

## รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครเชิงรุก

จัดทำโดย นางเปรมวดี แก้วศรี  
ตำแหน่ง นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ  
หัวหน้ากลุ่มงานแผนงานและมาตรฐานงบประมาณ  
กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ 15  
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครเชิงรุก

จัดทำโดย นางเปรมวดี แก้วศรี  
ตำแหน่ง นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ  
หัวหน้ากลุ่มงานแผนงานและมาตรฐานงบประมาณ  
กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร

หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ 15  
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

## บทสรุปผู้บริหาร

ด้วยข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครที่รายรับกำหนดรายจ่ายทำให้ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา ๆ มา กรุงเทพมหานครต้องประสบปัญหาจากการที่จำนวนเงินซึ่งกำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรายการที่หน่วยงานตั้งงบประมาณไว้เพื่อการชำระหนี้ที่ต้องจ่ายให้กับเจ้าหนี้ตามสัญญา เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครในการที่จะถูกฟ้องร้องได้ หรือรายการที่หน่วยงานมีความจำเป็นต้องดำเนินการแต่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ รวมทั้งรายการที่ต้องดำเนินการเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานครตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครโดยเร่งด่วน นอกจากนี้ยังมีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนหรือที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล แต่กรุงเทพมหานครได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ครบถ้วนในแต่ละปีอีกเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นทุกปีก็ยังไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี ทำให้กรุงเทพมหานครต้องนำเงินสะสมกรุงเทพมหานครมาใช้จ่ายตามความจำเป็นเร่งด่วนในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก โดยการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมทุกปี จากการจ่ายขาดเงินสะสมกรุงเทพมหานครน้อยต่างกันไปตามความจำเป็น หรือขอยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานครไปดำเนินการ ซึ่งทำให้เป็นภาระในการต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปเพื่อชดใช้เงินยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานคร

สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครในฐานะที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมระหว่างปีของกรุงเทพมหานคร การขออนุมัติเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การบริหารงบประมาณ การติดตามและประเมินผลการดำเนินการและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานครและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงได้กำหนดเป้าหมายที่ต้องการบรรลุผลสำเร็จ ดังนี้

1. กรุงเทพมหานครมีการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เพียงพอตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559

2. การบริหารจัดการงบประมาณของกรุงเทพมหานครสัมพันธ์กับแผนเงิน แผนงาน และรักษาคุณภาพทางการคลัง

หากสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายข้างต้น จะส่งผลให้กรุงเทพมหานครสามารถบริหารจัดการงบประมาณตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559 โดยไม่ต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจากการจ่ายขาดเงินสะสมกรุงเทพมหานคร จึงขอเสนอแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครเชิงรุก โดยดำเนินการผ่านขั้นตอนของวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) มี 4 ขั้นตอน ประกอบด้วยการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามและประเมินผล ดังนี้

### 1. การจัดทำงบประมาณ

การจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณที่มีความสำคัญที่สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครจะต้องวิเคราะห์ค่าของงบประมาณเพื่อจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่างๆ อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์รายรับ เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินการตามภารกิจงานประจำ ภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 12 ปี ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556 - 2559) และนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. การอนุมัติงบประมาณ

เป็นการพิจารณาของฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พิจารณาแล้วมีการปรับลดงบประมาณในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีลง และมีการปรับเพิ่มงบประมาณเท่ากับยอดที่ปรับลด ฝ่ายบริหารในฐานะคณะกรรมการวิสามัญฯ ควรพิจารณาขอคืนงบประมาณหรือปรับเพิ่มงบประมาณที่มีการปรับลดในรายการ/โครงการผูกพันงบประมาณที่มีความจำเป็นและเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย เพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอเบิกจ่าย

## 3. การบริหารงบประมาณ

เป็นการนำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปดำเนินการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้จะประกอบด้วย การขออนุมัติเงินประจำงวด การขออนุมัติโอน/เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย การขออนุมัติจัดสรรเงินกลาง การที่หน่วยงานขออนุมัติโอน/เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อไปตั้งรายการจ่ายใหม่ หรือขออนุมัติจัดสรรเงินกลางเพื่อดำเนินการรายการที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ ควรพิจารณาให้เฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจริงๆ หรือรายการที่ต้องดำเนินการเพื่อการพัฒนา กรุงเทพมหานครตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครโดยเร่งด่วน

## 4. การติดตามและประเมินผล

เป็นการติดตามการบริหารงบประมาณเพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ โดยรายการ/โครงการที่หน่วยงานได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อนำไปดำเนินการในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว มีปัญหาอุปสรรคไม่สามารถดำเนินการได้ให้ขออนุมัติยกเลิกการดำเนินการ และโอนเข้างบกลางทันที หรือรายการ/โครงการที่คาดว่าจะไม่สามารถก่อนนี้ได้ทันภายในสิ้นปีงบประมาณ ควรจะพิจารณาให้กันเงินไว้เบิกเหลือในปี เป็นกรณีๆ ไป

สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาวินัยทางงบประมาณการเงินการคลัง ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. กรุงเทพมหานครควรเสนอขอเพิ่มกรอบในการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ในการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มกรอบในการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาล

2. ขอจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนอกกรอบ กรณีโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล

### ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

1. พัฒนาระบบงานจัดเก็บรายได้ส่วนที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มรายได้ ซึ่งประกอบด้วยภาษีหลัก 3 ภาษี ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย

2. จัดหารายได้เพิ่มจากภาษีใหม่ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ เช่น ค่าภาษีน้ำมัน ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานเรื่อง การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครเชิงรุก เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ 15 โดยประเด็นศึกษาที่ผู้ศึกษาจัดทำขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาพบว่ากรุงเทพมหานครต้องประสบปัญหาจากการที่จำนวนเงินซึ่งกำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี ทำให้ต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยจ่ายขาดเงินสะสมของกรุงเทพมหานคร หรือยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานครไปดำเนินการ จึงศึกษาปัญหาดังกล่าว เพื่อหาแนวทางแก้ไขให้กรุงเทพมหานครสามารถบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559

ผู้ศึกษาขอขอบคุณบุคคลต่างๆ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำรายงานส่วนบุคคล โดยเฉพาะท่านอาจารย์ที่ปรึกษา นางนงนุช ศุขะพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ที่ได้ให้คำแนะนำหลายด้าน ทำให้รายงานมีความสมบูรณ์ชัดเจนขึ้น อีกทั้งวิทยากรทุกท่านที่ให้ความรู้ ความเข้าใจในการบริหารงาน รวมไปถึงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานครทุกท่านที่ได้อำนวยความสะดวก ให้คำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ ทำให้การอบรมสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอขอบคุณเพื่อนๆ บก. รุ่นที่ 15 ทุกท่านที่เอื้อเฟื้อข้อมูล และคำแนะนำต่างๆ ตลอดเป็นกำลังใจให้เป็นอย่างดียิ่งตลอดการอบรม จึงหวังว่ารายงานการศึกษาฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานคร

นางเปรมวดี แก้วศรี

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	
กิตติกรรมประกาศ	
สารบัญ	
หลักการและเหตุผล	1
วัตถุประสงค์	6
เป้าหมาย	6
ปัจจัยความสำเร็จ	6
นิยามศัพท์	6
ขั้นตอนการดำเนินการและระยะเวลาดำเนินการ	7
แนวทางในการบริหารความเสี่ยง	12
การประเมินผล	13
ข้อเสนอแนะ	13
บรรณานุกรม	
ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	

## ชื่อโครงการ การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครเชิงรุก

### หลักการและเหตุผล

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และตามที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีมากมายหลายประการ เช่น การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การแก้ไขปัญหาหน้าท่วม การระบายน้ำ การแก้ไขปัญหาน้ำเสีย การจัดการจราจรและขนส่ง การจัดการด้านการศึกษา ภาคบังคับ การอนามัยและสาธารณสุข การพัฒนาสังคม การจัดหาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การสนับสนุนและรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น ทำให้กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากตามภารกิจ รวมทั้งการพัฒนากรุงเทพมหานครในด้านต่างๆ ตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่เป็นสัญญาประชาคมที่ให้ไว้กับประชาชน เพื่อให้บริการประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด

รายรับของกรุงเทพมหานคร จำแนกเป็นรายรับที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง และรายรับที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ โดยรายรับส่วนใหญ่มาจากที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ถึงร้อยละ 75 - 80 ของรายรับทั้งหมด ซึ่งเป็นรายรับประเภทภาษีอากร เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน เป็นต้น และรายรับที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง คิดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 20 - 25 ของรายรับทั้งหมด และจากการที่เศรษฐกิจไทยในปี 2557 ขยายตัวจากราคาน้ำมันที่ลดลงมาก ทำให้กำลังซื้อของครัวเรือนเพิ่มขึ้นจากการลดลงของค่าครองชีพ ซึ่งมีผลทำให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจะขยายตัวเพิ่มขึ้นตามไปด้วย และมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องในปี 2558 โดยสำนักการคลังได้แจ้งประมาณการรายรับในปีงบประมาณ 2559 เพื่อให้สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครนำมาจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 จำนวน 70,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 จำนวน 5,000 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2558 ตั้งไว้ 65,000 ล้านบาท)

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครต้องทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 103 ที่กำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครให้ทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน ถ้าปีใดจำนวนเงินซึ่งได้กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมระหว่างปีของกรุงเทพมหานคร การขออนุมัติเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การบริหารงบประมาณ การติดตามและประเมินผลการดำเนินการและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานครและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

นโยบายงบประมาณของกรุงเทพมหานครเป็นแบบสมดุล (Balance Budget) กล่าวคือ รายรับ และรายจ่ายมีจำนวนเท่ากัน โดยนำยอดประมาณการรายรับมาจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นไปตามนัยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 ข้อ 8 ที่กำหนดไว้ว่า “การจัดทำงบประมาณห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายประจำสูงกว่ารายได้ประจำ เว้นแต่รายจ่ายพิเศษจากเงินสะสมจ่ายขาดที่สภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบแล้ว หรือรายจ่ายพิเศษจากเงินกู้”

ด้วยข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครที่รายรับกำหนดรายจ่ายดังกล่าวข้างต้น ทำให้ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา ๆ มา กรุงเทพมหานครต้องประสบปัญหาจากการที่จำนวนเงินซึ่งกำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรายการที่หน่วยงานตั้งงบประมาณไว้เพื่อการชำระหนี้ที่ต้องจ่ายให้กับเจ้าหนี้ตามสัญญา เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครในการที่จะถูกฟ้องร้องได้ หรือรายการที่หน่วยงานมีความจำเป็นต้องดำเนินการแต่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ รวมทั้งรายการที่ต้องดำเนินการเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานครตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครโดยเร่งด่วน นอกจากนี้ยังมีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนหรือที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล แต่กรุงเทพมหานครได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ครบถ้วนในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นทุกปีก็ยังไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี ทำให้กรุงเทพมหานครต้องนำเงินสะสมกรุงเทพมหานครมาใช้จ่ายตามความจำเป็นเร่งด่วนในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก โดยการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจากการจ่ายขาดเงินสะสมกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเงินสะสมที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้จ่ายขาด และได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นรายจ่ายพิเศษนอกเหนือจากรายจ่ายตามงบประมาณประจำปีและไม่ต้องตั้งงบประมาณขอใช้ หรือการยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานครไปดำเนินการ ซึ่งทำให้เป็นภาระในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปเพื่อขอใช้เงินยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินสะสม พ.ศ. 2533 ข้อ 9 ที่กำหนดว่า “เมื่อมีการอนุมัติให้ยืมเงินสะสมให้กรุงเทพมหานครตั้งงบประมาณขอใช้ให้ครบถ้วนในคราวตั้งงบประมาณครั้งต่อไป” และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยืมเงินสะสม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ข้อ 12 “เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้หน่วยงานขอตั้งงบประมาณขอใช้เงินยืมเงินสะสมในหมวดรายจ่ายอื่นให้ครบถ้วน โดยคิดเฉพาะรายการที่ได้ก่อก่อนผู้กั้นแล้ว ก่อนวันที่ 1 มกราคม ของปีที่ขอตั้งงบประมาณ”

สถิติการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ปีงบประมาณ 2553 – 2558 ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายประจำปี	งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	รวมทั้งสิ้น
2553	41,000	8,000	13,182.14	62,182.14
2554	46,000	10,000	13,679.57	69,679.57
2555	55,000	15,000	14,219.72	84,219.72
2556	60,000	9,900	14,419.83	84,319.83
2557	65,000	5,000	14,614.63	84,614.63
2558	65,000	-	15,068.00	80,068.00

จากสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่าในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมทุกปี มากน้อยต่างกันไปตามความจำเป็น

### การนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหา

วงจรคุณภาพ PDCA

หรือวงจรพัฒนาคุณภาพงาน PDCA (Plan – Do – Check - Action)

เป็นวงจรที่พัฒนามาจากการคิดค้นโดย ดร. ชิวฮารท ต่อมา ดร. เดมมิ่ง ได้นำมาเผยแพร่จนเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย เป็นกิจกรรมพื้นฐานในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การตรวจสอบ และการปรับปรุงแก้ไข การดำเนินกิจกรรม PDCA อย่างเป็นระบบให้ครบวงจรอย่างต่อเนื่อง หมุนเวียนไปเรื่อย ๆ ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเพิ่มขึ้นโดยตลอด ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละขั้นตอนดังนี้

1. Plan (วางแผน) หมายความว่ารวมถึงการกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน วิธีการ และขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย ในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดวิธีการทำงาน หรือเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ไปพร้อมกัน ด้วยข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้ จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ใดระบุไว้ในแผนหรือไม่

2. DO (ปฏิบัติ) หมายถึงการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใด ๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

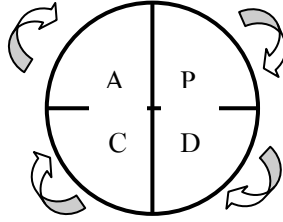
3. Check (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่ มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากในการดำเนินงานใดๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอ และจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนงานในขั้นตอนใด

4. Action (การปรับปรุง) เป็นการปรับปรุงแก้ไขส่วนที่มีปัญหา หรือถ้าไม่มีปัญหาใดๆ ก็ยอมรับแนวทางการปฏิบัติตามแผนงานที่ได้ผลสำเร็จ เพื่อนำไปใช้ในการทำงานครั้งต่อไป หรือหากผลการปฏิบัติไม่เป็นไปตามแผน ให้ทำซ้ำวงจรโดยใช้การเรียนรู้จากการกระทำในวงจรที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว

การดำเนินกิจกรรม PDCA อาจครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้างแตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลายๆ วง เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ

แม้ว่าวงจรคุณภาพ PDCA จะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องแต่สามารถเริ่มต้นจากขั้นตอนใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับปัญหาและขั้นตอนการทำงาน หรือจะเริ่มจากการตรวจสอบสภาพความต้องการเปรียบเทียบกับสภาพที่เป็นจริงจะทำให้ได้ข้อสรุปว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนไปตามเป้าหมายที่วางไว้

## แผนภูมิวงจรคุณภาพ PDCA



จากการนำกรอบแนวคิดของวงจรคุณภาพ PDCA มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการงบประมาณ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาจากการที่จำนวนเงินซึ่งกำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครเชิงรุก โดยดำเนินการผ่านขั้นตอนของวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) มี 4 ขั้นตอน ประกอบด้วยการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามและประเมินผล ดังนี้

### 1. การจัดทำงบประมาณ

เป็นกระบวนการเริ่มตั้งแต่การกำหนดปฏิทินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกำหนดแนวทางปฏิบัติและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแจ้งเวียนหน่วยงาน ส่งคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้นสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร ในขั้นตอนนี้สำนักการคลังจะประมาณการรายรับเสนอผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบ และแจ้งสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในกรอบวงเงินประมาณการรายรับที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณที่มีความสำคัญที่สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครจะต้องวิเคราะห์คำของบประมาณเพื่อจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานต่างๆ อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์รายรับ เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินการตามภารกิจงานประจำ ภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนากำหนดไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 12 ปี ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556 - 2559) และนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. การอนุมัติงบประมาณ

เป็นขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร โดยจะพิจารณา 3 วาระ ดังนี้  
 วาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติฯ และสภากรุงเทพมหานครจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการได้จำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการวิสามัญฯ ทั้งคณะ โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ชุดนี้ อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดได้ตามความจำเป็นและนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเรียบร้อยแล้ว จะเสนอต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร เพื่อนำเข้าที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครพิจารณาในวาระที่ 2

วาระที่ 2 เป็นการประชุมเรียงลำดับตามมาตรา และมีการอภิปราย

วาระที่ 3 ไม่มีการอภิปราย แต่จะเป็นการพิจารณาว่าจะผ่านร่างข้อบัญญัติฯ หรือไม่เท่านั้น

เมื่อสภากรุงเทพมหานครลงมติอนุมัติผ่านร่างข้อบัญญัติฯ แล้ว ก็จะเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป ซึ่งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณ

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภากรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ วาระที่ 1 - 3 ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันพิจารณาครั้งแรก

ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พิจารณาแล้วมีการปรับลดงบประมาณในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีลง และมีการปรับเพิ่มงบประมาณเท่ากับยอดที่ปรับลด ฝ่ายบริหารในฐานะคณะกรรมการวิสามัญฯ ควรพิจารณาขอคืนงบประมาณหรือปรับเพิ่มงบประมาณที่มีการปรับลดในรายการ/โครงการผูกพันงบประมาณที่มีความจำเป็นและเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย เพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอเบิกจ่าย

## 3. การบริหารงบประมาณ

เป็นการนำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปดำเนินการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้จะประกอบด้วย การขออนุมัติเงินประจำงวด การขออนุมัติโอน/เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย การขออนุมัติจัดสรรเงินงบกลาง

ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ในการบริหารงบประมาณ การที่หน่วยงานขออนุมัติโอน/เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อไปตั้งรายการจ่ายใหม่ หรือขออนุมัติจัดสรรงบกลางเพื่อดำเนินการรายการที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ ควรพิจารณาให้เฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจริงๆ หรือรายการที่ต้องดำเนินการเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานครตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครโดยเร่งด่วน

## 4. การติดตามและประเมินผล

เป็นการติดตามการบริหารงบประมาณเพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญต่อการบริหารงาน เพราะเป็นเครื่องชี้วัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานและเป็นการสะท้อนผลสำเร็จของฝ่ายบริหารฯ ที่ได้แถลงไว้ต่อสภากรุงเทพมหานครเมื่อคราวเสนอของบประมาณ

ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่า รายการ/โครงการที่หน่วยงานได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อนำไปดำเนินการในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว มีปัญหาอุปสรรคไม่สามารถดำเนินการได้ควรขออนุมัติยกเลิกการดำเนินการ หรือรายการ/โครงการที่คาดว่าจะไม่สามารถก่อนนี้ได้ทันภายในสิ้นปีงบประมาณ ควรจะพิจารณาให้กันเงินไว้เบิกเหลือในปี เป็นกรณีๆ ไป ตามความจำเป็น

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร กรณีจำนวนเงินซึ่งกำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ให้มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานและผู้บริหาร-กรุงเทพมหานคร
3. เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาวินัยทางงบประมาณการเงินการคลัง

### เป้าหมาย

1. กรุงเทพมหานครมีการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เพียงพอตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559
2. การบริหารจัดการงบประมาณของกรุงเทพมหานครสัมพันธ์กับแผนเงิน แผนงาน และรักษาคุณภาพทางการคลัง

### ปัจจัยความสำเร็จ

1. ผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินการผ่านขั้นตอนของวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ทุกขั้นตอน
2. หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจะต้องจัดทำค่าของงบประมาณโดยคำนึงถึงความจำเป็นและประหยัด รวมทั้งปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครแจ้งให้ทราบ จะทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยนัยกลับกันหากหน่วยงานจัดทำค่าของงบประมาณโดยไม่คำนึงถึงเรื่องดังกล่าวแล้ว หน่วยงานอาจจะเสนอค่าของงบประมาณไปในลักษณะที่เกินสมควร ซึ่งนอกจากจะทำให้ยากต่อการพิจารณาแล้ว ยังเป็นการเสียเวลาในการจัดทำเอกสารสำหรับกรณีที่เกิดความจำเป็นและไม่ได้รับการพิจารณาอีกด้วย
3. การจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ประมาณการรายรับไว้

### นิยามศัพท์

**การทำงานเชิงรุก (Proactive)** หมายถึง การทำงานที่มีเป้าหมายสู่ออนาคต ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลข่าวสาร หรือประสบการณ์ที่ได้รับมาจากอดีต และที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน โดยกรอบการคิดจะเน้นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคต เน้นพันธกิจที่ดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว คุ่มค่า และมีคุณภาพ

**ปีงบประมาณ** หมายถึงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

**งบประมาณรายจ่าย** หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่องหน้ผู้กัพันได้ตาม วัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

**เงินประจำงวด** หมายถึง ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่องหน้ผู้กัพัน สำหรับระยะเวลาหนึ่ง

**โครงการผูกพันงบประมาณ** หมายถึง โครงการที่มีระยะเวลาการดำเนินการของโครงการเกินกว่า 1 ปีงบประมาณ โดยให้แสดงจำนวนเงิน และปีงบประมาณ ตั้งแต่เริ่มโครงการจนสิ้นสุดโครงการ

**การโอน** หมายถึง การโอนงบประมาณดังต่อไปนี้

- (1) การโอนงบประมาณระหว่างหมวดรายจ่ายในงานหรือโครงการของหน่วยงานเดียวกัน หรือใน งานหรือโครงการระหว่างหน่วยงาน
- (2) การโอนงบประมาณระหว่างบกลางกับงานหรือโครงการของหน่วยงาน
- (3) การโอนงบประมาณระหว่างรายการในงบกลาง

**การเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย** หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรายการ วัตถุประสงค์ รายละเอียดงาน และหรือจำนวนเงินของรายการในหมวดรายจ่ายเดียวกัน ของงานหรือโครงการ เดียวกัน ในหน่วยงานเดียวกัน

#### ขั้นตอนการดำเนินการ และแผนปฏิบัติการ

ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เพียงพอตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559 โดยดำเนินการผ่านขั้นตอนของวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) มี 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอน	การดำเนินการ	ระยะเวลาดำเนินการ
1. การจัดทำงบประมาณ	เมื่อกรุงเทพมหานครมีหนังสือแจ้งการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมปฏิทินการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และหลักเกณฑ์ทั่วไปใน การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ หน่วยงานต่างๆ พิจารณาดำเนินการ และหน่วยงานได้ ดำเนินการจัดส่งค่าของงบประมาณตามกำหนดเวลาแล้ว สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครจะวิเคราะห์ค่าขอ งบประมาณของหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณ และนำเสนอ ผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบ เพื่อนำไป จัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายต่างๆ ดังนี้	1 ต.ค. 57 - 15 มิ.ย. 58

ขั้นตอน	การดำเนินการ	ระยะเวลา ดำเนินการ
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. รายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและประหยัด</li> <li>2. รายจ่ายตามกฎหมาย เช่น ชดใช้เงินยืมเงินสะสม เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น</li> <li>3. รายจ่ายโครงการผูกพันงบประมาณ พิจารณาให้ตามความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายในปีงบประมาณไว้ให้ครบถ้วน โดยพิจารณาจากแผนการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินของแต่ละโครงการ ผลการดำเนินการโครงการ และปัญหาอุปสรรค</li> <li>4. รายจ่ายที่เป็นภารกิจถ่ายโอนจากรัฐบาล และหรือเรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาล แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ครบถ้วน เช่น เงินบำเหน็จบำนาญครู ค่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น</li> <li>5. รายจ่ายตามยุทธศาสตร์และการพัฒนาพื้นที่ โดยคำนึงถึงความพร้อมในการดำเนินการของหน่วยงานตามที่หน่วยงานได้จัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง</li> <li>6. รายจ่ายตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร</li> </ol> <p>ในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ในปีงบประมาณ 2559 ควรพิจารณาจัดทำงบประมาณตามลำดับความสำคัญข้างต้น ในข้อ 1 – 4 ให้ครบถ้วนก่อนแล้วจึงจะพิจารณาในข้อ 5 – 6 ตามกรอบวงเงินที่คงเหลือ กรุงเทพมหานครจึงจะสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความจำเป็นในการใช้จ่ายโดยไม่เกิดปัญหาด้านการเงิน</p>	

ขั้นตอน	การดำเนินการ	ระยะเวลา ดำเนินการ								
2. การอนุมัติงบประมาณ	<p>เนื่องจากเป็นขั้นตอนการพิจารณาของสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะแต่งตั้งคณะกรรมการ - วิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการได้จำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการวิสามัญฯ ทั้งคณะ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วมีการปรับลดงบประมาณในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีลง และมีการปรับเพิ่มงบประมาณเท่ากับยอดที่ปรับลด ฝ่ายบริหารในฐานะคณะกรรมการวิสามัญฯ ควรเสนอดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>กรณีมีการปรับลดรายการ/โครงการผูกพันงบประมาณที่มีความจำเป็นและเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย ควรพิจารณาขอคืน หรือปรับเพิ่มงบประมาณในรายการ/โครงการผูกพันงบประมาณดังกล่าว เพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอเบิกจ่าย</li> <li>กรณีคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาปรับเพิ่มงบประมาณโดยตั้งรายการขึ้นใหม่ หากเป็นโครงการผูกพันงบประมาณให้ถือปฏิบัติตามมติที่ประชุมคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 22/2554 เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2554 โดยเคร่งครัด ซึ่งมติที่ประชุมคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครฯ ดังกล่าว ได้เห็นชอบให้กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีงบประมาณขั้นต่ำในปีงบประมาณแรก สำหรับโครงการใหม่ของหน่วยงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นไป ดังนี้</li> </ol> <table data-bbox="662 1489 1189 1691"> <thead> <tr> <th>ระยะเวลาโครงการ</th> <th>ตั้งงบประมาณปีแรก</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2 ปี</td> <td>ไม่น้อยกว่า 40 %</td> </tr> <tr> <td>3 - 4 ปี</td> <td>ไม่น้อยกว่า 20 %</td> </tr> <tr> <td>5 ปีขึ้นไป</td> <td>ไม่น้อยกว่า 10 %</td> </tr> </tbody> </table>	ระยะเวลาโครงการ	ตั้งงบประมาณปีแรก	2 ปี	ไม่น้อยกว่า 40 %	3 - 4 ปี	ไม่น้อยกว่า 20 %	5 ปีขึ้นไป	ไม่น้อยกว่า 10 %	1 ก.ค. 58 – 14 ส.ค. 58
ระยะเวลาโครงการ	ตั้งงบประมาณปีแรก									
2 ปี	ไม่น้อยกว่า 40 %									
3 - 4 ปี	ไม่น้อยกว่า 20 %									
5 ปีขึ้นไป	ไม่น้อยกว่า 10 %									

ขั้นตอน	การดำเนินการ	ระยะเวลา ดำเนินการ
	<p>ในปีงบประมาณที่ผ่านมา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ มีการพิจารณาปรับลดงบประมาณ และมีการปรับเพิ่มงบประมาณเท่ากับยอดที่ปรับลด โดยส่วนใหญ่จะตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ ทั้งที่เป็นรายการที่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ และที่เป็นโครงการผูกพันงบประมาณ ซึ่งอยู่ในกรอบวงเงินตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเป็นเหตุให้ต้องพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือขอยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานครไปดำเนินการ</p>	
3. การบริหารงบประมาณ	<p>ในการบริหารงบประมาณ หน่วยงานจะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเคร่งครัด ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. รายการ/โครงการ ที่หน่วยงานได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อก่อนนี้ผูกพันแล้ว หากมีงบประมาณคงเหลือให้โอนเข้างบกลาง อย่างช้าไม่เกิน 7 วัน นับจากวันที่ได้ก่อนนี้ผูกพันแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถบริหารจัดการเงินเหลือจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li>2. กรณีการโอน/เปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปตั้งรายการจ่ายใหม่ ให้พิจารณาเท่าที่มีความจริง</li> <li>3. การขออนุมัติจัดสรรงบกลางเพื่อดำเนินการรายการที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ ควรพิจารณาให้เฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจริงๆ หรือรายการที่ต้องดำเนินการเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานครตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครโดยเร่งด่วน</li> </ol> <p>ทั้งนี้ ในปีงบประมาณที่ผ่านมา หน่วยงานจะขอโอนเงินเหลือจ่ายไปตั้งรายการจ่ายใหม่ที่ไม่จำเป็นเร่งด่วน ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารจัดการเงินเหลือจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่วนใหญ่จะขอโอนเงินเหลือจ่ายเป็นจำนวนมาก เข้างบกลางเมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ</p>	1 ต.ค. 58 – 30 ก.ย. 59

ขั้นตอน	การดำเนินการ	ระยะเวลา ดำเนินการ
4. การติดตามและประเมินผล	<p>เป็นการติดตามการบริหารงบประมาณเพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ โดยการกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณ และการก่องหน้ผูกพันในแต่ละปี จึงควรกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. รายการ/โครงการ ที่หน่วยงานได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อนำไปดำเนินการในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว มีปัญหาอุปสรรคไม่สามารถดำเนินการได้ ให้ขออนุมัติยกเลิกการดำเนินการ และโอนเข้างบกลางทันที</li> <li>2. รายการ/โครงการ ที่หน่วยงานได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากคาดว่าจะไม่สามารถก่องหน้ได้ทันภายในสิ้นปีงบประมาณ จะพิจารณาเสนอขออนุมัติกันเงินไว้เบิกเหลือมปีเป็นกรณีๆ ไป ตามความจำเป็น เช่น รายการ/โครงการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการและใช้งบประมาณค่อนข้างมาก หรืออาจเป็นรายการ/โครงการ ตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เพื่อไม่ให้เป็นการระด้านงบประมาณในปีต่อไป</li> </ol> <p>จากการติดตามและประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีงบประมาณที่ผ่านมา หน่วยงานจะเสนอขออนุมัติกันเงินไว้เบิกเหลือมปี กรณีที่ยังไม่ก่องหน้ผูกพันเป็นจำนวนมาก</p>	1 ต.ค. 58 – 30 ก.ย. 59

### แนวทางในการบริหารความเสี่ยง

การดำเนินการโครงการอาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคที่คาดไม่ถึง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางการบริหารความเสี่ยง ดังนี้

ปัจจัยเสี่ยง	ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น	แนวทางการบริหารความเสี่ยง
ปัจจัยภายใน	1. ผู้บริหารกรุงเทพมหานครไม่เห็นความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินการโครงการ ผ่านขั้นตอนของวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ทั้ง 4 ขั้นตอน	1. นำเสนอแนวคิด ข้อมูล เหตุผล ความจำเป็นและประโยชน์ที่กรุงเทพมหานครจะได้รับ
	2. หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณไม่ให้ความสำคัญร่วมมือในการจัดทำค่าของงบประมาณที่ให้ค่านึงถึงความจำเป็นและประหยัด ซึ่งนอกจากจะทำให้ยากต่อการพิจารณาแล้ว ยังอาจเป็นผลทำให้การพิจารณางบประมาณให้แก่หน่วยงานไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของหน่วยงาน	2. จัดประชุมทุกหน่วยงาน เพื่อชี้แจงและซักซ้อมความเข้าใจในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกหน่วยงาน
ปัจจัยภายนอก	1. รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กรุงเทพมหานครตามภารกิจถ่ายโอนและหรือเรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาลไม่ครบถ้วน รวมทั้งโครงการผูกพันงบประมาณที่ได้รับงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในตอนเริ่มโครงการแล้วภายหลังไม่ได้รับงบประมาณ ต้องมาใช้งบประมาณของกรุงเทพมหานคร	1. ขอจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มเติม หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยจ่ายขาดเงินสะสมกรุงเทพมหานคร หรือขอยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานครไปดำเนินการ
	2. การจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายต่ำกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้	2. ปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยจ่ายขาดเงินสะสมกรุงเทพมหานคร หรือขอยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานครไปดำเนินการ

## การประเมินผล

### ตัวชี้วัดความสำเร็จ

กรุงเทพมหานครสามารถบริหารจัดการงบประมาณตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2559 โดยไม่ต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจากการจ่ายขาดใช้เงินสะสมกรุงเทพมหานคร

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. กรุงเทพมหานครควรเสนอขอเพิ่มกรอบในการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ในการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มกรอบในการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาล
2. ขอจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนอกกรอบ กรณีโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล

#### ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

1. พัฒนาระบบงานจัดเก็บรายได้ส่วนที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มรายได้ ซึ่งประกอบด้วยภาษีหลัก 3 ภาษี ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย
2. จัดหารายได้เพิ่มจากภาษีใหม่ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ เช่น ค่าภาษีน้ำมัน ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ

## บรรณานุกรม

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 103 ตอนที่ 77.2529 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 159.2533 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 236.2533 ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการกำหนดประเภท รายรับ – รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533

	<b>ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล</b>
<b>ชื่อ - สกุล</b>	นางเปรมวดี แก้วศรี
<b>วันเดือนปีเกิด</b>	15 กรกฎาคม 2505
<b>ตำแหน่งหน้าที่การงาน</b>	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ หัวหน้ากลุ่มงานแผนงานและมาตรฐานงบประมาณ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร
<b>สถานที่ทำงานปัจจุบัน</b>	ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร 173 ถนนดินสอ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
<b>ประวัติการศึกษา</b>	
พ.ศ. 2529	ระดับปริญญาตรี บริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาการบัญชี มหาวิทยาลัยรามคำแหง
<b>ประวัติรับราชการ</b>	
21 เม.ย. 2532	นักพัฒนาชุมชน 3 งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชน สำนักงานเขตลาดกระบัง
16 ส.ค. 2533	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3 งานมาตรฐานและพัฒนาระบบงบประมาณ ฝ่ายวิชาการ กองงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
5 ส.ค. 2540	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5 ฝ่ายวิเคราะห์งบประมาณ 1 ส่วนสำนักงานเขต สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
22 ก.พ. 2543	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6 ฝ่ายบริหารและการคลัง ส่วนการบริหารและ การคลังสำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
1 เม.ย. 2547	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6 กลุ่มงานสารสนเทศทางด้านงบประมาณ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร
26 ต.ค. 2549	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ฝ่ายเลขานุการ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
2 มี.ค. 2552	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7 หัวหน้ากลุ่มงานสารสนเทศทางด้านงบประมาณ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร
17 ธ.ค. 2553	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7 หัวหน้ากลุ่มงานแผนงานและมาตรฐานงบประมาณ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร
26 ก.ย. 2555 – ปัจจุบัน	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ หัวหน้ากลุ่มงานแผนงานและมาตรฐานงบประมาณ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร
<b>รางวัลหรือผลงาน</b>	
พ.ศ. 2547	ได้รับการคัดเลือกเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครดีเด่น ระดับหน่วยงาน ของสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2547
พ.ศ. 2554	ได้รับการคัดเลือกเป็นข้าราชการผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น ของสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร เพื่อเข้าร่วมโครงการ BMA Excellence ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554