

บทที่ 1

บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

การริเริ่มให้มีการจัดระบบการคลังและงบประมาณสำหรับใช้บริหารกิจการของบ้านเมืองอย่างเป็นทางการของประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 และได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินการมาโดยต่อเนื่อง กล่าวคือ

ยุคแรกเริ่ม (พ.ศ.2435 - 2475)

ในด้านการงบประมาณมีการจัดระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) ตามแบบอารยประเทศในสมัยนั้น และได้มีการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางเป็นครั้งแรก และจัดเป็นรูปแบบที่รัฐบาลของพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อๆ มาได้ยึดถือเป็นแนวทางการดำเนินการมาถึงปี พ.ศ.2475

ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 (พ.ศ.2475 - 2502)

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ได้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการงบประมาณ ให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ กำหนดให้มีสถาบันรัฐสภาที่มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี ส่วนระบบงบประมาณและการดำเนินการในด้านอื่นๆ ในรายละเอียดยังคงยึดตามรูปแบบเดิมเป็นส่วนใหญ่

ยุคเสริมสร้างความทันสมัยในระบอบทุนนิยม (พ.ศ.2502 - 2522)

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกรอบแนวนโยบายการพัฒนาประเทศตามแนวทฤษฎีทุนนิยม ในช่วงหลังปี พ.ศ.2500 ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยในปี พ.ศ.2502 ได้มีการนำระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) มาใช้ในการจัดทำงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยนำแนวความคิดเรื่องการวางแผนพัฒนาประเทศมาใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณเพื่อการลงทุน ในปี พ.ศ.2504 และมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางในการบริหารงบประมาณ ซึ่งเรียกว่า "สำนักงานงบประมาณ" ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ.2502 มีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งจัดเป็นกฎหมายแม่บททางด้านงบประมาณของประเทศการบริหารงบประมาณในช่วงนี้ยังคงมีลักษณะของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

ยุคเร่งรัดแก้ไขปัญหาค่าความยากจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2523 - 2542)

ในช่วงหลังจากปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา รัฐบาลในช่วงนั้นได้ริเริ่มนำระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงานมาทดลองใช้ในการงบประมาณแผ่นดิน โดยเริ่มนำมาใช้ใน 4 กระทรวงหลัก (กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ) อย่างจริงจังเป็นครั้งแรก ระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงานนี้จัดได้ว่าเป็นระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูง สามารถช่วยให้รัฐบาลดำเนินงานทางด้านงบประมาณได้เป็นอย่างดี ก่อนจะประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

2. ความสำคัญของปัญหา

2.1 การบริหารงบประมาณเป็นการนำแผนงบประมาณไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งมีผลกระทบต่อผลสำเร็จและประสิทธิภาพการบริหารจัดการมากที่สุด และมีหน่วยงานและระบบปฏิบัติการเข้ามาเกี่ยวข้องมากที่สุด

กระบวนการบริหารงบประมาณเริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี และสิ้นสุดในวันสิ้นปีงบประมาณ ในกรณีของไทยเรานั้นถือว่าเริ่มต้น ณ วันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันเริ่มปีปฏิทินงบประมาณ ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และสิ้นสุด ณ วันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป

ในระบบการบริหารงบประมาณแบบเดิมนั้นใช้หลักการควบคุมปัจจัยการผลิตแบบรวมศูนย์ เมื่อ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้แล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งตัวเลขวงเงินงบประมาณจัดสรรตาม พ.ร.บ.งบประมาณฯ ให้ส่วนราชการทราบ จากนั้นส่วนราชการก็จะเสนอขออนุมัติเงินประจำงวดต่อสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว หน่วยปฏิบัติการก็จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและวางฎีกาเบิกเงินจากกระทรวงการคลัง เพื่อจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ หรือโอนเงินให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ (เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น) กระทรวงการคลังซึ่งดูแลสภาพคล่องทางการเงินของรัฐบาลก็จะอนุมัติฎีกาและโอนเงินเข้าบัญชีของส่วนราชการนั้นๆ ซึ่งเปิดไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ที่กำหนดไว้ ส่วนราชการจะเบิกเงินสดหรือออกเช็คจ่ายหนี้ก็ได้

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ฝ่ายประมาณรายการใดมีเงินเหลือจ่าย (เบิกจ่ายไม่หมด) กระทรวงการคลังก็จะผลักดันเข้าบัญชีเงินคงคลังของรัฐบาล (บัญชีงบประมาณของส่วนราชการ จะมีดุลเป็นศูนย์เมื่อสิ้นปีงบประมาณ) เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (เช่นได้รับอนุมัติให้กันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือในปีได้ เป็นต้น)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในระบบบริหารงบประมาณแบบเดิมนั้นหน่วยบริหารงานคลังและงบประมาณส่วนกลาง (กรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ) มีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงบประมาณ โดยกรมบัญชีกลางทำหน้าที่บริหารสภาพคล่องทางการเงินในขณะที่สำนักงบประมาณทำหน้าที่ควบคุมการก่อหนี้ผูกพันให้เป็นไปตามรายการงบประมาณที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด (ซึ่งกำหนดรายการเป็นหมวดรายจ่ายสำหรับปัจจัยการผลิตประเภทต่าง ๆ) สำหรับหน่วยปฏิบัติการ (เช่น กรม และส่วนราชการอื่น ๆ เป็นต้น) นั้นทำหน้าที่เป็นหน่วย "จัดซื้อจัดจ้าง" ตามรายการงบประมาณ เพื่อนำปัจจัยการผลิตไปใช้ในการผลิตและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน จะเปลี่ยนแปลงรายการจัดซื้อจัดจ้างไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อนเท่านั้น

สำหรับหน่วยนโยบาย (คณะรัฐมนตรี กระทรวง และหน่วยนโยบายเฉพาะด้านต่าง ๆ) นั้น มีบทบาทน้อยกว่าหน่วยปฏิบัติการ คือ มีหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายเงินของหน่วยปฏิบัติการให้เสร็จทันในปีงบประมาณ บางครั้งก็อาจทำหน้าที่อนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติการ ถ้าไม่ได้ลงไป "ล้วงลูก" ทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างแทนหน่วยปฏิบัติการเสียเองก็ไม่ค่อยมีบทบาทในการบริหารงบประมาณมากนัก

ระบบการบริหารงบประมาณแบบดั้งเดิมแม้จะสามารถควบคุมหน่วยปฏิบัติการให้ใช้จ่ายเงินงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ตามรายการที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ป้องกันการจ่ายเงินผิดประเภทในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้ แต่ก็ไม่ได้ช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติการในเรื่องใหญ่ ๆ ได้ และไม่สามารถช่วยรักษาวินัยทางการคลังของรัฐบาลและหน่วยปฏิบัติการได้ อีกทั้งมีค่าใช้จ่ายในการควบคุมที่สิ้นเปลืองสูงจนไม่คุ้มค่า

2.2 ภายหลังจากประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินช่วงปลายปี พ.ศ.2540 การงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการคลังหลายประการ คือ (1) วิกฤตการณ์หนี้สาธารณะ (2) วิกฤตการณ์เงินคงคลัง (3) วิกฤตการณ์ด้านการจัดเก็บรายได้

(4)วิกฤตการณ์การขาดดุลงบประมาณ ทำให้รัฐบาลมีแผนการที่จะปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณของประเทศให้เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลผลิตและผลลัพธ์เป็นหลัก ซึ่งตามแผนปฏิรูประบบการจัดการภาครัฐดังกล่าว ต้องปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และผลลัพธ์ของชาติ (Strategic performance based budgeting : SPBB) เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส เป็นธรรม มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และพัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กร หรือของรัฐภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและทำให้ประเทศชาติมั่นคง มั่นคง และพึ่งตนเองได้

แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) เป็นแผนงานที่สำคัญยิ่งของการปฏิรูปภาคราชการ โดยระบบงบประมาณดังกล่าว รัฐบาลคาดหวังให้เป็นมาตรฐานสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายการให้บริการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่สอดคล้องและสัมพันธ์กับทรัพยากรที่หน่วยงานมีอยู่ตามสภาพความเป็นจริง ตลอดจนประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานในอนาคตเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน และเป้าหมายของชาติ เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณมาดำเนินการจัดทำและจัดส่งผลผลิต ผลลัพธ์ตามที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนั้นเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีการจัดการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและบรรลุประสิทธิผลตามแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณ หน่วยงานภาครัฐจึงต้องบริหารจัดการมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles คือ

1. การวางแผนงบประมาณ
2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต
3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง
4. การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ

5. การบริหารสินทรัพย์
6. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน
7. การควบคุมและตรวจสอบภายใน

ทั้ง 7 Hurdles ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การพัฒนามาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง 7 Hurdles จึงเป็นเรื่องท้าทายของทุกหน่วยงานภาครัฐที่พึงดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ตามระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (ภายใต้การปฏิรูประบบราชการ)

ความพร้อมของแต่ละหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาตินั้นมีองค์ประกอบภายในหน่วยงานที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการปฏิรูปหน่วยงานได้ 7 องค์ประกอบ คือ

1. ยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน (Strategy)
2. โครงสร้างหน่วยงาน (Structure)
3. ระบบปฏิบัติงาน (System)
4. บุคลากร (Staff)
5. ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill)
6. รูปแบบการบริหารจัดการและวัฒนธรรมองค์กร (Style)
7. ค่านิยมร่วม (Shared values)

จะเห็นได้ว่าทั้ง 7 Hurdles และ 7 องค์ประกอบมีนัยสำคัญเกื้อกูลซึ่งกันและกันที่จะให้การบริหารจัดการระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB) ของหน่วยงานภาครัฐประสบผลสำเร็จ แต่สิ่งที่หน่วยงานภาครัฐพึงพิจารณาด้วยอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การนำหน่วยงานไปสู่ความสำเร็จโดยมี SPBB เป็นองค์ประกอบสำคัญนั้น หน่วยงานภาครัฐ ยังต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบเกื้อหนุนต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามพันธกิจ วิสัยทัศน์เป้าประสงค์ของหน่วยงานและรวมไปถึงเป้าประสงค์ระดับชาติ องค์ประกอบดังกล่าว อาทิเช่น ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การให้ความสำคัญต่อประชาชน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร โดยองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ จะเกื้อหนุนให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ ถือเป็นเรื่องจำเป็น และมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ ฯลฯ ผู้จัดทำในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานงบประมาณ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (งบประมาณแบบใหม่) จึงได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องมานำเสนอจัดทำเป็นเอกสารผลงานทางวิชาการ โดยมุ่งหวังให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และก่อประโยชน์ต่อทางราชการตามสมควรต่อไป

3. วัตถุประสงค์

- 3.1 เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในหลักการพื้นฐานของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
- 3.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แก่หน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

4. ขอบเขตเนื้อหา

เอกสารผลงานฉบับนี้ มีขอบเขตการนำเสนอเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตลอดจนการนำเสนอแนวทางในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แก่หน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานงบประมาณ
- 5.2 เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพ และสำเร็จตามวัตถุประสงค์
- 5.3 เพื่อให้การปฏิบัติงานงบประมาณ เป็นไปตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด

บทที่ 2

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ

ความหมายของงบประมาณ

คำว่า งบประมาณ ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า budget เป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากคำในภาษาฝรั่งเศส โบราณว่า Bougette ซึ่งคำว่า Budget ในประเทศอังกฤษแต่เดิมจะหมายถึง กระเป๋าหรือถุงใบใหญ่ของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีคลังในฐานะผู้แทนของรัฐบาลใช้สำหรับบรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการทรัพยากรและทรัพยากรที่มีอยู่สำหรับใช้ในการบริหารประเทศ ในระหว่างการประชุมและแถลงรายละเอียดต่อรัฐสภา และต่อมาความหมายของคำว่า Budget ก็ค่อยเปลี่ยนจากตัวกระเป๋า มาหมายถึง เอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น

Frank P. Sherwood นักวิชาการจากมหาวิทยาลัย Southern California ได้ให้นิยามความหมายของงบประมาณไว้ว่า งบประมาณคือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงินที่แสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง โดยแผนนี้จะรวมถึงการคาดการณ์กิจกรรมทางการบริหารของโครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงาน

การให้นิยามความหมายของคำว่า "งบประมาณ" จะมีความแตกต่างกันออกไปตามกาลเวลาและลักษณะในการให้ความหมายของนักวิชาการแต่ละด้าน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการมีกรอบการมองงบประมาณด้วยหลักการที่ไม่เหมือนกัน ดังนี้

นักบัญชี : งบประมาณ คือ เอกสารอย่างหนึ่งประกอบด้วยข้อความและตัวเลข ซึ่งเสนอขอรายจ่ายและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เป็นข้อความที่พรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ฯลฯ) และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการหรือทุกวัตถุประสงค์

นักปกครอง : งบประมาณ คือ แผนสำหรับการใช้จ่ายเงินในวิสาหกิจหรือกิจการของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน โดยฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดเตรียมและนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น และฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด

นักบริหาร : งบประมาณ คือ แผนที่แสดงออกในรูปของตัวเงินสำหรับระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอนเกี่ยวกับโครงการดำเนินงานของรัฐบาลหรือหน่วยงาน

นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล หมายความว่า ผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งจะเกิดได้จากผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการของ กระทรวงและผลผลิตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง หมายความว่า ผลลัพธ์ที่กระทรวงต้องการให้เกิดจากการให้บริการสาธารณะในระดับกระทรวง ตามที่กำหนดไว้ตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือการให้บริการที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และผลลัพธ์จะเกิดได้จากผลสัมฤทธิ์ของผลผลิตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

ผลลัพธ์ (Outcome) หมายความว่า ผลประโยชน์ที่เกิดจากผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการของกระทรวงและผลผลิตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ผลผลิต (Output) หมายความว่า การให้บริการที่ดำเนินงานส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งในรูปแบบของการบริการโดยตรงและการดำเนินงานให้ได้มาซึ่งวัสดุ สิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน และองค์กรภายนอก ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น โดยมีกระบวนการนำส่งผลผลิต กำหนดเป็นกิจกรรมหลัก รวมทั้งตัวชี้วัดผลสำเร็จของผลผลิตในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายที่ครบถ้วนและชัดเจน ตามที่ได้กำหนดผลผลิตไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือผลผลิตที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ (Strategy) หมายถึง ทิศทางและแนวทางหรือวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง ความคาดหวังในอนาคตขององค์กรที่ต้องการจะเป็น (โดยมิได้กำหนดวิธีการไว้) เป็นข้อความซึ่งกำหนดทิศทางของพันธกิจ/ภารกิจ เป็นสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง (หรือหลาย ๆ อย่าง) ที่องค์กรมุ่งหมาย มุ่งหวัง หรือประสงค์จะเป็นหรือจะมีในอนาคต

พันธกิจ หมายถึง การกำหนดขอบเขตของงานหรือบทบาทหน้าที่ที่องค์กรต้องทำ ในลักษณะอาณัติ (Mandate) เพื่อให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ หรือเป็นพันธกิจตามยุทธศาสตร์ ผตามแผนชาติ ตามนโยบายของรัฐบาล ตามนโยบายของรัฐมนตรี ฯลฯ

เป้าประสงค์ / จุดมุ่งหมาย (Goal) หมายถึง การกำหนดสิ่งที่ต้องการในอนาคต ซึ่งองค์กรจะต้องพยายามให้เกิดขึ้น หรือผลลัพธ์/ผลสำเร็จที่องค์กรต้องการบรรลุถึง โดยทั่วไปจะเป็นข้อความที่กล่าวอย่างกว้าง ๆ ถึงผลลัพธ์ของบริการ อันเนื่องมาจากหน้าที่หลักขององค์กร โดยจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจที่กำหนดไว้ และหน่วยงานย่อยภายในองค์กรควรมีจุดมุ่งหมายของตนเองที่ชัดเจนและสนับสนุนซึ่งกันและกัน การกำหนดเป้าหมายจะต้องมีความสอดคล้องกับการให้บริการของกระทรวง และเป้าหมายในระดับชาติ

วัตถุประสงค์ (Objectives) หมายถึง ข้อความที่สามารถตรวจวัดได้เกี่ยวกับผลสำเร็จของแผนงาน/โครงการที่คาดว่าจะทำได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเป็นผลผลิตที่ต้องทำให้สำเร็จเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย

ประเภทของระบบงบประมาณ

การจัดประเภทของงบประมาณ โดยพิจารณาจากจุดมุ่งหมาย หรือหลักการพื้นฐาน ในการพัฒนาระบบงบประมาณของรัฐบาล มีดังนี้

1. ระบบงบประมาณแบบเน้นการควบคุม หมายถึง งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budget) หรือ งบประมาณแบบเก่า (conventional budget) งบประมาณแบบประเพณี (Traditional budget) เป็นรูปแบบงบประมาณแบบดั้งเดิม

บทบาทของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

1. เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร
2. เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแสดงรายการ

1. ทำการจำแนกหมวดหมู่ของค่าใช้จ่ายอย่างละเอียด
2. การโอนค่าใช้จ่ายระหว่างหมวดหมู่ทำได้ยาก

ข้อดีและข้อเสียของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

ข้อดี

1. แสดงรายละเอียดถึงการใช้จ่ายอย่างชัดเจนและเป็นระเบียบ
2. ง่ายต่อการจัดทำและทำความเข้าใจ

ข้อเสีย

1. ขาดความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณ
2. ขาดรายละเอียดของข้อมูลเพื่อการประเมินผลงาน

2. ระบบงบประมาณแบบเน้นการจัดการ หมายถึง งบประมาณแบบแสดงลักษณะงาน หรือ งบประมาณแบบแสดงผลงาน

บทบาทของระบบงบประมาณแบบเน้นการจัดการ

1. เป็นเครื่องมือในการจัดการ
2. เป็นเครื่องมือแสดงการบรรลุผลงานหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ของรัฐบาล
3. เป็นเครื่องมือวิเคราะห์และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน

1. เน้นงานและเป้าหมายของงาน
2. ระบุค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเพื่อการวัดผลงาน

ข้อดีและข้อเสียของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน

ข้อดี

1. สามารถแสดงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างผลงานที่ได้รับและค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปสำหรับโครงการ แผนงาน หรือกิจกรรมได้
2. สามารถประเมินผลการดำเนินงานได้ทุกระยะและทุกระดับงานของรัฐบาล
3. ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาผลงานได้ง่ายขึ้น และแสดงให้เห็นถึงเครื่องมือ คือ ค่าใช้จ่ายเพื่อทำให้เป้าหมายบรรลุผล
4. ช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำงบประมาณได้ง่ายขึ้น เป็นการจัดเตรียมการใช้จ่ายอย่างมีแผน
5. มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายมากกว่างบประมาณแบบแสดงรายการ เพราะเป็นการควบคุมผลงานหรือสิ่งที่ได้รับ

ข้อเสีย

1. กิจกรรมหรืองานของรัฐบาลบางอย่างไม่สามารถทำการวัดผลงานต่อหน่วยได้ชัดเจนในเชิงปริมาณ การกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยจึงเป็นไปได้ยาก
2. การกำหนดมาตรฐานสำหรับวิธีการกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณา เพราะหากแต่ละหน่วยงานกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยด้วยวิธีการต่างกัน อาจมีผลให้เกิดการเบี่ยงเบนในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้
3. ระบบบัญชีรัฐบาลจะต้องสอดคล้องกับการนำงบประมาณแสดงผลงานมาใช้ด้วย

3. ระบบงบประมาณแบบเน้นการวางแผน ใช้ชื่อย่อว่า งบประมาณแบบ พีพีบี หรือ พีพีบีเอส (PPBS-Planning-Programming Budgeting System) เป็นรูปแบบของงบประมาณที่นำมาใช้เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ.1963 ในสมัยของประธานาธิบดี ลินคอล์น บี. จอห์นสัน

บทบาทของระบบงบประมาณแบบเน้นการวางแผน

1. แสดงถึงการผสมผสานกันอย่างมีระบบระหว่างการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ
2. เป็นเครื่องมือช่วยให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบ PPBS

1. เน้นการวางแผนล่วงหน้าในระยะยาว
2. เน้นการระบุรายละเอียดของกิจกรรม
3. เน้นการวิเคราะห์ผลได้/ผลเสียและเปรียบเทียบทางเลือกงาน/โครงการ

ข้อดีและข้อเสียของระบบงบประมาณแบบ PPBS

ข้อดี

1. มีความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ซึ่งเน้นการวางแผนระยะยาว ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดเป้าหมายและกิจกรรมต่อเนื่องไปได้โดยไม่ขาดตอน
2. ขจัดความซ้ำซ้อนของการดำเนินกิจกรรม กิจกรรม/งาน/โครงการต่าง ๆ ทั้งหมดจะมีความเป็นเอกภาพเพราะมุ่งไปสู่เป้าหมายหลักของโครงสร้างแผนงานหลักเดียวกัน เป็นการหลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรอย่างสูญเปล่า
3. ทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างรอบครอบถี่ถ้วนมากขึ้น เพราะมีการวิเคราะห์ด้วยการนำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสีย

1. การรวมอำนาจตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง ยังผลให้การปฏิบัติงานในระดับต่ำลงมาขาดอิสระในการตัดสินใจ และอาจทำให้รัฐบาลไม่อาจจัดบริการที่สนองความต้องการแท้จริงของประชาชนได้
2. ปัญหาการกำหนดมาตรฐานในการรวบรวมข้อมูล โครงสร้างแผนงานที่เป็นเสมือนแนวทางในการกำหนดงาน/โครงการของหน่วยงานต่างระดับ จะต้องมีการวางระบบในการรวบรวมข้อมูลให้เป็นมาตรฐานเดียวกันด้วย เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบงาน/โครงการต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งการหามาตรการวัดผลงานเพื่อการเปรียบเทียบนี้มีค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นการจัดทำโครงสร้างแผนงาน

ยังเป็นสิ่งที่ไม่ง่ายนัก เพราะผู้จัดทำซึ่งเป็นเสมือน "วิศวกรสังคม" จะต้องออกแบบระบบงานที่สามารถสนองความต้องการหรือสอดคล้องกับความต้องการหลากหลายของสังคมได้ ปัญหา คือ ผู้จัดทำโครงสร้างแผนงานเป็นวิศวกรที่คำนึงถึงความต้องการของสังคมมากนักน้อยเพียงใด และมีความสามารถเพียงพอหรือไม่ที่จะประสานความหลากหลายให้เป็นระบบเดียวกัน

3. ความเชื่อถือได้ของข้อมูลเกี่ยวกับผลงาน การมุ่งเน้นผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการเน้นการวัดผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ก่อให้เกิดปัญหาตามว่า ข้อมูลที่ได้จากการรายงานหรือจากการวิเคราะห์ผลงานโครงการเป็นข้อมูลที่เชื่อได้มากเพียงไร โดยเฉพาะเมื่อเป็นผลงานที่วัดเชิงปริมาณได้ยาก
4. กระบวนการตัดสินใจเปลี่ยนเวลาในการจัดทำกำหนดให้มีแบบฟอร์มต่าง ๆ มากมาย ทั้งในขั้นการวิเคราะห์และการประเมินผล เป็นภาระแก่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง จนทำให้เวลาและพลังงานที่ใช้ไปในการเตรียมจัดทำงบประมาณเป็นสัดส่วนที่สูงมาก จนไม่อาจเทียบได้กับผลที่ได้จากงบประมาณ

4. ระบบงบประมาณที่เน้นการแก้ปัญหาข้อจำกัดทางทรัพยากร หมายถึง วิธีการงบประมาณที่เรียกกันว่า "งบประมาณฐานศูนย์" (Zero-Base Budgeting หรือ ZBB) อนึ่ง ระบบงบประมาณฐานศูนย์ จะหมายถึง วิธีการงบประมาณที่ไม่นำค่าใช้จ่ายในปีก่อนมาเป็นข้อผูกพันหรือเป็นฐานในการตัดสินใจ หากแต่เป็นการจัดงบประมาณโดยเริ่มคิดจากฐานศูนย์ใหม่ทั้งหมด

บทบาทของระบบงบประมาณฐานศูนย์

1. เป็นเครื่องมือให้การพิจารณางบประมาณไปอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น
2. เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายหรือใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดได้คุ้มค่ามากขึ้น

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณฐานศูนย์

1. มีการระบุเป้าหมายที่ชัดเจน
2. มีการกำหนดหน่วยตัดสินใจและจัดทำชุดการตัดสินใจ (Decision Package)

ข้อดีและข้อเสียของระบบงบประมาณฐานศูนย์

ข้อดี

1. สามารถจัดสรรงบประมาณให้พอเหมาะกับทรัพยากรที่มีอยู่
2. สามารถรวมการวางแผนกับการงบประมาณเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดทางทรัพยากร
3. ข้อดีของงบประมาณฐานศูนย์คือความยืดหยุ่นมากขึ้น เพราะสามารถปรับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ได้ตามความเหมาะสม
4. มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่หากนำงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ผู้ปฏิบัติในหน่วยตัดสินใจจะมีส่วนร่วมในการวางแผนระบบด้วย โดยจะร่วมปรึกษาหรือเกี่ยวกับกิจกรรม งาน/โครงการ ภายใต้วงเงินงบประมาณที่กำหนดจากเบื้องต้น

ข้อเสีย

1. ปัญหาในการระบุเป้าหมาย
2. ปัญหาในการจัดลำดับชุดการตัดสินใจ เนื่องจากหัวใจของงบประมาณนั้นคือการตัดสินใจวางแผนงาน/โครงการใดสำคัญที่สุด มิใช่การเรียงลำดับความสำคัญ การจัดลำดับจึงเป็นกระบวนการที่ยุ้งยากและสิ้นเปลืองเวลา
3. ปัญหาการกำหนดค่าใช้จ่ายต่ำสุด ในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ จะต้องมีการกำหนดค่าใช้จ่ายต่ำสุดของชุดการตัดสินใจ ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ง่ายนัก

อย่างไรก็ตาม งบประมาณแต่ละรูปแบบนั้นย่อมมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป ประเทศใดจะใช้งบประมาณในรูปแบบใดก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และปัจจัยอื่น ๆ ทางกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ ของแต่ละประเทศ ซึ่งไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน โดยนำมาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่แผนงาน งาน/โครงการกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นได้

แต่ในทางปฏิบัติที่มีข้อจำกัดซึ่งเป็นอุปสรรคอยู่หลายประการดังนั้น จึงมีแรงผลักดันให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศอย่างจริงจังด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งตามแผนปฏิรูปดังกล่าว ต้องปรับปรุงแบบการจัดการงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และต่อมาในสมัยรัฐบาลปัจจุบันได้มีนโยบายในการปฏิรูประบบงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ดังนี้

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี

แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544

หน้า 26 ข้อ 15.2 (5) - เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

จากแนวนโยบายดังกล่าว สำนักงบประมาณจึงได้พัฒนาจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) ไปเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเป็นธรรม ก่อให้เกิดสูงสุดแก่ประชาชน

5. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีการผ่อนคลายข้อจำกัดทางการงบประมาณ เพื่อสร้างอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบให้แก่ผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติ โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณจะได้รับการจัดสรรเป็นวงเงินรวม ในเบื้องต้นนี้ส่วนราชการ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานแบ่งเป็น 5 ประเภทบรายจ่าย คือ

- 1.งบบุคลากร
- 2.งบดำเนินงาน
- 3.งบลงทุน
- 4.งบเงินอุดหนุน
- 5.งบรายจ่ายอื่น

1.งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าจ้างลูกจ้าง สัญญาจ้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่น ๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

(1) เงินเดือน หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการและพนักงานของรัฐทุกประเภท เป็นรายเดือน โดยมีอัตราตามที่กำหนดไว้ในบัญชีถือจ่ายเงินเดือนประจำปี รวมถึงเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินเพิ่มอื่นที่จ่ายควบกับเงินเดือน เช่น

(1.1) เงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มของประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร

(1.2) เงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มของรองประธานวุฒิสภา รองประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

(1.3) เงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1.4) เงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(1.5) เงินประจำตำแหน่งขององคมนตรีและรัฐบุรุษ

(1.6) เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ

(1.7) เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งข้าราชการการเมือง

(1.8) เงินเพิ่มค่าวิชา (พ.ค.ว.)

(1.9) เงินเพิ่มพิเศษค่าภาษามลาญ (พ.ภ.ม.)

(1.10) เงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งครูช่างอาชีพศึกษาตามโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีพศึกษา (พ.ค.ช.)

(1.11) เงินเพิ่มพิเศษสำหรับสู้รบ (พ.ส.ร.)

(1.12) เงินเพิ่มประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นประจำ

(1.13) เงินเพิ่มพิเศษผู้ทำหน้าที่ปกครองโรงเรียนตำรวจ (พ.ร.ต.)

(1.14) เงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ (พ.ข.ต.)

(1.15) เงินเบี้ยกัณฑ์ (บ.ก.)

(2) ค่าจ้างประจำ หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างประจำของส่วนราชการโดยมีอัตราตามที่กำหนดไว้ในบัญชีถือจ่ายค่าจ้างประจำ รวมถึงเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดให้จ่ายในลักษณะค่าจ้างประจำ และเงินเพิ่มอื่นที่จ่ายควบกับค่าจ้างประจำ เช่น

(2.1) เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ (พ.ส.ร.)

(2.2) เงินเบี้ยกันดาร (บ.ก.)

(3) ค่าจ้างชั่วคราว หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างสำหรับการทำงานปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ

(4) ค่าจ้างลูกจ้างสัญญาจ้าง หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นค่าตอบแทนการทำงานให้แก่ลูกจ้างตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

2. งบดำเนินงาน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำได้แก่รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่น ๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

(1) ค่าตอบแทน หมายถึง เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานให้ทางราชการ เช่น

(1.1) เงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ

(1.2) เงินตอบแทนตำแหน่งและเงินอื่น ๆ ให้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง อาทิจำลอง เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร เงินช่วยเหลือในการทำศพ

(1.3) ค่าตอบแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกอาสาสมัครรักษาที่ดินแดนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(1.4) ค่าตอบแทนกรรมการตรวจคะแนน กรรมการสำรวจ และเสมียนคะแนนในการเลือกตั้ง

(1.5) ค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้าง และควบคุมงานก่อสร้างที่มีคำสั่งแต่งตั้งจากทางราชการ

(1.6) ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบนอกเวลาราชการ และในวันหยุดราชการ

(1.7) เงินรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

(1.8) เงินประจำตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัย

(1.9) เงินสมนาคุณกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการ

(1.10) เงินสมนาคุณวิทยากรในการฝึกอบรมของส่วนราชการ

(1.11) เงินสมนาคุณอาจารย์สาขาวิชาที่ขาดแคลนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(1.12) เงินค่าฝ่าอันตรายเป็นครั้งคราว

(1.13) เงินค่าที่พักผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ

(1.14) เงินพิเศษที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างของสำนักราชการในต่างประเทศ ตามประเพณีท้องถิ่น

(1.15) ค่าจ้างนอกเวลา ค่าอาหารทำงานนอกเวลา

(1.16) ค่าสอนพิเศษในสถานศึกษาของทางราชการ

(1.17) ค่ารางวัลกรรมการสอบ

(1.18) ค่าพาหนะเหมาจ่าย

(1.19) ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ

(1.20) ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศเงินช่วยเหลือการศึกษานูตรของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ

(2) ค่าใช้สอย หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ (ยกเว้นบริการสาธารณูปโภค สื่อสารและโทรคมนาคม) รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ และรายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายอื่น ๆ รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ เช่น

(2.1) ค่าบักเสาพาดสายภายนอกสถานที่ราชการเพื่อให้ราชการได้ใช้บริการไฟฟ้า รวมถึงค่าติดตั้งหม้อแปลง เครื่องวัด และอุปกรณ์ไฟฟ้าซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของการไฟฟ้า

(2.2) ค่าจ้างเหมาเดินสายไฟฟ้าและติดตั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าเพิ่มเติมรวมถึงการซ่อมแซม บำรุงรักษาหรือปรับปรุงระบบไฟฟ้า การเพิ่มกำลังไฟฟ้า การขยายเขตไฟฟ้า

(2.3) ค่าวางท่อประปาภายนอกสถานที่ราชการ เพื่อให้ราชการได้ใช้
บริการน้ำประปา รวมถึงค่าติดตั้งมาตรวัดน้ำและอุปกรณ์ประปา ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปา

(2.4) ค่าจ้างเหมาเดินท่อประปา และติดตั้งอุปกรณ์ประปาเพิ่มเติม
รวมถึง การซ่อมแซม บำรุงรักษาหรือปรับปรุงระบบประปา

(2.5) ค่าเช่าทรัพย์สิน ยกเว้นค่าเช่าบ้าน ค่าเช่าตู้ไปรษณีย์

(2.6) ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม

(2.7) ค่าเบี้ยประกัน

(2.9) ค่าจ้างเหมาบริการ เพื่อให้ผู้รับจ้างทำการอย่างหนึ่งอย่างใด
ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง แต่มิใช่เป็นการประกอบ ดัดแปลง ต่อเติมหรือปรับปรุง
ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

(2.10) ค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สิน เพื่อให้สามารถใช้งานได้
ตามปกติ โดยมีได้เพิ่มอายุการใช้งานหรือเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

กรณีเป็นการจ้างเหมาทั้งค่าสิ่งของและค่าแรงงานให้จ่ายจากค่าใช้จ่าย
ส่วนกรณีที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สินเองให้ปฏิบัติ ดังนี้

- ค่าจ้างเหมาแรงงานของบุคคลภายนอกให้จ่ายจากค่าใช้จ่าย
- ค่าสิ่งของที่ส่วนราชการซื้อมาใช้ในการซ่อมแซมบำรุงรักษา
ทรัพย์สินให้จ่ายจากค่าวัสดุ

รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ เช่น

- ค่ารับรอง หมายถึง รายจ่ายในการเลี้ยงรับรองของทางราชการ
- ค่ารับรองประเภทเครื่องดื่ม
- ค่าใช้จ่ายในพิธีทางศาสนา

รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายอื่นๆ เช่น

- ค่าพาหนะเดินทางในประเทศ
- ค่าเช่าที่พักระหว่างเดินทางในประเทศ
- ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางในประเทศ
- ค่าเบี้ยเลี้ยงทหาร
- ค่าเบี้ยเลี้ยงตำรวจ
- ค่าเบี้ยเลี้ยงพยานหรือผู้ต้องหา

- ค่าของขวัญ ของรางวัล หรือเงินรางวัล
- ค่าพวงมาลัย ขอดอกไม้ กระเช้าดอกไม้ และพวงมาลา
- ค่าخذใช้ค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทน กรณีเกิดอุบัติเหตุจากราชการ
- เงินรางวัลตำรวจคุ้มกันทรัพย์สินของทางราชการ
- เงินรางวัลเจ้าหน้าที่
- เงินประกันสังคม (ในฐานะนายจ้าง)

(3) ค่าวัสดุ หมายถึง ใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งของดังต่อไปนี้

(3.1) สิ่งของซึ่งโดยสภาพเมื่อใช้แล้วย่อมสิ้นเปลืองหมดไปเอง แปรสภาพ หรือไม่คงสภาพเดิม

(3.2) สิ่งของที่มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปี

(3.3) สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปี ขึ้นไป และมีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท ยกเว้นสิ่งของที่จัดเป็นครุภัณฑ์ตามรายการในเอกสารแนบท้าย

(3.4) สิ่งของที่ส่วนราชการจัดหามาเพื่อซ่อมแซมหรือบำรุงรักษาทรัพย์สิน ค่าวัสดุให้รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกับค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย ค่าติดตั้ง เป็นต้น

(4) ค่าสาธารณูปโภค หมายถึง ใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภค สื่อสารและโทรคมนาคม ได้แก่

(4.1) ค่าไฟฟ้า รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกัน เช่น ค่าบริการ ค่าภาษี เป็นต้น

(4.2) ค่าประปา รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกัน เช่น ค่าบริการ ค่าภาษี เป็นต้น

(4.3) ค่าโทรศัพท์ รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกัน เช่น ค่าเช่าเครื่อง ค่าเช่าเลขหมายโทรศัพท์ ค่าบำรุงรักษาสาย ค่าภาษี เป็นต้น

(4.4) ค่าบริการไปรษณีย์โทรเลข เช่น ค่าไปรษณีย์ ค่าโทรเลข ค่าธนาณัติ ค่าดวงตราไปรษณียากร ค่าเช่าตู้ไปรษณีย์ เป็นต้น

(4.5) ค่าบริการสื่อสารและโทรคมนาคม เช่น ค่าโทรภาพหรือโทรสาร ค่าเทเลกซ์ ค่าวิทยุติดตามตัว ค่าวิทยุสื่อสาร ค่าสื่อสารผ่านดาวเทียม ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้ระบบอินเทอร์เน็ตและค่าสื่อสารอื่น ๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้รับบริการและค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกัน

3.งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่น ๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

(1) ค่าครุภัณฑ์ หมายถึง รายจ่ายดังต่อไปนี้

(1.1) รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไป และมีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งเกินกว่า 5,000 บาท หรือสิ่งของที่จัดเป็นครุภัณฑ์ตามรายการในเอกสารแนบท้าย รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกันกับค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย ค่าติดตั้ง เป็นต้น

(1.2) รายจ่ายเพื่อประกอบ ดัดแปลง ต่อเติมหรือปรับปรุงครุภัณฑ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่ครุภัณฑ์

(1.3) รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาโครงสร้างของครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ เช่น เครื่องบิน เครื่องจักรกลยานพาหนะ เป็นต้น

(1.4) รายจ่ายเพื่อจ้างที่ปรึกษาเพื่อการจัดหาหรือปรับปรุงครุภัณฑ์

(2) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดตึงกับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รายจ่ายเพื่อปรับปรุงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และมีใช่เป็นการซ่อมแซม บำรุงรักษาตามปกติ รายจ่ายเพื่อจ้างออกแบบ จ้างควบคุมงาน (ที่จ่ายให้แก่เอกชน นิติบุคคล) รวมทั้งงานดำเนินการเอง และรายจ่ายเพื่อจ้างที่ปรึกษาเพื่อการจัดหาหรือปรับปรุงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เช่น

(2.1) ค่าก่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เช่น อาคาร บ้านพัก สนามเด็กเล่น สนามกีฬาสนามบิน สระว่ายน้ำ สะพาน ถนน รั้ว บ่อน้ำ อ่างเก็บน้ำ เขื่อน เป็นต้น

(2.2) ค่าติดตั้งระบบไฟฟ้าและอุปกรณ์ซึ่งเป็นการติดตั้งครั้งแรกในอาคาร หรือสถานที่ราชการ ทั้งที่เป็นการดำเนินการพร้อมการก่อสร้างหรือภายหลังการก่อสร้าง

(2.3) ค่าติดตั้งระบบประปาและอุปกรณ์ซึ่งเป็นการติดตั้งครั้งแรกในอาคาร หรือสถานที่ราชการ ทั้งที่เป็นการดำเนินการพร้อมการก่อสร้างหรือภายหลังการก่อสร้าง

- (2.4) ค่าจัดซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดิน
- (2.5) ค่าชดเชยกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- (2.6) ค่าชดเชยผลอาสิน
- (2.7) ค่าเวนคืนที่ดิน
- (2.8) ค่าจัดสวน
- (2.9) ค่าถมดิน

4. **งบเงินอุดหนุน** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สภาตำบล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึง เงินอุดหนุนงบประมาณมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงานประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

(1) งบเงินอุดหนุนมี 2 ประเภท ได้แก่

(1.1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของ รายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การอุดมศึกษาโลก ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพวิหุญกระจายเสียงแห่งเอเชียเงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะห้องถิ่น เป็นต้น

(1.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการและตามรายละเอียดที่สำนักงานประมาณกำหนด เช่น ค่าครุภัณฑ์รายการรถโดยสารขนาด 12 ที่นั่ง (เบนซิน) 1 คัน หรือค่าสิ่งก่อสร้าง รายการค่าก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ (แบบ 203) 1 หลัง เป็นต้น

หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่น

1. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
2. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

หน่วยงานในกำกับของรัฐ เช่น

1. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
2. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
3. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
4. โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
5. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
6. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
7. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
8. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

องค์การมหาชน เช่น

1. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
2. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
3. สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ
4. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
5. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

องค์การระหว่างประเทศ เช่น

1. องค์การการค้าโลก
2. องค์การพลังงานโลก
3. องค์การสหประชาชาติ
4. สถาบันทางสื่อสารมวลชนแห่งเอเชีย
5. สมาคมใหม่โลก
6. สถาบันสถิติระหว่างประเทศ
7. กองทุนประชากรแห่งประชาชาติ
8. องค์การอนามัยโลก
9. กรรมการกาชาดระหว่างประเทศ
10. สมาคมมหาวิทยาลัยระหว่างชาติ
11. สมาคมระหว่างประเทศต่าง ๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. กรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา

นิติบุคคล เอกชน หรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เช่น

1. นักเรียน นิสิต นักศึกษา
2. คณะกรรมการโอลิมปิก
3. สภาลูกเสือแห่งชาติ
4. โครงการวิจัย
5. สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย
6. สมาคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย
7. สภากาชาดไทย
8. สภากาชาดไทย
9. เนติบัณฑิตยสภา
10. มูลนิธิต่าง ๆ

เงินอุดหนุนงบประมาณมหากษัตริย์ เช่น

1. ค่าใช้จ่ายในพระองค์
2. ค่าใช้จ่ายในพระราชฐานที่ประทับ
3. เงินพระราชกุศล
4. เงินค่าข้าวพระแก้วและเครื่องสังเวทยพระสยามเทวาธิราช
5. เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์
6. เงินเบี้ยหวัดข้าราชการฝ่ายใน

เงินอุดหนุนการศึกษา เช่น

1. ค่าใบเบิกของรถไฟของสังฆาธิการ
2. เงินอุดหนุนบูรณะวัด
3. เงินอุดหนุนการศึกษาปริยัติธรรม
4. เงินอุดหนุนการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยของคณะสงฆ์
5. เงินอุดหนุนคณะกรรมการกลางอิสลาม
6. เงินอุดหนุนฐานะจุฬาราชมนตรี
7. เงินอุดหนุนมิชซิงต่าง ๆ
8. เงินอุดหนุนกิจกรรมของศาสนาอื่น
9. เงินอุดหนุนบูรณะศาสนสถานของศาสนาอื่น
10. เงินอุดหนุนยุวพุทธิกสมาคม
11. เงินอุดหนุนพุทธสมาคม
12. เงินนิตยภัต
13. เงินพระภิกษุ
14. เงินฆราวาสกัณฑ์เทศน์

รายการที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบเงินอุดหนุน เช่น

1. ค่าฌาปนกิจ
2. ค่าสินบน
3. ค่ารางวัลน้ำจับ

หมายเหตุ

ตัวอย่างรายการงบเงินอุดหนุนที่กำหนดไว้นี้ จะเป็นรายการประเภทงบเงินอุดหนุนทั่วไป หรืองบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้เป็นไปตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

5. งบรายจ่ายอื่น หมายถึง รายการที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใดงบรายจ่ายหนึ่ง หรือรายการที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

รายการที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใดงบรายจ่ายหนึ่ง เช่น

- (1) เงินราชการลับ
- (2) เงินค่าปรับที่จ่ายคืนให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง

รายการที่สำนักงานประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ เช่น

- (1) ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมในการออกของ
- (2) ค่าภาษีผู้เกี่ยวขัญชาวต่างประเทศ
- (3) ค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาหรือพัฒนาระบบต่าง ๆ เช่น ระบบการบริหารจัดการ ระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ ระบบการจราจร เป็นต้น
- (4) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว
- (5) ค่าใช้จ่ายสำหรับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- (6) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้

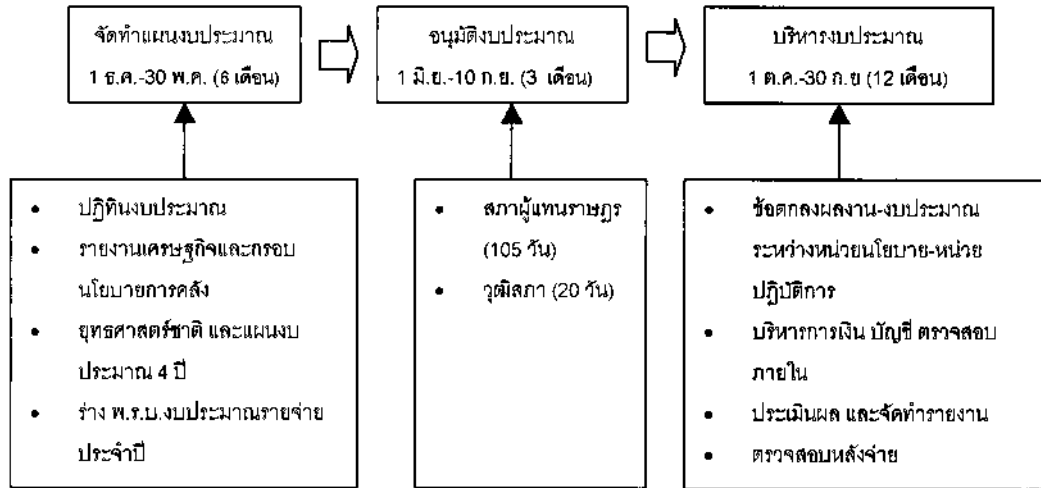
จากรายละเอียดค่าใช้จ่าย 5 ประเภทดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในการจัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายของงาน/โครงการจะต้องประกอบด้วยค่าใช้จ่ายใน 5 ลักษณะ คือ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ค่าใช้จ่ายในลักษณะเงินอุดหนุน และค่าใช้จ่ายงบรายจ่ายอื่น ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณจึงจำเป็นต้องจำแนกค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ถูกต้องครบถ้วน

วงจรงบประมาณ

"วงจรงบประมาณ" (Budget Cycle) ในที่นี้หมายถึงกระบวนการจัดเตรียม อนุมัติและบริหารงบประมาณของรัฐบาลในรอบงบประมาณหนึ่ง ๆ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณที่ดำเนินประกอบด้วยระบบปฏิบัติย่อย ๆ ที่รับผิดชอบและดำเนินการโดยสถาบันทางการเมืองการบริหาร

วงจรงบประมาณของรัฐบาลในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีรอบระยะเวลา รวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 22 เดือน ดังนั้น ในแต่ละช่วงเวลาของปีงบประมาณหนึ่ง ๆ สถาบันทางการเมืองการบริหารต่าง ๆ จะมีกิจกรรมงบประมาณอย่างน้อย 2-3 ปีงบประมาณเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันคือ การตรวจสอบและติดตามประเมินผลงบประมาณของปีที่เพิ่งจะผ่านการบริหารงบประมาณของปีปัจจุบัน และการจัดทำแผนงบประมาณของปีที่จะมาถึง รูปข้างล่างนี้แสดงขั้นตอน ช่วงเวลา และกิจกรรมหลัก ๆ ในวงจรงบประมาณหนึ่ง ๆ

ขั้นตอน ช่วงเวลา และวาระสำคัญ ๆ ของวงจรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน



ปฏิทินงบประมาณ

คือการระบุวันที่แน่นอน ว่าในแต่ละช่วงตอนของกระบวนการงบประมาณนั้น จะเริ่มเมื่อวันที่เท่าใดและจะสิ้นสุดเมื่อใด เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปอย่างมีระเบียบ และขั้นตอนที่แน่นอนที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติ หากขั้นตอนใดมีปัญหา ทำให้การพิจารณางบประมาณต้องชะงักส่วนราชการที่ทำให้ขั้นตอนนั้นชะงักจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

ตัวอย่างวงจรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2547

วัน / เดือน / ปี	ส่งป./สชช./กระทรวงการคลัง /ชปท.	กระทรวง/องค์กรอิสระ และ หน่วยปฏิบัติการ	กรม/รัฐสภา
1-10 ธ.ค. 2545	ส่งป. แจ้งปฏิทินงบประมาณปี 2547 ให้ กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ		
11-20 ธ.ค. 2545	ส่งป. เสนอ รายงานเศรษฐกิจและกรอบ นโยบายการคลังปี 2547-50 ต่อคณะ รัฐมนตรี		กรม. ให้ความเห็นชอบรายงานเศรษฐกิจและ กรอบนโยบายการคลังปี 47-50 และเสนอ รัฐสภาเพื่อทราบและให้ความเห็น
1-10 ม.ค. 2546			รัฐสภารับทราบและให้ความเห็นต่อรายงาน เศรษฐกิจและกรอบนโยบายการคลังปี 2547-50
11-20 ม.ค. 2546	ส่งป. เสนอร่างนโยบายการคลังและแผน งบประมาณ 4 ปีของรัฐบาล (2547-50) ต่อคณะรัฐมนตรี (ประกอบด้วยวงเงิน งบประมาณรายจ่ายรวม นโยบายภาษีและ ประมาณการรายได้ รายรับรวม คุลการ คลัง และสถานะทางการคลัง เมื่อสิ้นปี สำหรับปีงบประมาณ 2547 และประมาณ การรายได้ รายจ่าย คุลการคลังของปี งบประมาณ 2548-50)	กระทรวง/องค์กรอิสระเสนอกรอบ ภารกิจและนโยบายใหม่ของรัฐบาลที่ กระทรวงรับผิดชอบ และข้อผูกพันทาง การคลังของกระทรวง ให้สำนัก งบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี 2547	กรม. ให้ความเห็นชอบนโยบายการคลังปี 2547 และประมาณการสำหรับปี 2548-50
21-30 ม.ค. 2546	ส่งป. เสนอวงเงินงบประมาณจัดสรรให้แก่ กระทรวงฯ ในปีงบประมาณ 2547 และ ประมาณการของ 2548-50 (ร่างแผน งบประมาณ 4 ปีของรัฐบาล) ต่อคณะ รัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ	กระทรวง/องค์กรอิสระ และหน่วยปฏิบัติ งานจัดทำเค้าโครงแผนงบประมาณ 4 ปี ของหน่วยงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว	กรม. ให้ความเห็นชอบวงเงินจัดสรรให้แก่ กระทรวงฯ ในปีงบประมาณ 2547 และ ประมาณการของ 2548-50
1 ก.พ. -10 มี.ค. 2546	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ส่งป. แจ้งกรอบวงเงินจัดสรรราย กระทรวง /องค์กรอิสระให้กระทรวง ทราบ ▪ ให้คำปรึกษากระทรวง และหน่วย ปฏิบัติงานในการจัดทำคำขอ งบประมาณประจำปี และจัดทำข้อ ตกลงว่าด้วยผลงาน-งบประมาณ ระหว่างกระทรวงและ หน่วยปฏิบัติงาน 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ กระทรวง/องค์กรอิสระ และหน่วย ปฏิบัติงานปรับตัวเลขแผน งบประมาณ 4 ปี ▪ กระทรวงกำหนดวงเงินจัดสรรให้ แก่หน่วยปฏิบัติงานในสังกัด ▪ หน่วยปฏิบัติงานจัดทำคำขอบ- ประมาณตามแบบฟอร์มที่กำหนด ▪ กระทรวงและหน่วยปฏิบัติงานร่วม กันจัดทำร่างข้อตกลงว่าด้วยผล ผลิต-งบประมาณประจำปี 2547 และประมาณการปี 2548-49 และ เสนอคำของบประมาณและ ร่างข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต- งบประมาณระหว่างกระทรวงกับ หน่วยปฏิบัติงานให้สำนัก งบประมาณ 	
11 - 30 มี.ค. 2546	ส่งป. ประเมินความเหมาะสม และ มาตรฐานค่าของงบประมาณและข้อตกลง ว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณ ของกระทรวง และหน่วยงานในในระดับชาติ		
1-20 เม.ย. 2546	ส่งป. เสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2547 และเอกสาร ประกอบ ต่อ กรม.		กรม. ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2547 และ เอกสารประกอบ และเตรียมนำเสนอรัฐสภา
21-30 เม.ย. 2546	ส่งป. จัดพิมพ์เอกสารงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อ เสนอต่อรัฐสภาตามลำดับ		นายกรัฐมนตรีเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสาร ประกอบต่อรัฐสภา
1-10 พ.ค. 2546			สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีวาระที่ 1

วัน /เดือน /ปี	สงป/สศช./กระทรวงการคลัง /ธปท.	กระทรวง/องค์กรอิสระ และ หน่วยปฏิบัติการ	กรม/รัฐสภา
11 พ.ค. - 30 ก.ค. 2546			คณะกรรมการการฯ สภาผู้แทนราษฎร พิจารณารายละเอียดร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นรายกระทรวง
1-10 ส.ค. 2546			สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีวาระที่ 2 และ 3
11-20 ส.ค. 2546			วุฒิสภาพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีวาระที่ 1
21 ส.ค. - 10 ก.ย. 2546			คณะกรรมการการฯ วุฒิสภาพิจารณา รายละเอียดร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นรายกระทรวง
11-20 ก.ย. 2546			วุฒิสภาพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีวาระที่ 2 และ 3
21-30 ก.ย. 2546	สงป. แจ้งตัวเลขจัดสรรตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กระทรวง ทราบ	กระทรวงปรับปรุงและยืนยันข้อตกลง ว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณประจำปี ระหว่างกระทรวง-หน่วยปฏิบัติงาน จัดทำปรับปรุงแผนการบริหารเงินสด เสนอสำนักงบประมาณ (และกระทรวง การคลัง)	กรม. ปรับเป้าหมายและแผนการดำเนินงาน ตามยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี
1-10 ต.ค. 2546 (เริ่มใช้ พ.ร.บ.งบ ประมาณราย จ่ายประจำปี)	กระทรวงการคลังโอนเงินงบประมาณเข้า บัญชีกระทรวง และ/หรือบัญชีส่วนราชการ /องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการ บริหารเงินสดและข้อตกลงของกระทรวง	กระทรวงโอนงบประมาณเข้าบัญชี หน่วยปฏิบัติงาน /องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามข้อตกลงระหว่างกระทรวง- หน่วยปฏิบัติงาน	
20-31 มี.ค. 2547	สำนักงบประมาณเสนอรายงานผลการ ติดตามผลการดำเนินงานของกระทรวง ในช่วงครึ่งปีแรกของงบประมาณปี 2547 ต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลังเสนอรายงานผลการ ดำเนินนโยบายการคลังมหภาค และ รายงานการเงินการคลังครึ่งปีแรกของ งบประมาณปี 2547 ต่อคณะรัฐมนตรี สศช. เสนอรายงานการประเมินผลสำเร็จ ของนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ และ นโยบายเศรษฐกิจมหภาคครึ่งปีแรกของ งบประมาณปี 2547 ต่อคณะรัฐมนตรี	กระทรวงเสนอรายงานผลสำเร็จ (Outcomes) และผลผลิต (Outputs) หลักๆ ของกระทรวง /หน่วยปฏิบัติงาน ในช่วงครึ่งปีแรกของงบประมาณปี 2547 ต่อคณะรัฐมนตรี (ผ่านสำนักงบประมาณ) หน่วยปฏิบัติงานเสนอรายงานผลการ ดำเนินงานต่อกระทรวง ตามข้อตกลงว่า ด้วยผลผลิต-งบประมาณที่กำหนดไว้	คณะรัฐมนตรีปรับนโยบายและกลยุทธ์การ ดำเนินงานในช่วงครึ่งปีหลังของงบประมาณ ปี 2547 รวมทั้งปรับแผนงบประมาณ 3 ปี และกรอบนโยบายการคลังสำหรับปี งบประมาณ 2548 ต่อไป คณะกรรมการการฯ ชุดต่างๆ ของสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาเสนอรายงานผลการติดตามผล การดำเนินงานของรัฐบาลและกระทรวง ต่างๆ ในช่วงครึ่งปีงบประมาณแรกต่อ ประธานสภา และแจ้งให้รัฐบาลและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา หรือใช้มาตรการ การควบคุมรัฐบาลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
20-31 พ.ย. 2547	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ รายงานผลการตรวจสอบการเงินและการ ดำเนินงานของกระทรวง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2547 ต่อรัฐสภา		คณะกรรมการการฯ ประจำสภาผู้แทนฯ และ วุฒิสภาประชุมพิจารณารายงานผลการตรวจ สอบการเงินของคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน และจัดทำความเห็นเสนอประธาน รัฐสภา เพื่อแจ้งให้รัฐบาล และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องไปดำเนินการตามที่เห็นสมควร
1-20 ต.ค. 2547	สำนักงบประมาณเสนอรายงานการ ประเมินผลการดำเนินงานของ กระทรวงในปีงบประมาณ 2547 ต่อ คณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลังเสนอรายงานผลการ ดำเนินนโยบายการคลังมหภาค และ รายงานการเงินการคลังในปีงบประมาณ 2547 ต่อคณะรัฐมนตรี สศช. เสนอรายงานการประเมินผลสำเร็จ ของนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ และ นโยบายเศรษฐกิจมหภาคในปี 2547 ต่อ คณะรัฐมนตรี	กระทรวงเสนอรายงานผลสำเร็จ (Outcomes) และผลงาน (Outputs) หลักๆ ของกระทรวง /หน่วยปฏิบัติงาน ในปีงบประมาณปี 2547 ต่อคณะ รัฐมนตรี (ผ่านสำนักงบประมาณ) หน่วยปฏิบัติงานเสนอรายงานผลการ ดำเนินงานต่อกระทรวง ตามข้อตกลง ว่าด้วยผลงาน-งบประมาณที่กำหนดไว้	คณะกรรมการการฯ ชุดต่างๆ ของสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาเสนอรายงานผลการติดตาม ผลการดำเนินงานของรัฐบาลและกระทรวง ต่างๆ ในรอบปีงบประมาณ ต่อประธาน สภาฯ และแจ้งให้รัฐบาลรัฐสภาและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา หรือใช้ มาตรการควบคุมรัฐบาลตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญ

ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2548

กระบวนการ	ลำดับ	วัน - เดือน - ปี	ขั้นตอน
การทบทวน (4 เดือน)	1.	18 พย. 46	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการเตรียมการจัดทำงบประมาณ และปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548
	2.	ต.ค. - ธ.ค. 46	- ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ <ul style="list-style-type: none"> • ทบทวน แผน / ผลการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ผลผลิตและตัวชี้วัดในงบประมาณ พ.ศ. 2547 ติดตามผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 • ปรับปรุงฐานข้อมูลงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง • จัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปีขึ้นค่า
	3.	ธ.ค. 46 - ม.ค. 47	- กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันพิจารณากำหนดโครงสร้างงบประมาณ ประกอบด้วยประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณ ภาระหนี้และวงเงินกู้ - สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 (นโยบายต่อเนื่อง / นโยบายใหม่)
การวางแผน (2 เดือน)	4.	10 ก.พ. 47	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ และโครงสร้างงบประมาณ ทั้งนี้วงเงินงบประมาณประกอบด้วยวงเงินตามยุทธศาสตร์ฯ วงเงินตามภาระหนี้ วงเงินรายจ่ายเพื่อปรับกลยุทธ เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายจ่ายประจำปีขึ้นค่า
	5.	12 ก.พ. - 3 มี.ค. 47	การจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ - รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ / รัฐมนตรีมอบนโยบายให้กระทรวง ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ จัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ประกอบด้วย <ul style="list-style-type: none"> • เป้าหมาย / ยุทธศาสตร์กระทรวง • เป้าหมาย / กลยุทธ์ / ผลผลิต / ตัวชี้วัดและกิจกรรม ประมาณการค่าใช้จ่ายของส่วนราชการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวง โดยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ และบูรณาการกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด / จังหวัด / ต่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรีแล้ว
	6.	4 - 11 มี.ค. 47	- รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ และส่งสำนักงานงบประมาณ
	7.	12 - 25 มี.ค. 47	- สำนักงานประมวลวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ ต่อนายกรัฐมนตรี
	8.	26 มี.ค. - 8 เม.ย. 47	- รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนำเสนอจุดเน้นยุทธศาสตร์กระทรวงและกรอบวงเงินเบื้องต้นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรฯ ต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ
การจัดทำคำขอ (2 เดือน)	9.	9 - 27 เม.ย. 47	- ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดทำรายละเอียดคำขอของงบประมาณตามข้อ 8 ประมาณการรายได้ แผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณเสนอรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงานงบประมาณ
	10.	28 เม.ย. - 10 พ.ค. 47	- สำนักงานประมวลพิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ
	11.	11 พ.ค. 47	- คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ
	12.	12 - 21 พ.ค. 47	- สำนักงานประมวลจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ และเอกสารงบประมาณ
	13.	25 พ.ค. 47	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ และนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร
การอนุมัติ (4 เดือน)	14.	23 - 24 มิ.ย. 47	- สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ในวาระที่ 1
	15.	1 - 2 ก.ย. 47	- สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ในวาระที่ 2 - 3
	16.	17, 20 ก.ย. 47	- วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

หมายเหตุ : ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 180

"สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ถึงสภาผู้แทนราษฎร" (ครม. ส่งสภาผู้แทนฯ 25 พ.ค.47 ครม 105 วัน 6 ก.ย.47)

"วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ. นั้นมาถึงวุฒิสภา"

(ถ้าสภาผู้แทนฯ ส่งวุฒิสภา 6 ก.ย. 47 ครม 20 วัน 26 ก.ย. 47 ซึ่งจะทำให้ พ.ร.บ. เสร็จก่อนที่งบประมาณฯ จะประกาศใช้)

ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 กระทรวงแรงงาน

กระบวนการ	ลำดับ	วัน - เดือน - ปี	ขั้นตอน
การทบทวน	1	อ. 18 พ.ย. 46 (สงป.)	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการเตรียมการจัดทำงบประมาณ และปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548
	2	จ. 1 ธ.ค. 46 (รง.)	- ประชุมร่วมระหว่างสำนักงานงบประมาณ และผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณเพื่อชี้แจงแนวทางการจัดทำงบประมาณ พ.ศ.2548 และเสนอปัญหาอุปสรรคในปีที่ผ่านมา
	3	ต.ค. 46 - ม.ค.47 (สงป.)	- ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ 1) ทบทวนแผน / ผลการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ผลผลิต และตัวชี้วัดในปีงบประมาณ 2547 ติดตามผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2546 2) ปรับปรุงฐานข้อมูลงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง 3) จัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปีขั้นต้น
	4	จ. 22 ธ.ค. 46 (รง.)	- เสนอผลการทบทวนงบประมาณร่วมกับสำนักงานงบประมาณ
	5	พ 7 - ศ. 9 ม.ค. 47 (รง.)	- นำผลสรุปเสนอปลัดกระทรวง และ/หรือรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบในเบื้องต้น
การวางแผน	6	อ. 10 ก.พ. 47 (สงป.)	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ และโครงสร้างงบประมาณ
	7	อ. 10 ก.พ. - พ. 3 มี.ค. 46 (รง.)	การจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ 7.1 รัฐมนตรีว่าการมอบนโยบายให้กระทรวง จัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 7.2 วิเคราะห์เป้าหมาย / ยุทธศาสตร์กระทรวง 7.3 วิเคราะห์เป้าหมาย / กลยุทธ์ / ผลผลิต / ตัวชี้วัดและกิจกรรม งบประมาณการใช้จ่ายของหน่วยงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวง โดยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ และบูรณาการกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด / จังหวัด/ต่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรีแล้ว 7.4 จัดเตรียมรายละเอียดค่าของงบประมาณ งบประมาณการรายได้ แผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
	8	อ. 17 - พค. 26 ก.พ. 46 (รง.)	- ทุกส่วนราชการจัดทำแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ และจัดส่งให้กลุ่มแผนงานและงบประมาณ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
	9	พ.3 - ศ.5 มี.ค.46 (รง.)	- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์สรุปแผนงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์เสนอรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงานงบประมาณ

กระบวนการ	ลำดับ	วัน - เดือน - ปี	ขั้นตอน
	10	พท.4 มี.ค. - พ. 31 มี.ค. 47 (รง.)	- ประชุมซักซ้อมยุทธศาสตร์กระทรวงเพื่อรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนำเสนอจุดเน้นยุทธศาสตร์กระทรวงและกรอบวงเงินเบื้องต้นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัสตราต่อต้านนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ
การจัดทำคำขอ	11	พท.1 - พท. 15 เม.ย. 47 (รง.)	- ทุกส่วนราชการจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณ ประมาณการรายได้ แผนปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้กลุ่มแผนงานและงบประมาณ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
	12	จ.19- พ 21 เม.ย. 47 (รง.)	- กลุ่มแผนงานและงบประมาณ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ รวบรวมเสนอรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงบประมาณ - ประสานการปรับปรุงงบประมาณฯ (ถ้ามี)
	13	พท. 22 เม.ย. - ศ. 4 มิ.ย.47 (รง.)	- ทุกส่วนราชการเตรียมจัดทำเอกสารงบประมาณ และคำชี้แจงค่าของงบประมาณต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน / รัฐสภา / คณะกรรมการ
	14	อ.11 พ.ค. 47 (สงป.)	- คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี
	15	อ. 25 พ.ค. 47 (สงป.)	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
การอนุมัติ	16	พ. 23 - พท. 24 มิ.ย. 47 (สงป.)	- สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 1
	17	ก.ค.47 (รง.)	- ประชุมซักซ้อมการชี้แจงงบประมาณของกระทรวงฯ ต่อคณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณ
	18	พ. 1 - พท. 2 ก.ย. 47 (สงป.)	- สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 2 - 3
	19	ศ.17,จ.20 ก.ย.47 (สงป.)	- วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548

บทที่ 3

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic performance based budgeting) หมายถึง ระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และพัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กร หรือของรัฐภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและทำให้ประเทศชาติมั่นคง มั่นคง และพึ่งตนเองได้ โดยเน้นวิธีการในการดำเนินงานพอสรุปได้ดังนี้

1. พัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์สำหรับหน่วยงานนำร่อง
2. พัฒนาระบบรายงานผลทั้งทางด้านการเงิน และผลการดำเนินงานที่โปร่งใสสำหรับหน่วยงานนำร่อง
3. พัฒนาระบบกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำร่อง
4. เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ เป็นการดำเนินการจัดระบบรายงานค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของภาครัฐใหม่ ให้แสดงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งสิ้นของรัฐบาล
5. พัฒนาระบบบัญชีการเงินภาครัฐที่เทียบเท่ากับมาตรฐานนานาชาติที่กำหนดโดย International Federation of Accountants (IFAC)
6. พัฒนาระบบการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าสำหรับหน่วยงานนำร่องจะเชื่อมโยงเข้ากับแผนการคลังระยะปานกลางที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย
7. กระจายอำนาจงบประมาณและการบริหารงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการจัดการทางการเงินในระดับมหภาค ตลอดจนพัฒนาระบบบริหารการเงินในระดับหน่วยงานเพื่อสร้างความโปร่งใสให้แก่การจัดสรรงบประมาณ

9. ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ รายงานทางการเงินและการคลัง

10. ปรับปรุงระบบการบริหารงานพัสดุ โดยพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านพัสดุและเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมีระบบการจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่เหมาะสมและทันเวลาที่จะใช้

11. ขยายผลการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุให้ครอบคลุมทั่วทั้งภาครัฐ

ซึ่งต่อมาสำนักงานงบประมาณได้พัฒนาจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) ไปเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic performance based budgeting "SPBB") โดยมีแนวคิดและหลักการสำคัญ 3 เรื่อง คือ

1. การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากรัฐบาล

2. การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3. การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ (Devolution) ในขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติจะต้องแสดงถึงความรับผิดชอบ (Accountability) จากการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็วทันสมัย

โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยสามารถแสดงความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม คือ

1. **ระดับชาติ** หรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อรัฐสภา/สาธารณชน เพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล

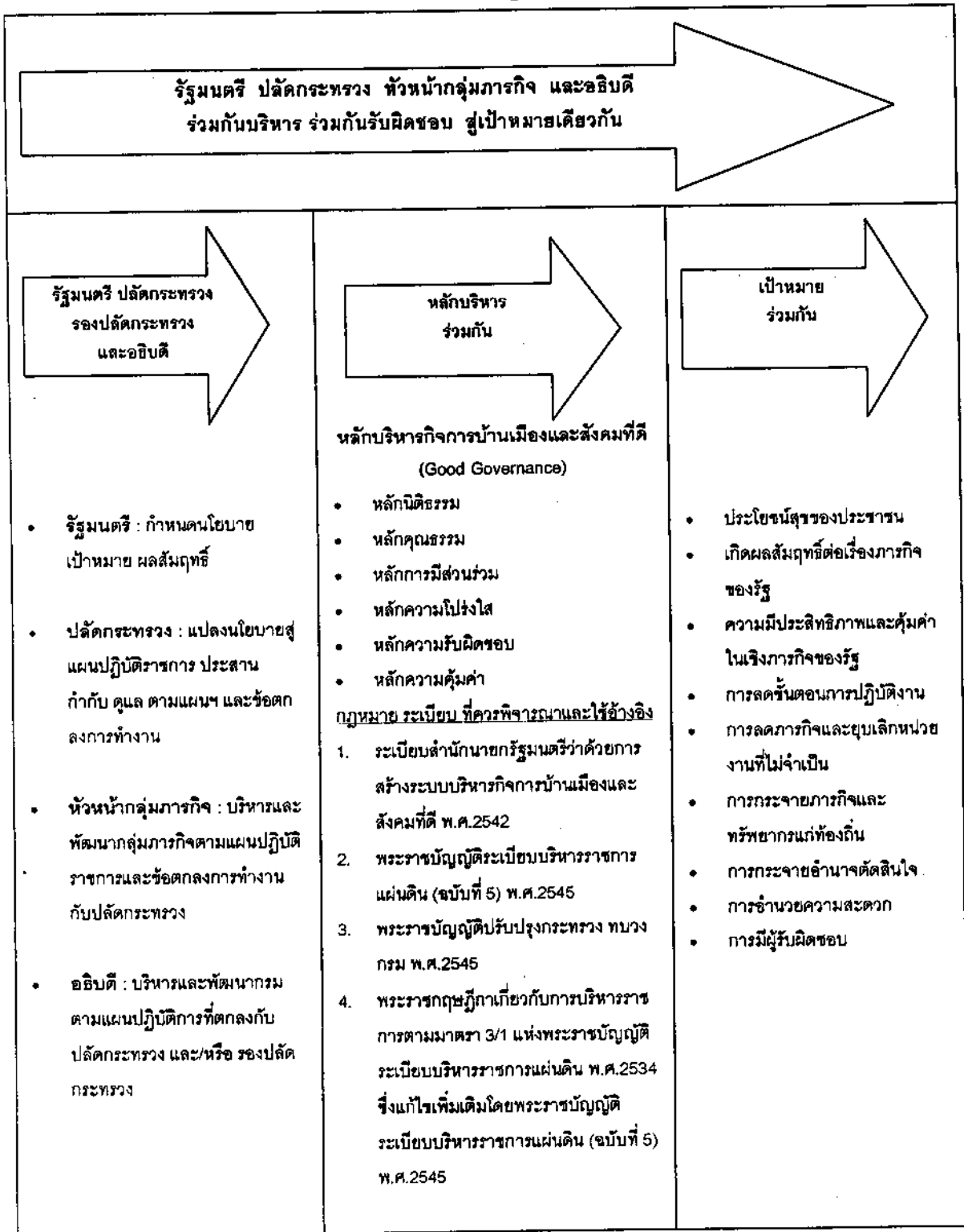
2. ระดับกระทรวง หรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมี รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการ สาธารณะ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการ สาธารณะ (Public Service Agreement-PSA) ที่จัดทำระหว่างคณะกรรมการนโยบาย งบประมาณกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

3. ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จ ของผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าว เป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement-SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

จากกลไกการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของระบบใหม่นี้ต้องการให้เกิดการใช้ระบบถ่วงดุลความรับผิดชอบ กล่าวคือ รัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของประชาชนเจ้าของประเทศ มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ ติดตามความสำเร็จ/ล้มเหลวของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร ประเทศ) รับผิดชอบ ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ให้บริการประชาชน ตามนโยบายของรัฐบาล ก็จะมีรัฐบาล (ผ่านรัฐมนตรีที่กำกับดูแล) เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบ การดำเนินงาน ทั้งนี้การที่จะบรรลุผลสำเร็จตามหลักการดังกล่าว ระบบและวิธีการงบประมาณ ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ที่จะช่วยให้กรอบหลักการดังกล่าวประสบผลสำเร็จ

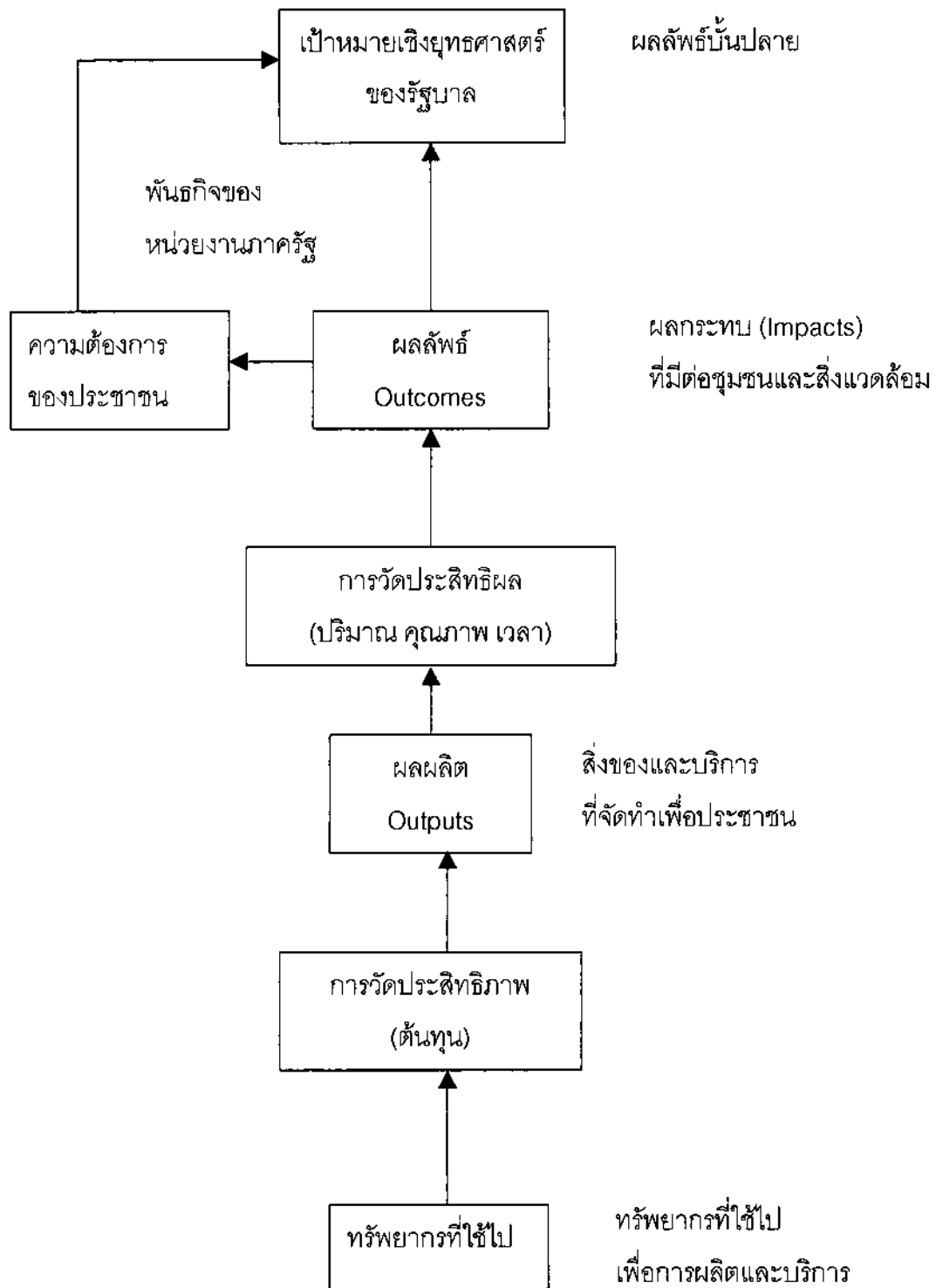
ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะมีความเชื่อมโยงตั้งแต่ เป้าหมายระดับชาติ เป้าหมายระดับกระทรวงและเป้าหมายระดับหน่วยงาน แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารแต่ละระดับจะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถแสดงได้ดังรูป

ความเชื่อมโยงและความรับผิดชอบเป้าหมายของผู้บริหารแต่ละระดับ



ที่มา : สำนักงาน ก.พ. แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจและอธิบดี 2545

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



สิ่งสำคัญในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ คือ การวัดผลดำเนินงาน โดยทั่วไปหน่วยในการวัดจะต้องครอบคลุมทั้งปริมาณคุณภาพ ภาระค่าใช้จ่าย มีประสิทธิผลและทันเวลาที่ต้องการ

ดังนั้น การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงเป็นระบบที่จะทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่า

1. ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและเป้าหมายในระดับชาติหรือของรัฐบาล
2. ผลผลิตที่ต้องการมีปริมาณ ราคาและคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกัน
3. ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนด

การวัดผลการดำเนินงาน

การวัดผลการดำเนินงาน เป็นการกำหนดว่า จะวัดความสำเร็จของแต่ละผลงานอย่างไร การจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะมีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการอย่างไร ผลผลิต (outputs) ของกิจกรรม และผลลัพธ์ (outcomes) ของการดำเนินงานคืออะไร จะใช้สิ่งใดเป็นตัวชี้วัด โดยตัวชี้วัดจะทำหน้าที่บอกคำตอบของประเด็นที่ต้องทราบในการวัดผลการดำเนินงาน

การวัดผลผลิต

การตรวจวัดผลผลิตเป็นการตรวจวัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นโดยเปรียบเทียบกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นหรือมาตรฐานผลผลิต โดยปกติแล้วตัวชี้วัดผลผลิตจะต้องแสดงให้เห็นผลใน 4 ลักษณะ ได้แก่

- (1) ปริมาณงานที่ทำเสร็จ
- (2) คุณภาพของผลผลิต
- (3) เวลาที่ดำเนินการ
- (4) งบประมาณที่ใช้

การวัดผลลัพธ์

การวัดผลลัพธ์เป็นการวัดบริการที่รัฐให้แก่ประชาชนในแง่ของการบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐบาล ตัวชี้วัดที่กำหนด จึงแบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม รวม 22 ตัวชี้วัด ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ด้านเศรษฐกิจ

- (1) รายได้ประชากรต่อหัวต่อปี
- (2) รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน
- (3) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

กลุ่มที่ 2 ด้านคุณภาพประชากร

- (4) อัตราการรู้หนังสือของประชากรอายุ 15-50 ปี
- (5) อัตราการสำเร็จการศึกษาระดับพื้นฐาน (จบ ม.6 หรือเทียบเท่า)
- (6) ร้อยละของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง สส.
- (7) อัตราการว่างงาน
- (8) อัตราส่วนพึงพิงรวมของประชากร

กลุ่มที่ 3 ด้านสาธารณสุข

- (9) จำนวนทารกตาย (ต่อการเกิดมีชีพ 1,000 คน)
- (10) อัตราการเป็นโรคขาดสารอาหารระดับ 1 ของเด็กอายุ 0-5 ปี
- (11) จำนวนมารดาตาย (ต่อการเกิดมีชีพ 100,000 คน)
- (12) อัตราการป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน (ต่อประชากร 100,000 คน)
- (13) จำนวนผู้ป่วยเอดส์และผู้ติดเชื้อที่มีอาการ
- (14) จำนวนประชากร (ต่อแพทย์หนึ่งคน)
- (15) จำนวนประชากรต่อเตียงผู้ป่วย

กลุ่มที่ 4 ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- (16) อัตราคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ (ต่อประชากร 100,000 คน)
- (17) อัตราจับกุมคดียาเสพติดต่อประชากรแสนคน

กลุ่มที่ 5 ด้านสภาพบริการพื้นฐาน

- (18) ร้อยละครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้
- (19) ร้อยละครัวเรือนชนบทที่ใช้น้ำประปา
- (20) จำนวนเลขหมายโทรศัพท์ที่มีผู้เช่า (ต่อประชากร 1,000 คน)

กลุ่มที่ 6 ด้านคุณภาพชีวิตในชนบท

- (21) จำนวนตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ที่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย
- (22) ร้อยละของจำนวนหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาชนบทอันดับ 1

การวัดความสำเร็จโดย Thailand International P.S.O.

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 เห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. จัดทำระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes หรือ Thailand International P.S.O.) เพื่อใช้วัดความสำเร็จของหน่วยงานภาครัฐ โดยพิจารณาที่ ผลงาน /ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์บันปลาย

วัตถุประสงค์หลักของการพิจารณาหน่วยงานภาครัฐตาม Thailand International P.S.O. ก็คือเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อแนะนำ กระบวนการทำงานใหม่ ๆ เพื่อปรับปรุงผลลัพธ์สำหรับผู้ให้บริการ เพื่อลดต้นทุน เพื่อยืนยัน ความอยู่รอดของหน่วยงานภาครัฐในอนาคต และเพื่อให้เกิดประโยชน์และให้ความสุขแก่ ประชาชนผู้รับบริการมากที่สุดภายใต้เงื่อนไขความจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่

กระบวนการงบประมาณ

1. การจัดทำแผนงบประมาณ

กิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในขั้นตอนนี้ประกอบด้วย การจัดทำรายงานสภาวะ เศรษฐกิจมหภาคในช่วง 4 ปีข้างหน้า กรอบนโยบายการคลังและแผนงบประมาณระยะ 4 ปี ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณอื่นๆ เพื่อเสนอ ขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการคลังอื่น ๆ

การวางแผนงบประมาณต้องใช้เวลาประมาณ 3-6 เดือน และมักจะเริ่มต้น กันประมาณ 7-10 เดือนก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ ในกรณีของประเทศไทยเรานั้น การจัดทำ

แผนงบประมาณในระบบนี้ควรจะเริ่มต้นในเดือนธันวาคมของทุกปี หน่วยงานที่มีบทบาทหลักในขั้นตอนนี้ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาค อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ ส่วนราชการซึ่งเป็น "หน่วยงานประมาณ" ในระบบงบประมาณแบบใหม่ ก็มีหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณในรายละเอียดประกอบคำของบประมาณด้วยเช่นเดียวกัน ลำดับขั้นตอนการจัดทำแผนงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงานตามยุทธศาสตร์จะมีดังนี้

(1) สำนักงานประมาณแจ้งปฏิทินงบประมาณประจำปี (ประมาณต้นเดือนธันวาคม) ปฏิทินงบประมาณประจำปีนี้ จะระบุวันเวลาและกิจกรรมหลักๆ ที่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องดำเนินการร่วมกันดังเช่นในตัวอย่างทำยบพินี้

(2) กระทรวงการคลัง (และสำนักงานประมาณ) โดยความร่วมมือของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จัดทำรายงานเศรษฐกิจและกรอบนโยบายการคลัง 4 ปีข้างหน้า (ปีงบประมาณที่จะมาถึงและอีก 3 ปีถัดไป) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามลำดับ (ประมาณกลางเดือนธันวาคม) โดยกำหนดให้รัฐบาลจัดทำเป็นรายงานเศรษฐกิจฯ ในช่วงเวลา 4 ปีข้างหน้า และให้รัฐบาล (โดยคณะรัฐมนตรี) เสนอรัฐสภา เพื่อให้ความเห็น เพื่อให้รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ใช้เวทีนี้ในการรับรู้ ตรวจสอบและให้ความเห็นเกี่ยวกับวิธีการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค รวมทั้งทิศทาง เป้าหมายและกรอบนโยบายการคลังของรัฐบาล ก่อนที่จะเริ่มจัดทำงบประมาณรายได้ งบประมาณรายจ่าย ในรายละเอียดต่อไป

(3) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำและเสนอยุทธศาสตร์ชาติต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์) "ยุทธศาสตร์ชาติ" ที่ว่านี้หมายถึงทิศทางและกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว (5-10 ปี) ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ผู้ดูแลกระทรวงต่าง ๆ จะต้องนำเอามาตรการหรือ "ยุทธศาสตร์" หลักของการพัฒนาประเทศตามที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ชาติไปดำเนินการในปีงบประมาณที่จะมาถึงภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณสูงสุดที่กำหนดไว้ในกรอบนโยบายการคลังฯ ข้างต้น

(4) กระทรวงการคลังร่วมกับสำนักงานงบประมาณเสนอร่างนโยบายการคลังและแผนงบประมาณในระยะ 4 ปีข้างหน้า ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์) "นโยบายการคลัง และแผนงบประมาณ 4 ปี" ดังกล่าวนี้นี้ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับวงเงินงบประมาณรายจ่าย รวมวงเงินงบประมาณรายจ่ายขั้นสูงสุดของกระทรวงต่าง ๆ นโยบายภาษีและประมาณการรายได้ รายรับ รวมดุลการคลัง และสถานะทางการคลังเมื่อสิ้นปี สำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง และอีก 3 ปีถัดไป ทั้งนี้โดยยึดกรอบนโยบายการคลังที่ได้เสนอต่อรัฐสภาไปแล้วข้างต้น

(5) สำนักงานงบประมาณแจ้งกรอบวงเงินขั้นสูงสุดรายกระทรวง ให้กระทรวงทราบและใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนงบประมาณ 4 ปีของกระทรวงในลำดับต่อไป

(6) กระทรวงจัดทำแผนงบประมาณ 4 ปีของกระทรวง (ประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคม) โดยยึดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายขั้นสูงสุดที่กระทรวงได้รับจัดสรรข้างต้น แผนงบประมาณ 4 ปีของกระทรวง ควรแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจ นโยบายและยุทธศาสตร์การดำเนินงานหลัก โครงสร้างแผนงานผลผลิตหลักและงบประมาณ และร่างข้อตกลงว่าด้วยผลงานงบประมาณกับหน่วยปฏิบัติงานระดับล่าง ตามลำดับ

(7) พร้อม ๆ กับการจัดทำแผนงบประมาณของกระทรวงนั้น ส่วนราชการและหน่วยงานซึ่งเป็น "หน่วยปฏิบัติการ" จะจัดทำแผนงบประมาณ 4 ปี และร่างข้อตกลงว่าด้วยผลผลิต-งบประมาณรายจ่ายประจำปีกับกระทรวง (ประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์ถึงต้นเดือนมีนาคม) โดยยึดตามยุทธศาสตร์นโยบาย และหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของกระทรวง ประกอบกับการเจรจาตกลงกับผู้บริหารของกระทรวง แผนงบประมาณ 4 ปี และร่างข้อตกลงฯ ดังกล่าวนี้นี้จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับผลผลิตหลักงบประมาณดำเนินการ และงบประมาณลงทุนของหน่วยปฏิบัติการ

(8) สำนักงานงบประมาณเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารประกอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และนำเสนอต่อรัฐสภาตามลำดับ (ประมาณปลายเดือนเมษายนถึงต้นเดือนพฤษภาคม)

2. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

การพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกลไกหลักที่รัฐสภาใช้ในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยทางการคลังของรัฐในระดับมหภาค และตรวจสอบแผนงบประมาณของรัฐบาลเพื่อให้มั่นใจว่ารัฐบาลได้กำหนดผลสำเร็จ และผลผลิตไว้ชัดเจน เลือกลงผลิตบริการที่ประชาชนพลเมืองจะได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่า และประมาณการค่าใช้จ่าย (ต้นทุน) การจัดผลิตบริการฯ โดยคำนึงถึงหลักประหยัดและประสิทธิภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในกรณีของประเทศไทย กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอ (โดยนายกรัฐมนตรี) ให้แล้วเสร็จภายใน 125 วัน โดยสภาผู้แทนฯ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน ซึ่งในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ กระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี มีหลักการและแนวทางการพิจารณางบประมาณ ดังนี้

วาระที่ 1 : พิจารณารับหลักการ

ในวาระนี้ รัฐสภาจะทำการตรวจสอบวินัยทางการคลังของรัฐบาล โดยพิจารณารายงานเศรษฐกิจ กรอบนโยบายการคลัง และแผนงบประมาณในระยะ 4 ปีข้างหน้าของรัฐบาล ว่ามีความน่าเชื่อถือ เป็นไปได้มากน้อยเพียงใด และมีความเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังมากน้อยเพียงใด

ในกรณีที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้รัฐบาลเสนอรายงานเศรษฐกิจ และกรอบนโยบายการคลังพร้อมกับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระเดียวกัน รัฐสภาจะต้องใช้เวลาตรวจสอบตัวเลขประมาณการสภาวะเศรษฐกิจ เป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค และกรอบนโยบายการคลังที่รัฐบาลเสนอในรายละเอียด และใช้เวลาานพอสมควรก่อนที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการงบประมาณในวาระที่ 1 แต่ถ้าหากกฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้รัฐบาลต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจ และกรอบนโยบายการคลังต่อรัฐสภาก่อนที่จะเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี รัฐสภาก็จะพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานเศรษฐกิจและกรอบนโยบายการคลังไปขึ้นหนึ่งก่อน จากนั้นรัฐบาลจะจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายรับ งบประมาณรายจ่าย ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ และเอกสารประกอบอื่น ๆ

โดยยึดตามกรอบนโยบายการคลังที่ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาไปแล้ว ดังนั้นการพิจารณา รับหลักการฯ ในวาระที่ 1 นี้ รัฐสภาจะสามารถดำเนินการได้ด้วยรวดเร็วและรอบคอบ มากกว่าวิธีแรก

วาระที่ 2 : พิจารณารายละเอียด

รัฐสภาจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพลเมืองในฐานะผู้ซื้อ/ผู้บริโภค ในการ "ต่อรอง" กับผู้ผลิต (ในที่นี้คือรัฐบาล กระทรวงและส่วนราชการ) เพื่อให้ได้บริการสาธารณะ ด้านต่าง ๆ ที่ตรงกับความต้องการของพลเมือง ในราคาที่ประหยัดที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในการนี้ คณะกรรมาธิการประจำสภา ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประเมินผลงานของกระทรวงและส่วนราชการ ต่าง ๆ จะตรวจสอบผลสำเร็จ ผลผลิต และต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดไว้ในแผนงบประมาณฯ ว่ามีความเหมาะสม เป็นไปได้ และคุ้มค่าหรือไม่ มากน้อยเพียงใด คณะกรรมาธิการรัฐสภาแต่ละคณะอาจทำการศึกษาวิจัยประเมิน ความพึงพอใจของพลเมือง เกี่ยวกับบริการสาธารณะที่ได้รับจากรัฐบาล/ส่วนราชการ ประเมินผลผลิต ผลสำเร็จ/ผลลัพธ์ ประสิทธิภาพและต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในปีที่ผ่านมา

วาระที่ 3 : พิจารณาอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมาย

สำหรับวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมาย รัฐสภาใช้วิธีการ คือการลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่มีการอภิปรายหรือแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ

3. บริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความสำคัญที่สุดในกระบวนการงบประมาณ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่สุด ใช้เวลามากที่สุด (อย่างน้อย 12 เดือนหรือ 1 ปีงบประมาณ) มีกฎกติกา มารยาท (กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ) เกี่ยวข้องมากที่สุด และมีปัญหาในเชิงปฏิบัติการมากที่สุด ในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานตามยุทธศาสตร์ บทบาทของกระทรวงการคลัง คือ การควบคุม ดูแลการจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และการจัดทำบัญชีการเงินของกระทรวง และส่วนราชการให้เป็นไป

ตามนโยบาย ระเบียบ กฎหมาย และมาตรฐานการบัญชีของรัฐ บทบาทของสำนักงบประมาณ ในการแจ้งยอดเงินงบประมาณจัดสรรตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้แก่กระทรวง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ บทบาทของรัฐมนตรีในการกำกับดูแลให้บริหารงบประมาณ ของกระทรวง เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ระบบการบริหารงบประมาณและการจัดการ แบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบที่กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่กระทรวง หน่วยงานนโยบายระดับชาติ และหน่วยปฏิบัติงานระดับล่าง

ดังนั้นเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ (หลังจาก พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาแล้ว) สำนักงบประมาณจะแจ้งวงเงินงบประมาณจัดสรรตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่กระทรวงและหน่วยงานนโยบายระดับชาติต่าง ๆ ได้ทราบ และให้กระทรวงฯ บริหารจัดการงบประมาณของตนเอง ในขั้นต้นกระทรวงหรือหน่วยงานนโยบาย ในระดับชาติจะจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลผลิตงบประมาณประจำปีกับหน่วยปฏิบัติงานในสังกัด หรือกับหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ โดยมีสำนักงบประมาณทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและกำกับดูแล เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงฯ ให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้

สำหรับในด้านการบริหารการเงินนั้น หน่วยปฏิบัติการจะต้องจัดทำแผนการ ใช้จ่ายเงินของหน่วยงานในรอบปีงบประมาณ และทำความเข้าใจกับกรมบัญชีกลาง เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการโอนเงินเข้าสู่บัญชีของหน่วยปฏิบัติการ และเบิกจ่ายจากเงิน กรมบัญชีกลาง ตามหลักเกณฑ์การบริหารการเงินที่กรมบัญชีกลางกำหนด ส่วนราชการซึ่งเป็น หน่วยปฏิบัติการระดับล่างมีอิสระในการบริหารงบประมาณ ทรัพย์สิน และสภาพคล่อง ของตนเอง ในขณะเดียวกันก็ต้องยึดหลักการและมาตรฐานด้านความโปร่งใส การตรวจสอบได้ และประสิทธิภาพในการบริหารงานคลังของหน่วยงาน ในกรณีนี้ หน่วยปฏิบัติการจะต้องจัดทำ แผนบริหารงบประมาณโดยใช้ฐานกิจกรรม (Activity-Based Master Budget) สำหรับ ใช้เป็นกรอบในการควบคุมตรวจสอบต้นทุนและประสิทธิภาพการจัดการ

4. การตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตามประเมินผล

พร้อม ๆ กับการกระจายอำนาจลงสู่หน่วยงานนโยบายและหน่วยปฏิบัติการ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะมีกลไกการตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตามประเมิน ผลการดำเนินงานที่เข้มข้นควบคู่กันไป เพื่อให้มั่นใจว่าหน่วยงานนโยบายและหน่วยปฏิบัติการ

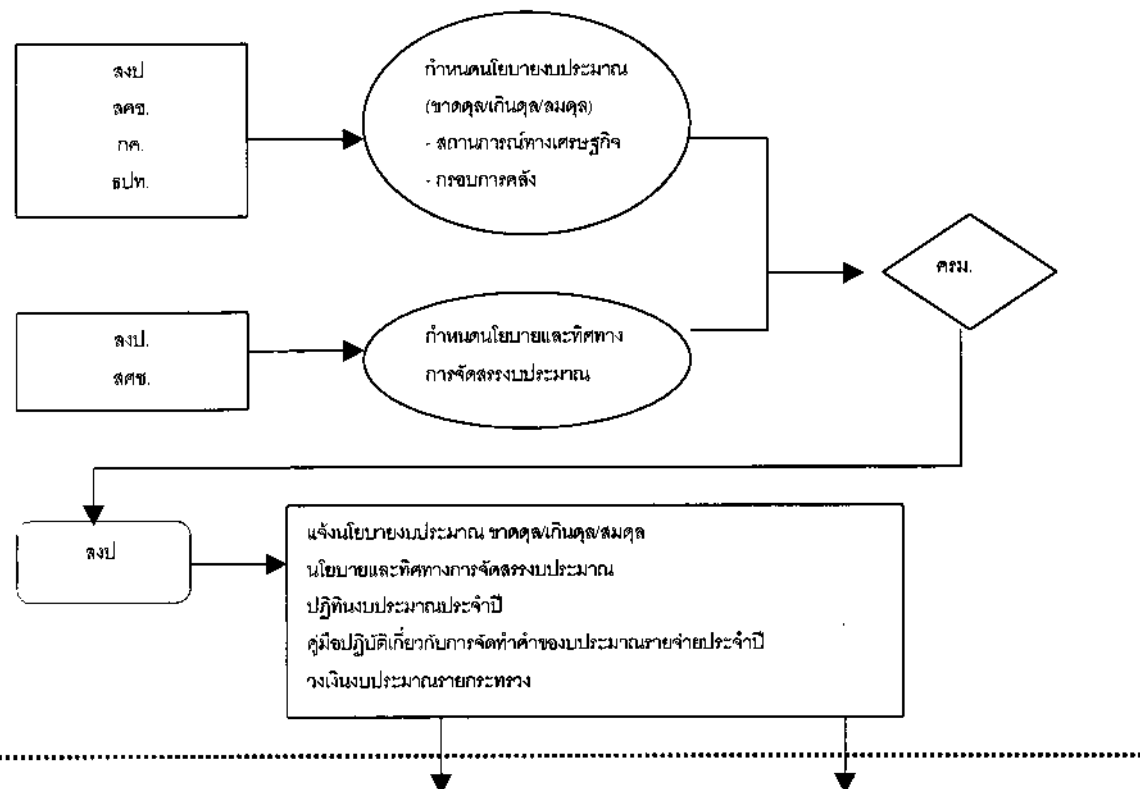
ได้ทำหน้าที่จัดผลิต-ส่งมอบบริการให้แก่พลเมืองได้ตามที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณ หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานในระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน มีทั้งหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) หน่วยงานนโยบายระดับชาติ (คณะรัฐมนตรี) หน่วยงานนโยบายเฉพาะด้าน (เช่น กระทรวง เป็นต้น) และหน่วยปฏิบัติการ ระดับล่าง รัฐสภา ในฐานะตัวแทนของพลเมืองหรือ "ผู้ซื้อ-ผู้บริโภคน" มีหน้าที่ตรวจสอบ ประสิทธิภาพและต้นทุนการจัดบริการของรัฐบาลส่วนราชการโดยใช้หลักการ "Management by exception" คือทำการศึกษาวิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิภาพของการจัดบริการใด ๆ ที่เห็นว่ามี ลักษณะผิดปกติ เช่น คณะกรรมาธิการทั่วทั้ง หรือมีเรื่องร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง หรือ มีหลักฐานที่ปรากฏชัดว่ามีปัญหา ขาดประสิทธิภาพหรือมีต้นทุนสูงหรือมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่าง นำผิดปกติ

นอกจากนั้น รัฐสภาอาจทำการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อผลการดำเนินงาน และการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของหน่วยงานภาครัฐ เมื่อได้ทำการสำรวจแล้วก็ควร จะเผยแพร่ให้สาธารณะชนได้ทราบ พร้อมทั้งให้ข้อคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องไปพร้อมๆ กัน ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณให้รัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องทราบว่าฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนพลเมืองคิดอย่างไร และต้องการให้กระทรวง และ/หรือส่วนราชการนั้น ๆ ปรับปรุงแผนงบประมาณในปีงบประมาณต่อไปอย่างไร และ/หรืออาจใช้มาตรการตามรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลตาม ความเหมาะสมก็ได้

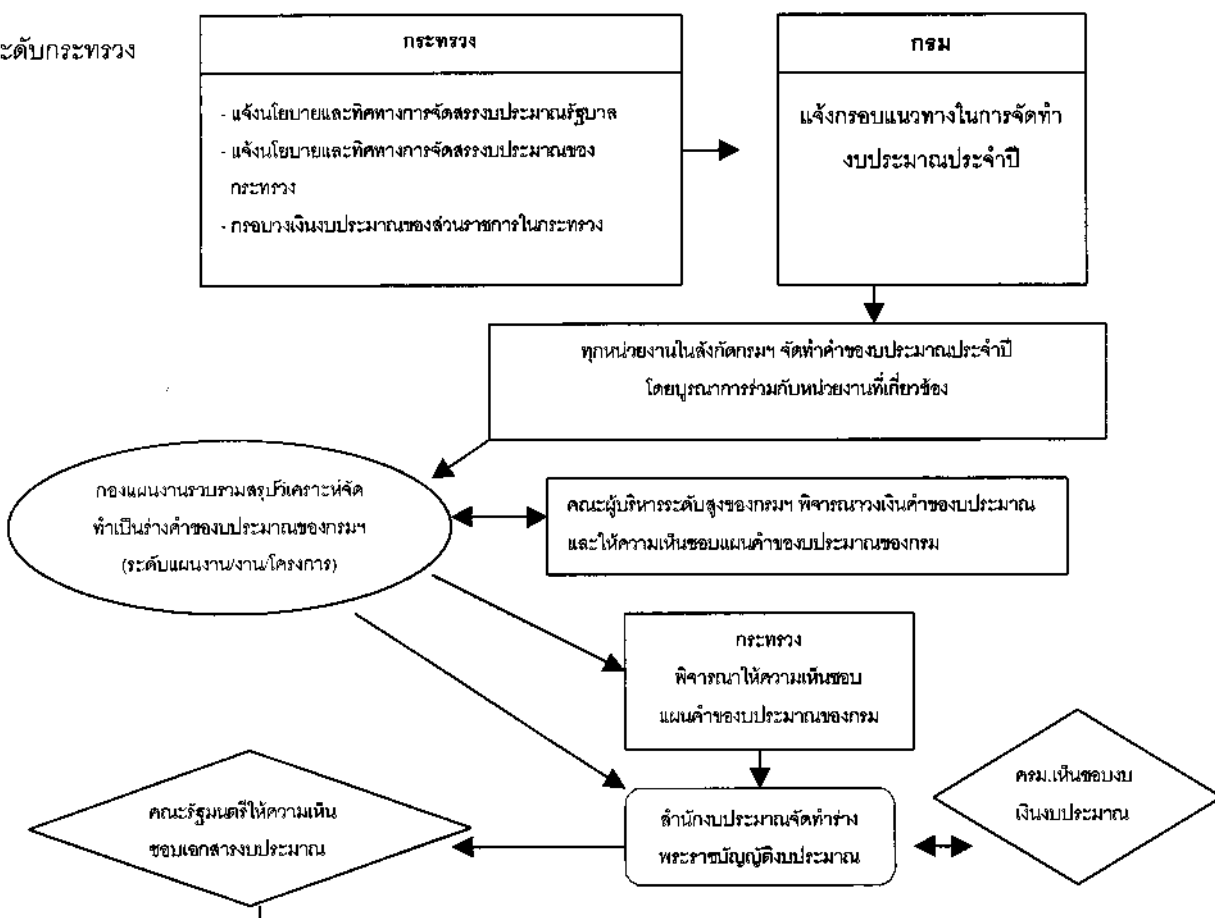
กระทรวงและหน่วยงานนโยบายระดับชาติอื่น ๆ จะทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตามประเมินผลผลิต-ผลสำเร็จ/ผลลัพธ์ของหน่วยปฏิบัติการตามข้อตกลงฯ ที่ได้ทำไว้ เมื่อต้นปีงบประมาณ และประเมินผลสำเร็จของนโยบายและยุทธศาสตร์เฉพาะด้านที่รับผิดชอบ โดยลำดับต่อไป หน่วยปฏิบัติการระดับล่างสุดก็ต้องประเมินผลการผลิต-ส่งมอบบริการตามแผน การผลิต ประเมินผลสำเร็จ/ผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามภารกิจและข้อตกลงฯ ที่ทำไว้กับหน่วย นโยบาย ประเมินประสิทธิภาพและต้นทุนการผลิต และสถานะทางการเงินการคลังของหน่วยงาน พร้อมทั้งจัดทำรายงานการเงิน รายงานผลการดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณของหน่วยงาน เสนอต่อหน่วยงานนโยบาย / กระทรวงเจ้าสังกัด และกรมบัญชีกลาง ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงว่า ด้วยผลผลิต - งบประมาณ

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำงบประมาณ (ตุลาคม-พฤษภาคม)

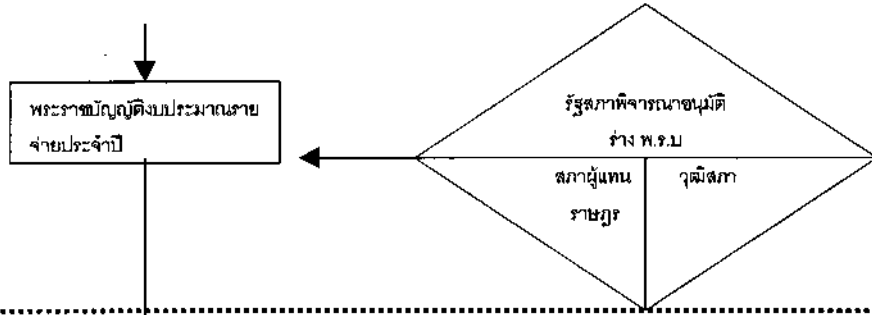
ระดับหน่วยงานกลาง



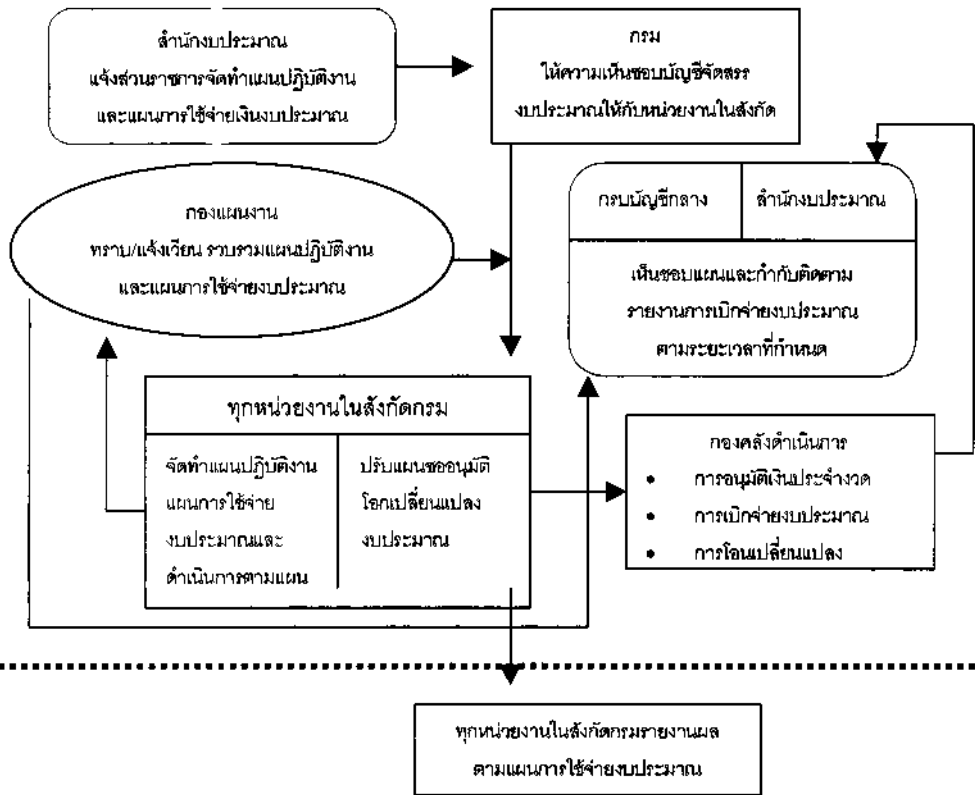
ระดับกระทรวง



ขั้นตอนที่ 2 การอนุมัติงบประมาณ (มิถุนายน-กันยายน)



ขั้นตอนที่ 3 การบริหารงบประมาณ การใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณ (ตุลาคม-กันยายน)



กระบวนการงบประมาณในระดับหน่วยปฏิบัติการ (กลุ่มงาน)

ผู้ศึกษา ในฐานะผู้ปฏิบัติงานงบประมาณของกลุ่มงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานสารบรรณ มีขั้นตอนการทำงานโดยสรุป ดังนี้

1. การจัดทำงบประมาณ โดยจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และจัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณ หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ งบดำเนินงาน ประเภทงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน โดยกลุ่มแผนงาน ฯ แจกกรอบแนวคิดและกรอบวงเงินให้ทราบ ซึ่งมีเป้าหมายการให้บริการตามแผนปฏิบัติงานประจำปี ในผลผลิตที่ 2 การบริหารการให้บริการด้านแรงงาน กิจกรรมหลักที่ 1 ประสานเครือข่ายและดำเนินการจัดบริการ เรื่องที่ 1 ช่วยอำนวยความสะดวกและงานสารบรรณ / กิจกรรมหลักที่ 2 ตรวจ นิเทศ ติดตาม และรายงานผลการปฏิบัติงาน เรื่องที่ 1 การตรวจและนิเทศงาน ของผู้บริหารระดับสูง (ภาคผนวก ง)

2. การบริหารงบประมาณ โดยการจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงิน ประจำปีงบประมาณของ สป. ภายในกรอบงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการอนุมัติจัดสรร ในผลผลิตที่ 2 กิจกรรมหลักที่ 1 เรื่องที่ 1 และกิจกรรมหลักที่ 2 เรื่องที่ 1 ดังกล่าวข้างต้น (ภาคผนวก จ) และมีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด คุ่มค่าตามแผน โดยจัดทำทะเบียนคุมเงินงบประมาณ จัดทำทะเบียนคุมใบเบิก และจัดทำแบบสรุปยอดเงินคงเหลือ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน / แผน ให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ โปร่งใส ตรวจสอบได้

3. การติดตามประเมินผลงบประมาณ โดยติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผน และสรุปรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ ตามแผนงาน /งาน / งบรายจ่าย เป็นรายเดือน และจัดทำรายงานแผน / ผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปี ตามแบบฟอร์ม สป. 301 เป็นรายไตรมาส และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (ภาคผนวก ฉ)

สภาพปัญหาและอุปสรรคที่ประสบในการทำงาน

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณที่เกิดจากการปฏิบัติงานของผู้ศึกษา สามารถสรุปได้ดังนี้

1. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีการปรับปรุงกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ปรับระบบการเงิน และการงบประมาณ มีการจัดทำตัวชี้วัด P.S.O RBM และ

มีการจัดการเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ โดยต้องเข้ากับแผนกลยุทธ์และแผนการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีความสลับซับซ้อน ทั้งแนวคิด และวิธีการปฏิบัติ

2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณส่วนมากขาดความรู้ และประสบการณ์เชิงวิชาการด้านการวิเคราะห์ข้อมูลและแผนงาน เนื่องจากปฏิบัติงานไม่ตรงตำแหน่ง

3. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ยังมีความเข้าใจเรื่องแผนงาน / งบประมาณ คลาดเคลื่อนไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

4. การติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงาน ขาดความชัดเจน เนื่องจากหน่วยงานเกี่ยวกับนโยบายและแผน กับหน่วยงานเกี่ยวกับการเงินการคลัง และหน่วยงานเกี่ยวกับการติดตามผลขาดการประสานงานที่ดี

ข้อคิดเห็น

ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุง และแก้ไขปัญหามาจากการปฏิบัติงาน ได้แก่

1. ควรจัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และเอกสารเกี่ยวกับจัดทำตัวชี้วัดผลงาน ที่มีเนื้อหาเข้าใจง่ายเผยแพร่แก่หน่วยงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบใหม่

2. ควรจัดอบรม สัมมนาการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้แก่เจ้าหน้าที่งบประมาณของกระทรวง และกรม เป็นประจำทุกปี เนื่องจากบุคลากรอาจมีการสับเปลี่ยนโยกย้าย

3. หน่วยงานนโยบายและแผน กับหน่วยงานคลัง และหน่วยงานติดตามประเมินผล ควรมีการประสานงานกันเป็นอย่างดีในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบการเงิน ระบบแผน / งบประมาณ และการติดตามเพื่อรายงานผลการดำเนินงาน รวมทั้งมีการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ดำเนินการ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ในฐานะแกนหลักในการจัดการงบประมาณ ควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานในสังกัดจัดทำระบบงบประมาณแบบใหม่อย่างถูกต้อง

บทที่ 4

สรุป

จากการที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ส่งผลกระทบต่อการบริหารหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนและการดำรงชีวิตของประชาชนคนไทยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน เนื่องจากทรัพยากรและงบประมาณของประเทศมีจำนวนจำกัด หน่วยงานภาครัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนแนวความคิดการบริหารและการปฏิบัติอย่างขนานใหญ่ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อพลิกฟื้นปัญหาให้เป็นโอกาสที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและคุณค่างานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม โดยในระยะสั้นทุกหน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์หลักดังนี้ คือ

1. การทบทวนบทบาท ภารกิจ และการลด ตัดทอน ยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อน และไม่มีความจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการเอง หรือที่เห็นควรให้ภาคเอกชน องค์กรเอกชน หน่วยงานหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ

2. การปรับปรุงรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการทำงานที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดผลงานในด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

3. การลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผลมาจากข้อ 1 และ 2 โดยแสดงถึงจำนวนเงินงบประมาณที่ประหยัดได้ และที่จะลดลงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปในลักษณะองค์รวม ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลงาน (ผลผลิต) และผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม ให้ผู้ทำงานรับผิดชอบต่อผลงาน คือ การทำงานเพื่อประชาชน วัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ วิธีการทำงานมีความรวดเร็วและคล่องตัวเพื่อสนองความต้องการของประชาชน การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามแนวทางดังกล่าวจะครอบคลุมใน 5 ด้าน คือ

1. แผนการปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ
2. แผนการปรับวิธีการบริหารงานใหม่

3.แผนการปฏิรูปวิธีการงบประมาณ

4.แผนการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล

5.แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ซึ่งจะพบว่าแผนการปฏิรูปวิธีการงบประมาณ คือ การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ นั้นเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาระบบราชการไทย และเพื่อให้การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณดำเนินไปอย่างมีคุณภาพและสัมฤทธิ์ผล ก.พ.ร. ได้กำหนดมาตรการเพื่อการรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณเป็น 8 มาตรการ คือ

(1) ปรับปรุงกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินใหม่ โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

(1.1) ให้ยึดตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีรัฐสภาและ/หรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาล เป็นหลัก รวมทั้งให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรทรัพยากรโดยพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

ก.ในภาพรวมให้คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เป็นผู้พิจารณาเป้าหมายและลำดับความสำคัญก่อน-หลัง ในเชิงยุทธศาสตร์ และกำหนดสัดส่วนวงเงินงบประมาณในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข.ในระดับรายสาขา/ระดับกระทรวง โดยการบริหารวงเงินงบประมาณในแต่ละสาขา/กระทรวง ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นผู้ดำเนินการวิเคราะห์ทางเทคนิค (ในกรณีที่มีลักษณะข้ามกระทรวง อาจแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณร่วม โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นประธาน)

(1.2) เสริมสร้างการรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ ของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยให้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการใช้ทรัพยากรหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม สามารถตรวจสอบและประเมินผลได้ในทุกระดับ

(2) ปรับเปลี่ยนระบบการงบประมาณให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ โดยการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีความเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและสามารถแสดงผลสัมฤทธิ์ได้รวมถึงการเสริมสร้างให้เกิดการรับผิดชอบต่อการใช้งานงบประมาณและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานในทุกระดับ

(3) ให้มีการวางยุทธศาสตร์/แผนงานการพัฒนาเขตพื้นที่หรืออนุภูมิภาคในเชิงบูรณาการ และดำเนินการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะแบบอิงพื้นที่ โดยให้มีการวางหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ชัดเจน

(4) เปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการทำความเข้าใจความต้องการเป็นการล่วงหน้า เพื่อสามารถเก็บเงินเหลือจ่ายไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์การหรือฝึกอบรมข้าราชการได้ โดยเริ่มต้นในบางแผนงาน/โครงการหรือกิจกรรม ที่มีความชัดเจนและสามารถวัดผลงานได้อย่างเป็นรูปธรรมก่อน

(5) พิจารณาความเป็นไปได้ในการตรวจสอบและแปลงสินทรัพย์ของส่วนราชการที่มีอยู่ให้เป็นทุน โดยอาจให้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตัดทอนเงินงบประมาณในหมวดเงินเดือนค่าจ้างและเงินรางวัล เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ส่วนราชการครอบครองกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ต่างๆ มากจนเกินความจำเป็น หรือไม่ได้นำสินทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าและก่อให้เกิดความสูญเสียขึ้น

(6) ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินรายเดือนหรือรายไตรมาสของแผนงาน/โครงการต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำงบดุลและรายงานทางการเงินให้เป็นไปอย่างถูกต้องและทันสมัย เพื่อประโยชน์ในการโอนเงินผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อลดระยะเวลาและขั้นตอนการจัดทำรายละเอียดของการทำฎีกาเบิก-จ่าย และการควบคุมทางการเงิน

(7) เร่งปรับปรุงระบบบัญชีส่วนราชการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานสากล โดยให้สามารถคำนวณต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะได้

(8) วางระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการสามารถดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อหารายได้ของตนเองไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์การและเสริมแรงจูงใจให้แก่บุคลากรในรูปของสวัสดิการ ทั้งนี้การดำเนินงานดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนหรือนำทรัพย์สินของทางราชการมาแสวงหาประโยชน์โดยไม่สมควร รวมทั้งต้องไม่ให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อการให้บริการประชาชนตามปกติ

การปรับเปลี่ยนงบประมาณจากระบบเดิมมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงเป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นโดยที่ผลผลิตคือ สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบ (ทั้งเชิงบวกและ/หรือเชิงลบ) ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยมีการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์หลัก

ผลงานหลัก หรือผลลัพธ์ที่ต้องการของรัฐบาลให้เข้ากับแผนกลยุทธ์และแผนดำเนินงานของหน่วยงานจะช่วยทำให้เกิดบูรณาการ สามารถถ่ายทอดนโยบายสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง การจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับลำดับความสำคัญ และเจตนารมณ์เกิดพันธะเงื่อนไขผูกพันและความพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบและถูกตรวจสอบผลงาน

ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีขั้นตอนซับซ้อน ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมการรองรับปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในเรื่องผลการดำเนินงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ กฎเกณฑ์ ระดับมาตรฐาน ระบบบัญชี ฯลฯ ไว้ในศูนย์แห่งเดียวที่จะสามารถบริการข้อมูลสถิติและอื่น ๆ ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องกับงานงบประมาณที่ต้องการทราบ และเผยแพร่ให้เป็นระบบและทั่วถึง

2. ควรมีการจัดอบรมสัมมนาเรื่องการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไม่ว่าจะเป็นการจัดโดยสำนักงานงบประมาณ หรือหน่วยงานจัดขึ้นเอง รวมทั้งการจัดตั้งคณะทำงานควรมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ด้านนโยบายและแผน และหน่วยงานคลังเข้าไปมีส่วนร่วมควบคู่กันไป เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3. หน่วยงานด้านนโยบายและแผน กับหน่วยงานคลังควรจะต้องมีการประสานงานกันเป็นอย่างดีในเรื่อง การดำเนินงานปรับปรุงความพร้อมทางด้านระบบการจัดการทางการเงิน ตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles เรื่องการวางแผนงบประมาณการคำนวณต้นทุนผลผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินงาน ฯลฯ และการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน หรือหน่วยปฏิบัติ ที่ยังขาดประสบการณ์และความรู้เรื่องดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้การจัดทำงบประมาณขาดทิศทาง ขาดประสิทธิภาพ

4. สำนักงานงบประมาณในฐานะแกนหลักในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานจัดทำระบบงบประมาณแบบใหม่ นอกจากนี้ควรจัดอบรมสัมมนาการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้แก่เจ้าหน้าที่

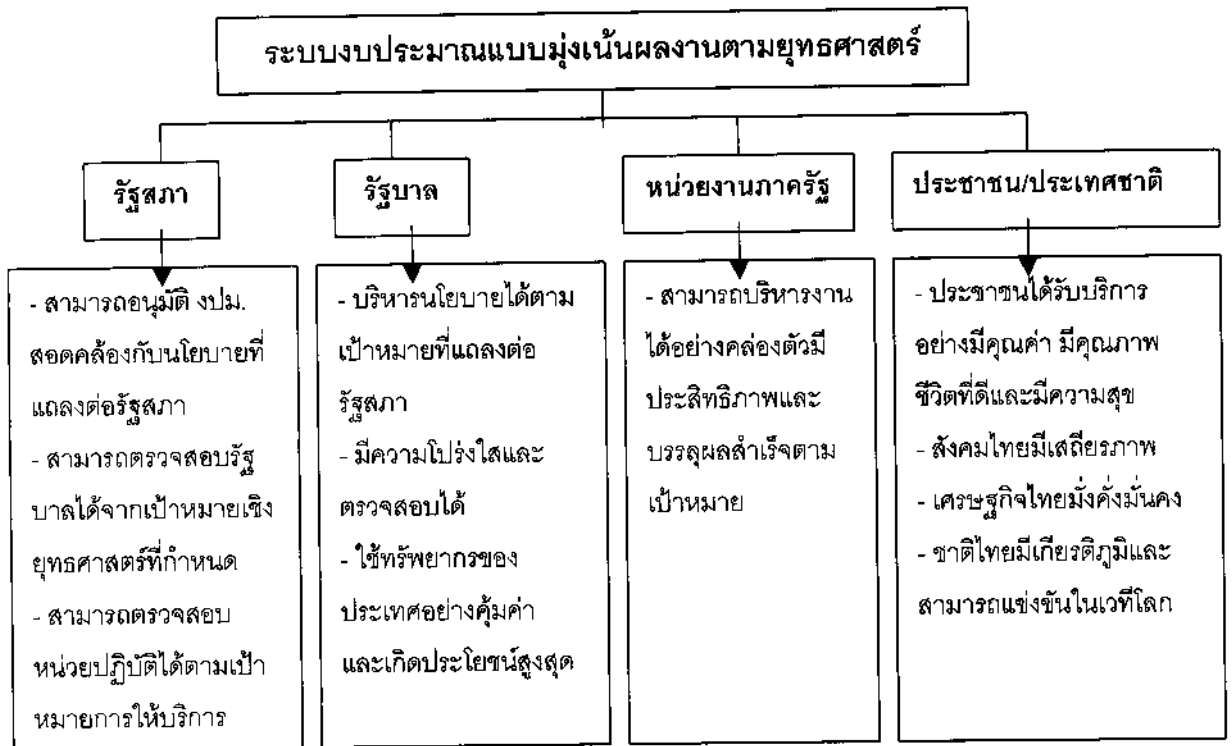
งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ทุกแห่งอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจัดทำเอกสารคู่มือการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่มีเนื้อหาสั้นกระชับและเข้าใจง่าย เผยแพร่แก่หน่วยงานเพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้บุคลากรของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานเข้าใจพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบใหม่

5.ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรรีความสำคัญกับการทำงานในรูปคณะทำงานเพื่อให้การจัดทำงบประมาณระบบมุ่งเน้นผลงานสำเร็จลุล่วง และควรเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่งบประมาณในระดับกระทรวงมากขึ้น

6.ผู้บริหารควรจะทำข้อตกลงภายในกับผู้บริหารหน่วยงานย่อยว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากร ภาระงาน (เป้าหมายหรือปริมาณกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการ) และกระจายอำนาจการบริหารจัดการลงสู่หน่วยงานย่อย พร้อมทั้งพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรและสภาพคล่องตรวจสอบติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานย่อยปรับปรุงวิธีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และรายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยงานนโยบายตามข้อตกลงฯ ตลอดจนต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบภายในที่เชื่อถือได้

ความสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์คงจะประจักษ์เร็ววันนี้ กล่าวได้ว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีคุณเอนกอนันต์คือ ทำให้รัฐสภาสามารถอนุมัติงบประมาณสอดคล้องกับนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาสามารถตรวจสอบรัฐบาลและหน่วยปฏิบัติ ทำให้รัฐบาลบริหารนโยบายได้ตามเป้าหมายที่แถลงต่อรัฐสภา ฯลฯ ทำให้ส่วนราชการสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว โปร่งใส มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับบริการอย่างมีคุณค่าและประเทศชาติบรรลุผลลัพท์อันปลาย คือ "คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพเศรษฐกิจไทย มั่งคั่งมั่นคง ประเทศไทยมีเกียรติภูมิได้รับความเชื่อถือและมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก"

คุณประโยชน์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



บรรณานุกรม

- จรัส สุวรรณมาลา. ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ :
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ : ธนัชการพิมพ์, 2546
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ชุดการเรียนรู้
หลักสูตรการบริหารงาน : กระบวนทัศน์ใหม่ในการทำงานเพื่อประชาชน
 สำนักงาน ก.พ., 2544
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. ความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการระบบ
งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ชาติ (Strategic Performance based
Budgeting : SPBB) และกรณีตัวอย่างกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข.
 กรุงเทพฯ : ธนัชการพิมพ์, 2546
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กับการจัดทำ
งบประมาณระบบใหม่. กรุงเทพฯ : บริษัทธีระฟิล์ม แอน ไซเท็กซ์, 2544
- ดวงตา ดันโช. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์. เอกสารประกอบการ
 สัมมนาเชิงประสบการณ์ของสถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545
- นรชัย ศรีพิมล. การจัดทำงบประมาณระบบใหม่ (แบบมุ่งเน้นผลงาน). เอกสารประกอบการ
 สัมมนาประสบการณ์ของสถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2544
- สมนึก พิมลเสถียร. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์.
 เอกสารอัดสำเนา, 2546
- สำนักงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรี. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546,
 2546