

### โครงสร้างและกระบวนการงบประมาณ

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารแห่งชาติด้านการเงิน เป็นกรณีศึกษา เน้นเรื่องการงบประมาณ รายรับ/รายจ่าย และข้อมูลตัวบ่งชี้เศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้ข้อมูลจาก 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ โครงสร้างและวิธีการงบประมาณของไทย รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ รายรับ/รายจ่าย และข้อมูลด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง และระบบงานที่มีการพัฒนาใช้ในหน่วยงานเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาในครั้งนี้ จากคู่มือปฏิบัติการ ระเบียบและวิธีการงบประมาณ เอกสาร และสิ่งพิมพ์ที่สามารถค้นคว้าได้ ตลอดจนสอบถามและสัมภาษณ์บุคลากร ผู้เกี่ยวข้องจากทั้ง 3 หน่วยงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### งบประมาณของประเทศ

##### 1. ความหมายของงบประมาณ

กล่าวโดยทั่วไป งบประมาณ คือแผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปของตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้รวมถึงการกะประมาณกิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่ายต่างๆ ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแผน อาจกล่าวได้ว่า ว่างบประมาณ คือ แผนการใช้เงิน โดยการจัดสรรการเงินที่มีอยู่จำกัดไปในทางที่เป็นประโยชน์มากที่สุด ดังนั้น งบประมาณ หรือ แผนการเงินเป็นเครื่องมือสำคัญในการเลือกใช้จ่าย โดยการพิจารณาถึงความต้องการตลอดจนความจำเป็นก่อนหลังตามลำดับ โดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับสูงสุด [เอนก, 2530]

##### 2. ระบบงบประมาณของไทย

ระบบงบประมาณของไทยใช้ในปัจจุบัน เป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming System : PPBS) โดยมีลักษณะที่จะเชื่อมโยงงบประมาณประจำปีเข้าด้วยกันกับวัตถุประสงค์ของภาครัฐบาล ตามที่กำหนดไว้ในแผนระยะยาว หรือ แผนระยะปานกลางของประเทศ

ระบบงบประมาณแบบแผนงานของที่ดำเนินการในปัจจุบัน มีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

## 2.1 โครงสร้างแผนงาน (Program Structure)

โครงสร้างแผนงาน เป็นกิจกรรมของระบบที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงถึงภาพรวมของภารกิจที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ จึงต้องมีการแยกกิจกรรมออกเป็นกลุ่มต่างกันตามวัตถุประสงค์ในแต่ละด้าน โดยกำหนดเป็นโครงสร้างแผนงานขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของแผนงานที่วางไว้

ลักษณะของโครงสร้างแผนงาน ประกอบด้วย 5 ระดับดังต่อไปนี้

- (1) ด้าน (Sector)
- (2) สาขา (Sub-sector)
- (3) แผนงาน (Program)
- (4) แผนงานรอง (Sub-program)
- (5) งาน/โครงการ (Workplan/Project)

2.1.1 ด้าน (Sector) เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศโดยจัดแบ่งการพัฒนาออกเป็นด้านต่างๆ ปัจจุบันกำหนดไว้ทั้งสิ้น 12 ด้าน คือ

- ด้านการเกษตร
- ด้านอุตสาหกรรม
- ด้านคมนาคมขนส่งและสื่อสาร
- ด้านพาณิชย์และท่องเที่ยว
- ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม
- ด้านการศึกษา
- ด้านสาธารณสุข
- ด้านบริการสังคม
- ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ
- ด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐ
- ด้านการชำระหนี้

2.1.2 สาขา (Sub-sector) เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนาด้านต่างๆ ในแต่ละด้านประกอบด้วย การพัฒนาหลายสาขา

2.1.3 แผนงาน (Program) เป็นแผนงานหลักของหน่วยงานหนึ่ง อาจเป็นหน่วยงานระดับใดก็ได้ เช่นหน่วยระดับกรม กระทรวง ทบวง โดยแผนงาน

ต้องมีวัตถุประสงค์เชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาในด้านต่างๆ สำหรับผู้รับผิดชอบในแผนงานหนึ่งอาจประกอบด้วยหลายหน่วยงานก็ได้

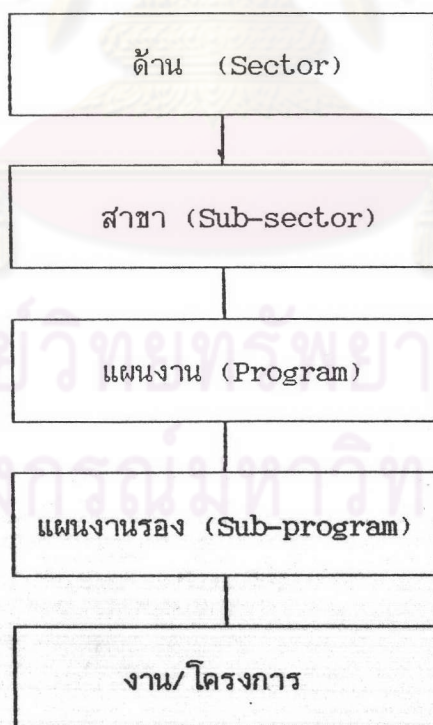
2.1.4 แผนงานรอง (Sub-program) เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับแผนงานหลัก แผนงานหนึ่งอาจประกอบด้วยแผนงานรองตั้งแต่ 2 แผนงานรองขึ้นไป

2.1.5 งาน/โครงการ (Workplan/Project)  
งาน เป็นกลุ่มกิจกรรมที่การดำเนินงานกระทำต่อเนื่องกัน ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด

โครงการ เป็นกลุ่มกิจกรรมที่การดำเนินงาน ต้องมีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดของการดำเนินงานอย่างแน่นอน

วัตถุประสงค์ของงาน/โครงการ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดต้องสอดคล้องกับแผนงานนั้น

โครงสร้างแผนงานที่กล่าวมาข้างต้นสอดคล้องกันด้วยวัตถุประสงค์ในพัฒนาสามารถแสดงระดับโครงสร้างแผนงานดังรูป 3.1



รูปที่ 3.1 แสดงระดับโครงสร้างแผนงาน



### 3. การจัดทำงบประมาณแผ่นดินของไทย

#### 3.1 หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของไทย

เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินนั้นมีความสำคัญและมีผลต่อนโยบายของการบริหารประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลัง ตลอดจนรักษาความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมกันกำหนดแผนการเงินและการคลังประจำปี ให้สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารประเทศที่จะดำเนินไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.1.1 สำนักงานประมาณ ถือเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องของงบประมาณโดยตรง ซึ่งจะต้องดำเนินการในเรื่องการจัดทำ การวิเคราะห์ และควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ให้สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารประเทศของรัฐบาล

3.1.2 กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณจะมีความสัมพันธ์กับกระทรวงการคลังเป็นอย่างมาก เพราะต่างก็จะต้องทำงานประสานงานและเกื้อกูล โดยที่กระทรวงการคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหารายได้ อันเป็นแหล่งที่มาของเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ ส่วนสำนักงานประมาณมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานราชการต่างๆ จึงจำเป็นต้องปรึกษากัน เพราะการกำหนดประมาณการรายรับซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังย่อมมีผลกระทบต่อข้อกำหนดวงเงินงบประมาณ

3.1.3 ธนาคารแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน เพื่อรักษาและป้องกันมิให้เกิดสภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืด ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีหน้าที่เป็นผู้ดูแลปริมาณเงินให้หมุนเวียนอยู่ ไม่ให้มีปริมาณมากหรือน้อยเกินไป อันจะนำไปสู่สภาวะการล้มละลายของเงินเฟ้อเงินฝืดได้ งบประมาณรายรับที่มีปริมาณมากจะทำให้ปริมาณเงินในเศรษฐกิจลดลง ดังนั้นในการจัดทำงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดงบประมาณรายรับ งบประมาณรายจ่าย หรือจำนวนเงินขาดดุล สำนักงานประมาณจึงจำเป็นต้องประสานงานกับธนาคารแห่งประเทศไทย

3.1.4 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับสำนักงานประมาณเพื่อบรรจุโครงการต่างๆ ไว้ในแผนพัฒนา และเพื่อช่วยผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ

3.1.5 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีหน้าที่เสนอแนะรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งได้แก่นโยบายภายใน และนโยบายต่างประเทศ นโยบายด้านการป้องกันประเทศ นโยบายด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และจิตวิทยาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ซึ่งกำหนดโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้เสนอ

แผนปฏิบัติการต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อเห็นชอบแล้วจึงถือเป็นแนวนโยบายของรัฐเพื่อใช้สำหรับ  
จัดสรรงบประมาณต่อไป

### 3.2 วงจรงบประมาณ

#### 3.2.1 การกำหนดนโยบายงบประมาณ

เมื่อหน่วยงานที่กล่าวมาในข้างต้นได้ร่วมกันพิจารณากำหนดแผน  
การเงินและการคลังประจำปีงบประมาณ โดยมีหลักการในการพิจารณาต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.2.1.1 กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย การกำหนดต้อง  
ให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจ กล่าวคือการกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณ  
จะต้องคำนวณหาให้เหมาะสม โดยการนำงบประมาณรายจ่ายในปีที่แล้วมาเป็นหลักในการ  
พิจารณา และต้องคาดการณ์สภาวะเศรษฐกิจล่วงหน้าด้วยว่าเป็นอย่างไร อัตราการเพิ่ม  
ควรเป็นเท่าใด โดยอัตราการเพิ่มนี้จะไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ

#### 3.2.1.2 ประมาณการรายรับ (Estimate Revenue)

การที่จะกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีจำนวน  
เท่าใดนั้น ต้องพิจารณาประกอบกับประมาณการด้านรายรับว่ามีปริมาณเท่าใด จากแหล่ง  
ที่มาใดเป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งการประมาณการรายรับถ้าพิจารณาจากแหล่งที่มาของรายรับ  
รายรับ (Receipt) ประกอบด้วยรายได้ (Revenue) เงินกู้ (Borrowing หรือ Loan)  
และถ้ามีการนำเงินคงคลัง (Treasury Balance) มาใช้ รายรับประกอบด้วย รายได้  
เงินกู้ และเงินคงคลัง

(1) รายได้ สามารถจำแนกได้เป็น 4 งบ คือ

ก. ภาษีอากร (Taxes and Duties) แยกเป็น  
ประเภทต่างๆ ดังนี้

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- ภาษีเงินบริษัทยุติและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล
- ภาษีการค้า
- อากรแสตมป์
- ภาษีผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ
- อากรขาเข้า
- อากรขาออก
- ภาษีลักษณะการอนุญาต
- ภาษีจากรถยนต์
- ภาษีลักษณะการผูกขาด

ข. งบการขายสิ่งของและบริการ (Sales of Goods and Services) แยกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

- ค่าขายทรัพย์สินสิ่งของ
- ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ
- ค่าจำหน่ายและบริการสาธารณูปโภค
- ค่าขายหนังสือราชการ
- ค่าขายสิ่งของอื่น
- ค่าบริการ
- ค่าเช่า

ค. งบรัฐพาณิชย์ (State Enterprises) แยกออกเป็นประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

- กำไรจากองค์การรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- เงินส่วนแบ่งและเงินปันผล

ง. รายได้อื่น (Other) แยกออกเป็นประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ค่าปรับ
- เงินส่งคืนและชดใช้
- รายได้เบ็ดเสร็จ

จ. รายได้จากการปรับปรุงภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เป็นรายได้ที่รัฐคาดว่าจะได้รับจากการปรับปรุงภาษีอากร และค่าธรรมเนียมบางอย่างในแต่ละปีงบประมาณ หากไม่มีการปรับปรุงรายได้ชนิดนี้จะไม่

(2) เงินกู้

เป็นเงินที่ประมาณการว่า จะทำการกู้เงินมาใช้จ่ายตามงบประมาณ เมื่อพิจารณาจากแหล่งที่มาของแหล่งเงินกู้สามารถจำแนกได้ดังนี้

- กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย
- กู้จากธนาคารออมสิน
- กู้จากธนาคารพาณิชย์ และเอกชนอื่นๆ

เงินกู้ สามารถจำแนกตามแหล่งที่มาของเงินกู้ได้เป็นเงินกู้ภายในประเทศ (Domestic loan) และ เงินกู้ต่างประเทศ (Foreign Loan) แต่เงินกู้ที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรายรับคือเงินกู้จากภายในประเทศเท่านั้น ส่วนเงินกู้ต่างประเทศ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (Foreign Aid) จะถูกจัดจำแนกออกเป็น

เงินนอกงบประมาณ และไม่ถูกนำมาไว้ในประมาณการรายรับ

### (3) เงินคงคลัง (Treasury Balance)

เป็นวงเงินที่คาดว่าจะนำมาเงินคงคลังมาใช้จ่าย เนื่องจากจากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินมากกว่ารายได้ที่ประมาณการว่าจะเก็บได้ ซึ่งเงินคงคลังที่คาดว่าจะนำมาใช้จ่ายชดเชยรายได้ที่ยังคงขาดอยู่นี้ ต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสถานะการคลังและการเงินของประเทศ

#### 3.2.2 การจัดสรรงบประมาณ

เมื่อมีการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สอดคล้องกับประมาณการรายรับ และมีหลักการนโยบายที่จะจัดสรรงบประมาณประจำปีได้แล้ว จะต้องพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณเพื่อการดำเนินงานด้านต่างๆ ตามแนวนโยบายที่วาง ซึ่งมีด้วยกัน 12 ด้านดังที่กล่าวมาในข้างต้น

#### 3.2.3 ส่วนราชการจัดทำรายละเอียด

ในขณะที่กำลังพิจารณากำหนดนโยบายงบประมาณดังกล่าวมา ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี พร้อมทั้งจัดทำประมาณการงบประมาณที่จะใช้จ่ายในแผนปฏิบัติงาน เพื่อนำเสนอต่อสำนักงานงบประมาณ ซึ่งแผนปฏิบัติงานจะประกอบด้วย สารสำคัญดังนี้

- แผนงานที่จะดำเนินการ
- วัตถุประสงค์และเป้าหมาย
- ปริมาณงานที่จะทำในปีนั้น
- ประมาณการค่าใช้จ่ายตามแผนงาน งาน และหมวด

รายจ่ายต่างๆ

#### 3.2.4 กำหนดงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

เมื่อได้ข้อมูลดังที่กล่าวมาข้างต้น สำนักงานงบประมาณจะทำการประมาณการรายจ่ายประจำปีโดยสังเขป หรือจัดทำประมาณการงบประมาณเบื้องต้น พร้อมทั้งเสนอแผนการเงิน และการงบประมาณตามนโยบายที่กำหนดไว้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับความเห็นชอบ ในการกำหนดวงเงินเบื้องต้น เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วสำนักงานงบประมาณจะวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ตามลำดับความสำคัญที่จำเป็นในวงเงินที่มี โดยต้องสอดคล้องกับแผนและนโยบายที่กำหนด และรัฐบายนยึดถือเป็นหลักในการบริหารประเทศ แล้วจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

### 3.2.5 เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมา อาจมีการเปลี่ยนแปลงบางประการตามนโยบายของรัฐบาล ที่จะเน้นหนักการดำเนินการด้านใด หรืองานโครงการหนึ่งโครงการใดก่อนหลัง จึงอาจมีการปรับจากที่สำนักงบประมาณเสนอ เมื่อได้ข้อยุติหรือเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่เสนอแล้ว ก็จะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาในการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐเสนอมา โดยปกติจะดำเนินการพิจารณาเป็น 3 วาระคือ

วาระที่ 1 สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ วาระนี้จะพิจารณาถึงนโยบายการเงินการคลังโดยทั่วๆ ไป โดยรัฐบาลชี้แจงเชิงเหตุผลถึงประโยชน์ที่จะได้ต่อส่วนรวม ตลอดจนรายรับอันเป็นแหล่งที่มาของเงิน เพื่อใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่าย อาจมีการท้วงติงเสนอแนะซักถาม ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการตามที่รัฐบาลเสนอก็จะนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่วาระที่ 2

วาระที่ 2 สภาพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายเรียงตามมาตรา หรือ กระทรวง ซึ่งในทางปฏิบัติสภาจะแต่งตั้งกรรมาธิการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นกรรมาธิการมีอำนาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ได้ แต่ต้องอยู่ภายในวงเงินที่รัฐบาลเสนอผ่านระยะแรกมา

วาระที่ 3 สภาผู้แทนราษฎรพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว หากเห็นชอบก็ลงมติเห็นชอบ เพื่อดำเนินการในการออกแบบเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

### 3.2.6 การอนุมัติเงินงวด (Allotment)

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณจะเสนอขออนุมัติเงินประจำงวดต่อสำนักงบประมาณ เพื่อพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดให้ตามความจำเป็นที่จะต้องใช้ในแต่ละงวด ปัจจุบันได้กำหนดการอนุมัติเงินงวดออกเป็น 3 งวด งวดละ 4 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่ตุลาคมเป็นต้นไป

เมื่อได้รับอนุมัติเงินงวด หน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจจึงจะกำหนดผู้กักเงินงบประมาณได้ กล่าวคือ สามารถทำสัญญาจ้างทำของ ซื้อทรัพย์สิน บรรจุข้าราชการ และใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่าย เมื่อถึงเวลาชำระ



หน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจส่วนกลางจะยื่นฎีกาเบิกต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำหรับส่วนภูมิภาคจะยื่นฎีกาต่อ คลังจังหวัด คลังอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมบัญชีกลางในส่วนภูมิภาค แล้วแต่กรณี

### 3.2.7 การเบิกจ่ายเงิน (Expenditure)

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องยื่นฎีกาต่อกรมบัญชีกลาง ซึ่งจะทำการตรวจสอบและอนุมัติฎีกา การที่จะอนุมัติฎีกาได้นั้น หน่วยงานที่ขอเบิกจะต้องได้รับเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ และมีที่เส้นผูกพันที่จะต้องชำระ และถึงกำหนดชำระ มีรายการถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### 3.2.8 การกั้นเงินงบประมาณไว้เบิกเหลือมปี (Encumbrance)

เมื่อส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจเจ้าของงบประมาณได้กัณฑ์ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ โดยการสั่งซื้อ หรือจ้างทำ ถ้าเห็นว่าจะเบิกเงินไปชำระหนี้ได้ไม่ทันภายในกำหนดสิ้นปีงบประมาณ จะต้องขอกั้นเงินนั้นไว้เบิกเหลือมปีได้อีก 6 เดือนนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ หรือภายในระยะเวลาที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง

ในกรณีที่ไม่ได้กัณฑ์ผูกพันแต่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินต่อไป ให้กระทรวงเจ้าสังกัดทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ให้ขอเงินไว้เบิกเหลือมปีได้

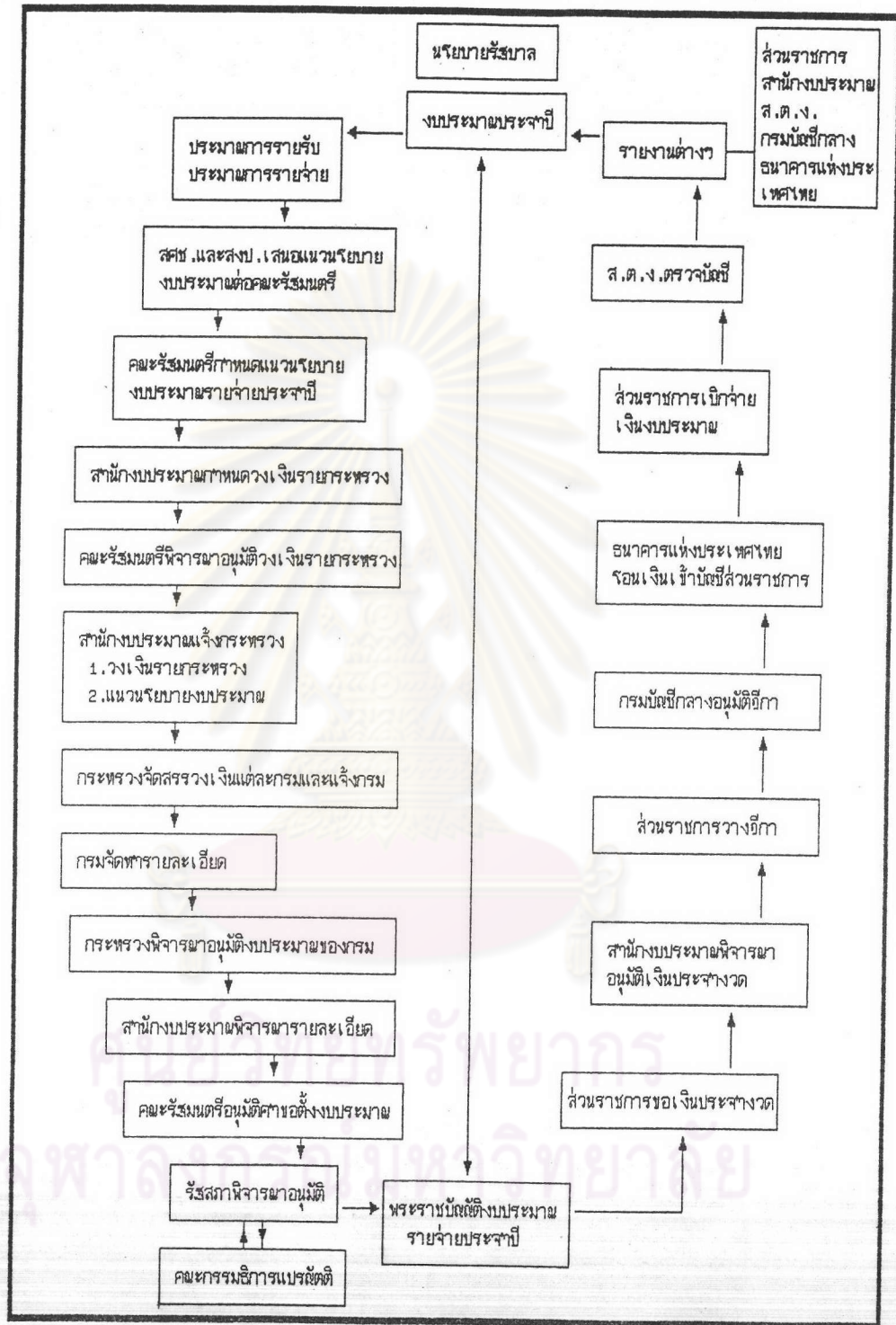
### 3.2.8 การตรวจสอบค่าใช้จ่าย

เมื่อหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจได้เบิกเงินไปจากกรมบัญชีกลางแล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทำการตรวจสอบใช้จ่ายว่าเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้หรือไม่

### 3.2.10 การประเมินผลการใช้เงิน

หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายเงินไปเพื่อการใด เป็นจำนวนเท่าใด ผลการใช้จ่ายเป็นอย่างไร จะต้องเสนอรายงานผลการปฏิบัติให้สำนักงบประมาณ เพื่อนำมาประเมินผลการปฏิบัติงานแล้ว เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณปีต่อไป

ซึ่งจากที่กล่าวข้างต้นสามารถสรุปวงจรงบประมาณของประเทศ ได้ตามผังวงจรงบรูปที่ 3.2



รูปที่ 3.2 แสดงวงจรงบประมาณ

3.3 การจำแนกงบประมาณแผ่นดิน (Budget Classification) เป็นการ จัดประเภทของงบประมาณตามลักษณะของบัญชีงบประมาณ ได้แก่ การจำแนกประเภทของ งบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับ

3.3.1 การจำแนกงบประมาณรายจ่าย (Classification of Government Expenditure) โดยทั่วไปการจำแนกงบประมาณรายจ่ายประกอบด้วย

- (1) จำแนกรายการงบประมาณตามหน่วยงาน
- (2) จำแนกรายการงบประมาณตามลักษณะการใช้งบประมาณ
- (3) จำแนกรายการงบประมาณตามลักษณะงาน
- (4) จำแนกรายการงบประมาณตามลักษณะเศรษฐกิจ
- (5) จำแนกรายการงบประมาณตามแผนงาน

(1) งบประมาณจำแนกตามหน่วยงาน เป็นการจำแนกเพื่อชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐบาลนั้นได้รับงบประมาณรายจ่ายหน่วยงานละเท่าไรภายในช่วงปีงบประมาณที่อ้างถึง ทำให้เห็นโครงสร้างของหน่วยงาน และความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐบาล

(2) งบประมาณจำแนกตามลักษณะการใช้จ่าย เป็นการจำแนก แสดงให้เห็นปัจจัยต่างๆ โดยละเอียดที่รัฐบาลต้องนำมาใช้เพื่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ โดยการจำแนกงบประมาณประเภทนี้อาศัยพื้นฐานการใช้จ่าย

ในเอกสารงบประมาณของไทยได้จำแนกรายจ่ายออกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายงบกลาง และ รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(2.1) รายจ่ายงบกลาง คือ รายจ่ายที่กำหนดไว้เพื่อ กระทรวงการคลัง และ สำนักงบประมาณจ่าย หรือ จัดสรรตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งปัจจุบันรายจ่ายงบกลางได้แก่ รายจ่ายต่อไปนี้

- เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ
- เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง
- เงินเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ
- เงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพข้าราชการและลูกจ้าง
- ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนิน และ ต้อนรับประมุขต่างประเทศ
- เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

- ค่าใช้จ่ายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ
- ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตราย ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ
- เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
- เงินสมทบโครงการเงินกู้ และ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

(2.2) รายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ คือ รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็น 11 หมวดดังต่อไปนี้

- หมวดเงินเดือน
- หมวดค่าจ้างประจำ
- หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- หมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ
- หมวดค่าใช้สอย
- หมวดค่าสาธารณูปโภค
- หมวดค่าวัสดุ
- หมวดค่าครุภัณฑ์
- หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- หมวดเงินอุดหนุน
- หมวดรายจ่ายอื่น

ปัจจุบันได้จำแนกเป็น 7 หมวด ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 ข้อ 52 หมวดรายจ่ายของแผนงาน งาน หรือโครงการได้แก่

- หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ
- หมวดค่าสาธารณูปโภค
- หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
- หมวดเงินอุดหนุน
- หมวดเงินรายจ่ายอื่น

หมายเหตุ ในแต่ละหมวดรายจ่ายจะประกอบด้วยหมวดรายจ่ายย่อย ปัจจุบันได้จำแนกเป็น 7 หมวดใหญ่แต่กรมบัญชีกลางใช้ 11 หมวด ในส่วนของสำนักงบประมาณใช้เป็น 7 หมวด

(3) งบประมาณจำแนกตามลักษณะงานหรือกิจกรรม เป็นการจำแนกที่แสดงให้เห็นกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการในช่วงระยะเวลาของปีงบประมาณ และงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่กิจกรรมเหล่านั้น โดยเป็นการจำแนกรายจ่ายออกเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะงานที่รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในแต่ละด้าน ปัจจุบันได้จำแนกลักษณะงานออกเป็น ด้านหลักๆด้วยกัน 8 ด้านดังต่อไปนี้

- ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านการศึกษา
- ด้านสาธารณสุขและสาธารณสุขการ
- ด้านการป้องกันประเทศ
- ด้านการรักษาความสงบภายในประเทศ
- ด้านการบริหารทั่วไป
- ด้านการชำระหนี้เงินกู้
- ด้านอื่นๆ

(4) งบประมาณจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ เป็นการจำแนกงบประมาณรายจ่าย เพื่อแสดงให้เห็นผลทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยจำแนกออกเป็น รายจ่ายลงทุน และ รายจ่ายประจำ

(4.1) รายจ่ายลงทุน หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ และ รายจ่ายเพื่อการได้มาซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อสะสมทุนของหน่วยราชการ

(4.2) รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ เป็นรายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง และ ค่าใช้จ่ายบริการอื่น เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้าง

(5) การจำแนกรายการงบประมาณตามแผนงาน เป็นการจำแนกโดยมุ่งความสนใจที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีงาน หรือ โครงการอะไรบ้าง และ แต่ละหน่วยงานมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการสูงต่ำเพียงใด

### 3.3.2 การจำแนกงบประมาณรายรับ

การจำแนกงบประมาณรายรับของประเทศ จัดจำแนกตามแหล่งที่มาของเงินรายรับ รายละเอียดดังที่กล่าวมาข้างต้น (หัวข้อ 3.2.1.2 ประมาณการรายรับ)

#### 4. ระบบงานที่เกี่ยวข้อง

การออกแบบ โมเดลข้อมูลของระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารแห่งชาติด้านการเงินครั้งนี้ ใช้ข้อมูลจาก 3 หน่วยงาน อันได้แก่ สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเน้นข้อมูลด้านการเงินซึ่งมีการประมวลผลโดยคอมพิวเตอร์ และจากการสำรวจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงานประกอบรายละเอียดดังนี้

##### 4.1 สำนักงานประมาณ (The Bureau of Budget)

สำนักงานประมาณมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานงบประมาณ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำ การวิเคราะห์ และควบคุมงบประมาณของแผ่นดิน

สำนักงานประมาณในความรับผิดชอบของแผนกพัฒนา (Development Section) มีการพัฒนาระบบงานงบประมาณ บนเครื่องไพร้ม โมเดล 99-55 (Prime Model 99-55) ภายใต้ระบบปฏิบัติการไพร้ม (Prime Operating System)

ลักษณะงานที่จัดเก็บ ได้แก่ ข้อมูลการเบิกจ่าย (Expenditure) ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ การอนุมัติเงินประจำงวด และเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการพัฒนาระบบใช้ซอฟต์แวร์ออราเคิล ร่วมกับภาษาซี โคบอล และพีเอว\_1 (PL\_1)

สำหรับระบบการอนุมัติเงินประจำงวด และเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานประมาณได้ดำเนินการเอง ระบบประกอบด้วยโปรแกรมประมาณ 60 โปรแกรม ตารางข้อมูลประมาณ 20 ตาราง และข้อมูลประมาณ 300,000 ระเบียบ เพื่อใช้จัดทำรายงานเกี่ยวกับงบประมาณและเงินประจำงวด ในส่วนข้อมูลเกี่ยวกับการเบิกจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ได้รับข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง

##### 4.2 กรมบัญชีกลาง (The Department of the Controller General)

กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ดูแลควบคุม การรับ จ่าย และ เก็บรักษาเงินแผ่นดิน ทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารหนี้สาธารณะ การควบคุมรัฐวิสาหกิจ การจัดทำบัญชีการเงินของแผ่นดิน การประมวลผลการรับจ่ายเงินแผ่นดิน การจัดทำรายงานการเงินแผ่นดิน ฯลฯ

กรมบัญชีกลางในความรับผิดชอบของ แผนกประมวลผล และ ปฏิบัติการเบิกจ่าย แบ่งออกเป็น 5 ส่วน (Section) มีบุคลากรดำเนินงาน 200 คน ดำเนินงานและดูแลเกี่ยวกับการชอกันเงินประจำงวด การเบิกจ่ายของหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ ภายในหน่วยงานมีการพัฒนาระบบ FOMMIS ทำการประมวลผลเกี่ยวกับระบบเงินประจำงวด และการเบิกจ่ายเงินสำหรับกระทรวงการคลัง (Ministry of

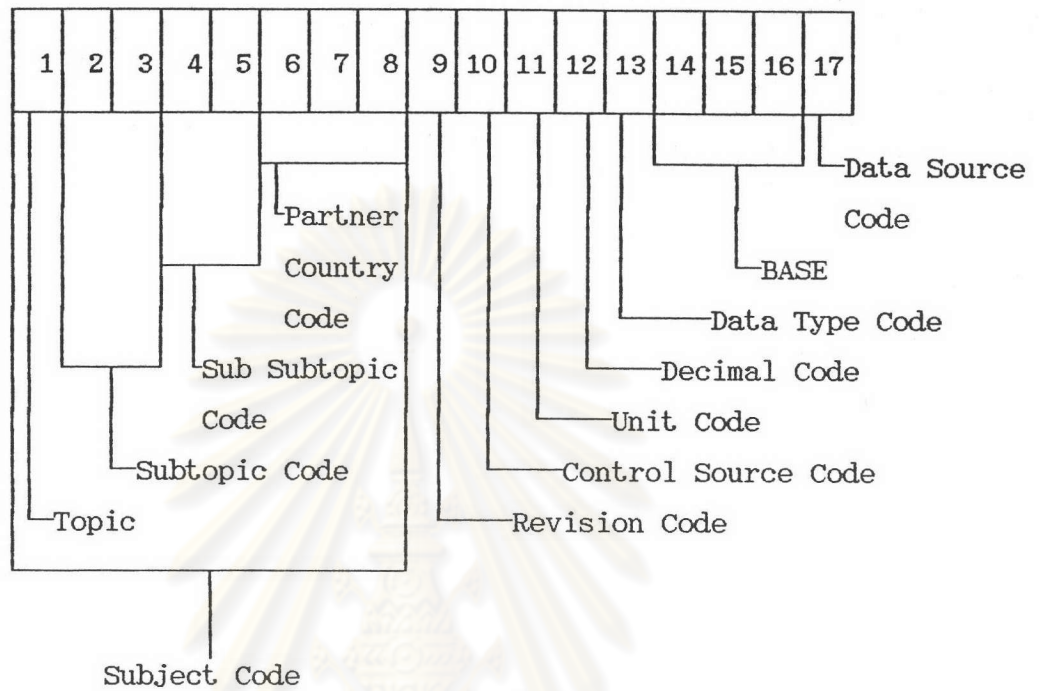
Finance) และข้อมูลอื่นๆที่น่าสนใจ การประมวลผลจัดทำบนเครื่องเบอโร (Burrough) 2 เครื่อง ส่วนของระบบป้อนข้อมูลใช้เครื่องตาร์ตัน (Tartan) และใช้ระบบจัดการฐานข้อมูลแบบเครือข่ายของเบอโร (Burroughs LINC) ซอฟต์แวร์ที่ใช้ ได้แก่ ภาษาโคบอล และ ภาษาคอมพิวเตอรี่ยุคที่ 4 (4th Generation Language)

#### 4.3 ธนาคารแห่งประเทศไทย (The Bank of Thailand)

ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้ มีการพัฒนาระบบเกี่ยวกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจ คือระบบสารสนเทศแบบเบ็ดเสร็จด้านเศรษฐกิจ (Integrated Economic Information System : IEIS) การพัฒนาจัดทำบนระบบคอมพิวเตอร์แบบเครือข่ายเฉพาะที่ แบบอีเธอร์เน็ตของโนเวล (NOVEL Netware Ethernet Local Area Network) ซึ่งประกอบด้วยตัวให้บริการ (File server) 2 ชุด และ สถานีเครือข่ายซึ่งเป็นเครื่อง ไมโครคอมพิวเตอร์ PC-AT 21 สถานี

ระบบงานระบบสารสนเทศแบบเบ็ดเสร็จด้านเศรษฐกิจ ที่พัฒนาขึ้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของแผนกวิจัยเศรษฐกิจ (Economic Research Department) ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ (Principality Economic) และข้อมูลสารสนเทศที่เป็นตัวบ่งชี้เศรษฐกิจของประเทศไทย และนานาชาติรวมทั้งกิจกรรมของธนาคาร ซึ่งสารสนเทศดังกล่าวจะถูกส่งเข้าอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ (Series) ลักษณะโครงสร้างของระบบ ระบบสารสนเทศแบบเบ็ดเสร็จด้านเศรษฐกิจ แสดงดังรูปที่ 3.3

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รูปที่ 3.3 ระบบสารสนเทศด้านเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จ (IEIS) ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย