภารกิจตาม สนธิสัญญาหรือที่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย และไม่ควรถอนงบประมาณไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อ ยานพาหนะ ค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรที่จะก่อให้เกิดภาระงบประมาณระยะยาวในอนาคต ซึ่ง จะต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อน

<sup>29</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ ว 46 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558 เพิ่มเติม, 20 กุมภาพันธ์ 2558.



3.3.3.3 ให้ส่วนราชการไปดำเนินการในโครงการ/รายการที่มีความพร้อมและสามารถเริ่มดำเนินการหรือก่อนนี้ผู้กักกันได้ภายในวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 และเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 กันยายน 2558 ต่อไป

3.3.3.4 ให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดดำเนินการกำกับดูแลหน่วยงานให้ดำเนินการตามแผนและกรอบเวลาที่กำหนด โดยให้นำผลการดำเนินการไปใช้ประกอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหัวหน้าส่วนราชการ ตั้งแต่ระดับอธิบดีขึ้นไป

3.3.4 ต่อมา สำนักงบประมาณได้เสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณโดยผ่านเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2558<sup>30</sup> พร้อมเชิญผู้แทนทุกส่วนราชการเข้าร่วมประชุมกับผู้บริหารสำนักงบประมาณเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558 เพื่อชี้แจงแนวทางการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ หลังจากนั้น กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้เชิญผู้แทนทุกส่วนราชการเข้าร่วมการประชุมอีกครั้ง เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2558 เพื่อซักซ้อมความเข้าใจและติดตามความคืบหน้าของงบรายจ่ายลงทุน ประจำปีงบประมาณ 2558 และการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2558 สรุปดังนี้

3.3.4.1 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเร่งรัดการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

3.3.4.2 ให้ส่วนราชการรวบรวมโครงการ/รายการที่ไม่สามารถเริ่มดำเนินการหรือก่อนนี้ได้ภายในเดือนพฤษภาคม 2558 นำเสนอรัฐมนตรีพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการต่อหรือปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไปดำเนินโครงการ/รายการอื่นที่มีความพร้อมภายในเดือนมิถุนายน 2558 และเสนอต่อคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณภาครัฐ (คตร.) เพื่อรวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณกำหนดให้ทุกส่วนราชการรวบรวมโครงการ/รายการที่ยืนยันการดำเนินการต่อหรือปรับแผนและเงินเหลือจ่ายที่ได้ความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้ว แต่ยังไม่สามารถลงนามในสัญญาหรือเริ่มดำเนินการได้ทันภายในวันที่ 31 พฤษภาคม 2558 ส่งสำนักงบประมาณภายในวันที่ 11 มิถุนายน 2558 เพื่อสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางจะได้รวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในวันอังคารที่ 16 มิถุนายน 2558

3.3.4.3 กรณีดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้วและมีงบประมาณเหลือจ่ายให้ส่วนราชการเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นชอบการใช้งบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าว พร้อมขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โดยเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วให้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 หรือที่แก้ไขเพิ่มเติม และรายงานให้สำนักงบประมาณต่อไป

3.3.4.4 การดำเนินการต่อในโครงการ/รายการเดิม และการปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการใช้งบประมาณเหลือจ่าย โดยการขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ จะต้องพร้อมที่จะดำเนินการและสามารถก่อนนี้ผู้กักกันได้ภายในวันที่ 31

<sup>30</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 137 เรื่องรายงานสถานการณ์ภาพรวมด้านงบประมาณ ปีงบประมาณ 2558, 3 มิถุนายน 2558.

กรกฎาคม 2558 และการปรับแผนและการใช้งบประมาณเหลือจ่ายจะต้องดำเนินการหลักการของมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558

3.3.5 ต่อมา เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงบประมาณเสนอ<sup>31</sup> ดังนี้

3.3.5.1 กรณีโครงการ/รายการซึ่งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการให้ความเห็นชอบแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558 และได้เริ่มดำเนินงาน หรือดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนประกาศเชิญชวน แต่ยังไม่สามารถก่อกำหนดผู้กักกันได้ในเดือนพฤษภาคม 2558 สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ให้หน่วยงานดำเนินโครงการ/รายการต่อไปได้ โดยไม่ต้องเสนอรัฐมนตรีที่รับผิดชอบและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการพิจารณาใหม่อีกครั้ง และเร่งรัดให้ดำเนินงานหรือก่อกำหนดผู้กักกันให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2558

3.3.5.2 กรณีโครงการ/รายการอื่นๆ ที่ยังไม่ได้เสนอรัฐมนตรีที่รับผิดชอบและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการพิจารณา ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2558 อย่างเคร่งครัดต่อไป ในส่วนงบรายจ่ายลงทุน กระทรวงการต่างประเทศได้นำส่งโครงการ/รายการซึ่งรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว แต่ไม่สามารถก่อกำหนดผู้กักกันได้ในเดือนพฤษภาคม 2558 ให้คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.)<sup>32</sup> พิจารณารวบรวมเสนอรัฐมนตรีต่อไปใน 2 กรณีดังนี้

1) กรณียืนยันดำเนินการต่อ ได้แก่ งบรายจ่ายลงทุน จำนวน 16 รายการ วงเงิน 510.57 ล้านบาท โดยเป็นรายการงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ (โครงการจัดซื้อที่ดินสิ่งก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซม) จำนวน 10 โครงการ วงเงิน 509.83 ล้านบาท และรายการจัดซื้อครุภัณฑ์ในประเทศ 6 รายการ วงเงิน 0.74 ล้านบาท

2) กรณีขอปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ได้แก่ งบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ จำนวน 1 รายการ วงเงิน 42.49 ล้านบาท

จากข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า งบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงการต่างประเทศ ที่ยังไม่สามารถก่อกำหนดผู้กักกันและเบิกจ่ายได้ จนสิ้นไตรมาสที่ 3 มีวงเงินประมาณ 553.06 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 61 ของงบรายจ่ายลงทุนที่ยังไม่สามารถเบิกจ่ายได้ โดยส่วนใหญ่เป็นงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ<sup>33</sup>

3.3.6 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐ และของกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อสิ้นไตรมาสที่ 3 ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2558 จากข้อมูลระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS)<sup>34</sup> พบว่า มีผลการเบิกจ่ายของภาครัฐในภาพรวมทั้งสิ้น 1,340,407.94 ล้าน

<sup>31</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 163 เรื่องรายงานสถานภาพ ภาพรวมด้านงบประมาณ ปีงบประมาณ 2558, 18 มิถุนายน 2558.

<sup>32</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ กต 0207/7424 เรื่อง รายงานสถานภาพ ภาพรวมด้านงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2558, 19 มิถุนายน 2558

<sup>33</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณ รายการงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ, 30 มิถุนายน 2558

<sup>34</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 มิถุนายน 2558

บาท หรือประมาณร้อยละ 72.49 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของมาตรการฯ ที่ระบุเป้าหมายไว้ที่ร้อยละ 76 ทั้งนี้ ผลการเบิกจ่ายงบรายจ่ายประจำในภาพรวมคือ 1,164,925.01 ล้านบาท หรือร้อยละ 75.73 ซึ่งค่อนข้างจะใกล้เคียงกับเป้าหมายที่ร้อยละ 76 ในขณะที่งบรายจ่ายลงทุนในภาพรวม เบิกจ่ายได้ 175,482.93 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 56.46 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายการเบิกจ่ายลงทุนเมื่อสิ้นไตรมาสที่ 3 ซึ่งกำหนดไว้ที่ร้อยละ 74

3.3.6.1 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุดจากการศึกษาผลการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงฯ ที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 จำนวน 3 กระทรวงแรก<sup>35</sup> ปรากฏผลดังนี้

1) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นกระทรวงที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด คือเบิกจ่ายได้ 8,204.26 ล้านบาท จากวงเงินงบประมาณที่ได้รับ 8,896.50 ล้านบาท หรือร้อยละ 92.22 อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาโครงสร้างงบประมาณของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ พบว่ามีสัดส่วนเงินอุดหนุนประมาณ 7,819 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 87 ของงบประมาณทั้งกระทรวงฯ โดยองค์การมหาชนจำนวน 6 แห่งที่ได้รับงบเงินอุดหนุนภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้แก่ ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน และสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ ได้เบิกจ่ายงบเงินอุดหนุนไปแล้วทั้งหมด วงเงินรวม 2,293.88 ล้านบาท หรือร้อยละ 100 รวมทั้งหน่วยงานในกำกับของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ซึ่งได้รับงบเงินอุดหนุนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จำนวน 2,952.69 ล้านบาท สามารถเบิกจ่ายได้ทั้งหมด หรือร้อยละ 100 รวมทั้งงบเงินอุดหนุนภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง วงเงิน 2,149.45 ล้านบาท ดังนั้น การเบิกจ่ายงบเงินอุดหนุนของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ทั้งสิ้นประมาณ 7,396 ล้านบาทที่เบิกจ่ายไปแล้ว หรือประมาณร้อยละ 83 ของงบประมาณทั้งหมด จึงส่งผลให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ มีผลการเบิกจ่ายที่สูงมาก

2) กระทรวงแรงงาน เป็นส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2558 ณ สิ้นไตรมาส 3 สูงเป็นลำดับ 2 รองจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ โดยสามารถเบิกจ่ายได้ 30,154.75 ล้านบาท จากงบประมาณที่ได้รับจำนวน 33,683.33 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 89.64 ทั้งนี้ จากการศึกษาโครงสร้างงบประมาณของกระทรวงแรงงาน พบข้อมูลที่สอดคล้องกับผลการเบิกจ่ายในปีงบประมาณ 2556 และ 2557 คือ หน่วยงานที่มีวงเงินงบประมาณสูงสุดและมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดคือ สำนักงานประกันสังคม โดยมีวงเงินงบประมาณ 27,992.46 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 83.10 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงแรงงาน ซึ่งสำนักงานประกันสังคม สามารถเบิกจ่ายงบประมาณ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ได้ 26,231.29 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 93.71 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยงบประมาณที่เบิกจ่ายไปส่วนใหญ่ได้แก่ งบเงินอุดหนุน รายการเงินอุดหนุนสำหรับผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลจากระบบประกันสังคม และรายการเงินอุดหนุนสำหรับผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม ซึ่งต้องเบิกจ่ายตามพันธกรณี

<sup>35</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

3) กระทรวงการคลัง เป็นส่วนราชการที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณในปีงบประมาณ 2558 ณ สิ้นไตรมาส 3 สูงเป็นลำดับ 3 จากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และกระทรวงแรงงาน ตามลำดับ โดยสามารถเบิกจ่ายได้ 152,793.32 ล้านบาท จากงบประมาณที่ได้รับจำนวน 185,852.22 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 82.21 โดยพบว่า หน่วยงานที่มีวงเงินงบประมาณสูงสุด และมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดคือ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีวงเงินงบประมาณสูงถึง 161,751.05 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 85.64 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงการคลัง ซึ่งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะสามารถเบิกจ่ายงบประมาณ ณ สิ้นไตรมาส 3 ได้ 135,836.71 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 83.98 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยงบประมาณที่เบิกจ่ายไปส่วนใหญ่ ได้แก่ งบรายจ่ายอื่น รายการการบริหารการชำระหนี้ของรัฐบาล อาทิ การชำระคืนต้นเงินกู้ การชำระค่าธรรมเนียมจัดการและค่าผูกพันเงินกู้ รวมทั้งการชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งต้องเบิกจ่ายตามพันธกรณี

ผลการศึกษาผลการเบิกจ่ายของทั้ง 3 กระทรวงซึ่งมีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดในปีงบประมาณ 2558<sup>36</sup> ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 สอดคล้องกับผลการศึกษาในปีงบประมาณ 2556<sup>37</sup> และปีงบประมาณ 2557<sup>38</sup> คือ หน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุดในลำดับต้นๆ และเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ได้แก่ หน่วยงานที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณในรายการที่ต้องเบิกจ่ายตามพันธกรณี ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ มิได้มีผลทำให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถเบิกจ่ายได้เกินเป้าหมายในทั้งสามปีงบประมาณที่ผ่านมา เนื่องจากงบประมาณเกือบทั้งหมดที่สามารถเบิกจ่ายได้เต็มจำนวน หรือเกินเป้าหมายนั้น ล้วนเป็นการเบิกจ่ายในรายการที่ต้องดำเนินการตามภารกิจตามปกติของหน่วยงาน

#### ตารางที่ 6 เปรียบเทียบส่วนราชการที่เบิกจ่ายงบประมาณสูงสุด ปี 2558

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร	ผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3	ร้อยละการเบิกจ่าย
กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ (องค์การมหาชน/หน่วยงานในกำกับ - สัดส่วนงบประมาณร้อยละ 87.00)	8,896.50 (7,819.00)	8,204.26 (7,396.00)	92.60 (83.00)
กระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม - สัดส่วนงบประมาณร้อยละ 83.10)	33,683.33 (27,992.46)	30,154.75 (26,231.29)	89.64 (93.71)

<sup>36</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

<sup>37</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

<sup>38</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

หน่วยงาน ที่มีผลการเบิกจ่ายสูงสุด	งบประมาณ ที่ได้รับจัดสรร	ผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3	ร้อยละ การเบิกจ่าย
กระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ - สัดส่วนงบประมาณร้อยละ 85.64)	185,852.22 (161,751.05)	152,793.32 (135836.71)	82.21 (83.98)

ที่มา: กรมบัญชีกลาง, ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS)  
ปีงบประมาณ 2558 ณ สิ้นไตรมาสที่ 3

### 3.3.6.2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณ

จากการติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่เป็นผู้กำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณและนำเสนอต่อผู้บริหารประเทศให้พิจารณากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณต่อเนื่องเป็นปีที่ 3 แล้วพบว่า ในปีงบประมาณ 2558 ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 สำนักงบประมาณสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทั้งสิ้น 387.39 ล้านบาท จากวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจำนวน 795.46 ล้านบาท หรือสามารถเบิกจ่ายได้ร้อยละ 48.70 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดให้ทุกส่วนราชการ ดำเนินการที่ร้อยละ 76 สำหรับสิ้นไตรมาสที่ 3 โดยในส่วนของงบรายจ่ายลงทุน สำนักงบประมาณเบิกจ่ายได้ 4.81 ล้านบาท จากวงเงินที่ได้รับจัดสรรจำนวน 209.23 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 2.30 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดสำหรับทุกส่วนราชการให้ดำเนินการที่ร้อยละ 74 โดยสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่มีผลการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวม ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 เรียงลำดับผลการเบิกจ่ายจากน้อยไปมาก อยู่ในลำดับที่ 24 จากทั้งหมด 292 หน่วยงานทั่วประเทศที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ<sup>39</sup>

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบงบประมาณของส่วนราชการ ปี 2558 ที่ศึกษา

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	งบประมาณ ที่ได้รับจัดสรร	ผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3	ร้อยละ การเบิกจ่าย
<b>1. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ</b>	8,896.50	8,204.26	92.22
งบรายจ่ายประจำ	7,768.03	7,280.52	93.72
งบรายจ่ายลงทุน	1,128.48	923.74	81.86
<b>2. กระทรวงแรงงาน</b>	33,638.33	30,154.75	89.64
งบรายจ่ายประจำ	33,267.19	29,920.06	89.94
งบรายจ่ายลงทุน	371.14	234.69	63.23
<b>3. กระทรวงการคลัง</b>	185,852.22	152,793.32	82.21
งบรายจ่ายประจำ	182,500.67	151,191.59	82.84
งบรายจ่ายลงทุน	3,351.55	1,601.72	47.79

<sup>39</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

หน่วยงาน	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร	ผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3	ร้อยละการเบิกจ่าย
<b>4. กระทรวงการต่างประเทศ</b>	8,567.41	6,294.06	73.47
งบรายจ่ายประจำ	7,663.28	6,100.11	79.60
งบรายจ่ายลงทุน	904.13	193.95	21.45
<b>5. สำนักงบประมาณ</b>	795.46	387.39	48.70
งบรายจ่ายประจำ	586.23	382.59	65.26
งบรายจ่ายลงทุน	209.23	4.81	2.30
<b>6. ภาพรวมทุกส่วนราชการ</b>	1,849,070.62	1,340,407.94	72.49
งบรายจ่ายประจำ	1,538,263.47	1,164,925.01	75.73
งบรายจ่ายลงทุน	310,807.15	175,482.93	56.46

ที่มา: กรมบัญชีกลาง, ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS)

ปีงบประมาณ 2558 ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 (วันที่ 30 มิถุนายน 2558)

3.3.6.3 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อสิ้นสุดไตรมาสที่ 3 ประจำปีงบประมาณ 2558 เท่ากับ 6,294.06 ล้านบาท จากงบประมาณที่ได้รับจำนวน 8,567.41 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 73.47 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 76 ใดๆก็ดี กระทรวงฯ สามารถเบิกจ่ายงบรายจ่ายประจำได้ 6,100.11 ล้านบาท หรือเท่ากับ ร้อยละ 79.60 ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 76 ส่วนงบรายจ่ายลงทุนเบิกจ่ายไปได้เพียง 193.95 ล้านบาท จากงบรายจ่ายลงทุนที่ได้รับจัดสรรจำนวน 904.13 ล้านบาท หรือประมาณ ร้อยละ 21.45 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายการเบิกจ่ายงบลงทุนที่กำหนดไว้ร้อยละ 74<sup>40</sup>

ทั้งนี้ สาเหตุหลักคือกระทรวงฯ ยังไม่สามารถก่องหนนี้ผูกพันงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศหลายรายการ อาทิ ค่าจัดซื้อทำเนียบเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮลซิงกิ วงเงิน 184 ล้านบาท ค่าปรับปรุงซ่อมแซมทำเนียบเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส วงเงิน 100 ล้านบาท ค่าออกแบบก่อสร้างที่ทำการคณะผู้แทนถาวร ณ กรุงจาการ์ตา วงเงิน 10 ล้านบาท ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองปีนัง วงเงิน 31.16 ล้านบาท และค่าปรับปรุงอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ วงเงิน 42.49 ล้านบาท เป็นต้น<sup>41</sup> ทั้งนี้ กระทรวงฯ กำลังอยู่ระหว่างเรียนเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติผ่อนผันขยายเวลาก่อนหนึ่งงบรายจ่ายลงทุนสำหรับรายการดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศในปีงบประมาณ 2556<sup>42</sup> ปีงบประมาณ 2557<sup>43</sup> และถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี

<sup>40</sup> กรมบัญชีกลาง, เรื่องเดียวกัน.

<sup>41</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณ รายการงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ, 30 มิถุนายน 2558.

<sup>42</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2556.

งบประมาณ 2558<sup>44</sup> คาดว่าผลการเบิกจ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2558 กระทรวงการต่างประเทศก็อาจยังไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากงบรายจ่ายลงทุนที่คาดว่าจะมีผลการเบิกจ่ายต่ำกว่าร้อยละ 60 แม้มีความเป็นไปได้ที่กระทรวงการต่างประเทศอาจสามารถเบิกจ่ายงบรายจ่ายประจำได้ตามเป้าหมาย ซึ่งกำหนดไว้ที่ร้อยละ 96

#### ตารางที่ 8 เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายของกระทรวงการต่างประเทศ ปี 2556-2558

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบรายจ่ายประจำ	งบรายจ่ายลงทุน	รวมผลการเบิกจ่าย
2556 (สัดส่วนร้อยละการเบิกจ่าย ต่องบที่ได้รับ)	6,961.12 (95.22)	117.62 (20.81)	7,078.74 (89.88)
2557 (สัดส่วนร้อยละการเบิกจ่าย ต่องบที่ได้รับ)	7,187.41 (95.84)	76.54 (6.80)	7,263.95 (84.23)
2558 (สิ้นไตรมาส 3) (สัดส่วนร้อยละการเบิกจ่าย ต่องบที่ได้รับ)	6,100.11 (79.60)	193.95 (21.45)	6,294.06 (73.47)

ที่มา: กรมบัญชีกลาง, ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ปีงบประมาณ 2556 ปีงบประมาณ 2557 และปีงบประมาณ 2558 ณ สิ้นไตรมาสที่ 3

### 3.4 การบริหารงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ ภายใต้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2556-2558

#### 3.4.1 โครงสร้างการบริหารงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ

1) กระทรวงการต่างประเทศได้รวมงบประมาณของทุกกรมและสำนัก รวมทั้งของสถานทูตสถานกงสุลไทยทั่วโลกไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงเป็น 1 หน่วยงบประมาณเท่านั้น ในขณะที่ส่วนราชการอื่นๆ จะแยกกระบวนการจัดทำคำของบประมาณและการบริหารงบประมาณไว้ตามกรมหรือ 1 กรมเท่ากับ 1 หน่วยงบประมาณ โดยเริ่มจากกระบวนการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี การติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณ และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งในอดีตกระทรวงการต่างประเทศเคยดำเนินการแยกหน่วยงบประมาณไว้ตามกรมต่างๆ แต่ประสบปัญหาในการดำเนินการเนื่องจากบุคลากรด้านการเงินการคลังมีไม่เพียงพอ และในที่สุดจึงมีความจำเป็นต้องรวมศูนย์การบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งหมดกลับมาไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงอีกครั้งหนึ่ง โดยมีสำนักบริหารการคลังเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการบริหารและติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของทั้งกระทรวงฯ

<sup>43</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 กันยายน 2557.

<sup>44</sup> กรมบัญชีกลาง, ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์, 30 มิถุนายน 2558.

การที่กระทรวงการต่างประเทศรวมศูนย์งบประมาณไว้เพียงหน่วยงานเดียวที่สำนักงานปลัดกระทรวง มีข้อดีคือ ทำให้กระบวนการจัดทำคำขอของงบประมาณมีความกระชับ และการชี้แจงต่อคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความคล่องตัวและไม่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลานานในการชี้แจง ในขณะที่การบริหารจัดการงบประมาณของกระทรวงฯ ในภาพรวมภายหลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณประกาศใช้แล้ว เป็นเรื่องภายในของกระทรวงฯ ที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณไปตามกรมและสำนักต่างๆ รวมทั้งการจัดส่งงบประมาณให้สถานทูตสถานกงสุลทั่วโลกซึ่งเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงการต่างประเทศดังกล่าวเอื้อให้การบริหารงบประมาณของกระทรวงฯ มีเอกภาพและมีความคล่องตัวในระดับหนึ่ง โดยในทุกๆ ปีงบประมาณ สำนักบริหารการคลังจะเป็นหน่วยงานหลักในการรวบรวมคำขอของงบประมาณ และจัดสรรงบประมาณให้แก่กรมและสำนักต่างๆ รวมทั้งสถานทูตสถานกงสุลทั่วโลก โดยอิงข้อมูลผลการเบิกจ่ายที่ผ่านมา กอปรกับคำขอของงบประมาณที่หน่วยงานเสนอขอไว้ เป็นกรอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ ทุกกรมและสำนัก รวมทั้งทุกสถานทูตสถานกงสุลไทยทั่วโลกจะมีเจ้าหน้าที่การคลังอย่างน้อย 1 คนปฏิบัติหน้าที่ด้านการคลังประจำอยู่ในทุกหน่วยงานดังกล่าวของกระทรวงฯ

2) กระทรวงการต่างประเทศมีโครงสร้างการรวมศูนย์งบประมาณไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวง โดยมีสำนักบริหารการคลังเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีบุคลากรที่เป็นข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ประมาณ 50 คน และเป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบดูแลด้านการบริหารและติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณของทุกกรมและสำนัก รวมทั้งของสถานทูตสถานกงสุลทั่วโลก ดังนั้น ในส่วนของการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณและการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านการบริหารงบประมาณ จึงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้ครอบคลุมทุกหน่วยงานในกระทรวงฯ จำนวนบุคลากรของสำนักบริหารการคลังที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งหมดจึงค่อนข้างไม่เพียงพอต่อภารกิจที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และทวีความซับซ้อนตามภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ อีกทั้งยังต้องดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับเอกสารการรายงานข้อมูลซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดส่งให้สำนักงบประมาณอีกด้วย

3) ในส่วนของงบรายจ่ายลงทุน กระทรวงการต่างประเทศมีสำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบบริหารจัดการงบรายจ่ายลงทุน ได้แก่ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง การจัดซื้อครุภัณฑ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารสถานทูตสถานกงสุลทั่วโลก ซึ่งในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาพบว่า กระทรวงฯ ประสบปัญหาการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย โดยเฉพาะรายการงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ อาทิ งบซื้ออาคารที่ทำการสถานทูตสถานกงสุล รวมทั้งงบเพื่อการสร้างและปรับปรุงซ่อมแซมอาคารสถานทูตสถานกงสุล ตลอดจนงบประมาณสำหรับการซื้อ ซ่อมแซม และสร้างทำเนียบเอกอัครราชทูตและบ้านพักกงสุลใหญ่ ซึ่งไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณและต้องเสนอเรื่องขอคืนเงินไว้เบิกเหลือมปีกรณีไม่มีหนี้ผูกพัน อันเป็นสาเหตุสำคัญให้การเบิกจ่ายงบลงทุนและงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงการต่างประเทศไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่ากระบวนการจัดซื้อ รวมทั้งการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารต่างๆ ในต่างประเทศส่วนใหญ่ประสบปัญหาในการดำเนินการ เนื่องจากต้องเป็นไปตาม



กฎหมายและระเบียบท้องถิ่นในพื้นที่ของแต่ละประเทศ อาทิ แบบแปลนก่อสร้างอาคารต้องได้รับความเห็นชอบจากทางการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องก่อนเริ่มการก่อสร้าง การก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซมอาคารจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาพิจารณาของชุมชนในพื้นที่ก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้าง การเริ่มปรับปรุงซ่อมแซมและก่อสร้างอาคารต้องได้รับการอนุญาตจากทางการท้องถิ่นก่อนดำเนินการ หรือภายหลังการก่อสร้างอาคารเสร็จจะต้องได้รับการอนุญาตการเข้าใช้อาคารจากทางการท้องถิ่นก่อน เป็นต้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวส่วนใหญ่อาจต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมากกว่า 1 ปีงบประมาณ และแม้ว่ามาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณจะกำหนดช่วงระยะเวลาในการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะงบรายจ่ายลงทุน เป็นรายไตรมาส แต่การดำเนินการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนของกระทรวงฯ โดยเฉพาะในต่างประเทศแทบไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการฯ เพราะติดขัดกระบวนการที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศข้างต้น

### 3.4.2 การบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ

1) กระทรวงฯ ได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 โดยกระทรวงฯ ได้จัดตั้งคณะกรรมการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีรองปลัดกระทรวงผู้รับผิดชอบภารกิจด้านการบริหารเป็นประธานคณะกรรมการฯ และมีเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงผู้ดูแลภารกิจของสำนักบริหารการคลังเป็นรองประธานคณะกรรมการฯ และมีผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ พร้อมรองอธิบดีทุกกรมและผู้อำนวยการทุกสำนักในกระทรวงฯ ร่วมเป็นคณะกรรมการฯ โดยคณะกรรมการได้จัดการประชุมอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง เพื่อติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของทุกกรมและสำนัก พร้อมร่วมพิจารณาในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการฯ ได้หยิบยกประเด็นการดำเนินการมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ขึ้นหารือในทุกการประชุมเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณกับผู้แทนของทุกกรมและสำนักที่เข้าร่วมการประชุม

2) สำนักบริหารการคลังในฐานะเลขานุการคณะกรรมการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ได้ดำเนินการเพิ่มเติมโดยจัดคณะให้คำปรึกษาโดยมีผู้อำนวยการส่วนงบประมาณเป็นหัวหน้าคณะ พร้อมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการติดตามรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณและการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เพื่อไปพบหารือกับทุกกรมและสำนัก โดยมีรองอธิบดี เลขานุการกรม ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกองต่างๆ พร้อมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณร่วมพบหารือและพิจารณาแนวทางในการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงาน ตลอดจนร่วมกันพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องในด้านงบประมาณของหน่วยงาน ซึ่งการจัดคณะให้คำปรึกษาเพื่อพบหารือกับทุกกรมและสำนัก ได้รับการตอบรับที่ดีจากทุกหน่วยงาน เนื่องจากเป็นโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถซักถามและทำความเข้าใจในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานได้อย่างทั่วถึง ซึ่งนับเป็นอีกกลไกหนึ่งที่กระทรวงฯ ได้ดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อรองรับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ

3) อย่างไรก็ตาม การเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงฯ ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากงบรายจ่ายลงทุนของ

กระทรวงฯ เป็นรายการสำคัญที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามเป้าหมายและจุดผลการเบิกจ่ายในภาพรวมให้ต่ำลง ในขณะที่การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำ ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ในภาพรวมสามารถเบิกจ่ายได้ค่อนข้างสูงและใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม โดยที่ร้อยละ 80-90 ของงบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงฯ เป็นรายการงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งประสบปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการก่อสร้าง/ปรับปรุงซ่อมแซมในต่างประเทศอันเนื่องมาจากกฎเกณฑ์และข้อระเบียบปฏิบัติท้องถิ่นของแต่ละประเทศดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การเบิกจ่ายล่าช้าและส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้ภายในปีงบประมาณ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนและงบประมาณในภาพรวมของกระทรวงฯ

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 ระบบงบประมาณของไทยในปัจจุบัน เป็นระบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting-SPBB) โดยทุกส่วนราชการต้องเสนอคำขอ งบประมาณล่วงหน้า 1 ปี พร้อมเสนอแผนและเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณที่ชัดเจน ตามกรอบ ที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ในช่วงกระบวนการจัดทำคำขอของงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว หน่วยงานจำนวนมากอาจประสบปัญหา ในการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะงบรายจ่ายลงทุนที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถเบิกจ่าย งบประมาณได้ตามเป้าหมายภายในเวลาที่กำหนด สำนักงบประมาณจึงได้พยายามผลักดันมาตรการ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ โดยกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งในภาพรวม และเป้าหมายการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นทุกปี ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญที่คล้ายคลึงกันใน มาตรการฯ สำหรับทุกปีงบประมาณ คือการกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณให้สูงขึ้น ระยะเวลาการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณให้เร็วขึ้น และหากไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันได้ภายใน ระยะเวลาที่กำหนดให้เร็วขึ้นได้ ผลลัพธ์คือจะต้องเสนอขออนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือ คณะรัฐมนตรีเพื่อขอผ่อนผันในการดำเนินการต่อไป ซึ่งจากการศึกษาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงพบว่า ส่วนราชการจำนวนมากไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันได้ตามระยะเวลาที่กำหนดในมาตรการฯ โดยเฉพาะ งบรายจ่ายลงทุน และจำเป็นต้องเสนอขออนุมัติผ่อนผันให้สามารถเบิกจ่ายงบประมาณต่อไป เป็นเหตุ ให้ต้องชะลอการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณในช่วงระหว่างที่กำลังยื่นขอผ่อนผันการดำเนินการในแต่ละ ครั้งด้วย ซึ่งมีส่วนให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องทอดเวลาออกไป และส่งผลให้การเบิกจ่าย งบประมาณล่าช้ายิ่งขึ้น

4.1.2 การเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐในช่วงที่มีการประกาศใช้มาตรการเพิ่ม ประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ในช่วงปลายปี 2556 ปลายปี 2557 และในปี 2558 พบว่า ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ส่วนใหญ่ยังมีได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะ งบรายจ่ายลงทุนของภาครัฐยังคงต่ำกว่าเป้าหมาย แม้สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังจะพยายามเร่งรัดการใช้งบประมาณอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดเป็นมติ คณะรัฐมนตรีในวาระต่างๆ เพื่อเร่งรัดให้ทุกส่วนราชการเร่งเบิกจ่ายงบประมาณด้วยแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2558 กรณีที่ส่วนราชการต่างๆ ยังไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันงบรายจ่าย ลงทุนได้ภายในเวลาที่กำหนด คือวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 ต้องยกเลิกการดำเนินการและส่งคืน งบประมาณ รวมทั้งนำไปสู่การโอนงบประมาณรายจ่ายปี 2558 ไปเป็นงบกลาง เพื่อนำไปงบประมาณ ไปดำเนินนโยบายเร่งด่วนสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินการแก้ไขปัญหาภัยแล้งของประเทศ ซึ่งส่งผล ให้รัฐบาลสามารถมีงบประมาณ หรืองบกลางเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของประเทศได้

4.1.3 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศในภาพรวม ในช่วงปีงบประมาณ 2556–2558 ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย โดยเฉพาะผลการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายการค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างในต่างประเทศที่ไม่สามารถดำเนินการก่อนนี้ผู้กผันได้ทันภายในปีงบประมาณ และต้องดำเนินการขอเงินไว้เบิกเหลือมปีกรณีไม่มีหนี้ผู้กผัน เนื่องจากการจัดซื้อที่ดิน อาคาร รวมทั้งการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารในต่างประเทศ จำเป็นต้องผ่านกระบวนการของทางการท้องถิ่น รวมทั้งติดขัดในข้อระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทางการในประเทศนั้นๆ อาทิ แบบแปลนก่อสร้างอาคารต้องได้รับความเห็นชอบจากทางการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องก่อนเริ่มการก่อสร้าง การก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซมอาคารจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของชุมชนในพื้นที่ก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้าง การเริ่มปรับปรุงซ่อมแซมและก่อสร้างอาคารต้องได้รับการอนุญาตจากทางการท้องถิ่นก่อนดำเนินการ หรือภายหลังการก่อสร้างอาคารเสร็จจะต้องได้รับการอนุญาตการเข้าใช้อาคารจากทางการท้องถิ่นก่อน เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา เป็นเหตุให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันภายในปีงบประมาณ รวมทั้งไม่สามารถดำเนินการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณได้ ทำให้มีความจำเป็นต้องยื่นเรื่องขอผ่อนผันตามขั้นตอนต่างๆ ในมาตรการฯ ที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ การเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายของกระทรวงการต่างประเทศ ส่งผลให้ค่าของงบประมาณรายการงบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงฯ ในปีงบประมาณ 2559 ได้รับการปรับลดลงจากปี 2558 จำนวน 680 ล้านบาท<sup>45</sup> โดยสำนักงบประมาณได้ใช้เหตุผลการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงฯ ที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เป็นเงื่อนไขสำคัญในการปรับลดงบประมาณรายจ่ายลงทุนของกระทรวงฯ ในปีงบประมาณ 2559

อย่างไรก็ดี ในส่วนของงบรายจ่ายประจำ กระทรวงการต่างประเทศสามารถเบิกจ่ายได้ในระดับที่น่าพึงพอใจ ทั้งในปีงบประมาณ 2556 และ 2557 รวมถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ของปีงบประมาณ 2558 โดยมีผลการเบิกจ่ายที่ค่อนข้างเป็นไปตามเป้าหมาย

4.1.4 กระทรวงการต่างประเทศให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ โดยให้ความร่วมมือกับสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางในการกรอกข้อมูลแผนและผลการเบิกจ่ายอย่างครบถ้วนตามมาตรการฯ ที่กำหนดขึ้นทุกครั้งในทุกปีงบประมาณ นอกจากนี้ กระทรวงฯ ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ และได้จัดการประชุมคณะกรรมการฯ อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเป็นประจำทุกไตรมาส รวมทั้งจัดคณะที่ปรึกษาไปเข้าพบหารือกับผู้บริหารกรมและสำนักต่างๆ เพื่อให้ข้อมูล คำแนะนำ และแนวทางในการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่ละกรมและสำนักในกรณีที่หน่วยงานร้องขอของงบประมาณเพิ่มเติม เนื่องจากหลายหน่วยงานมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นและเป็นภารกิจที่ไม่ได้อยู่ในแผนการปฏิบัติงานตั้งแต่ต้น หรือประสบกรณีงบประมาณที่เคยได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ

<sup>45</sup> ผลการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ปี 2558 ในขั้นต้นของสำนักงบประมาณ ก่อนเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558 (มิถุนายน 2558)

4.1.5 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ มีจุดประสงค์เพื่อเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ บนพื้นฐานของสมมุติฐานที่เชื่อว่าการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐจะมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศและโครงสร้างงบประมาณแผ่นดินพบว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และงบรายจ่ายลงทุน จะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือประมาณร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในขณะที่งบรายจ่ายประจำซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยส่วนใหญ่เป็นรายการค่าใช้จ่ายที่กำหนดช่วงเวลาของการเบิกจ่ายไว้ตลอดทั้งปีงบประมาณ<sup>46</sup> ดังนั้น การเร่งรัดการเบิกจ่าย โดยเฉพาะงบรายจ่ายลงทุนของส่วนราชการที่มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) หากสามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ก็อาจเป็นกำลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศได้ในระดับหนึ่ง แม้อาจมิได้มีผลอย่างยิ่งยวด หรือมีนัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การกำหนดมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ที่เป็นลักษณะของการติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ ควรมีการติดตามประเมินผลของการดำเนินการตามมาตรการฯ โดยหน่วยงานเจ้าภาพควรพิจารณาจัดทำแบบสอบถามให้ทุกส่วนราชการเป็นผู้ประเมินความสำเร็จ พร้อมรับฟังความเห็นและปัญหาอุปสรรคของทุกส่วนราชการภายหลังจากการดำเนินการตามมาตรการฯ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาปรับเสริมมาตรการฯ ให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของทุกส่วนราชการได้อย่างแท้จริง อย่งไรก็ดี หลังจากที่สำนักงบประมาณได้เสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณติดต่อกันมาเป็นเวลา 3 ปีงบประมาณแล้ว ยังไม่ปรากฏว่า ได้มีการจัดทำแบบสอบถามเพื่อประเมินผลสำเร็จ หรือขอทราบความเห็นของส่วนราชการต่างๆ เพื่อมาปรับปรุงมาตรการฯ ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นแต่ประการใด นอกจากการจัดประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการฯ ร่วมกับผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ในบางโอกาส โดยส่วนใหญ่เป็นการแจ้งเชิญประชุมอย่างกระชั้นชิด และมีช่วงระยะเวลาการประชุมที่สั้น ไม่เพียงพอต่อการตอบข้อซักถามอย่างละเอียด

นอกจากนี้ ในการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบลงทุน สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางอาจจำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นของการผ่อนปรนระเบียบวิธีปฏิบัติในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือ ระบบ E-auction และขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกระชับกระบวนการให้สั้นลงลดขั้นตอน และสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เร็วเร็วขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเบิกจ่ายงบประมาณที่เร็วขึ้นและใกล้เคียงกับเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ จากการศึกษาผลการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนใน 3 ปีงบประมาณที่ศึกษาในรายงานการศึกษานี้ พบว่า มาตรการฯ ยังไม่สามารถเพิ่ม

<sup>46</sup> สำนักงบประมาณ, เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558, หน้า 5.

ผลการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนได้ในภาพรวม อย่างไรก็ตาม หากมีการพิจารณาลดขั้นตอนกระบวนการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุน กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการจัดซื้อจัดจ้างก็จำเป็นที่จะต้องมีความเข้มข้นมากขึ้นเพื่อให้ยังคงความโปร่งใส ยุติธรรม และมีให้เกิดช่องโหว่ที่จะนำไปสู่การทุจริตซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อภาครัฐในภาพรวม

อนึ่ง จากผลการศึกษาพบว่า บางส่วนราชการที่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้สูงตามเป้าหมายเป็นลำดับต้นๆ นั้น มีสาเหตุหลักมาจากภารกิจของหน่วยงานที่ต้องเบิกจ่ายงบประมาณตามพันธกรณีที่กำหนดไว้อยู่แล้ว และการเบิกจ่ายที่สูงนั้นมีได้เป็นผลที่สืบเนื่องจากมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ในขณะที่หน่วยงานราชการส่วนใหญ่และผลการเบิกจ่ายงบประมาณภาครัฐในภาพรวมยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของมาตรการฯ จึงควรที่จะได้มีการประเมินผลสำเร็จของมาตรการฯ และทบทวนความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องนำมาตราการฯ ในรูปแบบเดิมๆ ที่ไม่ประสบผลสำเร็จมาใช้อีก ซึ่งคณะรัฐบาลชุดก่อนหน้านี้ที่มาจากกาเลือกตั้งได้ดำเนินการมาแล้ว ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ 2556 และเริ่มต้นปีงบประมาณ 2557<sup>47</sup>

2) การที่หน่วยงานใดๆ จะกำหนดมาตรการใดมาตรการหนึ่งขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับทุกส่วนราชการต่อไป ควรที่จะได้มีการประเมินความเป็นไปได้ที่มาตรการนั้นจะประสบความสำเร็จหรือหน่วยงานซึ่งเป็นผู้กำหนดมาตรการนั้นๆ ควรเป็นหน่วยงานตัวอย่าง หรือมีแบบอย่างความสำเร็จในการดำเนินการเพื่อเป็นต้นแบบให้หน่วยงานต่างๆ สามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับหน่วยงานต้นแบบได้ ซึ่งจะทำให้หน่วยงานที่กำหนดมาตรการนั้นๆ รวมถึงตัวมาตรการได้รับความเชื่อถือและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับทุกส่วนราชการ

อย่างไรก็ดี โดยที่ขณะนี้สถานการณ์การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินยังอยู่ในช่วงของสถานการณ์พิเศษ การดำเนินการในลักษณะเปิดกว้างและรับฟังข้อประเมินข้อคิดเห็นอย่างรอบด้านจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อการปรับปรุงและพัฒนา จึงอาจมีข้อจำกัดและอาจเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงแก้ไขได้อย่างรอบด้านในขณะนี้

3) กระทรวงการต่างประเทศเป็นเพียงส่วนราชการเดียวที่รวมหน่วยงานงบประมาณทั้งหมดของทุกส่วนราชการภายในกระทรวงฯ ไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวง ในขณะที่กระทรวงฯ มีสำนักงานในต่างประเทศ ได้แก่ สถานทูตสถานกงสุลครอบคลุมทั่วโลก ดังนั้น การบริหารงบประมาณในรูปแบบที่เป็นอยู่ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหาร และสามารถวางแผนการจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มและสร้างบุคลากรทางด้านการเงินการคลังให้เพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านการบริหารและการเบิกจ่ายงบประมาณ จึงมีความสำคัญ และควรเป็นนโยบายที่มีความต่อเนื่องทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อเอื้อให้มีการสรรหาและพัฒนาทรัพยากรบุคคลในด้านการเงินการคลังของกระทรวงการต่างประเทศได้อย่างยั่งยืน

<sup>47</sup> กรมบัญชีกลาง, เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงหัวหน้าหน่วยงานเพื่อเร่งรัดดำเนินงานและการเบิกจ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2557, 4 พฤศจิกายน 2556.

4) นอกจากบุคลากรทางด้านการเงินการคลัง ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศควรให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นแล้ว พบว่าการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายได้ตามเป้าหมาย อาจสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศอาจต้องพิจารณาเพิ่มและสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศอีกสาขาหนึ่งด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อที่จะสามารถดำเนินการกิจได้อย่างเต็มที่ แทนการมอบหมายให้นักการทูตผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนมาเป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละช่วงเวลาตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ กระทรวงฯ อาจพิจารณาความเป็นไปได้ในการ out source ภารกิจบางเรื่องให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญงานในการก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซมอาคารในต่างประเทศให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยดำเนินการภายในกรอบการปฏิบัติงานเท่าที่ระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องจะเอื้ออำนวย

5) สืบเนื่องจากประเด็นบุคลากรตามข้อ 3) และ 4) ข้างต้น กระทรวงการต่างประเทศอาจมีความจำเป็นต้องเตรียมสร้างบุคลากรที่จะสามารถปฏิบัติงานภายในประเทศได้อย่างต่อเนื่องด้วย ในลักษณะ home based เพื่อปฏิบัติงานด้านการบริหารให้มีความต่อเนื่อง พร้อมสร้างสมประสบการณ์องค์ความรู้ การพัฒนาการทำงานในด้านการบริหาร รวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ลุล่วง เนื่องจากการมีบุคลากรที่มีประสบการณ์ในงานด้านบริหาร การแก้ไขปัญหา และเข้าใจแนวทางการดำเนินงานด้านการบริหารอย่างถุกวิธี มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหาร กระทรวงฯ ในระยะยาวให้มีความต่อเนื่อง ซึ่งประเด็นขีดความสามารถในการปฏิบัติงานด้านการบริหารของกระทรวงการต่างประเทศ กลายเป็นประเด็นที่เป็นจุดอ่อนของกระทรวงฯ เนื่องจากบุคลากรทุกระดับที่มาปฏิบัติงานด้านงานบริหารของกระทรวงฯ ส่วนใหญ่ผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามาปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาประมาณ 2-3 ปี ก่อนที่จะหมุนเวียนออกไปประจำการในต่างประเทศ ดังนั้น โครงสร้างการบริหารบุคลากรในปัจจุบันของกระทรวงการต่างประเทศจึงอาจไม่เอื้อต่อการสร้างเสริมความต่อเนื่องในองค์ความรู้ด้านบริหารของหน่วยงาน หรือมี institutional memory รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพในการบริหารงานให้มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพประสิทธิผลอย่างยั่งยืน

#### 4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) สำหรับในปีงบประมาณ 2558 ในกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับการผ่อนผันให้ขยายระยะเวลาการก่องหน้ผูกพันสำหรับงบรายจ่ายลงทุนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 ตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2558 แล้ว ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด ซึ่งกระทรวงฯ สามารถชี้แจงข้อจำกัดต่างๆ พร้อมเหตุผลสนับสนุนหากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อเรียนเสนอขออนุมัติผ่อนผันจากนายกรัฐมนตริต่อไป อย่างไรก็ตามก็ดี ในกรณีที่งบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงฯ ซึ่งไม่สามารถก่องหน้ผูกพันได้ภายในเวลาที่กำหนดถูกพับไป หรือมิได้รับการผ่อนผันจากนายกรัฐมนตรีนอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งยอมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้พิจารณา กระทรวงฯ ก็จำเป็นต้องยอมรับในผลที่เกิดขึ้น พร้อมดำเนินการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนเท่าที่ได้รับการอนุมัติให้สามารถเบิกจ่ายได้ภายในเวลาที่กำหนดต่อไป รวมทั้งเร่งรัดการก่องหน้ผูกพันและเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนปีงบประมาณก่อนหน้า (ปีงบประมาณ 2555- 2557)

ซึ่งได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาก่อนนี้ผู้กผันและเบิกจ่ายงบประมาณ จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2558 โดยส่วนจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สิน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงฯ ที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ ได้พยายามติดตามและเร่งรัดการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนอย่างเต็มที่แล้ว

2) ในกรณีของการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ ปี 2558 กระทรวงการต่างประเทศยังคงมีความจำเป็นต้องจัดการประชุมคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2558 ในไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณปัจจุบันในโอกาสแรกต่อไป รวมทั้งอาจพิจารณาจัดการประชุมคณะกรรมการติดตามเร่งรัดฯ กลุ่มย่อย โดยเฉพาะผู้แทนของกรมหรือสำนักที่อาจจะมีผลการเบิกจ่ายต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมากเมื่อสิ้นปีงบประมาณ เพื่อติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรเตรียมการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ ปี 2559 ตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2559 ซึ่งสำนักงบประมาณคงจะได้เตรียมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อบังคับใช้ในปีงบประมาณ 2559 ต่อไป โดยกระทรวงฯ สามารถที่จะเตรียมการจัดตั้งคณะกรรมการเร่งรัดติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงฯ รวมทั้งเตรียมจัดคณะที่ปรึกษาเพื่อเข้าพบหารือกับผู้บริหารของทุกกรมสำนัก ดังเช่นที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง

3) ในส่วนการของเตรียมการเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในกระทรวงการต่างประเทศ ควรพิจารณาเตรียมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไว้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และก่อนนี้ผู้กผันรายจ่ายงบลงทุนได้ทันทีในโอกาสแรกที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนได้เร็วขึ้น และใกล้เคียงกับเป้าหมายการเบิกจ่ายที่ทางการกำหนด

ทั้งนี้ จากข้อจำกัดในการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนของกระทรวงฯ ที่ผ่านมา และผลการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนที่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายในทุกปีงบประมาณตั้งแต่มีการเริ่มใช้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาการก่อนนี้ผู้กผันงบรายจ่ายลงทุนที่กระชั้นมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงฯ ควรเตรียมการสำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนของรายจ่ายงบลงทุน โดยเฉพาะสำหรับสถานทูตสถานกงสุลในต่างประเทศที่มีรายการงบรายจ่ายลงทุน ซึ่งควรเริ่มเตรียมการตั้งแต่ในงบประมาณอยู่ในชั้นการพิจารณาคำของบประมาณ หรือภายหลังจากที่คำของบประมาณผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา คำของบประมาณแล้ว โดยควรเตรียมการให้พร้อมที่จะลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณประกาศใช้ หน่วยงานก็สามารถที่จะลงนามในสัญญาฯ พร้อมเริ่มกระบวนการก่อนนี้ผู้กผันได้ในโอกาสแรก ดังนั้น การเตรียมความพร้อมสำหรับการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุนตั้งแต่ในชั้นคำของบประมาณจึงเป็นสิ่งที่กระทรวงฯ ควรต้องดำเนินการเพื่อเร่งรัดกระบวนการเบิกจ่ายงบรายจ่ายลงทุน อันเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณที่ต้องการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ

4) กระทรวงการต่างประเทศต้องให้ความสำคัญต่อการเตรียมการในด้านการสรรหาบุคลากรด้านการเงินการคลัง เพื่อรองรับภารกิจของกระทรวงฯ ในด้านการบริหารงบประมาณที่มี



ความสำคัญเพิ่มมากขึ้น โดยเร่งพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่มีอยู่และมีความพร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจในด้านนี้ รวมทั้งสรรหาบุคลากรเพิ่มเติมทั้งในภารกิจด้านการเงินการคลัง และภารกิจการจัดหาและบริหารทรัพย์สิน โดยเฉพาะการจัดหาและบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ แทนการใช้วิธีผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ให้มาปฏิบัติภารกิจในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ซึ่งเป็นวิธีการหลักที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

5) การดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะการเร่งรัดการเบิกจ่ายบรายจ่ายลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศ ภายใต้ข้อจำกัดและเงื่อนไขของแต่ละประเทศที่สถานทูตสถานกงสุลตั้งอยู่ เป็นประเด็นที่กระทรวงการต่างประเทศ จะต้องพยายามชี้แจงทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่องต่อไปกับสำนักงบประมาณ ในฐานะหน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในฐานะหน่วยงานที่กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการเบิกจ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อขอทำความเข้าใจความตกลงผ่อนผันขยายระยะเวลาการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ หรือขยายเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณออกไป เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นเพียงส่วนราชการเดียวที่มีโครงสร้างภาพรวมของหน่วยงานแตกต่างจากส่วนราชการอื่นๆ ในประเทศ โดยมีภารกิจและสำนักงานจำนวนมากตั้งกระจายอยู่ทั่วโลก แม้ว่าในทางหลักการแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดขึ้นสำหรับใช้ปฏิบัติกับทุกส่วนราชการในประเทศก็ตาม

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- เชิดชัย มีคำ. คู่มือปฏิบัติงานคลัง. กรุงเทพมหานคร: สามเจริญพาณิชย์, 2540.
- ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี. กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการพิมพ์, 2539.
- ไพรัช ตระการศิริพันธ์. งบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: ธนุชพรินติ้ง, 2544.
- สุพจน์ ทรายแก้ว. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management. พระนครศรีอยุธยา: เทียนวัฒนา, 2545.

### เอกสารราชการ

- กระทรวงการต่างประเทศ. หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ กต 0207/7424 เรื่อง รายงานสถานภาพภาพรวมด้านงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2558. 19 มิถุนายน 2558.
- สำนักงบประมาณ. หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0717/ว53 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2557. 10 มิถุนายน 2557.
- \_\_\_\_\_. หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0710/21391 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558. 29 สิงหาคม 2557.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือราชการ ด่วนที่สุดที่ นร 0506/ว 132 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2556. 14 สิงหาคม 2556.
- \_\_\_\_\_. หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ ว 46 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558 เพิ่มเติม. 20 กุมภาพันธ์ 2558.
- \_\_\_\_\_. หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 137 เรื่องรายงานสถานภาพ ภาพรวมด้านงบประมาณ ปีงบประมาณ 2558. 3 มิถุนายน 2558.
- \_\_\_\_\_. หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 163 เรื่องรายงานสถานภาพ ภาพรวมด้านงบประมาณ ปีงบประมาณ 2558. 18 มิถุนายน 2558.
- \_\_\_\_\_. หนังสือราชการ ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว 83 เรื่องมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558. 5 กันยายน 2558.

### รายงานจากหน่วยงานราชการ

- กรมบัญชีกลาง. ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์. 30 กันยายน 2556.
- \_\_\_\_\_. ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์. 30 กันยายน 2557.
- \_\_\_\_\_. ข้อมูลระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์. 30 มิถุนายน 2558.

- กรมบัญชีกลาง. เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงหัวหน้าหน่วยงานเพื่อเร่งรัดดำเนินงานและการเบิกจ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2557. 4 พฤศจิกายน 2556
- สำนักงานประมาณ. เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558
- สำนักบริหารการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ. ข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณ รายการงบรายจ่ายลงทุนในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ. 30 มิถุนายน 2558.
- สำนักพัฒนาระบบงบประมาณและการจัดการ สำนักงานประมาณ. เอกสารการจัดการงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์. (กรกฎาคม 2556).

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- ศูนย์สารสนเทศ ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา: <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp> [18 พฤษภาคม 2558].
- สกนธ์ วัลย์วิวัฒนา. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลัง: ภาครายจ่าย [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา: [http://mpa9.net/Doc/630/AJ\\_Sakon/sakol630](http://mpa9.net/Doc/630/AJ_Sakon/sakol630) [18 พฤษภาคม 2558].
- Dictionary.com, LLC. Budgeting [Online]. 2012. Available from: <http://dictionary.reference.com/browse/budget> [May 1, 2015].
- Wikipedia. Budgeting [Online]. 2011. Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/Budgeting> [May 18, 2015].

### สัมภาษณ์

- ทิวาพร ผาสุก. นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารการรับจ่ายเงินภาครัฐ กระทรวงการคลัง. สัมภาษณ์. 17 มิถุนายน 2558
- พูนทรัพย์ ศรีไพบูลย์. ผู้อำนวยการกลุ่มการเงิน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน. สัมภาษณ์. 28 พฤษภาคม 2558
- อนุชา ภาระนันท์. ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานประมาณ. สัมภาษณ์. 8 มิถุนายน 2558.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายโสรัจ สุขถาวร
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง-เหรียญทอง) ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> <li>- Master of Business Administration (MBA) Otaru University of Commerce (ทุนรัฐบาลญี่ปุ่น)</li> <li>- Ph.D (Candidate), Department of Economics, Hokkaido University (ทุนรัฐบาลญี่ปุ่น)</li> </ul>
ประวัติการทำงาน	<p>พ.ศ. 2539      นักการทูต 4 สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ</p> <p>พ.ศ. 2540      นักการทูต 4 กรมอาเซียน</p> <p>พ.ศ. 2542      นักการทูต 5 กรมอาเซียน</p> <p>พ.ศ. 2543      เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮานอย</p> <p>พ.ศ. 2545      เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปราก</p> <p>พ.ศ. 2548      นักการทูต 6 กรมองค์การระหว่างประเทศ</p> <p>พ.ศ. 2551      เลขานุการเอก สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ไทเป</p> <p>พ.ศ. 2555      ที่ปรึกษา สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ไทเป</p> <p>พ.ศ. 2556      นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กรมอาเซียน</p> <p>พ.ศ. 2556-ปัจจุบัน      นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) สำนักบริหารการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวง</p>
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักการทูตชำนาญการพิเศษ (ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณ) สำนักบริหารการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวง
เกียรติประวัติ	ข้าราชการพลเรือนดีเด่น ของกระทรวงการต่างประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2542