

คู่มือ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

โดย

นางวิไลวรรณ พลอยทับทิม
ผู้เชี่ยวชาญประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำหรับ
ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ (ตำแหน่งระดับ 6 ว)
สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม
ส่วนนโยบายและแผน

06540

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



112.05.6
1735ท
2544



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน

06540

คู่มือการจัดทำงบประมาณ

คำนำ

คู่มือ "การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม" ฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเอกสารคู่มือ สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้มีความรู้ ความเข้าใจในระบบงบประมาณได้อย่างถูกต้อง

คู่มือฉบับนี้ จะปูพื้นฐานตั้งแต่ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน ตั้งแต่กระบวนการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ รวมทั้งการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ/การตรวจสอบ จึงจะนำเข้าสู่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งผู้ศึกษาได้พยายามดำเนินการค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและสรุปให้ได้กระบวนการที่ชัดเจนที่สุด แต่เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีรายละเอียดเป็นจำนวนมาก หากมีข้อผิดพลาดในรายละเอียดประการใด ผู้ศึกษาขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คู่มือฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดทำงบประมาณ และผู้สนใจทั่วไป

นางวิไลวรรณ พลอยทับทิม

มกราคม 2544



ก
สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทที่ 1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการงบประมาณ	
ความหมายของงบประมาณ	1
ลักษณะที่ดีของงบประมาณ	3
ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดในการกำหนดงบประมาณ	4
ความสำคัญของงบประมาณ	5
ข้อจำกัดของงบประมาณ	6
เหตุที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น	7
นโยบายงบประมาณ	7
ระบบงบประมาณ	8
รูปแบบของงบประมาณ	9
ประเภทของงบประมาณ	10
ความแตกต่างของงบประมาณทั้ง 3 ระบบ	15
บทที่ 2 ระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน	
กระบวนการวางแผนงบประมาณ	16
กระบวนการจัดทำงบประมาณ	19
▪ กรอบทางด้านกฎหมาย	20
▪ วงจรงบประมาณและปฏิทินงบประมาณ	23
▪ ขอบเขตความครอบคลุมและโครงสร้างงบประมาณ	24
▪ เอกสารงบประมาณ	27
การอนุมัติงบประมาณ	30
การบริหารงบประมาณ	36
การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและการตรวจสอบ	41
บทที่ 3 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	
<u>ขั้นตอนที่ 1</u> การกำหนดนโยบายและกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี	47
งบประมาณ พ.ศ. 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	
<u>ขั้นตอนที่ 2</u> การจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2544	55
ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	
<u>ขั้นตอนที่ 3</u> การปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2544	57
ของกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม	
<u>ขั้นตอนที่ 4</u> การจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2544	59
(ขาวคาดแดง) ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	
<u>ขั้นตอนที่ 5</u> การเตรียมการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการพิจารณา	60
ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 1	

<u>ขั้นตอนที่ 6</u>	การเสนอของบประมาณเพิ่มเติมและการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร	61
<u>ขั้นตอนที่ 7</u>	การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2-3	65
<u>ขั้นตอนที่ 8</u>	การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ของวุฒิสภา	66
บทที่ 4 บทสรุป		67
บรรณานุกรม		71
<u>ภาคผนวก</u>		
เอกสาร 1	สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณที่ นร 0404/ว.29 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2542 เรื่อง การกำหนดปฏิบัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544	(1)
เอกสาร 2	ปฏิทินการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ	(6)
เอกสาร 3	สำเนาคำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 72/2542 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2542 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณของกระทรวงแรงงานฯ	(9)
เอกสาร 4	นโยบายในการขอตั้งงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ	(12)
เอกสาร 5	สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ค่วนมาก ที่ นร 0404/ว 46 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2542 เรื่อง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544	(13)
เอกสาร 6	ตารางกรอบงบประมาณปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ	(18)
เอกสาร 7	สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานฯ ค่วนที่สุด ที่ รส 0207.1/ว.081 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่อง การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายฯ ปี 2544 ของ รส.	(19)
เอกสาร 8	สำเนาหนังสือสำนักวิชาการแรงงานฯ ค่วนมาก ที่ รส 0207.1/ว. 28 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่อง การจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณฯ ปี 2544 ของ สำนักงานปลัดกระทรวง	(21)
เอกสาร 9	สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานฯ ค่วนที่สุด ที่ รส 0207.1/465 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่อง การจัดทำงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.	(23)
เอกสาร 10	สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลับ ค่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว 45 ลงวันที่ 12 เมษายน 2543 เรื่อง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544	(24)
เอกสาร 11	สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ รส 0207.1/ว.331 ลงวันที่ 18 เมษายน 2543 เรื่อง การปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.	(25)
เอกสาร 12	สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ รส 0207.1/960 ลงวันที่ 24 เมษายน 2543 เรื่อง การปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.	(27)
เอกสาร 13	สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ค่วนมาก ที่ นร 0404/3/150 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 เรื่อง การปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส.	(28)
เอกสาร 14	สำเนาหนังสือสำนักสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานฯ ที่ รส 0207.1/ 1091 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2543 เรื่อง การจัดตั้งเอกสารงบประมาณฯ ปี 2544 ของ สป.	(31)

- เอกสาร 15 สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานฯ ค่วนที่สุด ที่ รส 0207.1/ว. 498 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2543 เรื่อง การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร (32)
- เอกสาร 16 สรุปงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ ก่อนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณางบประมาณปี 2544 วาระที่ 1 (33)
- เอกสาร 17 สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0202/ว(ท) 9500 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2543 เรื่อง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 (37)
- เอกสาร 18 สำเนาหนังสือสภาผู้แทนราษฎร ค่วนที่สุด ที่ 1/2543 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การพิจารณางบประมาณฯ ปี 2544 ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 (39)
- เอกสาร 19 หนังสือสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม ค่วนมากที่สุด ที่ รส 0207.1/1291 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การเตรียมการของ รส. เพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ (43)
- เอกสาร 20 คำชี้แจงประกอบกรณำเสนอของงบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ (45)
- เอกสาร 21 สำเนาหนังสือสำนักวิชาการฯ ค่วนที่สุด ที่ รส 0207.1/1556 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2543 เรื่อง สรุปการประชุมชี้แจงงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส. ต่อคณะกรรมการฯ (51)
- เอกสาร 22 สำเนาหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวง ค่วนมากที่สุด ที่ รส 0207.1/ว 679 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การเสนอขอแปรญัตติงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส. (54)
- เอกสาร 23 สำเนาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0204/ว 91 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การเสนอขอเพิ่มงบประมาณในการพิจารณาของ คณะกรรมการฯ ปี 2544 (56)
- เอกสาร 24 สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานฯ ค่วน ที่ รส 0207.1/ว 585 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การประชุมเพื่อพิจารณาโครงการที่ขอแปรญัตติงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส. (59)
- เอกสาร 25 สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานฯ ค่วนที่สุด ที่ รส 0207.1/1859 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2543 เรื่อง ขอส่งงาน/โครงการที่เสนอขอแปรญัตติงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส. (60)
- เอกสาร 26 สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมากที่สุด ที่ นร 0404/ว 108 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2543 เรื่อง การเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณฯ ปี 2544 (61)
- เอกสาร 27 สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงานฯ ค่วนมากที่สุด ที่ รส 0207.1/ว 735 ลงวันที่ 5 กันยายน 2543 เรื่อง การเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณฯ ปี 2544 ของ รส. (63)
- เอกสาร 28 สำเนาหนังสือสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ รส 0101/2766 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2543 เรื่อง การประชุมเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 ในวาระที่ 2 - 3 (64)
- เอกสาร 29 สรุปร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ปี 2544 ของกระทรวงแรงงานฯ ก่อนเข้าสู่ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2 - 3 (66)
- เอกสาร 30 สำเนาหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานฯ ที่ รส 0207.1/ว ว 1447 ลงวันที่ 18 กันยายน 2543 เรื่อง สรุปการประชุมเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2544 วาระ 2-3 (69)

บทที่ 1

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการงบประมาณ

1. ความหมายของงบประมาณ

ความหมายของคำว่า “งบประมาณ” มีได้หลายความหมาย ทั้งที่เป็นความหมายอย่างกว้าง ๆ หรือที่มีความหมายแคบ ชัดเจนและเฉพาะเจาะจง คำว่า งบประมาณ หรือ “Budget” นั้น มีผู้กล่าวว่ามีรากฐานมาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “Bougett” ซึ่งประเทศอังกฤษได้นำมาใช้แทนความหมายเป็นกระเป๋าทรงใบใหญ่ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศหรือทรัพยากรที่มีอยู่ไปแถลง ไปแถลงต่อรัฐสภาและต่อมาได้ค่อย ๆ เปลี่ยนความหมายจากตัวกระเป๋ามาเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น

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

1.1 หมายถึง รูปแบบที่แสดงถึงแผนการใช้จ่ายเงินในอนาคต โดยมีการคาดประมาณเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะพึงเกิดขึ้นควบคู่ไปกับรายรับที่คาดว่าจะได้รับจากกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่พิจารณานั้น

1.2 หมายถึง แผนที่แสดงแนวทางในการปฏิบัติและนโยบายในการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบเวลาหนึ่ง ๆ ในอนาคต ซึ่งอาจจะใช้แผนนี้เป็นเครื่องชี้แนวทางขององค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

1.3 งบประมาณเป็นแผนการใช้จ่ายเงินที่มีการกำหนดทรัพยากรทางการเงินให้เปลี่ยนแปลงมาเป็นวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เพื่อใช้จ่ายให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการ โดยใช้ทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น ไปในทางที่ให้ประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินดังกล่าวนี้ อาจจะพิจารณาถึงความต้องการของสังคมหรือของคนส่วนใหญ่ 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 และตัวเลขที่เสนอขอรายจ่ายภายใต้ วัตถุประสงค์ที่กำหนด และการพยากรณ์ที่ว่าหากได้รับอนุมัติตามที่กำหนดไว้แล้วก็จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่กำหนดได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่างบประมาณจึงเสมือนกับเป็นเครื่องเชื่อมระหว่างการเงินกับพฤติกรรมของมนุษย์ ที่จะทำให้องค์กรและหน่วยงานมีความสัมฤทธิ์ผลได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณในบางประการ จึงอาจจะเป็นสาเหตุให้การใช้จ่ายจะต้องจำแนกไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ และเพื่อให้การดำเนินการใช้จ่ายบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงอาจจะนำเอางบประมาณมากำหนดเป็นทางเลือกเพื่อให้เกิดการประสานในกิจกรรมต่าง ๆ ให้นำไปสู่ทิศทางของวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้ ภาวะเช่นนี้เราอาจเรียกงบประมาณได้ว่าเป็นแผนของการใช้จ่ายอย่างหนึ่งได้

หากจะพิจารณากันอีกนัยหนึ่ง งบประมาณอาจหมายถึงรวมไปถึงสัญญาอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการให้เงินภายใต้เงื่อนไขบางประการที่กำหนดเป็นข้อตกลงกันระหว่างรัฐบาลและหน่วยที่ปฏิบัติได้ หากงบประมาณได้รับการใช้จ่ายไปก็หมายความว่าผู้ทำสัญญาก็ต้องมีพันธะหน้าที่ต่อกันเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการดำเนินงานด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นสายใยด้านสัมพันธภาพระหว่างคู่สัญญาทั้งทางกฎหมายและสังคม 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 เพื่อให้เกิดผลของงบมากที่สุด ซึ่งอาจจะต้องระมัดระวังมิให้มีการใช้จ่ายงบประมาณที่เรียกว่างบประมาณประจำมากเกินไป และขณะเดียวกันก็ต้องพยายามใช้จ่ายงบประมาณที่เรียกว่า งบประมาณการลงทุน เพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศมากที่สุด

2.3 จะต้องถือหลักประหยัด ซึ่งหมายความว่า จะต้องพยายามให้คนใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย และไม่ใช้จ่ายไปในทางที่ฟุ่มเฟือย เพื่อให้ผลงานที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับหลักประหยัดนี้จะต้องเป็นไปทั้งงบประมาณรายจ่ายและรายรับ เพื่อให้ผู้ใช้จ่ายยังเกิดความรู้สึกเสียดายเหมือนกับการใช้จ่ายเงินของตัวเองและจะเป็นผลให้การดำเนินงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพขึ้น

2.4 จะต้องมีระยะเวลาเหมาะสม ซึ่งหมายความว่า จะต้องเหมาะสมกับระยะเวลาการดำเนินงาน โดยปกติมักจะกำหนดไว้เป็นปีงบประมาณ เริ่มตั้งแต่ตุลาคม และสิ้นสุดในเดือนกันยายนของปีถัดไป

นอกจากหลักการหรือคุณลักษณะสำคัญของงบประมาณทั้ง 4 ประการข้างต้น ยังมีนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า งบประมาณที่ดีนั้นจะประกอบไปด้วยคุณลักษณะดังนี้

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

(6) จะต้องปรากฏเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับเงินหรืองบประมาณเท่านั้น และไม่รวมด้วยกฎหมายหรือรายละเอียดอื่นใดที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณ

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

(1) หลักคาดการณ์ไกล เป็นหลักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งจะต้องศึกษาค้นคว้าให้รอบคอบว่างบประมาณที่จะเสนอขอนั้น จะก่อให้เกิดผลอย่างไรแก่หน่วยงานและประเทศอันเป็นส่วนรวมในอนาคต หรือกล่าวได้ว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณ นั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีแผนเพื่อสามารถใช้จ่ายให้บรรลุสิ่งซึ่งต้องการในอนาคต หรือเป้าหมายที่กำหนดได้โดยมีประสิทธิภาพ

(2) หลักประชาธิปไตย เป็นหลักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ ซึ่งจะต้องศึกษาค้นคว้าและพิจารณาให้รอบคอบว่า เรื่องที่จะขอของบประมาณจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเฉพาะกลุ่มบุคคล เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการเกี่ยวข้องการใช้จ่ายเงินที่ได้จากภาษีอากรของประชาชนของประเทศ จึงสมควรที่ผู้เสียภาษีอากรสมควรที่จะได้รับผลประโยชน์จากการใช้งบประมาณ นั้น

(3) หลักสมดุลง เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะต้องศึกษาค้นคว้าและพิจารณาให้รอบคอบว่าเรื่องที่จะขอของบประมาณนั้น เมื่อพิจารณาถึงวงเงินที่จะใช้จ่ายแล้วอยู่ในวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพิจารณาว่างบประมาณที่จะใช้จ่ายนั้น สอดคล้องกับงบประมาณรายรับเพียงใด

(4) หลักยุติธรรม เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่ปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับขีดความสามารถ และลำดับความสำคัญของ โครงการ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดในด้านการใช้จ่าย

(5) หลักสารัตถประโยชน์ เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

(6) หลักประสิทธิภาพ เป็นหลักที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่าย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด

3. ปัจจัยที่มีส่วนในการกำหนดงบประมาณ

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

3.2 ปัจจัยทางการเมือง เช่น การปฏิบัติการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เป็นนโยบายของรัฐ การไม่เข้าใจในความสำคัญและความจำเป็นของบทบาทของการเมืองอาจจะทำให้งบประมาณล้มเหลวได้

3.3 ปัจจัยทางการบริหาร เช่น บทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการจัดทำและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณของประเทศ เช่น สำนักงานงบประมาณ 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 สำหรับจะใช้เป็นประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณ ไปสู่งานโครงการใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์มากกว่า

3.7 ปัจจัยทางการประมาณการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอนาคตหรือเป็นเรื่องของการวางแผนระยะยาวไว้ล่วงหน้า เพื่อนำมาเข้าร่วมพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด

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 และงบประมาณรายจ่ายจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาธรรมของรัฐบาล 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 ทิศทางหรือแนวนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาระบบเศรษฐกิจของประเทศแล้ว การใช้งบประมาณ ดังกล่าวจะเป็นผลให้เสริมประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจได้อีกโสดหนึ่งด้วย

4.7 สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานตามระบบประชาธิปไตย เนื่องจากงบประมาณสามารถ สะท้อนให้เห็นถึงแผนงานและบริการต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำเพื่อประชาชน จึงยอมทำให้ประชาชนได้ทราบ ถึงกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ค่าใช้จ่าย และผลที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งจะทำให้ได้เข้าใจใช้ในบทบาทของ 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 และอาจจะมีผลกระทบต่อถึงแผนงานและ โครงการอื่นได้

5.4 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่เป็นผลให้ส่งผลกระทบต่อนโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนวิธีการที่กำหนดไว้ในแผนการใช้จ่าย หากผู้บริหารขาดความสามารถในการปรับแผนการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับสถานะที่เปลี่ยนไป ก็อาจจะเป็นผลให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่บรรลุตามที่ต้องการได้เช่นกัน

6. เหตุที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น

6.1 ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ รากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ การจัดหาปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน สะพาน เขื่อน ไฟฟ้า ชลประทาน โทรศัพท และประปา เพื่อให้เกิดความสะดวกทางด้านการค้าและอุตสาหกรรมอันจะเป็นแรงกระตุ้นให้เอกชนเกิดการลงทุน ซึ่งจะมีผลส่งสะท้อนไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมในเบื้องปลายหากมีการเร่งรัดเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว ย่อมจะเป็นผลให้การใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มสูงขึ้นด้วย

6.2 จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น การเพิ่มจำนวนของประชาชน ย่อมจะเป็นผลให้การใช้จ่ายของรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของประชากรภายในประเทศสำหรับเป็นกำลังที่สำคัญเพื่อพัฒนาประเทศให้บรรลุจุดหมายที่ต้องการ ย่อมจะเพิ่มสูงตามไปด้วย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในด้านการบริการทางการศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ

6.3 ค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้น เช่น การปรับปรุงกิจการของกองทัพต่าง ๆ รวมถึงการจัดหาอาวุธยุทธโปกรณ์ และการพัฒนากองทัพให้อยู่ในสภาพพร้อมที่จะช่วยตัวเองได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยคุกคามทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ที่นับวันจะเพิ่มแรงกดดันแก่กิจการภายในประเทศมากขึ้น

6.4 ระดับราคาสินค้า โดยทั่วไปมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลให้การใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และการก่อสร้าง ฯลฯ ของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้น

7. นโยบายงบประมาณ

7.1 นโยบายงบประมาณสมดุล ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายได้และรายจ่ายมีจำนวนเท่ากันปัจจุบัน นโยบายงบประมาณสมดุลนับว่ามีใหม่เป็นนโยบายที่ถูกต้องตามทฤษฎีคลังสมัยใหม่มากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากนโยบายแบบสมดุลอาจส่งผลให้เกิดผล ดังนี้

- (1) หากรัฐจ่ายให้เท่ากับรายได้ทุก ๆ ปี อาจจะเป็นผลระบบเศรษฐกิจตกต่ำเพิ่มรุนแรงมากขึ้น
- (2) ไม่เกิดการประหยัด เพราะการใช้งบประมาณแบบสมดุลก็หมายความว่าถ้าปีใดรัฐบาลมีรายได้มากก็จะต้องจ่ายให้มาก 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 ซึ่งอาจจะเป็นไปโดยการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้สูงขึ้น 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 งาน โครงการต่าง 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 การสร้างเศรษฐกิจ และ การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น การจำแนกงบประมาณตามลักษณะเศรษฐกิจอาจจำแนกได้เป็นกรณีย่อย ๆ ดังนี้ คือ จำแนกตามลักษณะงบประมาณเพื่อพัฒนา กัมบงประมาณรายจ่ายปกติ และจำแนกตามลักษณะรายจ่ายลงทุน รายจ่ายประจำ และรายจ่ายชำระคืนคืนเงินกู้

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 โครงสร้างของงบประมาณจึงเป็นไปในลักษณะที่จะแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลจะซื้อสิ่งของและบริการอะไรบ้างในประมาณเท่าใด เพื่อให้รัฐสภาผู้อนุมัติงบประมาณพิจารณาได้ว่าการขอตั้งงบประมาณนั้นสอดคล้องกับความจำเป็นและเป็นไปโดยประหยัดหรือไม่เพียงใด ดังนั้นระบบงบประมาณดังกล่าว จึงเป็นไปในรูปของการจำแนกประเภทรายจ่าย ตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย หรือจำแนกตามหมวดรายจ่ายเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจุบันได้จำแนกออกเป็น 7 หมวด รายจ่ายตามที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 9.3

10.2 งบประมาณแบบแสดงผลงาน

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

ของการปฏิบัติงาน เนื่องจากกิจกรรมในการปฏิบัติจะมีมาก และต่างรูปแบบกัน ซึ่งกิจกรรมบางรูปแบบจะปรากฏเป็นผลงานในหน่วยที่สามารถวัดในเชิงปริมาณได้ และกิจกรรมบางรูปแบบจะวัดไม่ได้ จึงอาจเป็นผลให้การบ่งชี้ถึงความสำเร็จผลของกิจกรรม หรือผลงานของกิจกรรมไม่สามารถแสดงออกมาได้อย่างชัดเจนได้

10.3 งบประมาณแบบแสดงแผนงาน

งบประมาณแบบแสดงแผนงานเป็นระบบที่มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับระบบการวางแผน เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรได้กระทำอย่างสมเหตุสมผล และบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สาเหตุที่จำเป็นต้องมีระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน เนื่องจาก

(1) จำนวนรายได้ หรือทรัพยากรมีจำกัด และมักจะน้อยกว่ารายจ่ายในการปฏิบัติงาน ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเลือกโครงการที่มีผลวัตถุประสงค์ของชาติหรือส่วนรวมให้มากที่สุด

(2) โครงการของรัฐบาลมักจะไม่มีเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความจำเป็น หรือความสามารถที่จะปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ตลอดจนการกำหนดโครงการอื่นแทนโครงการที่หมดความจำเป็น จึงมักจะเป็นผลให้การใช้จ่ายงบประมาณรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่ประหยัด และไม่มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร

(3) เพื่อให้สามารถเลือกทางเลือกสำหรับดำเนินงานที่ฉลาด รัฐบาลจึงใช้การเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผนงาน เพื่อเป็นวิถีทางช่วยในการตัดสินใจหรือช่วยพิจารณาทางเลือกดังกล่าว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงาน

สำหรับแนวความคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานจะเป็นการเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณกับการวางแผนเข้าด้วยกัน โดยการทำให้กระบวนการวางแผน และกระบวนการจัดสรรงบประมาณประสานกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กล่าวคือจะต้องเป็นไปโดยอาศัยการแปลความต้องการของแผน 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) กำหนดค่าใช้จ่ายของการใช้ทรัพยากร 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 ให้บรรลุเป้าหมาย	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 ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเป็นแผนงานหรือกลุ่มของกิจกรรมที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกัน

โครงสร้างของแผนงานอาจจำแนกออกได้เป็นแผนงานหลัก แผนงานรองงาน โครงการและ กิจกรรม โดยแผนงานหลักจะกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายหลักที่ประสงค์ที่จะให้เกิดสัมฤทธิ์ผลเพียงอย่างเดียว (หรือมีวัตถุประสงค์เป้าหมายเดียวกัน) แผนงานรองเป็นส่วนย่อย ๆ รองลงไปเป็นแผนงานหลัก แต่ละแผนงาน โดยมีวัตถุประสงค์รองเป็นตัวกำกับเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ / เป้าหมายหลักอันเดียวกัน งาน/โครงการและกิจกรรมจะเป็นส่วนย่อยๆ รองลงไปจากแผนงานรองกำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายหลัก(1 แผนงานหลักอาจมีหลายแผนงานรอง และ 1 แผนงานรองอาจมีหลายงาน/โครงการหรือกิจกรรมได้ แต่แผนงานหลักจะต้องสามารถนำมาใช้เป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวทางแก่กิจกรรมต่างๆที่มีวัตถุประสงค์ / เป้าหมายที่สอดคล้องกันได้)

(2) องค์ประกอบด้านวิเคราะห์

การวิเคราะห์ตามแนวความคิดของระบบประมวลแบบแผนงาน เป็นการดำเนินการเพื่อหารายละเอียดของเรื่องราวต่างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกทางดำเนินงานของผู้บริหาร โดย

- ตรวจสอบจุดมุ่งหมายอย่างถูกต้อง
- เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผลการเสี่ยงที่จะใช้แนวทางดำเนินการหรือเป็นทางเลือกหรือเป็นยุทธวิธีเพื่อนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนด
- การเสนอทางเลือกอื่นที่ดีกว่า ทั้งนี้เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์งบประมาณแบบแผนงาน โดยทั่วไปมักจะนำเอาเทคนิคต่างๆ ของการวิเคราะห์มาใช้ ซึ่งอาจจะเป็นการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผล หรือระหว่างค่าใช้จ่ายกับประโยชน์ที่จะได้รับการวิเคราะห์แผนงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเทคนิคต่างๆ นี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการนำมาจากทฤษฎีทางวิชาการต่างๆ ซึ่ง ได้แก่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ การใช้เหตุผลในเชิงนโยบาย การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายกับผลที่ได้รับและการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ เป็นต้น

(3) องค์ประกอบด้านข่าวสาร

หัวข้อข่าวสารนับเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ สำหรับนักบริหารที่จะนำไปใช้ในการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นทางด้าน

- ข้อมูลพื้นฐานเพื่อประกอบการพิจารณา
- ข้อมูลที่กำหนดทิศทางเพื่อประกอบการตัดสินใจ
- ข้อมูลย้อนกลับเพื่อใช้ในการปรับปรุงแผน

เพื่อให้มีข่าวสารที่เชื่อถือได้ ให้การวิเคราะห์และตัดสินใจของผู้บริหารเป็นไปโดยถูกต้องแม่นยำและสมบูรณ์ การจัดระบบข่าวสาร โดยทั่วไป จำต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้ใช้ด้วย โดยแนวทางการจัดระบบข่าวสารจะดำเนินการตามองค์ประกอบ 3 ประการดังนี้

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

ข. ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

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

ขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการในระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

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

11. ความแตกต่างของงบประมาณทั้ง 3 ระบบ

ความแตกต่างงบประมาณแบบแสดงรายการ งบประมาณแบบแสดงผลงานและงบประมาณแบบแสดงแผนงาน เมื่อพิจารณาในความแตกต่างทางการสะท้อนภาพประโยชน์ของระบบความมุ่งหมาย 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 งานบรรลุจุดมุง 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)
- ◆ การตัดสินใจในเรื่องการเรียงลำดับความสำคัญของรายจ่ายและนโยบายการจัดสรร

งบประมาณ

- ◆ การตัดสินใจในเรื่องการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละกระทรวง

กระบวนการวางแผนงบประมาณ

1. กรอบการคลังมหภาค

กระบวนการวางแผนงบประมาณ เริ่มต้นด้วยการพิจารณากรอบการคลังมหภาคโดยรวม สำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง ซึ่งพิจารณาในเรื่อง

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการกำหนดเป้าหมายการ (ขาดดุล/เกินดุล/สมดุล) งบประมาณสำหรับปีงบประมาณหน้า

กรอบการคลังมหภาคเป็นสมมุติฐานในการคาดการณ์ประมาณการรายได้ล่วงหน้า เมื่อได้เป้าหมายงบประมาณ (ขาดดุล/เกินดุล/สมดุล) แล้ว การประมาณการรายได้ที่ทำไว้จะเป็นตัวกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหน้า

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

การพัฒนารอบการคลังมหภาค (Macroeconomic Fiscal Framework)

กรอบการคลังมหภาคถูกกำหนดขึ้นโดย 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

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

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

2. การเพิ่ม / ลดรายจ่ายงบประมาณ

สำนักงานประมาณจะร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดนโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณและสำนักงานประมาณ จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

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

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเอกสารนโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณนั้น เป็นตัวเชื่อมระหว่างการจัดลำดับความสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ เป็นการแปลงลำดับความสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งจัดทำ

โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) มาเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ซึ่งจัดทำโดยสำนักงบประมาณ) ซึ่งส่วนราชการจะจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายตามทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังกล่าว

ในขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางแผนงบประมาณ กล่าวคือ นโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณ จะต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การจัดทำลงทุน (The Capital Investment Program)

การตัดสินใจที่จะเลือกสรรงบประมาณให้แก่โครงการลงทุนใหม่โครงการใดโครงการหนึ่ง เป็นปัจจัยสำคัญเรื่องหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่าย เมื่อส่วนราชการส่งคำของบประมาณสำหรับโครงการใหม่เข้ามายังสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณก็จะใช้แนวทางการจัดลำดับความสำคัญดังกล่าวในการพิจารณาโครงการต่าง ๆ เหล่านั้น

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

การรวบรวมคำเสนอโครงการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่แยกเป็นโครงการลงทุนต่างหาก เป็นการช่วยแก้ไขปัญหาคือ การไม่ได้มาตรฐานของโครงการลงทุน

3. การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายรายกระทรวง

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

พิจารณาโดยคำนึงถึงนโยบายการจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก เพื่อให้สามารถตัดสินใจ กำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับแต่ละกระทรวงได้

หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาและอนุมัติวงเงินงบประมาณรายกระทรวงตามที่ สำนักงานงบประมาณเสนอ

4. การกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับส่วนราชการ

หลังจากที่กระทรวงทราบวงเงินงบประมาณที่ตนจะได้รับ รวมถึงนโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณ กระทรวงจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการในสังกัด โดยคำนึงถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งนโยบายและทิศทางการจัดสรรงบประมาณแนวนโยบาย รัฐบาลและนโยบายและแผนกลยุทธ์ของกระทรวง

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

ข. กระบวนการจัดทำงบประมาณ

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ เริ่มจากการจัดทำประมาณการทางเศรษฐกิจ และประมาณการ รายได้ โดยมี 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกำหนด แนวทางการจัดงบประมาณ และจัดทำเอกสารประกอบที่สำคัญ 4 เล่ม ได้แก่ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ งบประมาณการรายได้ นโยบายการจัดสรรงบประมาณและการกำหนดวงเงินงบประมาณเอกสารดังกล่าวจะ ต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อเห็นชอบ หลังจากนั้นสำนักงานงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งส่วน ราชการทราบแนวทางการดำเนินงาน ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งส่งปฏิทิน งบประมาณประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อแต่ละกระทรวงได้รับปฏิทินงบประมาณ และคู่มือจัดทำค่าของจากสำนักงานงบประมาณแล้ว กระทรวงจะแจ้งไปยังกรม เพื่อให้กรมทำค่าของงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาค่าของงบประมาณ ที่ส่วนราชการเสนอมา 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) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ 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

◆ กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินตรองราชการ
 ◆ มีอำนาจที่จะเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร

◆ มีอำนาจตรวจสอบบัญชีของธนาคารทุกธนาคาร
 ◆ มีอำนาจในการกำหนดจำนวนเงินที่จะกู้
 ◆ กำกับดูแลบัญชีเงินคลัง บัญชีเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศและเงินที่ไม่ต้องนำส่งคืนคลัง

◆ 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>- ระเบียบการก่อกำหนดผู้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ 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>กำหนดระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ</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 ซึ่งตัวเลขประมาณการต่าง ๆ เหล่านี้จะใช้สำหรับ หน่วยงานกลางและส่วนราชการในการจัดทำประมาณการรายรับต่อไป

(2) โดยปกติการจัดทำประมาณการรายจ่ายจะดำเนินการปีละ 1 ครั้ง ในระหว่างเดือนธันวาคม และมกราคม แต่ในปี 2541 ตัวเลขการเปลี่ยนแปลงการรายจ่ายจะถูกปรับทุก ๆ 3 เดือน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจ การปรับตัวเลขดังกล่าวจะใช้การจัดทำประมาณการรายรับในปีต่อไป

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

(4) สำนักงานงบประมาณแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบนโยบาย และทิศทางการจัดสรรงบประมาณ เพื่อจัดทำคำของบประมาณตามนโยบายใหม่

2.2 การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานงบประมาณจัดส่งแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำประมาณการรายจ่าย และวงเงินงบประมาณแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หลังจากนั้น ส่วนราชการจะกำหนดเงินงบประมาณสำหรับหน่วยงานของตนในรายจ่ายหมวดต่าง ๆ 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 เงินชดเชยจากการคิดราคาต่ำ ภาระการให้บริการแก่ประชาชน (รัฐวิสาหกิจ) ค่าใช้จ่ายในการสร้างแรงจูงใจให้แก่ธุรกิจใหม่ๆ บางประเภท เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

3.2 โครงสร้างงบประมาณ

ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณและผู้บริหารมุ่งพิจารณางบประมาณในระดับงาน (Workplan) และโครงการ (Project) โดยที่งานจะมีลักษณะเป็นงบประจำ ในขณะที่โครงการมักจะมีลักษณะเป็นงบเพื่อการพัฒนา การจัดทำโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความแตกต่างของงานและโครงการ คือ งานเป็นสิ่งที่ส่วนราชการต้องดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้ว แต่โครงการเป็นการดำเนินงานที่มีการระบุดำเนินการ ประสงค์และระยะเวลาไว้ชัดเจนและแน่นอน 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 และการดำเนินงานอื่นๆ

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

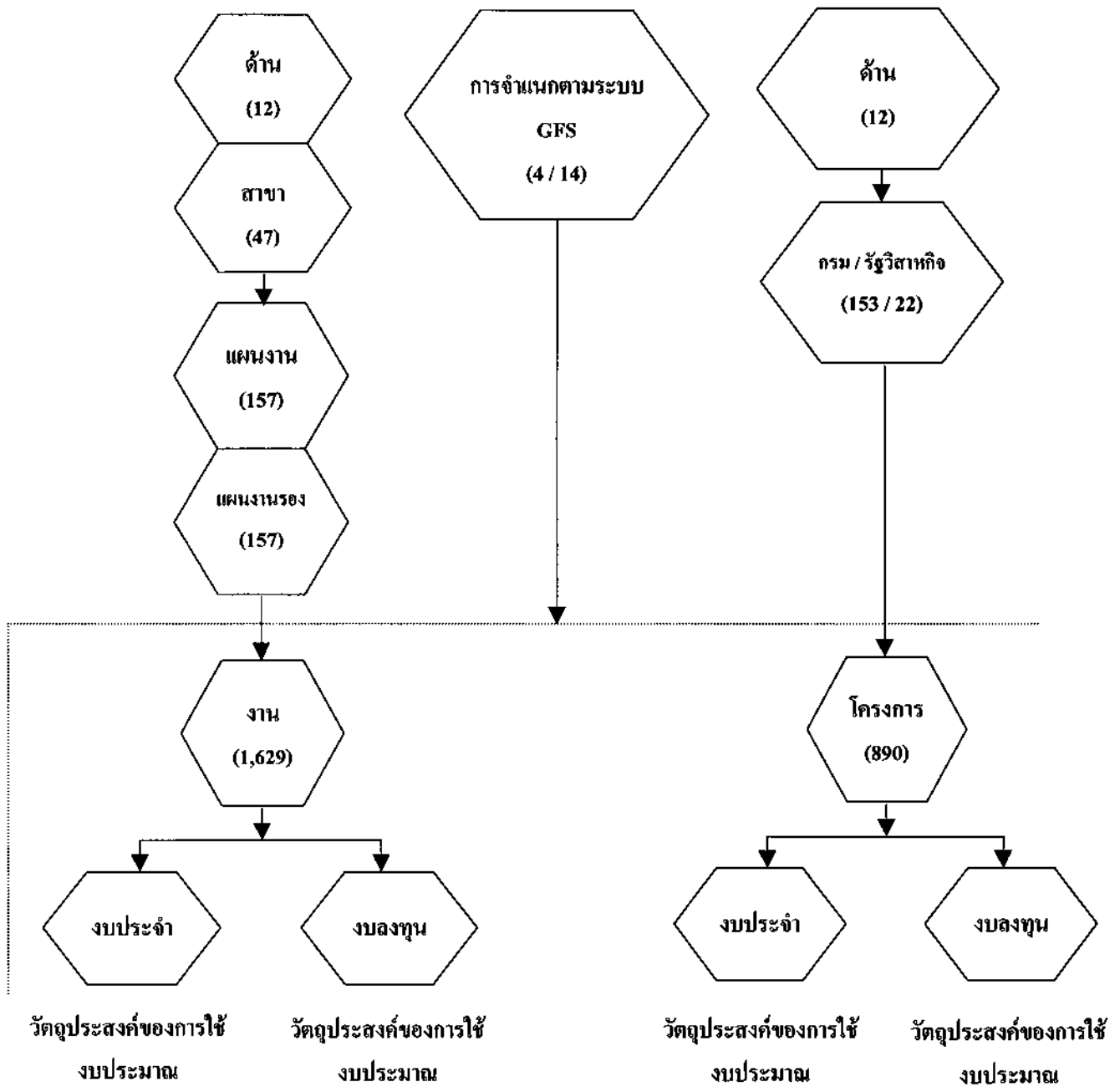
(2) การจำแนกตามระบบ GFS ประกอบด้วย 14 ประเภท 4 ลักษณะงานตามระบบ GFS

(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
- แบบฟอร์มการแสดงผลงบบุคลากรและเงินหมุนเวียน

2. สำนักงบประมาณนำเสนอแก่คณะรัฐมนตรี

- เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- คำขอของงบประมาณของส่วนราชการ
- เอกสารประกอบของส่วนราชการ

3. เอกสารที่สำนักงบประมาณนำเสนอต่อรัฐสภา ควบคู่ไปกับร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ฉบับที่ 1 (สีขาวยาคัดส้ม) รายได้รายจ่ายเปรียบเทียบ
- ฉบับที่ 2 (สีขาวยาคัดเขียว) ประมาณการรายได้
- ฉบับที่ 3 (สีขาวยาคัดแดง) ประมาณการรายจ่าย
- ฉบับที่ 4 (สีฟ้า) รายละเอียดรายจ่าย
- ฉบับที่ 5 (สีขาวยาคัดเหลือง) งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน
- ฉบับที่ 6 (สีขาวยาคัดน้ำเงิน) รายงานการคลัง
- ฉบับที่ 7 (สีขาวยาคัดฟ้า) คู่มือรหัสงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ฉบับที่ 8 (สีเขียวอ่อน) งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกตามจังหวัด

<p>1. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 (สีขาวยาคัดส้ม)</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 การขาย ทรัพย์สิน บริการ และรายได้นำส่งของรัฐวิสาหกิจ และ รายได้อื่น ๆ ◆ 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 ภายใต้อำนาจ / งาน / โครงการ - แสดงภาพรวมของงาน / โครงการ - แสดงแผนงาน งาน / โครงการของแต่ละส่วนราชการ - แสดงกิจกรรมที่ดำเนินภายใต้งาน / โครงการ
<p>4. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 (เล่มสีฟ้า)</p>	<p>รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามกรม และรัฐวิสาหกิจ ภายใต้อำนาจ งาน / โครงการ หมวด รายจ่าย</p>
<p>5. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 (สีขาวคาดเหลือง)</p>	<p>งบประมาณจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - โดยแสดงรายละเอียดรายจ่าย โดยจำแนกตามด้าน สาขา 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 ตารางสรุปฐานะการเงินและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ</p> <p>4.3 รายงานการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ</p> <p>ส่วนที่ 5 เงินทุนหมุนเวียน</p> <p>5.1 ฐานะของเงินทุนหมุนเวียน</p> <p>5.2 เงินทุนหมุนเวียนพร้อมรายละเอียดจำแนกตามกระทรวง กรม</p> <p>5.3 เงินทุนหมุนเวียนที่ไม่แสดงรายละเอียด</p> <p>5.4 เงินทุนหมุนเวียนที่ได้รับงบประมาณของปีก่อน</p>
<p>7. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 (สีขาวคาดฟ้า)</p>	<p>คู่มือรหัสงบประมาณรายจ่ายประจำปีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จำแนกเป็นแผนงาน งาน / โครงการ ตามโครงการสร้างแผนงานและหมวดรายจ่าย โดยมีรหัสที่แสดงโครงสร้างแผนงาน ลักษณะงาน ประเภทงานหรือโครงการและบัญชีกำกับไว้ด้วยในเอกสารฉบับนี้</p>
<p>8. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8 (สีเขียวอ่อน)</p>	<p>งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกเป็นรายจังหวัดแสดงการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเฉพาะที่เป็นรายการก่อสร้างที่สำคัญ 4 ประเภท ได้แก่</p> <p>(1) การพัฒนาแหล่งน้ำ เฉพาะแหล่งน้ำขนาดเล็ก ขนาดกลาง และระบบประปาชนบท</p>
	<p>(2) การก่อสร้างและบูรณะทางและสะพานในชนบท</p> <p>(3) การก่อสร้างอาคารการศึกษาระดับพื้นฐานและอาชีวศึกษา</p> <p>(4) การก่อสร้างอาคารสาธารณสุขเฉพาะโรงพยาบาลและสถานีอนามัย</p>

ก. การอนุมัติงบประมาณ

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานประมาณจะเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรมี 3 วาระ วาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ การพิจารณาเต็มสภาเรียงตามมาตรา วาระที่สาม เป็นการพิจารณาอนุมัติ หลังจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ นั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป หากร่างพระราชบัญญัติฯ ได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างฯ นั้นขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

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
ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงสภาผู้แทนราษฎร
- 2) ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็น
ชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่าง
พระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

1.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- มาตรา 8 : องค์ประกอบของงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา
- มาตรา 9 : ในการเสนองบประมาณ หากประมาณการรายได้เป็นจำนวน
ต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้งให้แสดงวิธีหาเงินส่วน
ที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แสดงวิธี
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 เข้าร่วมในการประชุมคณะกรรมการฯ ในฐานะผู้สังเกตการณ์และให้ข้อเสนอแนะ เนื่องจากคณะกรรมการฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่ทำงานถาวรเป็นของตนเอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณจึงทำหน้าที่เสมือนเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง การรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในภาพรวม ตามรายกระทรวงและรัฐวิสาหกิจ โดยในแต่ละกระทรวงและรัฐวิสาหกิจนั้นจะพิจารณาตาม ด้าน สาขา แผนงานหลัก และแผนงานรอง และงาน / โครงการในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง 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

ส่วนราชการจะต้องชี้แจงรายละเอียดค่าของประมาณของตน 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 โดยผู้อำนวยการสำนักงานประมาณและการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี

สรุปขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการอนุมัติงบประมาณในรัฐสภา สามารถสรุปได้ดังนี้

1. สำนักงานประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเห็นชอบ
2. หลังจากที่คณะรัฐมนตรี พิจารณาเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

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

4. เมื่อสถาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ร่างพระราชบัญญัติฯ จะถูกนำเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณาต่อไป

5. หากร่างพระราชบัญญัติฯ ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฯ จะถูกส่งไปที่นายกรัฐมนตรี

6. นายกรัฐมนตรี นำร่างพระราชบัญญัติฯ ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

7. ใช้บังคับเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ซึ่งกระบวนการอนุมัติงบประมาณแสดงเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

แผนภาพแสดงกระบวนการอนุมัติงบประมาณ

