

BPA5201 การจัดการงานคลังและงบประมาณ

บทที่ 8

กระบวนการงบประมาณ

อาจารย์ ดร.บุญวัฒน์ สว่างวงศ์

Part II ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ

ความหมายของงบประมาณ

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล
2. งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องการเมือง
3. งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงาน

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล

1.1 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการบริหารของประเทศ

กล่าวคือ การพิจารณาร่างงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารประเทศ ทั้งในด้านการวางแผน และการควบคุมการบริหาร ซึ่งความหมายในแง่นี้เป็นความหมายทางการบริหาร มีผู้ให้ความหมายไว้ เช่น

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล

Thomas D. Lynch กล่าวถึงความหมายของ งบประมาณในแนวทางการบริหาร ว่า “งบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการต่างๆ (program) ที่กำหนดขึ้น มีการประมาณทรัพยากร ที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบ การกระทำในอดีตและความต้องการที่จะทำ ในอนาคต”

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล

Bernstein and O'Hara (1979) กล่าวว่า “งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจาก เป็นเครื่องมือที่ทำให้แผนและนโยบายเปลี่ยนมาเป็นการกระทำหรือกิจกรรมและงบประมาณยังเป็นเทคนิคของนโยบายรัฐบาล โดยได้เปรียบเทียบงบประมาณว่า “เปรียบเสมือนเชื้อเพลิงที่แจกจ่ายไปยังส่วนต่างๆ”

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล

1.2 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังของประเทศ

กล่าวคือ งบประมาณจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคลังที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งความหมายนี้เป็นความหมายที่แคบกว่าความหมายแรก มีผู้ให้ความหมายไว้ เช่น

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล

Frank p. Sherwood (1964) กล่าวว่า “งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน” Sherwood ยังได้เสนอต่อไปว่า “การดำเนินการให้บรรลุผลตามแผนเบ็ดเสร็จย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมการอนุมัติ และการบริหาร”

2. งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องทางการเมือง

เป็นการพิจารณางบประมาณในแง่ที่เป็นเรื่องทางการเมือง ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของงบประมาณในแง่นี้ เช่น

Jesse Burkhead กล่าวถึงงบประมาณว่า “งบประมาณเป็นมากกว่าแผนสำหรับการบริหารภาครัฐ งบประมาณจะสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจและทางการเมืองภายในประเทศ” อีกทั้ง “งบประมาณ คือ แนวทางพิจารณาและช่วงเวลาของงบประมาณซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบความรับผิดชอบที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมือง”

3. งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความ ต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงาน

Aaron Wildavsky ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับ
งบประมาณว่า “งบประมาณเป็นเอกสาร ประกอบด้วย
ถ้อยคำ และสถิติตัวเลข ซึ่งแสดงถึงการใช้จ่ายสำหรับ
แต่ละรายการ และเป้าประสงค์ต่าง ๆ ข้อความจะ
พรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์
ค่าใช้จ่ายสอย ฯลฯ) หรือเป้าประสงค์ (เช่น การเศรษฐกิจ
การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ)”

3. งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดง ความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงาน

Otto Eckstein (1964)

“คำกล่าวในรายละเอียดที่รัฐบาลคาดหวังว่าจะใช้จ่าย
อะไรบ้างและสามารถหารายได้จากอะไรในระยะเวลา
1 ปี”

ปีงบประมาณ

โดยทั่วไประยะเวลาของงบประมาณ ก็มักจะกำหนด 1 ปี ซึ่งเรียกว่า ปีงบประมาณ (fiscal year) นอกจากนี้ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของปีงบประมาณก็ไม่จำเป็นต้องตรงกับปีปฏิทิน แต่ข้อที่สำคัญก็คือ ระยะเวลาของงบประมาณแต่ละครั้งต้องเท่ากันทุกครั้ง เช่น ระยะเวลา 1 ปี ก็ต้องกำหนด 1 ปี ทุกครั้ง เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ปีงบประมาณมีระยะเวลา 1 ปีนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน ของปีถัดไป เช่น ปีงบประมาณ 2566 นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2565 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2566 เป็นต้น

กระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) หมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผน ความต้องการในเรื่องบุคลากร วัสดุ และเงินที่ใช้ ในการดำเนินงาน โดยกำหนดเป็นงบประมาณประจำปี เสนอต่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติและ**ตราเป็นพระราชบัญญัติ** ประกาศเป็นกฎหมายเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารและ ควบคุมงบประมาณประจำปี

กระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ (Budget Process)
ประกอบด้วยขั้นตอนหลักที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)
2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)
4. การควบคุมงบประมาณ (Budget Control)

1. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)

Budget Preparation

เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาลมีหน้าที่ในการเสนองบประมาณประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติในทางปฏิบัติผู้มีบทบาทโดยตรงในการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณและสำนักงานงบประมาณ โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเสนอต่อรัฐสภา

Budget Preparation

การจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญ ดังนี้

- การแจ้งให้หน่วยงานจัดทำงบประมาณประจำปี
- การกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี
- การจัดทำงบประมาณรายรับและค่าของงบประมาณรายจ่าย

ของหน่วยงาน

- การพิจารณาค่าของงบประมาณและการประเมินรายได้

ของสำนักงบประมาณ

- การเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา

2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

Budget Adoption

เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมกับรายละเอียดของงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งการพิจารณา เป็น **3 วาระ** คือ

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอหรือไม่ โดยไม่มีการพิจารณาในรายละเอียดหรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายที่รัฐบาลเสนอ

Budget Adoption

วาระที่ 2 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว ก็จะมีการตั้ง **คณะกรรมการ** ขึ้นมา พิจารณารายละเอียดของงบประมาณต่อไป คณะกรรมการ ที่ตั้งขึ้นนั้น โดยปกติจะประกอบด้วยบุคคลที่รัฐบาลและสภาเสนอ ตามจำนวนสัดส่วนที่นั่งในสภาของพรรคการเมืองแต่ละพรรค

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

(กมธ.1 วิ.2)

Budget Adoption

ในวาระที่สองนี้คณะกรรมการอาจจะพิจารณาเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของงบประมาณได้ แต่จะต้องอยู่ในวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมที่รัฐบาลเสนอ ซึ่งต้องใช้เสียงข้างมากของกรรมการ ทั้งนี้ ต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย จะหวังเห็นยวการพิจารณาไม่ได้

Budget Adoption

วาระที่ 3 เมื่อสภาผู้แทนฯ ได้ประชุมพิจารณา การเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามที่กรรมาธิการงบประมาณ เสนอหรือสงวนสิทธิการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรียงตามมาตราในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว ก็จะพิจารณาในวาระที่สามโดยจะพิจารณาความเหมาะสม ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง

Budget Adoption

สำหรับการพิจารณาของวุฒิสภา

กรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วย ก็จะเป็น
ประกาศใช้เป็นกฎหมาย และรัฐบาลก็จะบริหาร
ราชการแผ่นดินโดยใช้จ่ายตามที่กำหนด
ไว้ในงบประมาณ

Budget Adoption

แต่ในกรณีวุฒิสภา **ไม่ให้ความเห็นชอบ**
ร่างพระราชบัญญัติก็จะถูกส่งกลับไปให้สภาผู้แทนฯ
พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาผู้แทนราษฎร มีคะแนนเสียง
ยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของ
สภานั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นก็จะ
ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้ แต่ถ้าสภา
ผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ ก็จะทำให้รัฐบาล
ต้องยุบสภาหรือลาออก

3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

Budget Execution

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว จะเป็นขั้นตอนของการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่าย ถือเป็นขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ซึ่งแบ่งออกเป็นขั้นตอนการทำงานของ 2 หน่วยงาน คือ

Budget Execution

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ใช้งบประมาณ จะทำการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เพื่อไปทำงานจากแผนงานและโครงการต่างๆ ที่ได้ขอตั้งงบประมาณไว้ โดยผ่านการจัดทำแผนการใช้จ่ายขอเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณและใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือโครงการแล้ว ส่วนราชการหรือหน่วยงานจะต้องจัดทำบัญชีรับจ่ายเงินงบประมาณ โดยส่งหลักฐานการใช้จ่ายเพื่อให้ **สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน** ทำการตรวจสอบและรายงานผลการปฏิบัติงานให้ **สำนักงบประมาณ** ทราบ

Budget Execution

สำนักงบประมาณ จะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้
จ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี และการใช้เงินให้เป็นไปตาม
กฎหมายและระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการใช้เงินงบประมาณ
แผ่นดิน การวิเคราะห์และการอนุมัติคำขอของงบประมาณประจำ
งวดของหน่วยงานต่างๆ โดยพิจารณาให้เป็นไปตามแผนงานหรือ
โครงการที่ได้เสนอไว้

Budget Execution

ในกรณีที่หน่วยงาน ขอเปลี่ยนแปลงรายการ จากงบประมาณที่ตั้งไว้ สำนักงบประมาณก็จะพิจารณา ความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าว โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพการใช้จ่ายตามนโยบายรัฐบาล และกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ

4. การควบคุมงบประมาณ (Budget Control)

Budget Control

หลังจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับอนุมัติงบประมาณและลงมือปฏิบัติงานแล้ว ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ จะแบ่งการควบคุมงบประมาณออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

Budget Control

การควบคุมของส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณ
เมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติงบประมาณจากสำนักงบประมาณ
แล้ว จะทำการใช้จ่ายเงินดำเนินการต่างๆ ตามรายละเอียด
ของงบประมาณที่ได้ตั้งไว้ โดยควบคุมดูแลการใช้จ่าย
งบประมาณให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด หลังจากนั้นก็ต้องรายงาน
การจัดซื้อจัดจ้างให้**สำนักงบประมาณ**ทราบ ขณะเดียวกัน
ต้องส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินให้แก่**สำนักงานคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน**เพื่อตรวจสอบต่อไป

Budget Control

การควบคุมของสำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ได้ใช้จ่ายไป โดยสำนักงานงบประมาณจะติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานหรือ โครงการที่หน่วยงานต่างๆ ได้ทำและใช้จ่ายเงินงบประมาณ กล่าวคือ จะพิจารณาว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานหรือโครงการที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ การทำงานมีปัญหาอุปสรรคและได้รับผลตอบแทนอย่างไร เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาตั้งงบประมาณในปีต่อไปหรือปรับปรุงวิธีการจัดสรร หรือการควบคุมการใช้งบประมาณต่อไป