

บทที่ 1

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการงบประมาณ

1. ความหมายของงบประมาณ

ความหมายของคำว่า “งบประมาณ” มีได้หลายความหมาย ทั้งที่เป็นความหมายอย่างกว้าง ๆ หรือที่มีความหมายแคบ ชัดเจนและเฉพาะเจาะจง คำว่า งบประมาณ หรือ “Budget” นั้น มีผู้กล่าวว่ามีรากฐานมาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “Bougett” ซึ่งประเทศอังกฤษได้นำมาใช้แทนความหมายเป็นกระเป๋าหนังใบใหญ่ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศหรือทรัพยากรที่มีอยู่ไปแถลงไปแถลงต่อรัฐสภาและต่อมาได้ค่อย ๆ เปลี่ยนความหมายจากตัวกระเป๋าเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น

ในอดีตที่ผ่านมา “งบประมาณ” ถือว่า เป็นข้อแถลงเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล หรือเป็นแผนสำหรับการใช้จ่ายเงินในรัฐวิสาหกิจหรือรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน หรือฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดเตรียมและนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นแผนที่แสดงออกมาเป็นรูปของตัวเงินสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอนของโครงการดำเนินงานของรัฐบาล และวิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น ความหมายแต่ละความหมายต่าง ๆ ได้นำมาใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันของการใช้จ่ายยังปรากฏว่ามีผู้ให้คำจำกัดความของคำว่างบประมาณไว้อีกมากมาย เช่น

1.1 หมายถึง รูปแบบที่แสดงถึงแผนการใช้จ่ายเงินในอนาคต โดยมีการคาดประมาณเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะพึงเกิดขึ้นควบคู่ไปกับรายรับที่คาดว่าจะได้รับจากกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่พิจารณานั้น

1.2 หมายถึง แผนที่แสดงแนวทางในการปฏิบัติและนโยบายในการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบเวลาหนึ่ง ๆ ในอนาคต ซึ่งอาจจะใช้แผนนี้เป็นเครื่องชี้แนวทางขององค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

1.3 งบประมาณเป็นแผนการใช้จ่ายเงินที่มีการกำหนดทรัพยากรทางการเงินให้เปลี่ยนแปลงมาเป็นวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เพื่อใช้จ่ายให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการโดยใช้ทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น ไปในทางที่ให้ประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินดังกล่าวนี้ อาจพิจารณาถึงความต้องการของสังคมหรือของคนส่วนใหญ่ ตลอดจนพิจารณาถึงความจำเป็นหรือความสำคัญตามลำดับก่อนหลัง โดยคำนึงถึงประโยชน์และความผาสุกของส่วนรวมในแง่สวัสดิการเป็นหลัก

1.4 งบประมาณเป็นแผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง และแผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้

สำหรับความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานนั้น ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ว่า “บัญชีหรือจำนวนเงินที่รวมกะกำหนดรายรับรายจ่ายเงิน” ส่วนในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2511 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ.2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2517 ได้กำหนดไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้ใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย”

จากความหมายที่ได้กล่าวข้างต้น หากจะพิจารณากันอย่างเคร่งครัดแล้ว คำว่า “งบประมาณ” ก็คือ เอกสารอย่างหนึ่งที่แสดงถึงพฤติกรรมที่ตั้งใจไว้ในรูปของข้อความ และตัวเลขที่เสนอขอรายจ่ายภายใต้วัตถุประสงค์ที่กำหนด และการพยากรณ์ที่ว่าหากได้รับอนุมัติตามที่กำหนดไว้แล้วก็จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่กำหนดได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่างบประมาณจึงเสมือนกับเป็นเครื่องเชื่อมระหว่างการเงินกับพฤติกรรมของมนุษย์ ที่จะทำให้นโยบายและความมุ่งหมายประสบความสำเร็จผลได้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณในบางประการ จึงอาจจะเป็นสาเหตุให้การใช้จะต้องจำแนกไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ และเพื่อให้การดำเนินการใช้จ่ายบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงอาจจะนำเอางบประมาณมากำหนดเป็นทางเลือกเพื่อให้เกิดการประสานในกิจกรรมต่าง ๆ ให้นำไปสู่ทิศทางของวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้ ภาวะเช่นนี้เราอาจเรียกงบประมาณได้ว่าเป็นแผนของการใช้จ่ายอย่างหนึ่งได้

หากจะพิจารณากันอีกนัยหนึ่ง งบประมาณอาจหมายรวมไปถึงสัญญาอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการให้เงินภายใต้เงื่อนไขบางประการที่กำหนดเป็นข้อตกลงกันระหว่างรัฐบาลและหน่วยที่ปฏิบัติได้ หากงบประมาณได้รับการใช้จ่ายไปก็หมายความว่าผู้ทำสัญญาจะต้องมีพันธะหน้าที่ต่อกันเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการดำเนินงานด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นสายใยด้านสัมพันธ์ภาพระหว่างคู่สัญญาทั้งทางกฎหมายและสังคม อันจะเป็นผลให้งานบรรลุเป้าหมายตามนัยที่กำหนดไว้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เนื่องจากจำนวนงบประมาณที่ขอ ย่อมจะมีผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะได้รับการเสนอขอ งบประมาณจึงถือว่าเป็นกลยุทธ์ (Strategy) อย่างหนึ่งที่หน่วยงานผู้ขอจะเป็นผู้กำหนดขึ้นเพื่อให้ได้รับการจัดสรรต่าง ๆ มาแสดงเป็นความต้องการในสิ่งที่เขาเลือกจะทำให้มากที่สุด จึงเป็นผลให้งบประมาณที่เกิดขึ้นเสมือนเป็นโครงข่ายของการถ่ายทอดข่าวสารและการติดต่อซึ่งกันและกัน และเมื่อได้รับความสัมฤทธิ์ผล โดยงบประมาณได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว งบประมาณก็อาจจะกลายเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติใช้เป็นโอกาสดำเนินการต่อไปได้อีก จากกรณีนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า “งบประมาณของหน่วยงานนั้น คือ การคาดหวัง ความทะเยอทะยาน กลยุทธ์ ข่ายการติดต่อ หรือสิ่งซึ่งอยู่ข้างหน้า”

2. ลักษณะที่ดีของงบประมาณ

คุณลักษณะที่ดีของงบประมาณนั้น โดยทั่วไปจะประกอบไปด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

2.1 จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดินหรือที่เรียกว่ามีความครบถ้วน ซึ่งหมายความว่าเป็นการรวมเงินแผ่นดินเข้าไว้ในแหล่งเดียวกัน แล้วกำหนดแนวทางการใช้จ่ายในรูปของแผนเพื่อให้รัฐบาลสามารถพิจารณางานโครงการตามลำดับความสำคัญได้ถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชนได้

2.2 จะต้องถือหลักพัฒนา ซึ่งหมายความว่าพยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลจะดำเนินการบริหาร การใช้งบประมาณดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลออกมามากที่สุด ซึ่งอาจจะต้องระมัดระวังมิให้มีการใช้จ่ายงบประมาณที่เรียกว่างบประมาณประจำมากเกินไป และขณะเดียวกันก็ต้องพยายามใช้จ่ายงบประมาณที่เรียกว่า งบประมาณการลงทุน เพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศมากที่สุด

2.3 จะต้องถือหลักประหยัด ซึ่งหมายความว่า จะต้องพยายามให้คนใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย และไม่ใช้จ่ายไปในทางที่ฟุ่มเฟือย เพื่อให้ผลงานที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับหลักประหยัดนี้จะต้องเป็นไปทั้งงบประมาณรายจ่ายและรายรับ เพื่อให้ผู้ใช้จ่ายบังเกิดความรู้สึกเสียค่าเหมือนกับการใช้จ่ายเงินของตัวเองและจะเป็นผลให้การดำเนินงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพขึ้น

2.4 จะต้องมีระยะเวลาเหมาะสม ซึ่งหมายความว่า จะต้องเหมาะสมกับระยะเวลาการดำเนินงาน โดยปกติมักจะกำหนดไว้เป็นปีงบประมาณ เริ่มตั้งแต่ตุลาคม และสิ้นสุดในเดือนกันยายนของปีถัดไป

นอกจากหลักการหรือคุณลักษณะสำคัญของงบประมาณทั้ง 4 ประการข้างต้น ยังมีนักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า งบประมาณที่ดีนั้นจะประกอบไปด้วยคุณลักษณะดังนี้

- (1) จะต้องมีความชัดเจน
- (2) จะต้องมีความถูกต้องและเชื่อถือได้
- (3) จะต้องเปิดเผย
- (4) จะต้องมีพื้นฐานอยู่บนความสุจริตใจ
- (5) จะต้องมีความยืดหยุ่น

(6) จะต้องปรากฏเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินหรืองบประมาณเท่านั้น และไม่รวมตัวบทกฎหมายหรือรายละเอียดอื่นใดที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของงบประมาณที่ดีดังกล่าว แม้ว่าโดยทั่วไปจะใช้เป็นหลักในการพิจารณาเพื่อจัดทำงบประมาณ หรือจัดสรรงบประมาณเป็นที่แพร่หลายก็ตาม แต่แนวทางในด้านการจัดสรรงบประมาณเป็นที่แพร่หลายก็ตาม แต่แนวทางในด้านการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณจะยึดหลัก 6 ประการของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดังนี้

- (1) หลักคาดการณ์ไกล เป็นหลักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งจะต้องศึกษาค้นคว้าให้รอบคอบว่างบประมาณที่จะเสนอขอนั้น จะก่อให้เกิดผลอย่างไรแก่หน่วยงานและประเทศอันเป็นส่วนรวมในอนาคต หรือกล่าวได้ว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณ นั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีแผนเพื่อสามารถใช้จ่ายให้บรรลุสิ่งซึ่งต้องการในอนาคต หรือเป้าหมายที่กำหนดได้โดยมีประสิทธิภาพ
- (2) หลักประชาธิปไตย เป็นหลักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ ซึ่งจะต้องศึกษาค้นคว้าและพิจารณาให้รอบคอบว่า เรื่องที่จะขอของงบประมาณจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเฉพาะกลุ่มบุคคล เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการเกี่ยวข้องการใช้จ่ายเงินที่ได้จากภาษีอากรของประชาชนของประเทศ จึงสมควรที่ผู้เสียภาษีอากรสมควรที่จะได้รับผลประโยชน์จากการใช้งบประมาณ นั้น
- (3) หลักสมคูลย์ เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะต้องศึกษาค้นคว้าและพิจารณาให้รอบคอบว่าเรื่องที่จะขอของงบประมานนั้น เมื่อพิจารณาถึงวงเงินที่จะใช้จ่ายแล้วอยู่ในวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพิจารณาว่างบประมาณที่จะใช้นั้น สอดคล้องกับงบประมาณรายรับเพียงใด
- (4) หลักยุติธรรม เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่ปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับขีดความสามารถ และลำดับความสำคัญของโครงการ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่าย
- (5) หลักสารัตถประโยชน์ เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายทั้งในปัจจุบันและในอนาคต
- (6) หลักประสิทธิภาพ เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่าย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด

3. ปัจจัยที่มีส่วนในการกำหนดงบประมาณ

3.1 ปัจจัยทางกฎหมาย เช่น คำสั่ง ระเบียบ พ.ร.บ. ฯลฯ เกี่ยวกับงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลา วิธีการจัดสรรเงิน สิทธิและความรับผิดชอบในกระบวนการงบประมาณ ปัจจัยทางกฎหมายนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะทุกขั้นตอนของการงบประมาณถูกควบคุมโดยกฎหมาย

3.2 ปัจจัยทางการเมือง เช่นการปฏิบัติภารกิจใด ๆ ที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เป็นนโยบายของรัฐ การไม่เข้าใจในความสำคัญและความจำเป็นของบทบาทของการเมืองอาจทำให้งบประมาณล้มเหลวได้

3.3 ปัจจัยทางการบริหาร เช่น บทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการจัดทำและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณของประเทศ เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ หากมีรากฐานการดำเนินงานด้านการบริหารไม่มีประสิทธิภาพแล้ว อาจจะเป็นผลให้งบประมาณล้มเหลวได้

3.4 ปัจจัยทางฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทในด้านการควบคุมหรืออนุมัตินโยบายของรัฐบาล หากมีพื้นฐานในด้านการงบประมาณไม่ดีแล้ว อาจจะเป็นผลให้แนวทางการพิจารณาจัดสรรงบประมาณขาดประสิทธิภาพได้

3.5 ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น นับเป็นความจำเป็นอย่างมากในด้านการจัดทำงบประมาณ เพราะจะเป็นผลให้สามารถทราบถึงความต้องการของประเทศที่แท้จริงได้ การจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีความถูกต้อง แม่นยำ การวิเคราะห์สถิติต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งปัจจุบันและในอนาคตจึงต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอ และสามารถนำมาใช้ได้อย่างทันกับความต้องการด้วย

3.6 ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ เช่น การวิเคราะห์การดำเนินงานที่ผ่านมาในอดีต เพื่อใช้เป็นแนวทางพิจารณาว่าการดำเนินการใดควรจะดำเนินการต่อไป และอันไหนควรจะยุติลงได้ สำหรับจะใช้เป็นประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณไปสู่งานโครงการใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์มากกว่า

3.7 ปัจจัยทางการประมาณการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอนาคตหรือเป็นเรื่องของการวางแผนระยะยาวไว้ล่วงหน้า เพื่อนำมาใช้ร่วมพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.8 ปัจจัยทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ ภายในประเทศ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเพื่อให้บังเกิดผลต่อการบริหารในแต่ละระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับกลาง จังหวัด หรือท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่รัฐบาลในส่วนกลางย่อมจะมีอิทธิพลต่อระดับที่รองลงมา โดยเฉพาะในการจัดสรรเงินอุดหนุนเงินช่วยเหลือ หรือเงินงบประมาณจังหวัด สำหรับให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นเป็นผู้ใช้จ่าย เพื่อดำเนินการให้เกิดผลในด้านการพัฒนาประเทศตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4. ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณนับเป็นกลไกอันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานของรัฐบาล เพราะรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสนองวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.1 รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนการคลังของประเทศในด้านการเก็บภาษีอากร การกู้ยืมเงิน และการใช้จ่ายเงิน งบประมาณรายได้ และงบประมาณรายจ่ายจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาล ที่จะดำเนินการในรอบปีข้างหน้าได้ การวางแผนการใช้งบประมาณที่ดีจึงย่อมจะมีผลทำให้สภาวะทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพได้

4.2 ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ผลของการใช้จ่ายงบประมาณ และการจัดเก็บภาษี เพื่อขยายรายรับของรัฐบาล ย่อมจะมีผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจได้ เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณด้านการลงทุนในงาน/โครงการในทิศทางที่ถูกต้อง โดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผลต่อการส่งเสริมการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้เป็นอย่างดีคืออย่างหนึ่ง

4.3 จัดสรรและกระจายทรัพยากรและรายได้ ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ จะเป็นผลมาจากปัญหาของการจัดสรรทรัพยากร และปัญหาของการกระจายรายได้ระหว่างประชากรกลุ่มย่อย กลุ่มต่าง ๆ การใช้งบประมาณโดยกำหนดโครงสร้างและแบบแผนรายได้รายจ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษี และการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ดี จะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหา ดังกล่าวได้

4.4 เป็นเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในด้านการควบคุมการบริหารงานของ รัฐบาล และการประสานแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สอดคล้องกัน และเป็นไปตามข้อจำกัดของ ทรัพยากรที่มีอยู่ของประเทศ

4.5 ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ดีขึ้น โดยเฉพาะให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ทราบถึงนโยบายและแนวทางการบริหารงานของรัฐบาล จากรายงานการคลัง รายงานผลการปฏิบัติงาน และเอกสารงบประมาณ เพื่อให้บังเกิดความเข้าใจและให้การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาล อันจะ เป็นผลให้สามารถปฏิบัติงานได้โดยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

4.6 เสริมประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจและการบริหารราชการ เนื่องจากการพิจารณาการ จัดสรรงบประมาณจะพิจารณาครอบคลุมไปถึง การจัดสรรทรัพยากร ลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่าง ๆ ปริมาณทรัพยากรที่ควรจะใช้วิธีการใช้ และการกำกับติดตามการใช้ทรัพยากรนั้น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นกลไก การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลอย่างมีเหตุผล และมีประสิทธิภาพ หากการพิจารณาดังกล่าวสอดคล้องกับ ทิศทางหรือแผนนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาระบบเศรษฐกิจของประเทศแล้ว การใช้งบประมาณ ดังกล่าวจะเป็นผลให้เสริมประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจได้อีกโสดหนึ่งด้วย

4.7 สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานตามระบบประชาธิปไตย เนื่องจากงบประมาณสามารถ สะท้อนให้เห็นถึงแผนงานและบริการต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำเพื่อประชาชน จึงยอมทำให้ประชาชนได้ทราบ ถึงกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ค่าใช้จ่าย และผลที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งจะทำได้เข้าใจใช้ในบทบาทของ รัฐบาล และให้ความสนับสนุนต่อรัฐบาลมากขึ้น

5. ข้อจำกัดของงบประมาณ

แม้ว่างบประมาณจะเป็นเครื่องมือในการบริหารงานที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหาร ซึ่งจะมี ประโยชน์ต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้เป็นอย่างมากก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มากที่จะ เป็นผลให้งบประมาณนั้นไม่สามารถบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ กล่าวคือ

5.1 ผู้บริหารของหน่วยงานไม่เห็นความสำคัญของงบประมาณ หรือขาดความสนใจ ความใส่ใจ และไม่เข้าใจในการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรและการปฏิบัติงาน

5.2 ความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมเนื่องจากหลักพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณ คือการคาดคะเน หรือประมาณการในด้านการใช้จ่ายและผลงานที่จะเกิดขึ้น เมื่อเกิดการปฏิบัติการจริงแล้ว

ความคลาดเคลื่อนอาจจะเกิดขึ้นได้ หากผู้ดำเนินการขาดความยืดหยุ่น หรือขาดความสามารถที่จะปรับแนวทางการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับทิศทางที่กำหนดแล้ว ภาวะการใช้จ่ายงบประมาณอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้

5.3 การขาดการกำกับกับการปฏิบัติงาน และติดตามการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นผลให้ผลที่คาดว่าจะได้จากการใช้จ่ายงบประมาณเกิดปัญหาได้ โดยอาจจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือล่าช้า และอาจจะมีผลกระทบต่อแผนงานและโครงการอื่นได้

5.4 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่เป็นผลให้ส่งผลกระทบต่อนโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนวิธีการที่กำหนดไว้ในแผนการใช้จ่าย หากผู้บริหารขาดความสามารถในการปรับแผนการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับสถานะที่เปลี่ยนไป ก็อาจจะเป็นผลให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่บรรลุตามที่ต้องการได้เช่นกัน

6. เหตุที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น

6.1 ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ รากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ การจัดหาปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน สะพาน เขื่อน ไฟฟ้า ชลประทาน โทรศัพท์ และประปา เพื่อให้เกิดความสะดวกทางการค้าและอุตสาหกรรมอันจะเป็นแรงกระตุ้นให้เอกชนเกิดการลงทุน ซึ่งจะมีผลส่งสะท้อนไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมในเบื้องปลายหากมีการเร่งรัดเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว ย่อมจะเป็นผลให้การใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มสูงขึ้นด้วย

6.2 จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น การเพิ่มจำนวนของประชาชน ย่อมจะเป็นผลให้การใช้จ่ายของรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของประชากรภายในประเทศสำหรับเป็นกำลังที่สำคัญเพื่อพัฒนาประเทศให้บรรลุจุดหมายที่ต้องการ ย่อมจะเพิ่มสูงตามไปด้วย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในด้านการบริการทางการศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ

6.3 ค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้น เช่น การปรับปรุงกิจการของกองทัพต่าง ๆ รวมถึงการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ และการพัฒนากองทัพให้อยู่ในสภาพพร้อมที่จะช่วยตัวเองได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยคุกคามทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ที่นับวันจะเพิ่มแรงกดดันแก่กิจการภายในประเทศมากขึ้น

6.4 ระดับราคาสินค้า โดยทั่วไปมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลให้การใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และการก่อสร้าง ฯลฯ ของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้น

7. นโยบายงบประมาณ

7.1 นโยบายงบประมาณสมดุล ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายได้และรายจ่ายมีจำนวนเท่ากันปัจจุบัน นโยบายงบประมาณสมดุลนับว่ามีใช้เป็นนโยบายที่ถูกต้องตามทฤษฎีคลังสมัยใหม่มาจนทุกวันนี้ เนื่องจากนโยบายแบบสมดุลอาจส่งผลให้เกิดผล ดังนี้

(1) หากรัฐจ่ายให้เท่ากับรายได้ทุก ๆ ปี อาจจะเป็นผลระบบเศรษฐกิจตกต่ำเพิ่มรุนแรงมากขึ้น

(2) ไม่เกิดการประหยัด เพราะการใช้งบประมาณแบบสมดุลก็หมายความว่าถ้าปีใดรัฐบาลมีรายได้มากก็ต้องจ่ายให้มาก เป็นต้น

(3) ความสามารถของรัฐบาลในการลดหนี้สาธารณะมีน้อยลงไป เพราะรัฐบาลไม่สามารถนำเอาเงินส่วนเกินอันเกิดจากรายได้สูงกว่ารายจ่ายไปชำระหนี้ได้

(4) การจะทำให้งบประมาณสมดุลทุกปีอาจเป็นผลให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบ่อยครั้ง ซึ่งเท่ากับทำให้วงการค้าธุรกิจ และเศรษฐกิจของชาติต้องระส่ำระสายเพราะผู้ผลิตพ่อค้า และประชาชนไม่อาจจะคาดการณ์อะไรได้ถูกต้อง

7.2 นโยบายงบประมาณเกินดุล ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายได้มีจำนวนสูงกว่ารายจ่าย งบประมาณประเภทนี้ จะมีผลให้เศรษฐกิจขยายตัว หรือหดตัวลงได้จะขึ้นอยู่กับรายได้ของประชาชนและการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายเงินของรัฐเป็นลำดับ กล่าวคือ

(1) ถ้าจำนวนที่เกินดุล ในงบประมาณที่รัฐบาลเก็บไว้ เท่ากับ เงินออมของเอกชน เศรษฐกิจจะคงตัว

(2) ถ้าจำนวนที่เกินดุลในงบประมาณที่รัฐบาลเก็บไว้ มากกว่า เงินออมของเอกชน เศรษฐกิจจะหดตัวลง

(3) ถ้าจำนวนที่เกินดุลในงบประมาณที่รัฐบาลเก็บไว้ น้อยกว่า เงินออมของเอกชน เศรษฐกิจจะขยายตัว

7.3 นโยบายงบประมาณขาดดุล ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายจ่ายมีจำนวนสูงกว่ารายได้ เป็นนโยบายที่คาดว่าจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือช่วยรัฐบาลแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำให้ขยายตัว แก้ไขภาวะการว่างงานให้มีภาวะงานทำเต็มที่ได้ โดยรัฐบาลจะต้องพยายามกระตุ้นอุปสงค์ของเอกชนให้มากขึ้น เพื่อกระตุ้นกลไกทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย ซึ่งอาจจะเป็นไปได้โดยการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้สูงขึ้น เป็นต้น ซึ่งวิธีการเช่นนี้ประเทศพัฒนาส่วนมากได้นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

8. ระบบงบประมาณ

การงบประมาณโดยทั่วไปจะประกอบด้วยหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ การวางแผน การจัดการ และการกำกับและติดตามงาน อันจะเป็นผลให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยประสิทธิภาพและเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่หลักดังกล่าว ระบบงบประมาณจึงอาจจำแนกได้เป็น 3 ระบบ คือ

8.1 ระบบงบประมาณเพื่อการวางแผน ระบบงบประมาณนี้จะอยู่ในรูปของการแจกแจงวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการปฏิบัติกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยอาจจัดไว้ในรูปของแผนงาน งานโครงการ สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

8.2 ระบบงบประมาณเพื่อการจัดการ เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยพิจารณาถึงผลงานที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานเป็นหลัก และไม่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่ต้องใช้ในกิจกรรมนั้น ๆ มากนัก การใช้ระบบงบประมาณเพื่อการจัดการอย่างได้ผลเต็มทีนั้น ผู้ดำเนินการจะต้องมีมาตรการในการจัดงานที่ดี และมีระบบบัญชีที่แสดงราคาต่อหน่วย สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายได้อย่างถูกต้อง และแน่นอนด้วย

8.3 ระบบงบประมาณเพื่อการควบคุม เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นถึงการใช้จ่ายและทรัพยากรที่จัดหามาใช้ในการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อผิดพลาดในการใช้จ่ายเป็นสำคัญ ระบบงบประมาณแบบนี้ โดยทั่วไปมิได้พะวงถึงผลผลิตหรือผลสำเร็จของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายมากนัก เพียงแต่จะกำกับและควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และให้สามารถควบคุมการตรวจสอบได้โดยละเอียดทุกขั้นตอนเท่านั้น

9. รูปแบบของงบประมาณ

การจำแนกงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยทั่วไปจำแนกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

9.1 จำแนกตามหน่วยงาน เป็นการจำแนกงบประมาณที่ได้จัดสรรออกไปตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ และมีความสัมพันธ์เป็นลำดับในเชิงการจัดองค์กรของรัฐบาล

9.2 จำแนกตามลักษณะงาน เป็นการจำแนกงบประมาณตามประเภทของงาน หรือกิจกรรม เพื่อแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมในลักษณะของแผนงาน งานโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะดำเนินการปฏิบัติในรอบปี เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 จำแนกออกเป็น 12 ด้าน คือ ด้านการเกษตร ด้านการอุตสาหกรรม และเหมืองแร่ ด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร ด้านการพาณิชย์และการท่องเที่ยว ด้านการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีพลังงานและสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการบริการสังคม ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ด้านการบริหารทั่วไปของรัฐ และด้านชำระหนี้เงินกู้ เป็นต้น

9.3 จำแนกตามลักษณะการใช้งบประมาณ เป็นการจำแนกงบประมาณตามกลุ่มของทรัพยากร หรือปัจจัยที่จัดหามาใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผน เพื่อให้ได้เห็นถึงรายละเอียดของปัจจัยทั้งขนาด ชนิด และปริมาณ เพื่อเป็นประโยชน์ในด้านการควบคุมติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนและมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันได้จำแนกการใช้จ่ายออกเป็น 7 หมวด รายจ่าย คือ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น

9.4 จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ เป็นการจำแนกงบประมาณโดยอาศัยตัวแปรทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การกระจายรายได้ การสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ และการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น การจำแนกงบประมาณตามลักษณะเศรษฐกิจอาจจำแนกได้เป็นกรณีย่อย ๆ ดังนี้ คือ จำแนกตามลักษณะงบประมาณเพื่อพัฒนา กับบงบประมาณรายจ่ายปกติ และจำแนกตามลักษณะรายจ่ายลงทุน รายจ่ายประจำ และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้

10. ประเภทของงบประมาณ

10.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ

เป็นระบบงบประมาณที่เน้นหนักในด้านการควบคุมการใช้จ่าย และใช้ทรัพยากรของรัฐบาลที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรม โดยจะอาศัยการควบคุมในทางกฎหมายและทางบัญชีเป็นหลักของการควบคุม มิได้พะวงถึงผลงานที่จะเกิดขึ้นมากนัก งบประมาณแบบแสดงรายการนับว่า เป็นงบประมาณแบบดั้งเดิมที่ใช้มาตั้งแต่ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การต่างประเทศ และการศาล โดยสมัยนั้นจะใช้จ่ายไม่เกินร้อยละ 15 ของผลผลิตรวมประชาชาติ จุดมุ่งหมายการใช้งบประมาณสมัยนั้นก็เพื่อให้รัฐสภาใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของรัฐ และเพื่อประโยชน์ในด้านการคลัง คือ เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปโดยประหยัด โครงสร้างของงบประมาณจึงเป็นไปในลักษณะที่จะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจะซื้อสิ่งของและบริการอะไรบ้างในประมาณเท่าใด เพื่อให้รัฐสภาผู้อนุมัติงบประมาณพิจารณาได้ว่าการขอตั้งงบประมาณนั้นสอดคล้องกับความจำเป็นและเป็นไปโดยประหยัดหรือไม่เพียงใด ดังนั้นระบบงบประมาณดังกล่าว จึงเป็นไปในรูปของการจำแนกประเภทรายจ่าย ตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายหรือจำแนกตามหมวดรายจ่ายเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจุบันได้จำแนกออกเป็น 7 หมวด รายจ่ายตามที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 9.3

10.2 งบประมาณแบบแสดงผลงาน

งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budget) หรือบางครั้งเรียกว่า งบประมาณแบบแสดงกิจกรรม หรืองบประมาณแสดงหน้าที่ปฏิบัติเป็นงบประมาณที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายและผลสำเร็จของงานเป็นแนวทางดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลงานจากการปฏิบัติกิจกรรมเป็นไปโดยประสิทธิภาพสูงสุด วิธีการดำเนินงานตามนัยดังกล่าว โดยทั่วไปจะใช้เทคนิคของการจัดการมาประยุกต์ใช้กับระบบงบประมาณ โดยการจำแนกนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลออกเป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรม สำหรับเป็นกรอบหรือแนวทางให้ผู้ปฏิบัติได้ใช้ปฏิบัติโดยอาศัยการจำแนกผลสำเร็จของงานการจัดระบบข้อมูล และรายงานผลสำเร็จของงาน เป็นองค์ประกอบ สำหรับการวิเคราะห์งบประมาณของแต่ละหน่วยงานนั้น งบประมาณแสดงผลงานโดยทั่วไป จะมีปัญหาในด้านการจัดประสิทธิภาพและการวัดความสัมฤทธิ์ผล

ของการปฏิบัติงาน เนื่องจากกิจกรรมในการปฏิบัติจะมีมาก และต่างรูปแบบกัน ซึ่งกิจกรรมบางรูปแบบจะปรากฏเป็นผลงานในหน่วยที่สามารถวัดในเชิงปริมาณได้ และกิจกรรมบางรูปแบบจะวัดไม่ได้ จึงอาจเป็นผลให้การบ่งชี้ถึงความสำเร็จของกิจกรรม หรือผลงานของกิจกรรมไม่สามารถแสดงออกมาได้อย่างชัดเจนได้

10.3 งบประมาณแบบแสดงแผนงาน

งบประมาณแบบแสดงแผนงานเป็นระบบที่มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับระบบการวางแผน เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรได้กระทำอย่างสมเหตุสมผล และบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สาเหตุที่จำเป็นต้องมีระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน เนื่องจาก

- (1) จำนวนรายได้ หรือทรัพยากรมีจำกัด และมีจะน้อยกว่ารายจ่ายในการปฏิบัติงาน ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเลือกโครงการที่มีผลวัตถุประสงค์ของชาติหรือส่วนรวมให้มากที่สุด
- (2) โครงการของรัฐบาลมักจะไม่มีเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความจำเป็น หรือความสามารถที่จะปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ตลอดจนการกำหนดโครงการอื่นแทนโครงการที่หมดความจำเป็น จึงมักจะเป็นผลให้การใช้จ่ายงบประมาณรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่ประหยัด และไม่มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร
- (3) เพื่อให้สามารถเลือกทางเลือกสำหรับดำเนินงานที่ฉลาด รัฐบาลจึงใช้การเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผนงาน เพื่อเป็นวิถีทางช่วยในการตัดสินใจหรือช่วยพิจารณาทางเลือกดังกล่าว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงาน

สำหรับแนวความคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานจะเป็นการเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณกับการวางแผนเข้าด้วยกัน โดยการทำให้กระบวนการวางแผน และกระบวนการจัดสรรงบประมาณประสานกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กล่าวคือจะต้อง เป็นไปโดยอาศัยการแปลความต้องการของแผน ถ่ายทอดออกไปเป็นแผนปฏิบัติการในแต่ละปีในช่วงเวลาของแผน ซึ่งแต่ละกระบวนการของแผนอาจกล่าวได้โดยสรุป ดังนี้

10.3.1 การวางแผน

- (1) กำหนดจุดมุ่งหมายของแต่ละแผนงาน
- (2) กำหนดทางเลือกต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้
- (3) ประเมินค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นในการดำเนินงานตามแผนงานที่เป็นทางเลือก
- (4) เลือกทางใดทางหนึ่งที่ดีที่สุด
- (5) กำหนดเป้าหมายของผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากร

10.3.2 การแปลงแผน

- (1) กำหนดทรัพยากรที่จำเป็น เช่น กำลังคน วัสดุ ครุภัณฑ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน เพื่อสนับสนุนให้บรรลุจุดหมายของแผนงาน
- (2) คำนวณค่าใช้จ่ายของการใช้ทรัพยากร โดยคำนึงถึงระดับเป้าหมายของผลที่ต้องการให้เกิดในแต่ละปี

(3) พยากรณ์ผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น และค่าใช้จ่ายที่จะเกิดในแต่ละช่วงปีเวลาหนึ่ง
ข้างหน้า

10.3.3 การจัดสรรงบประมาณ

- (1) จัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงานที่ได้เลือกไว้แล้วในขั้นตอนวางแผน โดยคำนึงถึงเป้าหมายของผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นและค่าใช้จ่ายที่คำนวณไว้ในขั้นแปลงแผน
- (2) จัดทำงบประมาณตามโครงสร้างของแผนงาน
- (3) พัฒนามาตรฐานที่จะใช้วัดผลสำเร็จของงาน

การเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการวางแผน

การวางแผน	การถ่ายทอดแผนไปสู่ แผนปฏิบัติงาน	การจัดสรรงบประมาณ
1. ระบุจุดมุ่งหมายที่แน่นอน	1. กำหนดกำลังคน วัสดุ ครุภัณฑ์และอื่น ๆ ที่ จำเป็นในการดำเนินงาน งานให้บรรลุเป้าหมาย	1. จัดสรรทรัพยากร สำหรับแผนงาน
2. กำหนดทางเลือกต่าง ๆ ที่จะไปสู่จุดมุ่งหมาย	2. กำหนดค่าใช้จ่ายในการใช้ ทรัพยากรที่ต้องการ	2. จัดทำงบประมาณ ตามโครงสร้าง แผนงาน
3. แสดงค่าใช้จ่ายและ ประโยชน์ที่จะได้รับ ในการดำเนินงาน ตามทางเลือกแต่ละทาง	3. วางแผนค่าใช้จ่ายและ ผลที่จะเกิดขึ้นในแต่ละ ปีในระยะยาว	3. กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานเพื่อการ วัดผลสำเร็จ
4. กำหนดเป้าหมายของผลงาน		

ก. องค์ประกอบของงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

(1) องค์ประกอบด้านโครงสร้าง

ระบบงบประมาณแบบแผนงานมุ่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างแผนงาน เพื่อให้ผู้บริหารใช้
เป็นข่าวสารสำหรับประกอบการตัดสินใจในกระบวนการดำเนินงาน โดยใช้การเชื่อมโยงของกิจกรรมต่างๆ

จากการพิจารณาวัตถุประสงค์หลัก หรือระบบของการดำเนินงานเป็นแนวทางในการพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้ เกิดเป็นแผนงานหรือกลุ่มของกิจกรรมที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกัน

โครงสร้างของแผนงานอาจจำแนกออกได้เป็นแผนงานหลัก แผนงานรองงาน โครงการและ กิจกรรม โดยแผนงานหลักจะกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายหลักที่ประสงค์ที่จะให้เกิดสัมฤทธิ์ผลเพียง อย่างเดียว (หรือมีวัตถุประสงค์เป้าหมายเดียวกัน) แผนงานรองเป็นส่วนย่อย ๆ รองลงไปแผนงานหลัก แต่ละแผนงาน โดยมีวัตถุประสงค์รองเป็นตัวกำกับเพื่อนำ ไปสู่วัตถุประสงค์ / เป้าหมายหลักอันเดียวกัน งาน/โครงการและกิจกรรมจะเป็นส่วนย่อยๆ รองลงไปจากแผนงานรองกำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายหลัก(1 แผนงานหลักอาจมีหลายแผนงานรอง และ 1 แผนงาน รองอาจมีหลายงาน/โครงการหรือกิจกรรมได้ แต่แผนงานหลักจะต้องสามารถนำมาใช้เป็นกรอบกำหนดทิศ ทางและแนวทางแก่กิจกรรมต่างๆที่มีวัตถุประสงค์ / เป้าหมายที่สอดคล้องกันก็ได้)

(2) องค์ประกอบด้านวิเคราะห์

การวิเคราะห์ตามแนวความคิดของระบบประมวลแบบแผนงาน เป็นการดำเนินการเพื่อหา รายละเอียดของเรื่องราวต่างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกทางดำเนินงานของผู้บริหาร โดย

- ตรวจสอบจุดมุ่งหมายอย่างถูกต้อง
- เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผลการเสี่ยงที่จะใช้แนวทางดำเนินการหรือเป็นทาง

เลือกหรือเป็นยุทธวิธีเพื่อนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนด

- การเสนอทางเลือกอื่นๆที่ดีกว่า ทั้งนี้เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้โดยประสิทธิภาพ ใดๆก็ตาม การวิเคราะห์งบประมาณแบบแผนงานโดยทั่วไปมักจะนำเอาเทคนิค ต่างๆ ของการวิเคราะห์มาใช้ ซึ่งอาจจะเป็นการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผล หรือระหว่างค่าใช้จ่ายกับประโยชน์ที่จะได้รับการวิเคราะห์แผนงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเทคนิคต่างๆ นี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการนำมาจากทฤษฎีทางวิชาการต่างๆ ซึ่งได้แก่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ การใช้เหตุผล ในเชิงนโยบาย การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกับผลที่ได้รับและการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ เป็นต้น

(3) องค์ประกอบด้านข่าวสาร

หัวข้อข่าวสารนับเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ สำหรับนักบริหารที่จะนำไปใช้ในการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นทางด้าน

- ข้อมูลพื้นฐานเพื่อประกอบการพิจารณา
- ข้อมูลที่กำหนดทิศทางเพื่อประกอบการตัดสินใจ
- ข้อมูลย้อนกลับเพื่อใช้ในการปรับปรุงแผน

เพื่อให้มีข่าวสารที่เชื่อถือได้ ให้การวิเคราะห์และตัดสินใจของผู้บริหารเป็นไปโดยถูกต้องแม่นยำและ สมบูรณ์ การจัดระบบข่าวสารโดยทั่วไป จำต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้ใช้ด้วย โดยแนวทางการจัด ระบบข่าวสารจะดำเนินการตามองค์ประกอบ 3 ประการดังนี้

- **การติดตามผล (Monitoring)** เป็นข่าวสารเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามโครงการ สำหรับผู้บริหารที่จะพิจารณาว่าผลงานที่เกิดขึ้นในขณะใดขณะหนึ่งนั้นเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาโครงการนั้นต่อไป
- **การประเมินผล (Evaluating)** เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามโครงการโดยส่วนรวม เพื่อดูว่าผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินโครงการนั้นเป็นอย่างไรสำหรับประโยชน์ที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลย้อนกลับในการพิจารณาเพื่อการประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่อไป
- **การรายงาน (Reporting)** เป็นการรายงานผลที่ได้จากการติดตามผลหรือประเมินผลของผู้บริหารและผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง สำหรับนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแผนงาน งาน/โครงการ การรายงานที่ดีควรมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงในเรื่องที่ได้พบจากการติดตามผลและการประเมินผลด้วย

ข. ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานจะมีอยู่ 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินงานตามแผน และการประเมินผลในแต่ละขั้นตอน หากจะพิจารณาในขอบข่ายของจุดมุ่งหมาย แผนงาน และทรัพยากรแล้ว ขั้นตอนทั้ง 4 จะมีส่วนที่เชื่อมโยงกัน ดังนี้

ขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการในระบบงบประมาณแบบแผนงาน

	การวางแผน	การจัดสรร	การดำเนินงาน	การประเมินผล
จุดมุ่งหมาย	จุดมุ่งหมาย	ความสอดคล้องของค่า	เป้าหมายของ	ความเหมาะสม
	ต่างๆ ซึ่ง เป็นทางเลือก	ของงบประมาณ กับจุดมุ่งหมาย ของแผน	ผลที่ต้องการ ให้เกิดขึ้น	ของผลที่ตามมา
แผนงาน	แผนงานต่างๆ	การแก้ไข	กำหนดเวลา	ประสิทธิผล
	ซึ่งเป็นทางเลือก	แผนงาน	ดำเนินงาน เป็นช่วงๆ	ของการใช้ ทรัพยากร
ทรัพยากร	ความต้องการ	ความสมบูรณ์	การได้มา	ประสิทธิภาพ
	ทรัพยากร อย่างหยาบ ๆ และทรัพยากร ที่จะนำมา ใช้ได้	ของทรัพยากร ในรายละเอียด ในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะ	ซึ่งทรัพยากร และการใช้ ประโยชน์	ของการใช้ ทรัพยากร

11. ความแตกต่างของงบประมาณทั้ง 3 ระบบ

ความแตกต่างงบประมาณแบบแสดงรายการ งบประมาณแบบแสดงผลงานและงบประมาณแบบแสดงแผนงาน เมื่อพิจารณาในความแตกต่างทางด้านการสะท้อนภาพประโยชน์ของระบบความมุ่งหมาย และระยะเวลาที่เป็นเป้าหมายแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันตามในตาราง ต่อไปนี้

ระบบ	การสะท้อนภาพ	ประโยชน์ของระบบ	ความมุ่งหมาย	ระยะเวลาที่เป็นเป้าหมาย
งบประมาณ แบบแสดง รายการ	สิ่งของ บริการ ที่รัฐบาลจะซื้อหา	การใช้จ่ายเงิน อย่างประหยัด	การควบคุม ในทางจัดการ	ระยะสั้น (1 ปี)
งบประมาณ แบบผลงาน	สิ่งที่รัฐบาลจะ ทำและทรัพยากร ที่ใช้	ประสิทธิภาพ	การควบคุมใน ทางจัดการ	ระยะสั้น (1 ปี)
งบประมาณ แบบแผนงาน	(1) สิ่งที่รัฐบาล จะทำและทรัพยากร ที่จะใช้	(1) ประสิทธิภาพ ของการบริหาร	(1) การควบคุม ในทางจัดการ	ระยะสั้น (1 ปี) และระยะยาว (ระยะเวลา ของแผนฯ)
	(2) ความเชื่อมโยง ของสิ่งที่จะทำกับ จุดมุ่งหมายของ แผนระยะปานกลาง หรือระยะยาว	(2) ประสิทธิผลของ การบริหาร	(2) เพื่อการดำเนิน งานบรรลุจุดมุ่ง หมาย โดยส่วน รวมของแผนฯ	

บทที่ 2

ระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน

ก. กระบวนการวางแผนงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันนี้มีจุดเริ่มต้นที่การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning) ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิบัติการของกระทรวง และงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ขั้นตอนสำคัญของการวางแผนในวงจรงบประมาณนั้น แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายงบประมาณ (ขาดดุล / เกินดุล / สมดุล)
2. การจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายและนโยบายการจัดสรรงบประมาณ
3. การแปลงแผนดังกล่าวข้างต้น ไปสู่การกำหนดวงเงินงบประมาณรายกระทรวง
4. การจัดสรรงบประมาณรายกระทรวงไปสู่กรมต่าง ๆ ในกระทรวงนั้น ๆ

ในขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ เรื่องที่ต้องผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ได้แก่

- ◆ การตัดสินใจในเรื่องการกำหนดนโยบายงบประมาณ (ขาดดุล / เกินดุล / สมดุล)
- ◆ การตัดสินใจในเรื่องการเรียงลำดับความสำคัญของรายจ่ายและนโยบายการจัดสรรงบประมาณ
- ◆ การตัดสินใจในเรื่องการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละกระทรวง

กระบวนการวางแผนงบประมาณ

1. กรอบการคลังมหภาค

กระบวนการวางแผนงบประมาณ เริ่มต้นด้วยการพิจารณากรอบการคลังมหภาคโดยรวม สำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง ซึ่งพิจารณาในเรื่อง

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการกำหนดเป้าหมายการ (ขาดดุล / เกินดุล / สมดุล) งบประมาณสำหรับปีงบประมาณหน้า

กรอบการคลังมหภาคเป็นสมมุติฐานในการคาดการณ์ประมาณการรายได้ล่วงหน้า เมื่อได้เป้าหมายงบประมาณ (ขาดดุล / เกินดุล / สมดุล) แล้ว การประมาณการรายได้ที่ทำได้จะเป็นตัวกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหน้า

การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับแต่ละกระทรวงจะต้องมีขีดรวมเท่ากับวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้น วงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมจะกำหนดขอบเขตของการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ สามารถเพิ่มงบประมาณรายจ่ายสำหรับงาน / โครงการที่มีความสำคัญสูง หรือนำรายจ่ายที่ประหยัดได้จากการดำเนินงานของกิจกรรมต่าง ๆ ของงบประมาณในปัจจุบันไปใส่ไว้ในงาน / โครงการ ดังกล่าว

การพัฒนากรอบการคลังมหภาค (Macroeconomic Fiscal Framework)

กรอบการคลังมหภาคถูกกำหนดขึ้นโดย 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

- การจัดทำประมาณการรายได้ล่วงหน้า สำหรับปีงบประมาณถัดไป
- การพิจารณาเป้าหมายงบประมาณ (ขาดดุล/เกินดุล/สมดุล) สำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง

ขั้นตอนทั้งสองนี้จะต้องอาศัยการพยากรณ์ตัวแปรสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น ข้อมูลรายได้ประชาชาติ ผลิตภัณฑ์รวมของประเทศ (GDP) อัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น สำหรับปีงบประมาณถัดไป จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะนำกรอบการคลังมหภาคดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับแต่ละกระทรวงต่อไป

2. การเพิ่ม / ลดรายจ่ายงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณจะร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดนโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณและสำนักงานงบประมาณ จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ในเอกสารนโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณ ยกตัวอย่างเช่น ปี พ.ศ. 2542 ครอบคลุมเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับรายจ่ายงบประมาณในเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการส่งออก การส่งเสริมการท่องเที่ยวและบริการ การบรรเทาผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังคงให้ความสำคัญกับรายจ่ายหลัก ได้แก่ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาสังคมและมนุษย์ ตลอดจนการปฏิรูปภาครัฐ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเอกสารนโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณนั้น เป็นตัวเชื่อมระหว่างการจัดลำดับความสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ เป็นการแปลงลำดับความสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งจัดทำ

โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) มาเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ซึ่งจัดทำโดยสำนักงบประมาณ) ซึ่งส่วนราชการจะจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายตามทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังกล่าว

ในขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางแผนงบประมาณ กล่าวคือ นโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณ จะต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การจัดทำงบลงทุน (The Capital Investment Program)

การตัดสินใจที่จะเลือกสรรงบประมาณให้แก่โครงการลงทุนใหม่โครงการใดโครงการหนึ่ง เป็นปัจจัยสำคัญเรื่องหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่าย เมื่อส่วนราชการส่งคำขอของงบประมาณสำหรับโครงการใหม่เข้ามายังสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณก็จะใช้แนวทางการจัดลำดับความสำคัญดังกล่าวในการพิจารณาโครงการต่าง ๆ เหล่านี้

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6 นั้น ได้ให้ความสำคัญกับโครงการลงทุนต่าง ๆ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนโครงการลงทุนเหล่านั้น หลังจากโครงการลงทุนต่าง ๆ ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว โครงการต่าง ๆ จะถูกรวมไว้ในงบประมาณประจำปีจำแนกตามแหล่งเงินทุนและความเร่งด่วนของโครงการ ตลอดจนความพร้อมในการเพิ่มดำเนินโครงการ

ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ 7 เป็นต้นมา กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพิจารณาโครงการลงทุนโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับปัจจุบัน (แผน 8) ได้ให้ความสำคัญในทิศทางของกลยุทธ์การลงทุนที่โครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ

การรวบรวมข้อเสนอโครงการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่แยกเป็นโครงการลงทุนต่างหาก เป็นการช่วยแก้ไขปัญหที่บางประเทศเผชิญ คือ การไม่ได้มาตรฐานของโครงการลงทุน

3. การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายรายกระทรวง

ขั้นตอนที่สามของกระบวนการวางแผนงบประมาณเกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับแต่ละกระทรวง เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ในเป้าหมายงบประมาณ (ขาดดุล/เกินดุล/สมดุล) และนโยบายการจัดสรรงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณจะรับผิดชอบในการกำหนดวงเงินงบประมาณของกระทรวงที่เหมาะสม คำของงบประมาณซึ่งจัดทำโดยกระทรวงต่าง ๆ จะถูก

พิจารณาโดยคำนึงถึงนโยบายการจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก เพื่อให้สามารถตัดสินใจกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับแต่ละกระทรวงได้

หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาและอนุมัติวงเงินงบประมาณรายกระทรวงตามที่สำนักงานประมาณเสนอ

4. การกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับส่วนราชการ

หลังจากที่กระทรวงทราบวงเงินงบประมาณที่ตนจะได้รับ รวมถึงนโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณ กระทรวงจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการในสังกัด โดยคำนึงถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งนโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณแนวนโยบายรัฐบาลและนโยบายและแผนกลยุทธ์ของกระทรวง

ค่าของงบประมาณของส่วนราชการจะจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามแผนงาน (Program Classification) ซึ่งแสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ (Input) และผลผลิต / ผลลัพธ์ (Output / Outcome) ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข. กระบวนการจัดทำงบประมาณ

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เริ่มจากการจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจ และประมาณการรายได้ โดยมี 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกำหนดแนวทางการจัดงบประมาณ และจัดทำเอกสารประกอบที่สำคัญ 4 เล่ม ได้แก่ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ประมาณการรายได้ นโยบายการจัดสรรงบประมาณและการกำหนดวงเงินงบประมาณเอกสารดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อเห็นชอบ หลังจากนั้นสำนักงานประมาณจะมีหนังสือแจ้งส่วนราชการทราบแนวทางการดำเนินงาน ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งส่งปฏิทินงบประมาณประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อแต่ละกระทรวงได้รับปฏิทินงบประมาณ และคู่มือจัดทำค่าของจากสำนักงานประมาณแล้ว กระทรวงจะแจ้งไปยังกรม เพื่อให้กรมทำค่าของงบประมาณ สำนักงานประมาณจะพิจารณาค่าของงบประมาณที่ส่วนราชการเสนอมา และจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา

กระบวนการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน

1. กรอบทางด้านกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และกฎระเบียบการคลังที่เกี่ยวข้อง

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดหลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

- ◆ มาตรา 169 กล่าวถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา
- ◆ มาตรา 179 กล่าวถึงงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ
- ◆ มาตรา 180 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน และวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวัน
- ◆ มาตรา 181 กล่าวถึงการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- ◆ มาตรา 230 กล่าวถึงการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ
- ◆ มาตรา 284 กล่าวถึงการกำหนดให้องค์การส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง
- ◆ มาตรา 312 กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

รายละเอียดของกระบวนการงบประมาณจะไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่จะไปปรากฏที่กฎหมายลูก และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

1.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) มีบทบาทโดยตรงต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งได้กำหนดระดับการจัดการออกเป็น 3 ระดับ ตามความรับผิดชอบ ดังนี้

(1) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

(2) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ◆ เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เสนอประมาณการรายรับและรายจ่าย วิเคราะห์งบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ กำหนดวงเงินและระยะเวลาของเงินประจำงวด มีอำนาจในการเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจเข้าตรวจบัญชีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

- ◆ นำเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี กำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม อนุญาตให้โอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายไปใช้ในรายการอื่นได้ การจัดสรรงบกลาง กำหนดระเบียบการใช้รายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและพิจารณาเห็นชอบการให้เงินกู้

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ◆ มีอำนาจในการกู้เงินและกำหนดระเบียบการกู้เงิน
- ◆ กำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- ◆ เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ ให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง การก่อภาระหนี้

- ◆ กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทองราชการ
- ◆ มีอำนาจที่จะเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร

- ◆ มีอำนาจตรวจสอบบัญชีของธนาคารทุกธนาคาร
- ◆ มีอำนาจในการกำหนดจำนวนเงินที่จะกู้
- ◆ กำกับดูแลบัญชีเงินคลัง บัญชีเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศและเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลัง

- ◆ กำหนดระเบียบจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้น
- ◆ อนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายข้ามปี
- ◆ การส่งจ่ายเงินคลังล่วงหน้า

- ◆ การส่งจ่ายเงินทุนสำรองจ่าย
- ◆ ให้ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นในราชกิจจานุเบกษา ภายในสิ้นปีงบประมาณ

1.3 กฎระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

<p>- ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)</p>	<p>กำหนดระเบียบการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่าย การโอน / เปลี่ยน - แปลงรายจ่าย</p>
<p>- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524</p>	<p>กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ</p>
<p>- ระเบียบการก่องหน้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2543</p>	<p>กำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่าย</p>
<p>- ระเบียบว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534</p>	<p>กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของการบริหารราชการส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น</p>
<p>- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491</p>	<p>กำหนดให้มีบัญชีเงินคงคลังไว้เพียง 2 บัญชี คือ บัญชีที่ 1 เป็นบัญชีรายรับ และบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีรายจ่าย ทั้งสองบัญชีอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย</p>
<p>- ระเบียบการเบิกจ่ายจากคลัง พ.ศ. 2520</p>	<p>กำหนดระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ</p>

2. วงจรงบประมาณและปฏิทินงบประมาณ

ระยะเวลาจัดทำงบประมาณเริ่มต้นประมาณเดือนธันวาคม และมกราคม โดย 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี งบประมาณการรายได้ และแนวทางการจัดสรรงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายรายกระทรวง

2.1 กิจกรรมของหน่วยงานกลาง

(1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทั่วไป แจกตัวเลขประมาณการ คำนวณสำคัญทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) อัตราเงินเฟ้อ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน ซึ่งตัวเลขประมาณการต่างๆ เหล่านี้จะใช้สำหรับ หน่วยงานกลางและส่วนราชการในการจัดทำประมาณการรายรับต่อไป

(2) โดยปกติการจัดทำประมาณการรายได้จะดำเนินการปีละ 1 ครั้ง ในระหว่างเดือนธันวาคม และมกราคม แต่ในปี 2541 ตัวเลขการเปลี่ยนแปลงการรายได้จะถูกปรับทุกๆ 3 เดือน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจ การปรับตัวเลขดังกล่าวจะใช้การจัดทำประมาณการรายรับในปีต่อไป

(3) สำนักงานงบประมาณเป็นผู้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยพิจารณาถึงนโยบายรัฐบาล นโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและประมาณการตัวเลขทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระผูกพันและค่าใช้จ่ายสำหรับงาน/โครงการใหม่ และการชำระหนี้เงินกู้ในการดำเนินการกำหนดวงเงินงบประมาณที่ผ่านมา สำนักงานงบประมาณจะใช้ฐานข้อมูลขนาดเล็ก (small Database) และโปรแกรมสำเร็จรูปในการทำ Sprcad sheet

(4) สำนักงานงบประมาณแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบนโยบาย และทิศทางการจัดสรรงบประมาณ เพื่อจัดทำคำของบประมาณตามนโยบายใหม่

2.2 การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานงบประมาณจัดส่งแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำประมาณการรายได้ และวงเงินงบประมาณแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หลังจากนั้น ส่วนราชการจะกำหนดเงินงบประมาณสำหรับหน่วยงานของตนในรายจ่ายหมวดต่างๆ เช่น เงินเดือน และค่าจ้างประจำ เงินอุดหนุนงบลงทุน

สำหรับโครงการระยะยาว ภาระผูกพันที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และค่าของงบประมาณรายจ่ายตามนโยบายใหม่

การพิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะส่งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สำนักงานประมาณราวต้นเดือนกุมภาพันธ์ สำนักงานประมาณจะพิจารณารายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยใช้ระยะเวลาประมาณ 2 เดือน (กุมภาพันธ์ - เมษายน) หลังจากนั้นจึงจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอรัฐสภาในช่วงเดือนเมษายน หรือพฤษภาคม

3. ขอบเขตความครอบคลุมและโครงสร้างงบประมาณ

ความครอบคลุมและโครงสร้างงบประมาณในปัจจุบันประกอบด้วยรายจ่ายของรัฐบาลกลาง งบลงทุน และงบประจำ รวมถึงเงินกู้ภายในประเทศ และเงินกู้ต่างประเทศ

3.1 ความครอบคลุมของงบประมาณ

ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำกัดอยู่เพียงกิจกรรมของรัฐบาลกลางเท่านั้น กิจกรรมอื่นๆ ของรัฐบาล ได้แก่ กิจกรรมด้านเงินกู้ต่างประเทศที่ดำเนินการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐวิสาหกิจ ไม่ได้อยู่ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ นอกจากนี้ กิจกรรมเงินนอกงบประมาณซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนการให้กู้ยืม เงินที่ใช้ประกอบธุรกิจเอกชน เงินอุดหนุนการประกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน เงินชดเชยจากการติตราดต่ำ ภาระการให้บริการแก่ประชาชน (รัฐวิสาหกิจ) ค่าใช้จ่ายในการสร้างแรงจูงใจให้แก่ธุรกิจใหม่ๆ บางประเภท เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

3.2 โครงสร้างงบประมาณ

ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณและผู้บริหารมุ่งพิจารณางบประมาณในระดับงาน (Workplan) และโครงการ (Project) โดยที่งานจะมีลักษณะเป็นงบประจำ ในขณะที่โครงการมักจะมีลักษณะเป็นงบเพื่อการพัฒนา การจัดทำโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความแตกต่างของงานและโครงการ คือ งานเป็นสิ่งที่ส่วนราชการต้องดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้ว แต่โครงการเป็นการดำเนินงานที่มีการระบุวัตถุประสงค์และระยะเวลาไว้ชัดเจนและแน่นอน งาน / โครงการถือเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของโครงสร้างงบประมาณ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการรายงานข้อมูลงบประมาณ แบ่งเป็นงบประจำและงบลงทุน ซึ่งจำแนกตามหมวดรายจ่ายไว้ 7 หมวด ดังนี้

- | | |
|-------------------------------|--|
| (1) เงินเดือน และค่าจ้างประจำ | (5) ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง |
| (2) ค่าจ้างชั่วคราว | (6) เงินอุดหนุน |
| (3) ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ | (7) รายจ่ายอื่น |
| (4) ค่าสาธารณูปโภค | |

3.2.1 การจำแนกงบประมาณรายจ่าย แบ่งเป็น 3 แบบ ได้แก่

- (1) การจำแนกตามหน่วยงาน (กระทรวง/กรม)
- (2) การจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน (ด้าน/สาขา/แผนงาน /

แผนงานรอง)

(3) การจำแนกตามลักษณะงานตามระบบ Government Finance Statistics หรือ GFS จัดทำโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งได้จำแนกกิจกรรมของรัฐบาลไว้ 14 ประเภท ภายใต้ลักษณะงาน 4 ประเภท ได้แก่ การบริการทั่วไป การบริการชุมชนและสังคม การเศรษฐกิจ และการดำเนินงานอื่น ๆ

ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2542 มีจำนวนงาน/โครงการ อยู่ทั้งสิ้น 2,548 งาน/โครงการ ซึ่งจำแนกได้ ดังนี้

- ◆ งานจำนวน 1,629 งาน
- ◆ โครงการใช้เงินงบประมาณ จำนวน 838 โครงการ
- ◆ โครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ จำนวน 18 โครงการ
- ◆ โครงการเงินกู้ต่างประเทศ จำนวน 34 โครงการ
- ◆ งบกลาง จำนวน 29 งาน/โครงการ

3.2.2 การจำแนกรายจ่ายตามลักษณะการรายงาน

(1) การจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน ประกอบด้วย 12 ด้าน 47 สาขา 157 แผนงาน หลักและ 328 แผนงานรอง

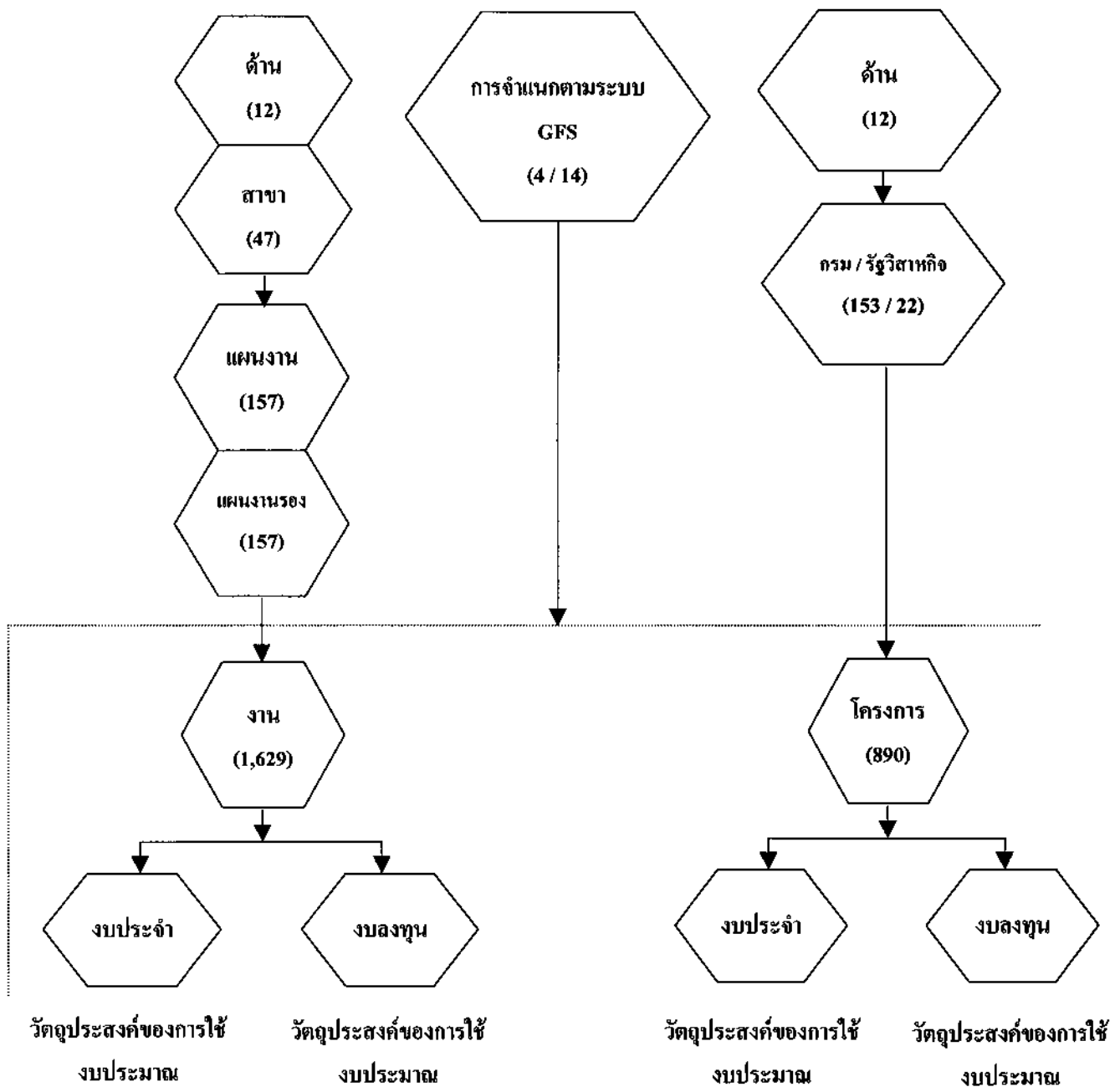
(2) การจำแนกตามระบบ GFS ประกอบด้วย 14 ประเภท 4 ลักษณะงานตามระบบ GFS

(3) การจำแนกตามส่วนราชการ ประกอบด้วย 24 กระทรวง และ 2 หน่วยงานกลาง 153 กรม และ 22 รัฐวิสาหกิจ ที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

การจำแนกงบประมาณทั้ง 3 แบบ แสดงให้เห็นดังตารางต่อไปนี้

โครงสร้างงบประมาณในปัจจุบัน

ด้านตามโครงสร้างแผนงาน Government Finance Statistics



4. เอกสารงบประมาณ

เอกสารงบประมาณที่ใช้ทั้งหมดในกระบวนการงบประมาณแบ่งออกได้เป็น 3 ชุด ดังนี้

1. คู่มือปฏิบัติสำนักงบประมาณส่งให้ส่วนราชการ

- แบบฟอร์มคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- แบบฟอร์มประมาณการรายได้
- แบบฟอร์มการจัดทำรายงานทางการเงิน
- แบบฟอร์มการแสดงผลงบการเงินและเงินหมุนเวียน

2. สำนักงบประมาณนำเสนอแก่คณะรัฐมนตรี

- เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- คำขอของงบประมาณของส่วนราชการ
- เอกสารประกอบของส่วนราชการ

3. เอกสารที่สำนักงบประมาณนำเสนอต่อรัฐสภา ควบคู่ไปกับร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ฉบับที่ 1 (สีขาวคาดส้ม) รายได้รายจ่ายเปรียบเทียบ
- ฉบับที่ 2 (สีขาวคาดเขียว) ประมาณการรายได้
- ฉบับที่ 3 (สีขาวคาดแดง) ประมาณการรายจ่าย
- ฉบับที่ 4 (สีฟ้า) รายละเอียดรายจ่าย
- ฉบับที่ 5 (สีขาวคาดเหลือง) งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน
- ฉบับที่ 6 (สีขาวค่าน้ำเงิน) รายงานการคลัง
- ฉบับที่ 7 (สีขาวคาดฟ้า) คู่มือรหัสงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ฉบับที่ 8 (สีเขียวอ่อน) งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกตามจังหวัด

<p>1. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 (สีขาวคาดส้ม)</p>	<p>เปรียบเทียบรายได้และรายจ่าย</p> <ul style="list-style-type: none"> - เปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของปีงบประมาณที่แล้ว ปีงบประมาณปัจจุบันและปีงบประมาณถัดไป - จำแนกตามกระทรวง แผนงานหลัก แผนงานรอง งาน โครงการ
--	---

<p>2. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 2 (สีขาวคาดเขียว)</p>	<p>ประมาณการรายได้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ประมาณการรายได้ ประกอบด้วย ภาษี การขายทรัพย์สิน บริการ และรายได้นำส่งของรัฐวิสาหกิจ และรายได้อื่น ๆ <ul style="list-style-type: none"> ◆ ประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ◆ ประมาณการรายได้จำแนกตามประเภทรายได้ ◆ ประมาณการรายได้จำแนกตามหน่วยงาน ◆ คำชี้แจงประมาณการรายได้ ◆ สถิติการจัดเก็บรายได้
<p>3. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (สีขาวคาดแดง)</p>	<p>งบประมาณรายจ่าย</p> <ul style="list-style-type: none"> - งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกรม และรัฐวิสาหกิจ ภายใต้แผนงาน / งาน / โครงการ - แสดงภาพรวมของงาน / โครงการ - แสดงแผนงาน งาน / โครงการของแต่ละส่วนราชการ - แสดงกิจกรรมที่ดำเนินภายใต้งาน / โครงการ
<p>4. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 (เล่มสีฟ้า)</p>	<p>รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามกรม และรัฐวิสาหกิจ ภายใต้แผนงาน งาน / โครงการ หมวดรายจ่าย</p>
<p>5. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 (สีขาวคาดเหลือง)</p>	<p>งบประมาณจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - โดยแสดงรายละเอียดรายจ่าย โดยจำแนกตามด้านสาขา แผนงาน งาน / โครงการ
<p>6. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 (สีขาวคาดม่วง)</p>	<p>รายงานการคลัง</p> <p>ส่วนที่ 1 รายงานการคลังทั่วไป</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1 ฐานะเงินสด 1.2 หนี้สาธารณะ <p>ส่วนที่ 2 เงินและทรัพย์สินส่วนราชการ</p> <p>ส่วนที่ 3 ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ</p>

	<p>ส่วนที่ 4 รัฐวิสาหกิจ</p> <p>4.1 งบการเงินรัฐวิสาหกิจ</p> <p>4.2 ตารางสรุปรูขานะการเงินและการ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ</p> <p>4.3 รายงานการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ</p> <p>ส่วนที่ 5 เงินทุนหมุนเวียน</p> <p>5.1 ฐานะของเงินทุนหมุนเวียน</p> <p>5.2 เงินทุนหมุนเวียนพร้อมรายละเอียด จำแนกตามกระทรวง กรม</p> <p>5.3 เงินทุนหมุนเวียนที่ไม่แสดงรายละเอียด</p> <p>5.4 เงินทุนหมุนเวียนที่ได้รับงบประมาณ ของปีก่อน</p>
7. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 (สีเขียวคอกฟ้า)	<p>คู่มือรหัสงบประมาณรายจ่ายประจำปีแสดงรายละเอียด เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจ จำแนกเป็นแผนงาน งาน / โครงการ ตาม โครงการสร้างแผนงานและหมวดรายจ่าย โดยมีรหัสที่ แสดงโครงสร้างแผนงาน ลักษณะงาน ประเภทงานหรือ โครงการและบัญชีกำกับไว้ด้วยในเอกสารฉบับนี้</p>
8. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8 (สีเขียวอ่อน)	<p>งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกเป็นรายจังหวัดแสดง การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเฉพาะที่เป็นรายการ ก่อสร้างที่สำคัญ 4 ประเภท ได้แก่</p> <p>(1) การพัฒนาแหล่งน้ำ เฉพาะแหล่งน้ำขนาดเล็ก ขนาดกลาง และระบบประปาชนบท</p> <p>(2) การก่อสร้างและบูรณะทางและสะพานในชนบท</p> <p>(3) การก่อสร้างอาคารการศึกษาระดับพื้นฐานและ อาชีวศึกษา</p> <p>(4) การก่อสร้างอาคารสาธารณสุขเฉพาะ โรงพยาบาล และสถานีอนามัย</p>

ก. การอนุมัติงบประมาณ

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานงบประมาณจะเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรมี 3 วาระ วาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการฯ การพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตรา วาระที่สาม เป็นการพิจารณาอนุมัติ หลังจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป หากร่างพระราชบัญญัติฯ ได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างฯ นั้นขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

1. กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงกระบวนการอนุมัติงบประมาณในมาตราดังต่อไปนี้

- มาตรา 93 : กล่าวถึงการให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย
- มาตรา 169 : กล่าวถึงการนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อรัฐสภา จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี
- มาตรา 175 : กล่าวถึงกำหนดบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- มาตรา 176 : กล่าวถึง หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็ให้ยับยั้งได้และหากสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างฯ เดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างฯ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว
- มาตรา 179 : กล่าวถึงงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออก

ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ
รายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลางก่อน

- มาตรา 180 : 1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่าง
พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎร
จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่
ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร
- 2) ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็น
ชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่าง
พระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

1.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- มาตรา 8 : องค์ประกอบของงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา
- มาตรา 9 : ในการเสนองบประมาณ หากประมาณการรายได้เป็นจำนวน
ต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้งให้แถลงวิธีหาเงินส่วน
ที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธี
ที่จัดการแก่ส่วนที่เกินดุล
- มาตรา 15 : ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนองบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี
เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อน
วันเริ่มปีงบประมาณนั้น
- มาตรา 16 : ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปี
งบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่
ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดโดยอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี
- มาตรา 17 : ในกรณีที่จำเป็นต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือ
นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้

2. กระบวนการอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

2.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 1 นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นจำนวนทั้งสิ้น 57 คน ประกอบด้วย สมาชิกจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและฝ่ายค้าน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขาธิการคณะกรรมการดังกล่าว ผู้แทนจากสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลางและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการฯ ในฐานะผู้สังเกตการณ์และให้ข้อเสนอแนะ เนื่องจากคณะกรรมการฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่ทำงานถาวรเป็นของตนเอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณจึงทำหน้าที่เสมือนเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง การรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในภาพรวม ตามรายกระทรวงและรัฐวิสาหกิจ โดยในแต่ละกระทรวงและรัฐวิสาหกิจนั้นจะพิจารณาตาม ด้าน สาขา แผนงานหลัก และแผนงานรอง และงาน/โครงการในการพิจารณา วาระที่หนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะเสนอเอกสารประกอบการพิจารณา ดังนี้

1. นโยบายงบประมาณของรัฐบาล
2. รายงานสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และการคลังรัฐบาล
3. ประมาณการรายได้
4. ประมาณการรายจ่าย

หลังจากที่นายกรัฐมนตรีเสนอหลักการและเหตุผลสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ผ่านการพิจารณาสภาผู้แทนราษฎรตามประเพณีนายกรัฐมนตรีจะต้องแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออก และให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเป็นลำดับที่สองจัดตั้งทีมรัฐบาลใหม่ หรืออีกทางหนึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรี จะยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นในวาระที่ 1 โดยพิจารณาเอกสารประกอบ ซึ่งจัดเตรียมโดยสำนักงบประมาณและส่วนราชการ ในการประชุมดังกล่าว

ส่วนราชการจะต้องชี้แจงรายละเอียดค่าของงบประมาณของตน คณะกรรมาธิการฯ จะใช้เวลาประมาณ 2 เดือน สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาในรายละเอียดแล้ว โดยพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา สมาชิกสภาฯ จะอภิปรายได้เฉพาะ ถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น

วาระที่สาม การพิจารณาอนุมัติ เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่มีการอภิปรายเพิ่มเติมอีก

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา

การพิจารณาของวุฒิสภา ประกอบด้วย 3 วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าถวาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย แต่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ที่คณะกรรมาธิการฯ ร่วมเสนอด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบด้วย นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณไปพลางก่อน ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด โดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี

สรุปขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการอนุมัติงบประมาณในรัฐสภา สามารถสรุปได้ดังนี้

1. สำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเห็นชอบ
2. หลังจากที่คณะรัฐมนตรี พิจารณาเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

3. สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ โดยแบ่งเป็น 3 วาระ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฯ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการโดยพิจารณารายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องชี้แจง อธิบายการตั้งงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่อคณะกรรมการฯ ดังกล่าว และสภาผู้แทนราษฎรเต็มสภาโดยเรียงมาตรา อาจมีการลงมติ เพื่อแก้ไข และวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติตามชอบหรือไม่ชอบกับร่างฯ

4. เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ร่างพระราชบัญญัติฯ จะถูกนำเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณาต่อไป

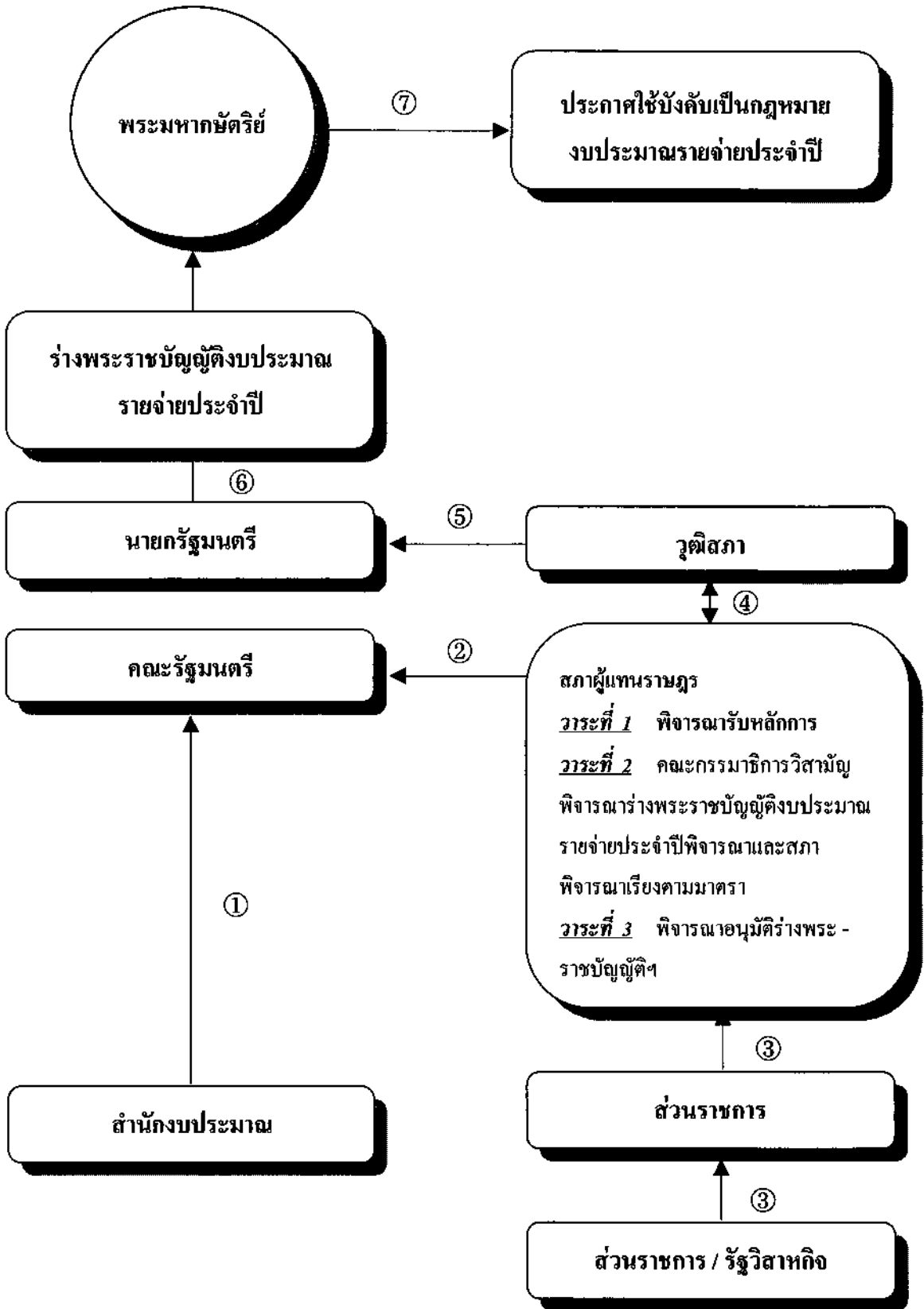
5. หากร่างพระราชบัญญัติฯ ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฯ จะถูกส่งไปที่นายกรัฐมนตรี

6. นายกรัฐมนตรี นำร่างพระราชบัญญัติฯ ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

7. ใช้บังคับเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ซึ่งกระบวนการอนุมัติงบประมาณแสดงเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

แผนภาพแสดงกระบวนการอนุมัติงบประมาณ



ง. การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเริ่มต้นหลังจากที่รัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณ โดยเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกมาแล้ว การบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติเงินประจำงวด โดยสำนักงบประมาณ จะอนุมัติเงินประจำงวดให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ของบประมาณเข้ามา การเบิกจ่ายเงินงบประมาณโดยกรมบัญชีกลาง และการจ่ายเงินงบประมาณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ การบริหารงบประมาณยังเกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินหลัอมปีซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากส่วนราชการไม่สามารถจะใช้จ่ายเงินได้ทันปีงบประมาณรายจ่ายนั้น

เงินงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับในแต่ละปีจะมีการเบิกจ่ายจริงประมาณ 80% ของจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมด อีก 20% จะเป็นเงินเบิกจ่ายหลัอมปี ดังนั้นรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีจะทำกับเงินงบประมาณที่ส่วนราชการเบิกจ่ายในปีงบประมาณนั้นและเงินเบิกจ่ายหลัอมปีงบประมาณที่แล้ว

1. กรอบของกฎหมาย

กฎหมายงบประมาณและระเบียบต่าง ๆ

กฎหมายและระเบียบหลักที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ซึ่งรายละเอียดของกฎหมายและระเบียบเหล่านี้ได้ถูกกล่าวไว้ในบทบาทการจัดทำงบประมาณ

2. การบริหารงบประมาณ

ตามปกติสำนักงบประมาณจะอนุมัติเงินประจำงวดให้แก่ส่วนราชการ 3 ครั้ง ใน 1 ปี โดยเข้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณวิเคราะห์คำขอเงินประจำงวดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่งเข้ามาตามหมวดรายจ่ายทั้ง 7 หมวด ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค โดยหมวดรายจ่ายทั้ง 4 หมวดนี้ สำนักงบประมาณสามารถอนุมัติเงินประจำงวดได้เลย ส่วนหมวดรายจ่ายที่เหลือทั้งสาม ได้แก่ หมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น สำนักงบประมาณจะต้องตรวจสอบก่อนจะอนุมัติเงินประจำงวด โดยจะตรวจสอบในเรื่องราคารามาตรฐาน ซึ่งจัดทำโดยสำนักมาตรฐานงบประมาณ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการพิจารณาค่าก่อนข้างละเอียดและบางที่ใช้เวลามากกว่าขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเสียอีก

หลังจากสำนักงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ใบนุมัติเงินประจำงวดจะผ่านไป ยังส่วนราชการ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยส่วนราชการจะนำใบนุมัติเงินประจำงวดที่ได้รับจากสำนักงบประมาณไปเป็นเอกสารเพื่อทำการเบิกจ่ายเงินจากกรมบัญชีกลางต่อไป

2.1 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ ให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานหรือสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้เดิม ก็อาจจะกระทำได้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 หากจะมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำตามกฎหมาย

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ได้กำหนดอำนาจการโอนเปลี่ยนแปลงเงินประจำงวดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- โอนเงินประจำงวดระหว่างหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ใน งาน / โครงการเดียวกันได้ในบางกรณี
- โอนเงินประจำงวดระหว่าง งาน / โครงการ ภายในแผนงานเดียวกันได้ในบางกรณี

2.2 การเบิกจ่ายงบประมาณ

ขั้นตอนการบริหารงบประมาณจะไปสิ้นสุดอยู่ที่กรมบัญชีกลาง โดยส่วนราชการจะต้องจัดทำรายละเอียดเพื่อใช้ประกอบใบนุมัติเงินประจำงวด เพื่อเบิกงบประมาณการใช้จ่ายต่อไป

การเบิกจ่ายจะกระทำผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ในพื้นที่ที่ไม่มีสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยไปตั้งอยู่ หากขั้นตอนการเบิกไม่สามารถแล้วเสร็จได้ภายในปีงบประมาณรายจ่ายนั้น กรมบัญชีกลางมีสิทธิอนุญาตให้ส่วนราชการนั้นกันเงินไว้เบิกเหลือในปี เพื่อให้ส่วนราชการนำเงินรายการนั้น ๆ ไปใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไปได้

2.3 กรมบัญชีกลาง

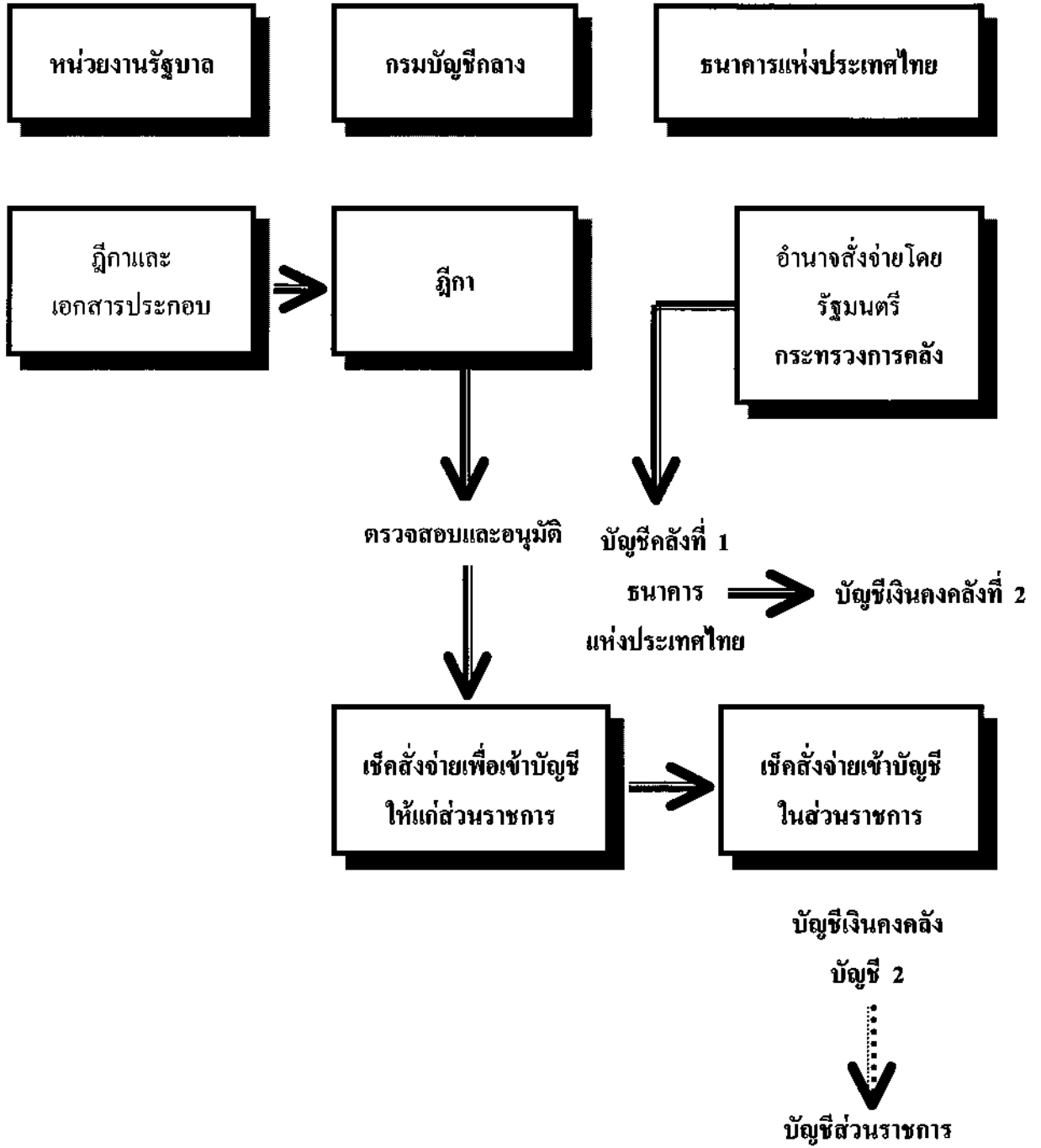
เมื่อส่วนราชการยื่นฎีกาเบิกเงินต่อกรมบัญชีกลาง กรมบัญชีกลางจะตรวจสอบความถูกต้องของฎีกาในเรื่องของ

- วัน เดือน ปี ที่กำหนดผูกพัน ถูกต้องหรือไม่
- ได้รับใบนุมัติเงินประจำงวด

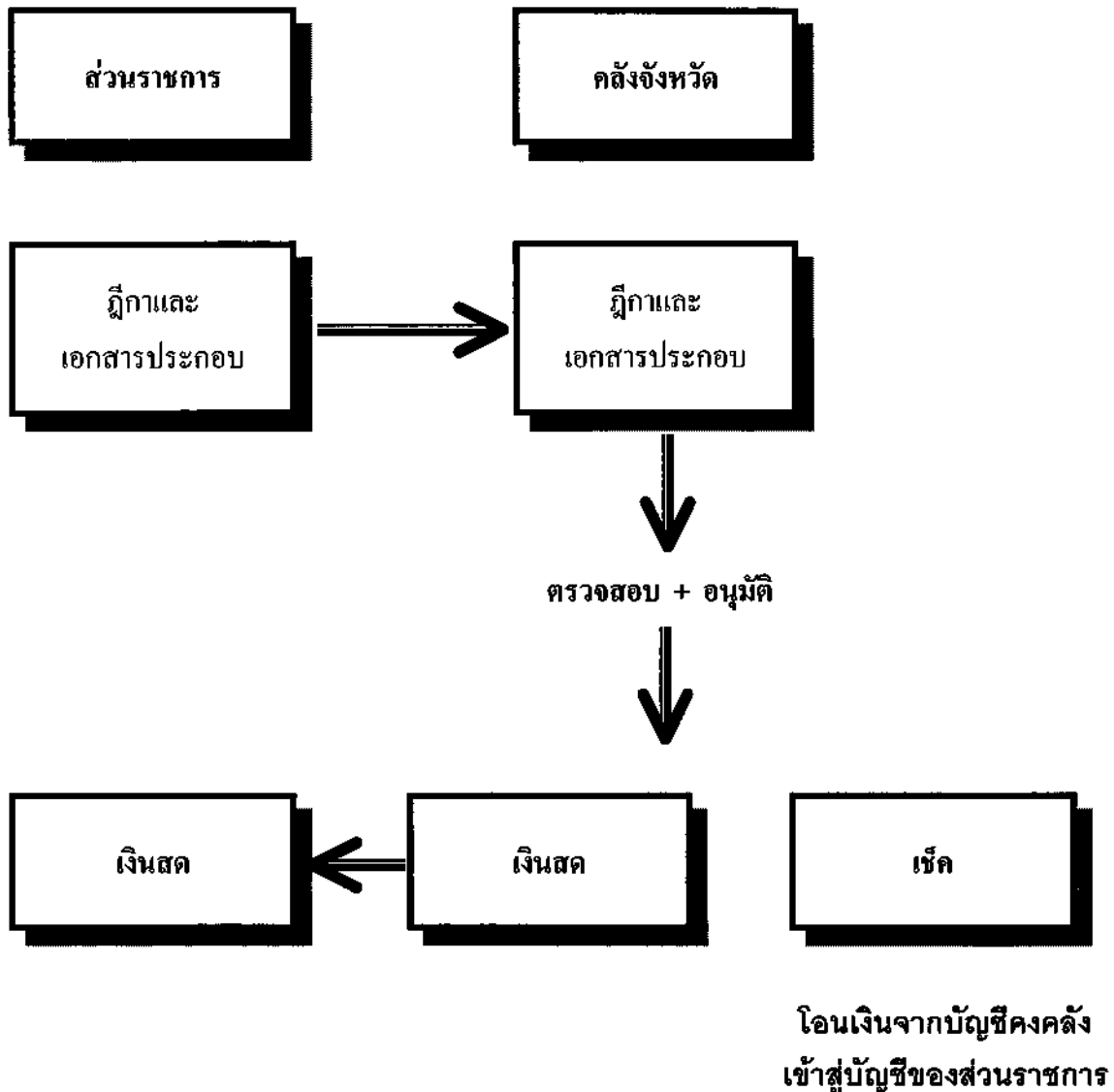
- รายการสอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ลายมือชื่อผู้เบิกเงินถูกต้องตามตัวอย่างในใบบัตริลายมือชื่อผู้เบิกที่ให้ไว้

ส่วนราชการผู้เปิดบัญชีเงินฝาก ซึ่งเปิดไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะเดียวกัน กรมบัญชีกลางจะส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 (บัญชีรายรับ) เพื่อโอนเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เพื่อชดเชยจำนวนเงินที่ถูกโอนจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ไปให้ส่วนราชการ หากเป็นส่วนภูมิภาคจะมีคลังจังหวัด ซึ่งจะโอนเงินให้บัญชีของส่วนราชการซึ่งเปิดไว้กับสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น กระบวนการต่างๆ เหล่านี้ได้ถูกแสดงเป็นแผนภูมิที่ 1 และแผนภูมิที่ 2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 1 การเบิกจ่ายเงินจากส่วนราชการ



แผนภูมิที่ 2 การเบิกจ่ายเงินในส่วนจังหวัด



2.4 ธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยนอกจากจะทำหน้าที่การโอนเงินคลังตามการอนุมัติจากกรมบัญชีกลางแล้ว ยังทำหน้าที่ออกเช็คสั่งจ่ายให้กับผู้รับอีกด้วย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเปรียบเสมือนนายธนาคารของรัฐบาลแต่ไม่มีอำนาจการพิจารณาตั้งคำถามกระบวนการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวคงเพียงแต่กระทำตามสิ่งที่กรมบัญชีกลางสั่งการเท่านั้น

หากเช็คสั่งจ่ายให้กับส่วนราชการไม่นำมาขึ้นเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใน 15 วันนับจากวันออกเช็ค จำนวนเงินที่ส่วนราชการจะได้รับจะถูกส่งกลับเข้าไปอยู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2

2.5 การกันเงินเหลือมือ

การกันเงินเหลือมือ หมายถึง การที่ส่วนราชการไม่สามารถจะใช้จ่ายเงินได้ทันปีงบประมาณรายจ่ายนั้น ๆ แล้ว ส่วนราชการมีสิทธิที่จะขออนุมัติจากกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ขอให้ส่วนราชการนำเงินรายการนั้น ๆ ไปใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไปได้

สำหรับรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเจ้าหน้าที่ตามใบเสร็จรับเงินที่มีจำนวนเงินไม่มาก ส่วนราชการสามารถขยายระยะเวลาการจ่ายเงินออกไปได้อีก 60 วัน โดยอัตโนมัติ หากเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือสัญญาที่ส่วนราชการได้ไปก่อนนี้ผูกพันไว้ ส่วนราชการมีสิทธิขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยขอให้กันเงินไว้เบิกเหลือมือได้อีก 6 เดือน (บางกรณีสามารถขยายกันเงินไว้เบิกเหลือมือได้ถึง 1.5 ปี)

อย่างไรก็ดี คำถามมีอยู่ว่ารัฐบาลมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในเรื่องการกันเงินเหลือมือนี้ได้หรือไม่ ที่ผ่านมามีรายได้อีกจำนวนเพียงพอที่จะครอบคลุมรายจ่ายที่ขอกันเงินเหลือมือ เนื่องจากประมาณการรายได้ที่ได้ทำได้ต่ำกว่ารายได้จริงเสมอ (จึงทำให้รายได้จริงมากกว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้) ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลเกินดุล

จ. การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและการตรวจสอบ

การพิจารณาว่า การบริหารงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปฏิบัติตามขอบเขตของงบประมาณหรือการบรรลุวัตถุประสงค์ ในเรื่องผลผลิต สามารถจำแนกเป็นเรื่องใหญ่ ๆ ได้ 3 เรื่อง

- การติดตามการนำงบประมาณไปปฏิบัติ โดยการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานแต่ละเดือนหรือแต่ละไตรมาสตลอดจนการรายงานทางการเงินเฉพาะกิจและการรายงานเชิงคุณภาพ
- การประเมินผลของงานและโครงการเมื่อกระทำเสร็จ เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานและประสิทธิผลในการบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ
- การตรวจสอบเป็นทางการในการเบิกจ่ายเงินและปฏิบัติตามระเบียบวิธีของหน่วยงานปฏิบัติและผลการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติในการบรรลุวัตถุประสงค์

นอกเหนือจากกิจกรรมเหล่านี้ ควรมีการเพิ่มบางส่วนของตรวจสอบภายใน เพื่อช่วยฝ่ายบริหาร ในการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของตน และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ กิจกรรมเหล่านี้จะช่วยให้ฝ่ายบริหารทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและแก้ไขการกระทำที่ต่างไปจากกฎข้อบังคับเพื่อไม่ให้เป็นการประเด็นของการตรวจสอบจากภายนอก

1. กรอบทางกฎหมาย

สิ่งที่ต้องคำนึงถึงตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

นอกจากการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบของรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบของรัฐ

2. กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณและระเบียบปฏิบัติ

พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 กำหนดให้มีการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตรวจสอบภายในจังหวัด ตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2519 และให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นผู้กำหนดตำแหน่งงานและคุณสมบัติ และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดการฝึกอบรม ระเบียบปฏิบัติของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ

3. การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ

การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณกระทำร่วมกัน โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์และสำนักประเมินผลบทบาทของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงานทางการเงินและความก้าวหน้าเมื่อเทียบกับเป้าหมาย ในขณะที่สำนักประเมินผลจะให้ความสนใจกับการทำงานทางกายภาพ การติดตามนี้จะเชื่อมโยงกับกระบวนการเงินประจำงวดที่จะอนุญาตให้มีการเบิกจ่าย

4. การประเมินผลของงบประมาณ

สำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ มีบทบาทเป็นอย่างมากในการประเมินการปฏิบัติงานตามโครงการและแผนงานในระหว่างปีงบประมาณและปฏิบัติเสร็จ สำนักประเมินผลได้จำแนกการปฏิบัติออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

4.1 ประเมินผล

ประเมินผลโครงการที่เสร็จ จำนวน 6 โครงการต่อปี โดยพิจารณาบททวนผลลัพธ์ของโครงการ โดยเปรียบเทียบกับความมุ่งหวัง ตลอดจนประสิทธิภาพของการทำงาน รายงานจะส่งให้อำนาจการสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณา จะมีการปฏิบัติตามรายงานหรือไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจการฯ

4.2 การติดตามผล

จะมีการติดตามผลการดำเนินงานของแต่ละโครงการและแผนงานตลอดปีงบประมาณ เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ สำนักประเมินผลจะได้รับเป้าหมายของการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบผลผลิตกับ

เป้าหมายและเงินประจำงวด รายงานแต่ละช่วงเวลาจะให้รายละเอียดของผลผลิต ตามช่วงเวลาของเงินประจำงวดและเหตุผล หากต่างจากเป้าหมายรายงานจากสำนักประเมินผล จะส่งต่อให้กับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง

4.3 การประเมินผลการดำเนินงาน

การประเมินผลการดำเนินงานใช้กับกระบวนการที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนจะคัดเลือกงานที่กำลังดำเนินอยู่ จำนวน 3 งาน ในแต่ละปีเพื่อพิจารณาทบทวนอย่างละเอียด โดยการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับผลผลิตที่ต้องการ การคัดเลือกงานจะพิจารณา จากปัญหาที่ได้อุป รายงานของการประเมินผลนี้จะจัดส่งให้ผู้เกี่ยวข้องๆ รายการจะมีข้อเสนอแนะตั้งแต่การระบุมความไม่มีประสิทธิภาพของต้นทุน และการแก้ไขหรือแม้กระทั่งการให้ยกเลิกโครงการ

5. การตรวจสอบ

การตรวจสอบแบ่งเป็นการตรวจสอบจากภายนอก และการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบจากภายนอกกระทำโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบภายในกระทำโดยส่วนราชการนี้เอง

5.1 การตรวจสอบจากภายนอก

การตรวจสอบจากภายนอกกำลังมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พระราชบัญญัติการตรวจสอบฉบับใหม่กำลังอยู่ในระหว่างการร่างและจะสะท้อนให้เห็นหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดรายละเอียดของบทบาท หน้าที่และการรายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

5.2 ขอบเขตการครอบคลุมของ การตรวจสอบจากภายนอก

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความรับผิดชอบในการตรวจสอบส่วนราชการ กว่า 57,000 หน่วย ทั่วประเทศไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะสุ่มตัวอย่างส่วนราชการที่มีรายได้หรือรายจ่ายเงินสดเป็นจำนวนมาก

การตรวจสอบจะสุ่มตัวอย่างต่อไปนี้

- ◆ รายได้เงินสดและรายจ่ายเงินสดของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามรายงานทางการเงิน ในระบบเงินสดในแต่ละปีงบประมาณ

- ◆ วิธีการรับและจ่ายเงินสด การเก็บรักษาเงินสด และการปฏิบัติตามระเบียบวิธี กฎข้อบังคับและมติของคณะรัฐมนตรี

◆ การจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ๆ และการปฏิบัติตามระเบียบวิธี กฎข้อบังคับ และมติของคณะรัฐมนตรี

ส่วนงบการเงินของรัฐวิสาหกิจจะถูกตรวจสอบเป็น 2 ชั้น ชั้นแรกเป็นการตรวจสอบรายได้ รายจ่ายประจำเดือน และงบการเงินเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ

การตรวจสอบจากภายนอกจะให้ความสำคัญใน 6 ด้าน

1. การตรวจสอบทางการเงิน เพื่อรับรองงบการเงิน ณ สิ้นปี
2. การตรวจสอบใบสำคัญ เพื่อตรวจสอบรายงานประจำเดือนของแต่ละส่วน

ราชการ

3. การตรวจสอบการจัดซื้อ เพื่อตรวจสอบรายการที่มีมูลค่าสูงกว่า 1,000,000 บาท ส่วนราชการที่ถูกตรวจสอบจะต้องส่งสำเนาของสัญญาให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภายใน 15 วัน นับจากวันลงนามในสัญญา

4. การตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เพื่อตรวจสอบส่วนราชการที่จัดเก็บรายได้เป็นจำนวนมาก เช่น กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมที่ดิน

5. ตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยการสุ่มตัวอย่างเพื่อตรวจสอบส่วนราชการ

6. ตรวจสอบเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง ตรวจสอบการประพฤติมิชอบในกรณีที่มีหลักฐานที่แน่ชัด แสดงต่อผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

การรายงานการตรวจสอบภายนอก

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่จัดส่งรายงานการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของรัฐบาลให้แก่นายกรัฐมนตรีที่จะรายงานต่อรัฐสภา สำเนาจะส่งให้แก่ส่วนราชการที่ถูกตรวจสอบ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ หากการตรวจสอบพบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือมติของคณะรัฐมนตรี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ส่วนราชการนั้น แก้ไขข้อผิดพลาด หรือชี้แจงภายในระยะเวลา 60 วัน หากส่วนราชการนั้นไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะรายงานกระทรวงตั้งสังกัด หากการตรวจสอบพบการกระทำผิดกฎหมายหรือประพฤติมิชอบ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอาจดำเนินการตามกฎหมายในขณะที่แจ้งให้ส่วนราชการนั้นทราบ ในกรณีเช่นนี้ หากส่วนราชการนั้นยังไม่มีการแก้ไข สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะรายงานโดยตรงแก่นายกรัฐมนตรี

5.3 การตรวจสอบภายใน

การตรวจสอบภายในจะรายงานโดยตรงให้แก่หัวหน้าของส่วนราชการนั้น ๆ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด การตรวจสอบภายในจะครอบคลุมถึงการตรวจสอบ วิเคราะห์ รวมทั้งประเมินความเพียงพอ และประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการ ตลอดจนการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งรวมถึง

- การประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานในหน้าที่ของหน่วยตรวจรับ
- สอบทานระบบการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน และ / หรือระเบียบข้อบังคับคำสั่งที่ตรงตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบาย
- สอบทานความเชื่อถือได้ของข้อมูล
- วิเคราะห์และประเมินความมีประสิทธิภาพประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การรายงานการตรวจสอบภายใน

ผู้ตรวจสอบภายในจะทำรายงานเป็น 2 ลักษณะ

- รายงานผลการตรวจสอบตามปกติ จะรายงานให้แก่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- รายงานการจัดซื้อจัดจ้าง จะรายงานให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบภายใน จะให้ความสำคัญในเรื่องของการตรวจสอบทางการเงิน การบัญชีและการตรวจสอบการดำเนินงาน เพื่อให้การบริหารงานของส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องจัดทำแผนการตรวจสอบประจำปีเสนอหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อขออนุมัติแผนภายในเดือนกันยายนของทุกปี และส่งสำเนาแผนให้กรมบัญชีกลาง

ทั้งนี้ ในการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลางจะรับผิดชอบในการจัดทำมาตรฐานและคู่มือการตรวจสอบ ตลอดจนจัดฝึกอบรมผู้ตรวจสอบภายในทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

กระบวนการตรวจสอบภายใน	ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ
1. วางแผนการตรวจสอบ		
- จัดทำการสำรวจเบื้องต้น	(X) ทุกปี	
- จัดทำแผนระยะสั้นและระยะยาว	(X) ทุกปี	
- ได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการ	(X) ทุกปี	
2. กำหนดการตรวจสอบ		
- จัดการสำรวจและพิจารณาบททวนระบบการควบคุมภายใน ที่มีอยู่ เพื่อทำการตรวจสอบ	X	
3. งานการตรวจสอบ		
- จัดการสำรวจและพิจารณาบททวนระบบการควบคุมภายใน ที่มีอยู่ เพื่อทำการตรวจสอบ	X	
4. การบริหารการตรวจสอบ		
- จัดเตรียมกระดาษทำการ	X	
5. การรายงาน		
- ประชุมพิจารณาสิ่งที่ตรวจสอบพบและปัญหาที่เกิดขึ้นและ ร่างรายงานกับหัวหน้าส่วนราชการ		X
- พิจารณาบททวนรายงานโดยผู้ตรวจสอบภายใน	X	
6. การประเมินผล		
- ดำเนินการติดตามผล	X (อย่างไม่ เป็นทางการ	
- ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการมีคำสั่งพิเศษให้ติดตามปัญหา ที่แจ้งในรายงาน ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องจัดรายงาน พิเศษเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้น		X (ไม่มี รายงานใน ช่วง 3 ปีที่ ผ่านมา
- ประเด็นที่ติดตามจากการตรวจสอบครั้งก่อนจะต้องรวมอยู่ใน รายงานฉบับถัดไป		

บทที่ 3

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

เพื่อให้มองเห็นภาพกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ชัดยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจะขอยกตัวอย่างการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นตัวอย่างประกอบไปด้วย โดยเสนอกระบวนการทำงานเป็น 8 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดนโยบายและกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ขั้นตอนที่ 3 การปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 (ขาวคาดแดง) ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ขั้นตอนที่ 5 การเตรียมการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1

ขั้นตอนที่ 6 การเสนอของบประมาณเพิ่มเติมและการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร

ขั้นตอนที่ 7 การเตรียมการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2-3

ขั้นตอนที่ 8 การเตรียมการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของวุฒิสภา

ซึ่งผู้ศึกษาจะเสนอเฉพาะกระบวนการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณเท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารงบประมาณและการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ/การตรวจสอบ เนื่องจากเป็นกระบวนการทางการเงินการคลัง ซึ่งรายละเอียดแต่ละขั้นตอนของการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณจะปรากฏดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดนโยบายและกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

1.1 การกำหนดนโยบายในการขอตั้งงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ

(1) สำนักงานประมาณจะแจ้งเวียนปฏิทินงบประมาณฯ ปี 2544 (ภาคผนวก เอกสาร 1: สำเนาหนังสือสำนักงานประมาณที่ นร 0404/ว.29 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2542 เรื่อง การกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544) ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทราบ ซึ่งปฏิทินฯ ดังกล่าว กำหนดระยะเวลาของขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะที่จะทำให้ พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ในวันเริ่มต้นของปีงบประมาณใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอยู่ 7 ขั้นตอน ได้แก่

วันที่	ปฏิทินการปฏิบัติงานของสำนักงานประมาณที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงฯ
24 ธ.ค. 2542	สำนักงานประมาณส่งหนังสือเวียนแจ้งเรื่อง ทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรอบวงเงินค่าของงบประมาณของกระทรวง คู่มือการจัดทำคำขอฯ และประมาณการรายได้ประจำปี ให้รัฐมนตรีทราบและดำเนินการ
27 ธ.ค. 2542 – 4 ม.ค. 2543	รัฐมนตรีมอบหมายนโยบายให้ส่วนราชการ ในสังกัดพิจารณาจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตาม นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายใต้กรอบวงเงินค่าของงบประมาณฯ ของกระทรวง ตาม ที่สำนักงานประมาณกำหนด
4 ม.ค. – 11 ก.พ. 2543	กระทรวงฯ จัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและประมาณการรายได้ให้รัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบส่งสำนักงานประมาณ
11 – 19 เม.ย.2543	รัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการในสังกัดและ จัดส่งให้สำนักงานประมาณพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง
22 – 23 มี.ย. 2543	สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 วาระที่ 1
6 – 8 ก.ย. 2543	สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 วาระที่ 2-3
15 ก.ย. 2543	วุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงนำปฏิทินฯ ดังกล่าว มากำหนดเป็นปฏิทิน ปฏิบัติงานการจัดทำงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวง โดยกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการจัดทำให้ สอดคล้องกับปฏิทินฯ ของสำนักงานประมาณ (ภาคผนวก เอกสาร 2: ปฏิทินการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำ งบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม)

เนื่องจากกระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่องทั้งปี และต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กระทรวงฯ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายงบประมาณและกรอบวงเงิน งบประมาณของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง พิจารณากลับกรองค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้ง พิจารณาแผนงานโครงการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงที่ขอใช้เงินงบกลาง ก่อนนำเสนอรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และจัดส่งสำนักงานงบประมาณ (ภาคผนวก เอกสาร 3 : สำเนาคำสั่ง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 72/2542 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2542 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ กลั่นกรองงบประมาณของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม)

(2) เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด กระทรวงฯ โดยสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของ กระทรวงฯ จึงจัดทำ (ร่าง) นโยบายในการขอตั้งงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงฯ ขึ้น (ในขั้นตอน การปฏิบัติ สำนักงานงบประมาณ จะอยู่ระหว่างการจัดทำ ร่าง ทิศทางการจัดสรรงบประมาณปี 2544 และ เข้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณที่วิเคราะห์งบประมาณของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จะส่ง ร่าง ทิศทางการจัดสรรงบประมาณฯ ดังกล่าว ให้กระทรวงฯ ทราบเป็นการภายในก่อน เพื่อให้กระทรวงฯ ใช้เป็น กรอบแนวทางในการจัดทำ ร่าง นโยบายในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ 2544 ของกระทรวงฯ)

สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม จะนำ ร่าง นโยบายในการขอตั้ง งบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงฯ เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคมประชุมเพื่อพิจารณา ซึ่งเมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้ว ต้องเสนอให้ปลัด กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ เพื่อพิจารณาต่อไป หากปลัดกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการฯ ไม่ให้ความเห็นชอบหรือมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม สำนักวิชาการฯ จะต้องกลับมาดำเนินการ ตามขั้นตอนใหม่ จนกว่ารัฐมนตรีว่าการฯ จะให้ความเห็นชอบ เนื่องจากในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ รายจ่ายประจำปี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดต้องมอบหมายนโยบายและแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้กับส่วนราชการในสังกัดรับไปดำเนินการ

ในปี 2544 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ให้ความเห็น ชอบนโยบายในการขอตั้งงบประมาณของกระทรวง จำนวน 5 ข้อ คือ

- การเพิ่มศักยภาพแรงงาน
- การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน
- การส่งเสริมการมีงานทำและการประกอบอาชีพในชนบท
- การส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส
- การปรับปรุงระบบการบริหารราชการ

(ภาคผนวก เอกสาร 4 : นโยบายในการขอตั้งงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม)

ซึ่งกระทรวงฯ ได้แจ้งนโยบายฯ ดังกล่าว ให้หน่วยงานในสังกัดใช้เป็นกรอบแนวทางในการขอตั้งงบประมาณปี 2544 ต่อไป

1.2 การกำหนดกรอบงบประมาณปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ

(1) สำนักงบประมาณได้แจ้งให้กระทรวงฯ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2544 (ภาคผนวก เอกสาร 5 : ตำนานหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนมาก ที่ นร 0404/ว 46 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2542 เรื่อง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544) โดยได้แจ้งทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 การกำหนดกรอบงบประมาณในระดับกระทรวงฯ รวมทั้งคู่มือการจัดทำคำของบประมาณฯ และประมาณการรายได้ ให้กระทรวงฯ ดำเนินการ ซึ่งทิศทางการจัดสรรงบประมาณปี 2544 ของสำนักงบประมาณ ได้ให้ความสำคัญ 3 ด้าน ดังนี้

- การกระตุ้นเศรษฐกิจ การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อให้เศรษฐกิจที่ถดถอยฟื้นตัวเข้าสู่เสถียรภาพ ด้วยการมุ่งเน้นให้เกิดการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและเร่งรัดการส่งออกเพื่อเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ โดย

- การส่งเสริมและเพิ่มศักยภาพในด้านการพาณิชย์และด้านผลประ โยชน์ในต่างประเทศเพื่อการส่งออก

- การปรับโครงสร้างด้านการเกษตรและด้านการอุตสาหกรรม
- การวิจัยและพัฒนาด้านการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- การส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวและบริการ

- การพัฒนาศักยภาพคน สังคม ชุมชนและคุณภาพชีวิตเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการมุ่งเน้นให้คนได้มีการปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ได้เพิ่มทักษะ มีความรู้ มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้อยู่ในชุมชนสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย

- การพัฒนาทางการศึกษา
- การพัฒนาด้านสาธารณสุข เพื่อสุขภาพและอนามัย
- การพัฒนาด้านบริการสังคม ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อคุณภาพชีวิต

- การปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการภาครัฐ ด้วยการมุ่งเน้นปรับเปลี่ยนระบบราชการให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัด มีประสิทธิภาพและโปร่งใส รวมทั้งการปรับลดบทบาทขององค์กรภาครัฐและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชน โดย

- การปรับปรุงด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการ

บริหารราชการ

- การส่งเสริมการมอบอำนาจ การแบ่งปันอำนาจและการกระจาย

อำนาจไปสู่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ไม่ได้ปรับนโยบายในการขอตั้งงบประมาณปี 2544 ของกระทรวงฯ เนื่องจากกระทรวงฯ ใช้ (ร่าง) ทิศทางการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณเป็นแนวทางในการจัดทำนโยบายตั้งแต่ต้นอยู่แล้ว

(3) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยสำนักวิชาการฯ จึงได้ดำเนินการจัดทำ (ร่าง) กรอบงบประมาณปี 2544 ในภาพรวมของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นำเสนอให้คณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของกระทรวงฯ พิจารณา โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.1 จากกรอบงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

2.1.1 งบประมาณการกรอบค่าของปี 2544 จำนวน 910,000 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2543 จำนวน 50,000 ล้านบาท หรือ 5.8%

2.1.2 สำนักงานงบประมาณไม่ได้กำหนดกรอบงบประมาณระดับกระทรวงฯ แต่ขอให้กระทรวงฯ จัดทำค่าของงบประมาณเพิ่มขึ้นได้ 10% จากงบประมาณปี 2543 (ไม่รวมเงินเดือน/ค่าจ้างประจำ และหมวดอื่นที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนและค่าจ้างประจำ) แนวทาง คือ

- ให้ครอบคลุมรายจ่ายตามข้อผูกพันและรายจ่ายประจำตามกฎหมายตามสิทธิ โดยให้ตรวจสอบและปรับข้อมูลตามสภาพจริง ณ วันจัดทำค่าของงบประมาณ
- งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ให้หักอัตราเกษียณอายุที่ถูกขยับและตั้งเพิ่มจากปี 2543 ได้ 5.5%
- รายจ่ายประจำอื่น ๆ (ทุกหมวดยกเว้นหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ให้พยายามประหยัดและเสนอเท่าที่คาดว่าจะใช้จ่ายจริง แต่ไม่ควรเกินจำนวนที่ได้รับการจัดสรรในปี 2543 ทั้งนี้ เพื่อให้ดำเนินการหลักไม่น้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนดในปี 2543 รวมทั้งเป็นการรักษาสัดส่วนรายจ่ายประจำในภาพรวมมิให้เพิ่มขึ้น
- ให้ครอบคลุมรายจ่ายที่สนับสนุนการดำเนินการตามทิศทางการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ โดยเน้นรายจ่ายลงทุนหรือที่จะก่อให้เกิดผลต่อเนื่องต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ
- ให้จัดทำรายละเอียดค่าของตั้งงบประมาณและประมาณการรายได้ปี 2544 ส่งสำนักงานงบประมาณจำนวน 6 ชุด ภายในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2543

2.2 วิเคราะห์องค์ประกอบอื่น เพื่อประกอบการกำหนดวงเงิน ดังนี้

2.2.1 การวิเคราะห์เบื้องต้น โดยทั่วไปจะพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- ความจำเป็นที่หน่วยงานในสังกัดควรจะได้รับงบประมาณ เพื่อดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนงานกระทรวง ซึ่งรวมทั้งวัตถุประสงค์ เป้าหมายในการดำเนินการด้วย

- ความจำเป็นที่หน่วยงานในสังกัดจะต้องได้รับงบประมาณ สำหรับรายจ่ายผูกพันตามสัญญา ตามมติคณะรัฐมนตรี รายจ่ายเพื่อสมทบโครงการเงินกู้ และเงินช่วยเหลือ จากต่างประเทศ ตลอดจนรายจ่ายตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล ซึ่งจะต้องตั้งให้ครบถ้วนตามความจำเป็น ต้องจ่ายในปีงบประมาณ

- สถานภาพของงาน/โครงการใหม่ ว่าเป็นอย่างไร เช่น ได้รับ อนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรืองาน/โครงการในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือเป็นงาน/โครงการใหม่ ที่เกิดจากการปรับปรุงโครงสร้างแผนงานที่สำนักงานประมาณเห็นชอบแล้ว

- การตั้งงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานในสังกัด เจ้าของงาน/โครงการนั้น

2.2.2 การวิเคราะห์เพื่อกำหนดวงเงิน โดยทั่วไปจำแนกออกเป็น 2 กรณี คือกรณีที่เป็นงานปกติ และเป็นงาน/โครงการพัฒนา

● กรณีที่เป็นงานปกติ หรืองานประจำที่มีการกระทำอย่างต่อเนื่อง

การพิจารณากำหนดวงเงิน จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับรายจ่ายประจำของงาน/โครงการพัฒนาที่เป็นงาน/โครงการเดิม ซึ่งการพิจารณาจะดูจากปริมาณงานในขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน เป็นหลัก แล้วจึงคำนวณหาปริมาณการใช้จ่าย โดยจำแนกตามหมวดรายจ่าย 7 หมวด รายจ่าย เพื่อให้ สอดคล้องกับขีดความสามารถที่จะดำเนินการได้

● กรณีที่เป็นงาน/โครงการพัฒนา

- ต้องมีการทบทวนเป้าหมายและปริมาณงานที่จะดำเนินการ โดยการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานและผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากงาน/โครงการนั้น กับเป้าหมายที่กำหนด และนโยบายของรัฐบาลในช่วงนั้น เพื่อดูว่าเป้าหมายและปริมาณงานของงาน/โครงการ จะเพิ่มขึ้นหรือลดลง อย่างไร

- หากงาน/โครงการ เป็นลักษณะที่เป็นงานบริหาร และพิจารณา แล้ว เห็นว่ากิจกรรมส่วนใดส่วนหนึ่งหมดความจำเป็นลงก็ให้พิจารณาระงับการดำเนินงาน

กำหนดวงเงินให้สอดคล้องกับความจำเป็นข้างต้น โดยให้พิจารณา ถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานประกอบด้วย และวงเงินนั้นจำแนกแนวการพิจารณาได้ดังนี้

- รายจ่ายรักษางานเดิม ในกรณีที่เป็นรายจ่ายประจำ ซึ่งได้แก่ รายจ่ายในหมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุ และ หมวดค่าสาธารณูปโภค การกำหนดวงเงินจะเป็นไปในลักษณะที่ทำให้งาน/โครงการ สามารถดำเนินการได้ตามปกติและใกล้เคียงกับงบประมาณที่ผ่านมา เว้นแต่กรณีที่มีการปรับปรุงวิธีดำเนินงานในปีปัจจุบัน เท่านั้น จึงจะเป็นผลให้มีการเพิ่มหรือลดงบประมาณตามปริมาณงานที่เปลี่ยนไป สำหรับกรณีที่เป็นรายจ่ายลงทุน

ซึ่งได้แก่ รายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่นที่มีลักษณะการเบิกจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง การพิจารณากำหนดวงเงินจะกำหนดให้ตามความจำเป็น (โดยให้ถือว่าฐานเดิมเป็น 0)

- รายจ่ายผูกพันซึ่งได้แก่รายจ่ายผูกพันตามสัญญาผูกพัน โดยมี คณะรัฐมนตรีและรายจ่ายสมทบโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ การพิจารณากำหนดวงเงิน จะต้องให้เป็นไปตามข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายในแต่ละปีงบประมาณอย่างครบถ้วน โดยพิจารณาถึงผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมาเป็นองค์ประกอบด้วย

- รายจ่ายปรับปรุงหรือขยายงานเดิม ให้พิจารณาถึงความจำเป็น และผลดีที่เกิดจากการปรับปรุงหรือขยายงานเดิมก่อน แล้วจึงกำหนดวงเงินงบประมาณให้ตามความจำเป็น โดยให้คำนึงถึงแนวทางและหลักเกณฑ์ในการจัดท่างบประมาณแต่ละปี ประกอบการพิจารณา

กรณีที่เป็นงาน/โครงการใหม่ ซึ่งเป็นงาน/โครงการที่ไม่เคยได้รับการจัดสรรงบประมาณก่อนนั้น ก่อนที่จะมีการกำหนดวงเงินให้แก่งาน/โครงการนั้น ควรที่จะได้พิจารณาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

- พิจารณาความจำเป็นและความเร่งด่วนของงาน/โครงการใหม่ เพื่อว่าจะมีผลต่อการปฏิบัติทางราชการเพียงใด หากพิจารณาแล้ว เห็นความจำเป็นก็ให้ดูว่างาน/โครงการนั้น อยู่ในโครงสร้างของแผนงานหรือยัง ถ้ายังก็จะต้องแจ้งให้ศูนย์สารสนเทศฯ ของสำนักงบประมาณดำเนินการบรรจุงาน/โครงการไว้ในโครงสร้างของแผนงานต่อไป

- พิจารณาวัตถุประสงค์ของงาน/โครงการใหม่ ว่าสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ในระดับแผนและนโยบายของส่วนราชการที่ขอมามากน้อยเพียงใด และการดำเนินงานตามงาน/โครงการ เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานในสังกัดนั้นหรือไม่

- พิจารณาเป้าหมายของงาน/โครงการ ว่าสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของงาน/โครงการหรือไม่

- พิจารณากลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้รับบริการว่า ได้แก่ใคร มีขนาดไหนสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างไร

- พิจารณาความสมเหตุระหว่างค่าใช้จ่าย กิจกรรมและเป้าหมายของงาน/โครงการ ที่เสนอขอมา

- พิจารณาเงื่อนไขการบรรลุวัตถุประสงค์ของงาน/โครงการ เช่น ทรัพยากรที่จะใช้ ความพร้อมของหน่วยงาน ระยะเวลาดำเนินงาน ฯลฯ

- พิจารณาถึงความสัมพันธ์กับงาน/โครงการอื่น โครงการต้องตรวจสอบข้อมูล เพื่อทบทวนผลงานเป็นไปได้อ่างงาน/โครงการ ที่เสนอขอ

2.3 องค์ประกอบอื่น ๆ ได้แก่

- ความเป็นไปได้ของแผนปฏิบัติของงาน/โครงการ
- ความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ความเป็นไปได้ในด้านการเงิน เป็นตัวกำหนดความเหมาะสมของ

วงเงินค่าใช้จ่ายของงาน/โครงการของหน่วยงานในสังกัดต่อไป

ในการจัดทำ (ร่าง) กรอบงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้จัดทำกรอบงบประมาณไว้ 2 แนวทาง คือ

1. กรอบงบประมาณตามแนวทางของสำนักงบประมาณ
 2. กรอบงบประมาณฐานศูนย์ เพื่อต้องการทราบว่า หากกระทรวงฯ ต้องตั้งงบประมาณ โดยไม่มีกรอบงบประมานั้น จะเสนอแผนงานโครงการและงบประมาณได้ในวงเงินเท่าใด
- จากการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณ จำนวน 3 ครั้ง กระทรวงฯ ได้กรอบงบประมาณปี 2544 จำนวนทั้งสิ้น 29,476.8 ล้านบาท (ภาคผนวก เอกสาร 6 : ตารางกรอบงบประมาณปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม) จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 คือ งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 27,716.8 ล้านบาท ประกอบด้วย 2 ส่วน งบบริหารและเงินสมทบกองทุนประกันสังคม จำแนกดังนี้

1. **งบบริหาร** จำนวน 10,215.2 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2543 จำนวน 1,343.6 ล้านบาท หรือ 15% ซึ่งใกล้เคียงกับแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด
2. **เงินสมทบกองทุนประกันสังคม** จำนวน 17,501.6 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2543 จำนวน 9,266.6 ล้านบาท หรือ 112.5% เนื่องจากขยายความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ตั้งแต่เดือนเมษายน 2544 เป็นต้นไป

ประเภทที่ 2 คือ เงินนอกงบประมาณ ซึ่งในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม คือ กองทุนและเงินหมุนเวียน จำนวน 1,760 ล้านบาท จำแนกเป็น

- เงินหมุนเวียนประชาสัมพันธ์สงเคราะห์ (ทปค.3) ของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 300 ล้านบาท
- กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 100 ล้านบาท
- กองทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพสตรีของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 200 ล้านบาท
- กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จำนวน 660 ล้านบาท
- กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จำนวน 500 ล้านบาท

ข. กรอบวงเงินจำแนกรายกรม เฉพาะประเภทที่ 1 (งบบริหารและเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ เนื่องจากกรอบเงินนอกงบประมาณ ตั้งงบประมาณได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น) จำแนกได้ดังนี้

สำนักงานปลัดกระทรวง	582.3	ล้านบาท
กรมการจัดหางาน	761.1	ล้านบาท
กรมประชาสัมพันธ์	4,877.9	ล้านบาท
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	2,843.1	ล้านบาท
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	774.3	ล้านบาท
สำนักงานประกันสังคม	17,878.1	ล้านบาท

(เฉพาะเงินสมทบกองทุนประกันสังคม จำนวน 17,501.6 ล้านบาท ดังนั้นงบบริหารของสำนักงานประกันสังคม ตั้งงบประมาณเพียง 376.50 ล้านบาท)

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำรายละเอียดงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ

2.1 หลังจากทีคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของกระทรวงฯ ให้ความเห็นชอบกรอบงบประมาณในภาพรวมกระทรวงฯ แล้ว กระทรวงฯ ได้แจ้งกรอบวงเงินฯ ดังกล่าว ให้กรมในสังกัดกระทรวงและกองในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง จัดทำรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณ ปี 2544 ภายในกรอบวงเงินที่กำหนด (ภาคผนวก เอกสาร 7 : สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ด่วนที่สุด ที่ รส 0207.1/ว.081 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่อง การจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ และ เอกสาร 8 : สำเนาหนังสือสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม ด่วนมาก ที่ รส 0207.1/ว. 28 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่อง การจัดทำรายละเอียดคำขอของงบประมาณ ปี 2544 ของสำนักงานปลัดกระทรวง)

ในการจัดทำรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณฯ จะจัดทำรายละเอียดตามแบบฟอร์มที่สำนักงบประมาณกำหนด จำนวน 3 กลุ่ม 27 แบบฟอร์ม ได้แก่

(1) กลุ่มแบบคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 17 แบบ คือ

- แบบสรุป จำนวน 4 แบบ คือ

แบบ ง. 100 แบบสรุปคำขอของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง

จำแนกตามส่วนราชการ

- แบบ ง.110 แบบสรุปเป้าหมายสำคัญและงบประมาณที่สอดคล้อง
กับนโยบายรัฐบาล
- แบบ ง. 111 แบบสรุปค่าของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง
จำแนกตามส่วนราชการ – หมวดรายจ่าย – ประเภทรายจ่าย
- และ แบบ ง. 112 แบบสรุปค่าของงบประมาณรายจ่ายของกรม จำแนกตาม
แผนงาน - งาน/โครงการ

แบบรายละเอียด จำนวน 13 แบบ คือ

- แบบ ง. 130 แบบข้อมูลพื้นฐานของงาน
- แบบ ง. 131 แบบข้อมูลพื้นฐานของโครงการ
- แบบ ง. 132 แบบแสดงวงเงินค่าของงบประมาณฯ จำแนกตามงาน/โครงการ
- แบบ ง.133 แบบแสดงวงเงินค่าของงบประมาณฯ จำแนกตามงาน/โครงการ
- หมวดรายจ่าย
- แบบ ง. 134 แบบงบประมาณรายจ่าย และเงินนอกงบประมาณของงาน/โครงการ
จำแนกตามหมวดรายจ่าย
- แบบ ง. 140 แบบรายละเอียดค่าของงบประมาณเงินเดือนของปีที่ขอตั้ง
- แบบ ง. 141 แบบรายละเอียดค่าของงบประมาณค่าจ้างประจำของปีที่ขอตั้ง
- แบบ ง. 142 แบบรายละเอียดค่าของงบประมาณหมวดค่าจ้างชั่วคราวปีที่ขอตั้ง
- แบบ ง. 143 แบบรายละเอียดค่าของงบประมาณหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ
ของปีที่ขอตั้ง
- แบบ ง. 144 แบบรายละเอียดค่าของงบประมาณหมวดค่าสาธารณูปโภคของปีที่ขอตั้ง
- แบบ ง. 145 แบบรายละเอียดค่าของงบประมาณหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
ของปีที่ขอตั้ง
- แบบ ง. 146 แบบรายละเอียดค่าของงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของปีที่ขอตั้ง
- แบบ ง. 147 แบบรายละเอียดค่าของงบประมาณหมวดรายจ่ายอื่นของปีที่ขอตั้ง

(2) **กลุ่มแบบค่าขอตั้งงบประมาณประเภทกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน** จำนวน 5 แบบ ได้แก่

- แบบ ง. 160 แบบเสนอค่าขอกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน
- แบบ ง. 161 แบบสรุปค่าของงบประมาณกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน
- แบบ ง. 162 แบบข้อมูลพื้นฐานการจัดตั้ง/ขอเพิ่มงบประมาณกองทุนและเงินทุนฯ
- แบบ ง. 163 รายละเอียดค่าของงบประมาณกองทุนและเงินทุนฯ
- แบบ ง. 164 รายละเอียดเงินสหรับ – จ่าย กองทุนและเงินทุนฯ

(3) กลุ่มแบบประมาณการรายได้ จำนวน 5 แบบ ได้แก่

แบบ ง. 400	แบบยื่นเสนอประมาณการรายได้
แบบ ง. 401	สรุปยอดประมาณการรายได้ของส่วนราชการ
แบบ ง. 401/1	หน้างบรายได้ จำแนกเป็นรายจังหวัด
แบบ ง.402	แบบแสดงรายละเอียดของเงินรายได้แต่ละประเภท
แบบ ง. 403	แบบแสดงคำชี้แจงรายได้

2.2 เมื่อหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดทำรายละเอียดการขอตั้งงบประมาณ วงเงินอาจจะเท่ากับ / น้อยกว่า / มากกว่ากรอบงบประมาณที่กำหนดบ้างก็ได้ (ไม่มากกว่าหรือน้อยกว่ากรอบที่กำหนดเกินไป) เนื่องจากกรอบวงเงินเป็นประมาณการวงเงินคร่าว ๆ เท่านั้น

สำหรับในปี 2544 หน่วยงานในสังกัดกระทรวงฯ ได้จัดทำรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณ ในวงเงินทั้งสิ้น 29,491.5 ล้านบาท มากกว่ากรอบที่กระทรวงกำหนด จำนวน 14.7 ล้านบาท เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีนโยบายให้สำนักงานปลัดกระทรวง เสนอโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดกระบี่ (เป็นศูนย์ราชการของกระทรวงแรงงานฯ จังหวัดกระบี่ แบบ 4 หน่วยงาน ได้แก่ สนง.แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด สนง.สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สนง.จัดหางานจังหวัด และ สนง.ประชาสัมพันธ์จังหวัด) ซึ่งรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณจำแนกเป็น

- งบบริหาร	10,229.9	ล้านบาท
- เงินสมทบกองทุนประกันสังคม	17,501.6	ล้านบาท
- กองทุนและเงินหมุนเวียน	1,760	ล้านบาท

และ กระทรวงฯ ได้จัดส่งรายละเอียดการขอตั้งงบประมาณ โดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้สำนักงบประมาณพิจารณา (ภาคผนวก เอกสาร 9 : สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ด่วนที่สุด ที่ รส 0207.1/465 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่องการจัดทำงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.)

ขั้นตอนที่ 3 การปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ

3.1 เมื่อสำนักงบประมาณได้รับรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณปี 2544 ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็จะพิจารณารายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณ เพื่อประมวลงบประมาณเป็นภาพรวมของประเทศ และนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ในกรอบวงเงินทั้งสิ้น 910,000 ล้านบาท ซึ่งในส่วน of กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้รับงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 17,098.85 ล้านบาท จำแนกเป็น 2 ส่วน คือ

ประเภทที่ 1 คือ งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 16,948.85 ล้านบาท ประกอบด้วย 2 ส่วน งบบริหารและเงินสมทบกองทุนประกันสังคม จำแนกดังนี้

1. **งบบริหาร** จำนวน 8,800.85 ล้านบาท ลดลงจากปี 2543 จำนวน 70.80 ล้านบาท (ปี 2543 ได้รับงบบริหารจำนวน 8,871.64 ล้านบาท)
2. **เงินสมทบกองทุนประกันสังคม** จำนวน 8,148 ล้านบาท ลดลงจากปี 2543 จำนวน 87 ล้านบาท (ปี 2543 ได้รับเงินสมทบกองทุนประกันสังคมจำนวน 8,235 ล้านบาท)

ประเภทที่ 2 คือ เงินนอกงบประมาณ ซึ่งในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม คือ กองทุนและเงินหมุนเวียน จำนวน 150 ล้านบาท จำแนกเป็น

- เงินทุนหมุนเวียนประชาเศรษฐกิจสงเคราะห์ (ทปศ.3) ของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 100 ล้านบาท
- กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 20 ล้านบาท
- กองทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพสตรีของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 30 ล้านบาท

ข. งบประมาณจำแนกรายกรม เฉพาะประเภทที่ 1 (ไม่รวมเงินนอกงบประมาณ) จำแนกได้ดังนี้

สำนักงานปลัดกระทรวง	478.52	ล้านบาท
กรมการจัดหางาน	597.80	ล้านบาท
กรมประชาสงเคราะห์	4,520.78	ล้านบาท
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	2,167.28	ล้านบาท
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	669.58	ล้านบาท
สำนักงานประกันสังคม	8,514.89	ล้านบาท
(เฉพาะเงินสมทบกองทุนประกันสังคม จำนวน 8,148 ล้านบาท ดังนั้น		

งบบริหารของสำนักงานประกันสังคม ได้รับเพียง 366.89 ล้านบาท)

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกรอบวงเงินที่สำนักงานประมาณเสนอ คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้รัฐมนตรีว่าการของแต่ละกระทรวง ทบวง กลับไปพิจารณารายละเอียดงบประมาณที่ได้รับว่าสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล นโยบายของกระทรวงหรือไม่ รวมทั้งให้อยู่ในกรอบวงเงินของกระทรวงที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ (ภาคผนวก เอกสาร 10: สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลับ ค่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว 45 ลงวันที่ 12 เมษายน 2543 เรื่อง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544)

กระทรวงฯ ได้แจ้งให้หน่วยงานในสังกัดพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณปี 2544

ให้เป็นไปตามนโยบายฯ ดังกล่าว (ภาคผนวก เอกสาร 11: สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ รส 0207.1/ว.331 ลงวันที่ 18 เมษายน 2543 เรื่อง การปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.) จัดส่งสำนักงานปลัดกระทรวง โดยสำนักวิชาการฯ เพื่อประมวลและนำเสนอคณะกรรมการกั่นกรองงบประมาณของกระทรวงฯ พิจารณา ปรากฏว่าหน่วยงานในสังกัดกระทรวงไม่ประสงค์จะปรับปรุงงบประมาณ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้แจ้งสำนักงานงบประมาณในประเด็นดังกล่าว และขอเพิ่มเติมงบประมาณ 1 โครงการ คือ โครงการจ้างบัณฑิตอาสาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าว (ภาคผนวก เอกสาร 12: สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ รส 0207.1/960 ลงวันที่ 24 เมษายน 2543 เรื่อง การปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.)

3.2 สำนักงานงบประมาณได้พิจารณาปรับปรุงงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และได้ประมวลเป็นภาพรวมของประเทศ เสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้จัดพิมพ์เป็น (ร่าง) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 พร้อมเอกสารงบประมาณ (ภาคผนวก เอกสาร 13 : สำเนาหนังสือสำนักงานงบประมาณ ค่วนมาก ที่ นร 0404/3/150 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 เรื่อง การปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณงบประมาณฯ ปี 2544)

ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ 2544 (ขาวคาดแดง) ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ในขั้นตอนการจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ 2544 ฉบับที่ 3 เล่มที่ 6 สำนักงบประมาณ โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณที่รับผิดชอบงบประมาณของแต่ละกรม จะประสานงานภายในกับกองวิชาการและแผนงานของแต่ละกรม ให้เขียนแผน/ผลการดำเนินการของกิจกรรมหลักของงาน/โครงการในปีที่ผ่านมา แผน/ผลการดำเนินงานในปีปัจจุบัน (แผนทั้งปี ส่วนผลเป็นผลการดำเนินงานครึ่งปี คือ 1 ตุลาคม 2542 – 31 มีนาคม 2543) แผนที่จะดำเนินการในปี 2544 รวมทั้งแผนที่จะดำเนินการในปีถัดไป(ปี 2545) โดยให้จัดส่งสำนักงานงบประมาณเพื่อประมวลและจัดพิมพ์เป็น (ร่าง) พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่ 1 ต่อไป) (ภาคผนวก เอกสาร 14 : สำเนาหนังสือสำนักสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ รส 0207.1/ 1091 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2543 เรื่อง การจัดส่งเอกสารงบประมาณฯ ปี 2544 ของ สป.)

ขั้นตอนที่ 5 การเตรียมการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1

กระทรวงฯ จะได้รับการประสานงานภายในจากเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ที่รับผิดชอบ งบประมาณของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้จัดเตรียมข้อมูลสรุปสาระสำคัญของงบประมาณฯ ปี 2544 ที่กระทรวงฯ ได้รับ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่คาดว่าจะเกี่ยวข้อง เพื่อชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ดังนั้น กระทรวงฯ จึงได้แจ้งให้หน่วยงานในสังกัด สรุปร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ที่ได้รับ รวมทั้งจัดทำแนวคำถามคำตอบเกี่ยวกับภารกิจงานของกรม/สำนักงานที่คาดว่าจะถูกซักถาม โดยสรุปเป็นประเด็นสั้น ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในภาพรวมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้ผู้บริหารระดับสูงเพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป (ภาคผนวก เอกสาร 15 : สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ด่วนที่สุด ที่ รส 0207.1/ว. 498 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2543 เรื่อง การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร)

เมื่อหน่วยงานในสังกัดจัดส่งข้อมูลฯ ดังกล่าวให้กระทรวงฯ แล้ว สำนักวิชาการฯ จะเป็นหน่วยสรุปและชี้แจงเรื่องงบประมาณฯ ปี 2544 ในภาพรวมของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้รัฐมนตรีว่าการ/รัฐมนตรีช่วยว่าการแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ ทราบ (ภาคผนวก เอกสาร 16 สรุปงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ ก่อนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณางบประมาณฯ ปี 2544 วาระที่ 1)

เมื่อใกล้ถึงวันประชุม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งกำหนดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 ให้กระทรวงฯ ทราบ รวมทั้งได้จัดสถานที่ให้กระทรวง/ทบวง เพื่อจัดเตรียมข้อมูลให้รัฐมนตรีว่าการ/ช่วยว่าการกระทรวงฯ ชี้แจงข้อมูลในประเด็นที่พาดพิงถึงงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ภาคผนวก เอกสาร 17 : สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0202/ว(ท) 9500 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2543 เรื่อง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544)

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการ ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 เพื่อพิจารณารายละเอียดงบประมาณปี 2544 ของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอิสระ รวมทั้งขอให้ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอิสระเสนอขอเพิ่มงบประมาณปี 2544 (แปรญัตติ) ภายใน 30 วัน

ขั้นตอนที่ 6 การเสนอของบประมาณเพิ่มเติมและการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร

6.1 การชี้แจงงบประมาณฯ ปี 2544 ต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร

1) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งในปี 2544 มีจำนวนทั้งสิ้น 57 คน ประกอบด้วย

- คณะรัฐมนตรี 14 คน
- พรรคประชาธิปัตย์ 16 คน
- พรรคชาติพัฒนา 7 คน
- พรรคชาติไทย 5 คน
- พรรคกิจสังคม 3 คน
- พรรคราษฎร 1 คน
- พรรคเอกภาพ 1 คน
- พรรคเสรีธรรม/ประชากรไทย/ไท 1 คน

2) ในการเตรียมการของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ เพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ สภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งกำหนดเวลาประชุม ลำดับการพิจารณาและแนวทางการจัดทำเอกสารให้กระทรวงฯ ทราบ (ภาคผนวก เอกสาร 18: สำเนาหนังสือสภาผู้แทนราษฎร ค่วนที่สุด ที่ 1/2543 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การพิจารณางบประมาณฯ ปี 2544 ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544) โดยมอบหมายให้สำนักงบประมาณประสานงานกับส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอิสระต่าง ๆ ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาให้ครบถ้วนและจัดส่งคณะกรรมการฯ จำนวน 70 ชุดเป็นการล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันก่อนถึงวาระการประชุมพิจารณาของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งเนื้อหาที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- กำหนดการประชุม ณ ห้องประชุมงบประมาณชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 ดังนี้
สัปดาห์ที่ 1 วันอังคารที่ 4 - วันศุกร์ที่ 7 กรกฎาคม 2543
- | | |
|----------------|------------------|
| อังคาร | 13.00 – 16.00 น. |
| พุธ – พฤหัสบดี | 09.00 – 12.00 น. |
| ศุกร์ | 09.00 – 16.00 น. |

สัปดาห์ที่ 2 วันจันทร์ที่ 10 - วันศุกร์ที่ 21 กรกฎาคม 2543

จันทร์ – อังคาร 13.00 - 22.00 น.

พุธ – พฤหัสบดี 09.00 – 12.00 น.

ศุกร์ 09.00 – 16.00 น.

และที่ประชุมจะพิจารณากำหนดวัน เวลาประชุมใหม่ ทุก 2 สัปดาห์

- ลำดับการพิจารณา จะพิจารณาเรียงลำดับส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี 2544 จากมากไปหาน้อย (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อยู่ในลำดับการพิจารณาที่ 12)

- แนวทางการเตรียมความพร้อม

- ผู้ที่รับผิดชอบในการชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ได้แก่ ปลัดกระทรวง/ทบวง รองปลัดกระทรวง/ทบวง อธิบดีและหัวหน้าส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอิสระ(หมายถึง บุคคลที่กำลังจะเกษียณอายุในวันที่ 30 กันยายน 2543) รวมทั้งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ด้วย มาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ด้วยตนเอง

ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบต้องชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ไม่สามารถมาชี้แจง ขอให้ทำหนังสือขออนุญาตประธานคณะกรรมการฯ

ในกรณีที่มีเรื่องสำคัญของบางกระทรวง/ทบวง จะเชิญรัฐมนตรีว่าการฯ เป็นรายการตามที่แจ้งให้ทราบ

ดังนั้น กระทรวงฯ จึงต้องประสานงานภายในกับเจ้าหน้าที่ของสำนัก

งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของกองการราชการ 1 ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นระยะ ๆ เพื่อรายงานความคืบหน้าในการชี้แจงงบประมาณปี 2544 ของกระทรวง ทบวง /รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอิสระตามลำดับที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ ทราบความเคลื่อนไหวทุกระยะ เนื่องจากกำหนดการที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ อาจจะมีการคลาดเคลื่อนบ้าง ทั้งนี้ เนื่องจากบางหน่วยงาน อาจจะเตรียมข้อมูลหรือชี้แจงข้อมูลไม่ชัดเจน จึงต้องไปชี้แจงวันหลัง เป็นต้น (ภาคผนวก เอกสาร 19: หนังสือสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม ต่วนมากที่ รส 0207.1/1291 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การเตรียมการของ รส. เพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ)

- การนำเสนอข้อมูล

ข้อมูลในภาพรวม ปลัดกระทรวงสรุปสาระสำคัญของงบประมาณฯ ปี 2544 ไม่เกิน 10 นาที โดยใช้สื่อคอมพิวเตอร์ประกอบการชี้แจง ประกอบด้วย

- ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ปัญหาอุปสรรคและการดำเนินการแก้ไข ผลที่ได้รับ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการระหว่างการดำเนินการ(ถ้ามี) พร้อมเหตุผลที่เปลี่ยนแปลง

- สารสำคัญของงบประมาณปี 2544 และแผนการดำเนินการ ที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ตลอดจนพันธกิจ ภารกิจหลัก เป้าหมาย วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ เป็นต้น (ภาคผนวก เอกสาร 20: การชี้แจงสรุปสาระสำคัญของงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม)

ข้อมูลรายละเอียด ประกอบด้วย

- สรุปงบประมาณปี 2542 เน้นเรื่องผลการใช้จ่ายงบประมาณทั้งปี
- สรุปงบประมาณปี 2543 เน้นแผน/ผลการดำเนินงานในรอบ 8-9 เดือน

ของปีงบประมาณ 2543

- สารสำคัญของงบประมาณปี 2544 เน้นแผนที่ดำเนินการในปี 2544
- ข้อมูลอื่น ๆ เช่น งาน/โครงการที่ได้รับเงินนอกงบประมาณ แนวทางการ

กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น สรุปโครงการวิจัยย้อนหลัง 3 ปี การสัมมนาและฝึกอบรมย้อนหลัง 3 ปี และ ค่าสาธารณูปโภคตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 – 2544

ซึ่งข้อมูลรายละเอียด กองคลังของแต่ละกรม/สำนักงาน จะเป็นหน่วยดำเนินการ เนื่องจากเป็นเรื่องของผลการใช้จ่ายเงินเป็นส่วนใหญ่ และเป็นหน่วยที่จัดส่งให้สำนักงานประมาณและ คณะกรรมการฯ โดยตรง

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้เข้าประชุมชี้แจงงบประมาณฯ ปี 2544 ต่อ คณะกรรมการฯ ในวันอังคารที่ 8 สิงหาคม 2543 และมีประเด็นคำถาม รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ จำนวนทั้งสิ้น 54 ข้อ (ภาคผนวก เอกสาร 21: เรื่อง สรุปการประชุมชี้แจงงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส. ต่อ คณะกรรมการฯ)

6.2 การเสนอของบประมาณปี 2544 (แปรญัตติ) เพิ่มเติม

1) ในการพิจารณาของบประมาณปี 2544 ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร คาดว่าเมื่อพิจารณาแล้วเสร็จจะมีการปรับลดงบประมาณ ได้จำนวนหนึ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายจากวงเงินที่คาดว่าจะปรับลดได้ คณะกรรมการฯ จึงขอให้ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอิสระ เสนอแผนงาน โครงการที่สำคัญ เพื่อขอใช้ เงินดังกล่าว

2) เนื่องจากหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอขอแปรญัตติงบประมาณปี 2544 ของสำนักงานประมาณแจ้งมาล่าช้า ประกอบกับแนวทางในการขอเพิ่มงบประมาณในแต่ละปีจะไม่แตกต่างกันทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแนวทางการขอเพิ่มงบประมาณของปีก่อนมากนัก กระทรวงฯ จึงได้ประสานงานภายในกับสำนักงานประมาณขอทราบหลักเกณฑ์คร่าว ๆ ก่อน เพื่อแจ้งให้หน่วยงานในสังกัด

เสนอแผนงาน โครงการ/รายการที่ประสงค์ขอแปรญัตติ จัดส่งสำนักงานปลัดกระทรวง โดยสำนักวิชาการฯ เพื่อสรุปและประมวล นำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประชุมเพื่อพิจารณาต่อไป (ภาคผนวก เอกสาร 22: สำเนาหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวง ค่วนมาก ที่ รส 0207.1/ว 679 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การเสนอขอแปรญัตติงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.)

3) ต่อมาสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งแนวทางและหลักเกณฑ์ให้ กระทรวงฯ เสนอขอเพิ่มงบประมาณฯ ปี 2544 เฉพาะงาน/โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง และ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่สนับสนุนการดำเนินงานตามแนวทาง ดังนี้

- การบรรเทาผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม
- การกระตุ้นเศรษฐกิจและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและ

ส่งออกของประเทศ

- การพัฒนาชนบทและการเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็ก

ทั้งนี้ โดยมีหลักเกณฑ์ว่าควรเป็นงาน/โครงการ-รายการที่มีการใช้จ่ายในลักษณะ

ดังต่อไปนี้

- มีความพร้อม มีความเป็นไปได้ รวมทั้งอยู่ในขีดความสามารถที่จะ

ดำเนินการได้ทันที

- เป็นรายการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลต่อเนื่องในการกระตุ้นเศรษฐกิจ
- ไม่เป็นผลให้การระดมเงินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในปีต่อ ๆ ไป
- ไม่เป็นการผูกพันงบประมาณข้ามปี
- ใช้วัสดุครุภัณฑ์ที่ผลิตภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่

(ภาคผนวก เอกสาร 23 : สำเนาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมากที่สุด ที่ นร 0204/ว 91 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การเสนอขอเพิ่มงบประมาณในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ปี 2544)

4) คณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ประชุมเพื่อพิจารณางาน/โครงการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ที่เสนอขอแปรญัตติว่าเป็นไปตามแนวทาง และหลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณหรือไม่ (ภาคผนวก เอกสาร 24: สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ค่วน ที่ รส 0207.1/ว 585 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การประชุมเพื่อพิจารณาโครงการที่ขอแปรญัตติงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.)

จากผลการประชุม กระทรวงฯ มีแผนงาน โครงการที่เสนอขอแปรญัตติและจัดส่ง ให้สำนักงบประมาณพิจารณา จำนวนทั้งสิ้น 33 งาน/โครงการ/รายการ/กองทุน งบประมาณ 11,983.14 ล้านบาท (ภาคผนวก เอกสาร 25: สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ค่วนที่สุด ที่ รส 0207.1/1859 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2543 เรื่อง ขอส่งงาน/โครงการที่เสนอขอแปรญัตติงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.)

สำนักงบประมาณ ได้พิจารณาและประมวลการเสนอขอเพิ่มงบประมาณในภาพรวมของประเทศเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2543 เห็นชอบตามที่สำนักงบประมาณเสนอและมอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเรื่องฯ ดังกล่าว เสนอให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 เพื่อพิจารณาต่อไป (ภาคผนวก เอกสาร 26: สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0404/ว 108 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2543 เรื่อง การเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณฯ ปี 2544)

ในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้รับงบประมาณเพิ่ม จำนวน 2 กรม งบประมาณ 21.04 ล้านบาท ได้แก่

1) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้รับงบประมาณเพิ่มในงานความปลอดภัยในการทำงาน รายการก่อสร้างอาคารสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน จำนวน 12.15 ล้านบาท

2) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้รับงบประมาณเพิ่มในงานพัฒนาฝีมือแรงงาน รายการเงินเดือนและค่าจ้างประจำ จำนวน 8.89 ล้านบาท

(ภาคผนวก เอกสาร 27 : สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ด่วนมาก ที่ รส 0207.1/ว 735 ลงวันที่ 5 กันยายน 2543 เรื่อง การเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.)

ขั้นตอนที่ 7 การเตรียมการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 – 3

สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี จะแจ้งให้ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการ ระดับกรม รวมทั้งผู้อำนวยการกองในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทราบ รวมทั้งมอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการตอบชี้แจงของรัฐมนตรีว่าการ/รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งในส่วนของสำนักวิชาการฯ ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานกลางในการบันทึกเสียงจดบันทึก รวบรวมประเด็นการอภิปรายที่พาดพิงถึงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และประมวลข้อมูลของทุกส่วนราชการ แล้วจัดทำคำชี้แจงเสนอรัฐมนตรีว่าการ โดยจัดส่งให้ผู้ประสานงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการ/รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมต่อไป (ภาคผนวก เอกสาร 28 : สำเนาหนังสือสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ รส 0101/2766 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2543 เรื่อง การประชุมเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 ในวาระที่ 2 - 3)

ซึ่งในขั้นตอนนี้ สำนักวิชาการฯ จะสรุปร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 ก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2 – 3 ให้รัฐมนตรีว่าการ/รัฐมนตรีช่วยว่าการและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น (ภาคผนวก เอกสาร 29 : สรุปร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ ก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2 – 3)

ในการพิจารณางบประมาณวาระที่ 2-3 สมาชิกแทนราษฎรจะพิจารณาเป็นรายมาตรา ตาม ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ที่กำหนดไว้ (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อยู่ที่มาตรา 14) และจะลงมติเป็นรายมาตราเช่นเดียวกัน

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติผ่านร่าง พ.ร.บ.งบประมาณปี 2544 สำนักวิชาการฯ จะสรุปผลการประชุมให้ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ ทราบ (ภาคผนวก เอกสาร 30 : สำเนาหนังสือสำนักงาน ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ รส 0207.1/ว ว 1447 ลงวันที่ 18 กันยายน 2543 เรื่อง สรุปการประชุมเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 วาระ 2-3)

ขั้นตอนที่ 8 การเตรียมการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 ของวุฒิสภา

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมไม่ต้องไปเตรียมการที่รัฐสภา แต่จะรอเตรียมข้อมูล ณ ที่ตั้งของหน่วยงานนั้น ๆ เนื่องจากปี 2543 เป็นปีแรกที่วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นในการพิจารณางบประมาณปี 2544 จึงยังไม่พิจารณารายละเอียดงบประมาณ แต่จะพิจารณาเป็นภาพรวม และกรณีมีข้อซักถาม จะมีผู้แทนของสำนักงบประมาณชี้แจงข้อมูลในภาพรวม

เมื่อวุฒิสภา ลงมติผ่าน ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณปี 2544 จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประกาศเป็น พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป และเมื่อเป็นกฎหมายแล้ว จะเป็นขั้นตอนด้านการเงินการคลังต่อไป

บทที่ 4

บทสรุป

เนื่องจากงบประมาณมีความสำคัญและเป็นเครื่องมืออเนกประสงค์ของรัฐบาล ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงมีปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดงบประมาณ ซึ่งปัจจัยเหล่านั้นได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร ดังนั้น การกำหนดงบประมาณทั้งในด้านปริมาณ(จำนวนเงิน) และทิศทาง (เป้าหมายที่ต้องการบรรลุถึง) จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและระมัดระวัง ซึ่งจำแนกแต่ละปัจจัยได้ ดังนี้

1. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

1.1 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณเป็นแผนใหญ่ทางการเงินของรัฐบาลที่กำหนดยุทธวิธีการจัดสรรงบประมาณ มีการประมาณการถึงความต้องการของประเทศชาติในอนาคตทั้งระยะสั้นระยะยาว รวมถึงแหล่งรายได้ที่จะได้มาใช้จ่ายในงานหรือโครงการต่าง ๆ จะต้องมีการประมาณการล่วงหน้าและปรับปรุงการประมาณการนั้นให้ทันสมัยเหมาะสมกับภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะตัวเลขและข้อมูลทางเศรษฐกิจมีความสำคัญมาก เช่น ระดับการผลิต ระดับการว่างงาน แรงงาน ค่าอุตสาหกรรม ค่าเงิน ซึ่งต้องรวบรวมและวิเคราะห์ไว้ตลอดเวลา เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ของประเทศ เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายไปในแนวทางใด ย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างมาก

1.2 สถานะทางการคลังของรัฐบาล เป็นตัวบอกให้ทราบถึงจำนวนเงินสดหรือทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดและการก่อหนี้รัฐบาล ถ้าการกำหนดงบประมาณขาดการพิจารณาฐานะทางการคลังของรัฐบาลแล้ว งบประมาณที่กำหนดขึ้นอาจจะไม่สามารถจัดหาเงินมาใช้จ่ายได้ทันตามต้องการ และจะทำให้เอกสารงบประมาณหมดความหมายและความสำคัญไปในที่สุด

2. ปัจจัยทางด้านสังคม

2.1 ลักษณะบุคคล หมายถึงบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นผู้กำหนดงบประมาณ หรือผู้ที่จะได้รับหรือเสียผลประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ พฤติกรรม ทักษะ ความต้องการ ภูมิหลังทางสังคม ค่านิยม เช่น ผู้กำหนดงบประมาณที่มีทัศนคติไปทางด้านการทหาร ย่อมจะเน้นการจัดสรรงบประมาณไปทางด้านดังกล่าว ซึ่งจะต่างจากผู้กำหนดงบประมาณที่มีทัศนคติไปทางด้านการพัฒนาชนบท เป็นต้น

2.2 การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ต้องทราบถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นและกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงลักษณะทางสังคมในปัจจุบัน เช่น ชนกลุ่มน้อย ปัญหาด้านการอ่านออกเขียนได้ อัตราการเกิดของประชาชน ภาวะการจ้างงาน การสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อให้ตอบสนอง

ต่อความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาของประเทศได้ลุล่วง หากผู้จัดสรรงบประมาณไม่เข้าใจสถานการณ์ทางสังคมของประเทศและแต่ละท้องถิ่นเป็นอย่างดีแล้ว การใช้จ่ายเงินของประเทศก็ย่อมจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม และไม่สามารถแสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริงของสังคมได้

3. ปัจจัยทางการเมือง

3.1 ระบบการเมือง งบประมาณได้รับการจัดทำขึ้นภายใต้บรรยากาศของการเมือง ซึ่งระบบการเมืองที่แตกต่างกัน การกำหนดงบประมาณย่อมแตกต่างกันด้วย เช่น ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย การกำหนดงบประมาณจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ในขณะที่ระบบการเมืองแบบเผด็จการ จะฟังเสียงกลุ่มทางการเมืองเพียงส่วนน้อย เป็นต้น

3.2 สถาบันและกระบวนการทางการเมือง

◆ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองของแต่ละประเทศด้วย เช่น ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทมาก เพราะเป็นผู้ควบคุมหรืออนุมัตินโยบายในการบริหารของรัฐบาล เช่น ในการพิจารณาว่ารัฐบาลเสนอขึ้นมา ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติลงมติไม่เห็นชอบในร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ที่เสนอแล้ว ฝ่ายบริหารจะต้องลาออกไป หรือมีเช่นนั้นฝ่ายนิติฯ ก็อาจแจ้งให้ฝ่ายบริหารแก้ไขเปลี่ยนแปลง ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

◆ พรรคการเมือง มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มีนโยบายของพรรคด้านต่าง ๆ อยู่แล้ว เพื่อเสนอเป็นทางเลือกแก่ประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เมื่อพรรคได้รับคะแนนเสียงข้างมากและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ รัฐบาลนั้น ๆ ก็ย่อมจะกำหนดนโยบายของรัฐไปในแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายของพรรค และปฏิบัติตามนโยบายนั้น ให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณเป็นสำคัญ

4. ปัจจัยทางการบริหาร

4.1 นโยบายของรัฐ เมื่อรัฐบาลได้ประกาศนโยบายลักษณะใดออกมาแล้ว รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณก็ย่อมจะต้องจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าว ถ้าขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ นโยบายก็ยากที่จะสำเร็จตามเป้าหมายได้ รัฐบาลก็จะขาดความไว้วางใจจากรัฐสภาและประชาชน

4.2 กฎหมาย เช่น ระเบียบ คำสั่งหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับงบประมาณในแง่ต่าง ๆ เช่น รูปแบบของงบประมาณ ระยะเวลา วิธีการจัดสรรเงิน ฯลฯ ซึ่งมีความสำคัญมาก เนื่องจากทุกขั้นตอนของการงบประมาณเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายแทบทั้งสิ้น

4.3 กลไกทางการบริหาร ได้แก่บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการจัดการงบประมาณของประเทศ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ที่ต้องประยุกต์หลักวิชาการต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์โครงการ เทคนิคการวิจัยปฏิบัติการ เป็นต้น เพื่อให้การจัดสรรและนำทรัพยากรทางการเงินที่มีอย่างจำกัดไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้ศึกษาได้ประสบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานในภาพรวม

แม้ว่างบประมาณจะเป็นเครื่องมือในการบริหารงานที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหาร ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มากที่จะเป็นผลให้งบประมาณ ไม่สามารถบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ กล่าวคือ

(1) ผู้บริหารของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ยังไม่ให้ความสำคัญกับแผนงานงานโครงการที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณ แต่จะมาขอเปลี่ยนแปลงแผนงานในระหว่างปีตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ทำให้ผลการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องในการขอตั้งงบประมาณในปีต่อ ๆ ไป

(2) การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในภาพรวมกระทรวงขาดความชัดเจน และขาดข้อมูลที่สามารถเพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์การขอตั้งงบประมาณในปีต่อไปได้

(3) การกำหนดกรอบงบประมาณ การขอตั้งงบประมาณมีการกำหนดกรอบไปจากส่วนกลางซึ่งส่วนภูมิภาคไม่สามารถที่จัดทำโครงการที่ตอบสนองความต้องการของตนเองได้อย่างเต็มที่

(4) การประสานงานระหว่างหน่วยวิชาการ (หน่วยที่จัดทำแผนงาน โครงการ) กับหน่วยคลัง (หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ) ยังมีความเข้าใจเรื่องแผนงานและงบประมาณไม่ตรงกันและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(5) เนื่องจากเรื่องงบประมาณเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาทำความเข้าใจพอสมควร ดังนั้นจึงไม่ค่อยมีหน่วยงานเปิดอบรมหลักสูตรฯ ดังกล่าว แก่บุคลากรของกระทรวง/กรม/หน่วยงานระดับกอง จึงทำให้ไม่มีการเสนอขอตั้งงบประมาณแผนงานโครงการใหม่ ๆ ในแต่ละปี

(6) ระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณในแต่ละขั้นตอนนี้มีความกระชั้นชิดเกินไป เนื่องจากความชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและการสั่งการของหน่วยงานระดับนโยบาย ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฯลฯ แจ่มแนวทางและสั่งการให้ส่วนราชการล่าช้า และกระชั้นชิด ทำให้กระทรวงต้องแจ้งแนวทางปฏิบัติและสั่งการให้หน่วยงานระดับกรม/กองดำเนินการซ้ำตามไปด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

(1) ในระดับกรม ควรมีคณะกรรมการ/คณะทำงานกลั่นกรองงบประมาณของกรม เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาแผนงาน โครงการของกรมในการขอตั้งงบประมาณก่อนจะจัดส่งให้คณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของกระทรวงพิจารณา (ที่ผ่านมา กรมเสนอแผนงาน โครงการ โดยให้คณะกรรมการกลั่นกรองของกระทรวงพิจารณาทั้งหมด)

(2) ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานบูรณาการ โครงการของกระทรวง ก่อนจะมีการเสนอขอตั้งงบประมาณ สำหรับแผนงาน โครงการที่สามารถบูรณาการได้ เช่น แผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ แผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในเรื่องกรอบงบประมาณรวมทั้งการจัดสรรงบประมาณด้วย

(3) ควรมีจัดอบรมสัมมนาเพื่อให้ความรู้เรื่องแผนและงบประมาณแก่ข้าราชการที่ทำหน้าที่ในเรื่องแผนและการจัดทำงบประมาณทุกปี เนื่องจากบุคลากรที่ทำหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี รวมทั้งเป็นการเพิ่มพูนความรู้เรื่องใหม่ ๆ ด้วย

บรรณานุกรม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. "แผนปฏิบัติการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (พ.ศ.2540 – 2544)." 2540.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. "แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมฉบับที่ 1 (พ.ศ.2540 – 2544)." 2540.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สำนักงาน. "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544)." 2539.

สุโขทัยธรรมาธิราช , มหาวิทยาลัย. "การคลังและงบประมาณ." นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542.

สำนักงบประมาณ , สำนักนายกรัฐมนตรี. " การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ." 2542.

อำพล ทิมसार. หลักการและวิธีงบประมาณ : เอกสารทางวิชาการที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์งบประมาณ , 2538.