

การตั้งงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับการซื้อหรือลงทุนในทรัพย์สินของส่วนราชการ

1. ความทั่วไป

นับตั้งแต่รัฐบาลได้เริ่มแผนพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ปรากฏว่าการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากเงินงบประมาณแผ่นดินแล้วรัฐบาลยังต้องจ่ายจากเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศอีกเป็นจำนวนมากด้วย การใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการบริหารงานโดยทั่วไปของรัฐบาลนั้น นอกจากการจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างซึ่งเป็นรายจ่ายที่สำคัญและมีจำนวนเงินมากแล้ว รายจ่ายเกี่ยวกับวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างก็จัดได้ว่าเป็นรายจ่ายที่สำคัญและมีจำนวนมากเช่นเดียวกัน ซึ่งประมาณได้ความีจำนวนประมาณ 26% ของงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี (ตารางที่ 2-1 หน้า 6)

2. วิเคราะห์ศัพท์

2.1 งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือกอบกู้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>1</sup>

2.2 ส่วนราชการ หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น<sup>2</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4

<sup>2</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523

ตารางที่ 1 แสดงสถิติเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าวัสดุ หมวดค่า-  
ครุภัณฑ์ และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของ  
ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งแต่ปีงบประมาณ 2522 - 2524

หมวดรายจ่าย	งบประมาณปี 2522		งบประมาณปี 2523		งบประมาณปี 2524	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
ค่าวัสดุ	3,836.42	5.17	4,020.97	4.53	4,807.84	4.22
ค่าครุภัณฑ์	2,096.51	2.83	2,628.55	2.96	6,065.04	5.33
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	14,177.34	19.11	18,911.92	21.31	15,468.87	13.59
รวม 3 หมวด	20,110.27	27.11	25,561.44	28.80	26,341.75	23.14
งบประมาณทั้งหมด	74,184.37	100	88,741.79	100	113,832.49	100

ที่มา : จำนวนจากตัวเลขใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี

หมายเหตุ : ไม่ได้รวมงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหม เนื่องจากงบประมาณ  
รายจ่ายของกระทรวงกลาโหมได้รวมรายจ่ายหมวดค่าวัสดุและค่าใช้สอย  
ไว้ด้วยกัน

2.3 พัส্তুของส่วนราชการ หมายถึง ทรัพย์สินของส่วนราชการอันได้แก่  
วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ตามที่จำแนกไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่าย  
ตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ<sup>1</sup>

2.4 วัสดุ หมายถึง สิ่งของซึ่งโดยสภาพเป็นของใช้สิ้นเปลือง เปลี่ยนหรือ  
สลายตัวในระยะเวลาอันสั้น เป็นสิ่งของซึ่งส่วนราชการซื้อมาเพื่อใช้งานตามปกติ และ  
เพื่อการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน และเป็นรายจ่ายที่จะเบิกจ่ายจาก "หมวดค่า  
วัสดุ" ตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 หมวด 1 ข้อ 3

<sup>2</sup>ตามการจำแนกประเภทรายจ่ายของสำนักงบประมาณ

2.5 ครุภัณฑ์ หมายถึง สิ่งของซึ่งตามปกติมีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานยาวนาน เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ตู้เอกสาร ยานพาหนะ เครื่องจักรกล ฯลฯ และเป็นรายจ่ายที่เบิกจ่ายจาก "หมวดค่าครุภัณฑ์" ตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.6 ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายถึง ที่ดิน และ/หรือสิ่งก่อสร้างรวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดิน และ/หรือสิ่งก่อสร้างตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้น เนื่องจากการปรับปรุงที่ดิน และ/หรือสิ่งก่อสร้างที่มีไว้เป็นการซ่อมแซมตามปกติ ซึ่งรายจ่ายดังกล่าวจะเบิกจ่ายจาก "หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง" ตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>1</sup>

### 3. การตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ

#### 3.1 พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย

การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการจะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือจะต้องออกเป็น พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีเสียก่อน สำหรับขั้นตอนและวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนการควบคุมงบประมาณฯ นั้น ใน พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ได้กำหนดหน้าที่ในการจัดทำและควบคุมงบประมาณไว้ดังนี้คือ

ก. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่ในการกำหนดวิธีการดำเนินการวิเคราะห์และจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน แล้วนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบและตราเป็น พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป (มาตรา 6 และมาตรา 15)

ข. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 21)

<sup>1</sup>เรื่องเดียวกัน.

### 3.2 วงจรงบประมาณ (Budgeting Cycle)

สำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามความใน พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำและควบคุมงบประมาณไว้ดังนี้ คือ (คู่มือวงจรงบประมาณตามรูปที่ 2-1 หน้า 11)

3.2.1 การจัดทำงบประมาณประจำปี สำนักงานงบประมาณแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำรายละเอียดคำขออนุมัติวงเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายในแต่ละปีตามแผนงาน งาน และโครงการที่ได้วางไว้ และเมื่อสำนักงานงบประมาณได้รับรายละเอียดคำขออนุมัติงบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว ก็จะพิจารณาตัดทอนวงเงินงบประมาณให้เหมาะสมกับประมาณการรายได้ของรัฐแล้วจึงสรุปเป็นร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งอาจมีการตัดทอนงบประมาณที่เสนอมมาให้เหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง แล้วเสนอวงเงินงบประมาณของรัฐบาลต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและกำหนดออกเป็น พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีในที่สุด

3.2.2. การบริหารงบประมาณ การบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- ก. การขอเงินประจำงวด
- ข. การกอหน้ผูกพันและการเบิกจ่ายเงิน
- ค. การรายงานผลงาน

ก. การขอเงินประจำงวด หมายถึง การเริ่มจะใช้จ่ายเงินของส่วนราชการตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งใน พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ มาตรา 23 ระบุไว้ชัดแจ้งว่าส่วนราชการจะใช้จ่ายเงินได้จะต้องจัดทำรายละเอียดขออนุมัติเงินประจำงวดไปยังสำนักงานงบประมาณก่อน เมื่อสำนักงานงบประมาณได้อนุมัติเงินประจำงวดแล้วจึงจะดำเนินการกอหน้ผูกพัน และเบิกจ่ายเงินต่อไปได้

ข. การกอหน้ผูกพันและการเบิกจ่ายเงิน เมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วก็จะดำเนินการกอหน้ผูกพันและเบิกจ่ายเงินภายในวงเงิน

ประจำวาทที่ได้อบรมปฏิบัติ ซึ่งในชั้นตอนนี้รัฐบาลได้วางระเบียบในการจัดซื้อ จัดหาและ  
จัดจ้างให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกันเรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามฉบับที่ 2 พ.ศ. 2523" โดยให้  
สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อำนาจกำหนดวิธีปฏิบัติในส่วนนี้

สำหรับวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ  
พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ ตามมาตรา 21 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลัง  
เป็นผู้กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน  
และการนำเงินส่งคลัง ดังนั้นกระทรวงการคลังจึงได้กำหนดระเบียบขึ้นสำหรับให้ส่วน  
ราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน 2 ระเบียบคือ

(1) ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 เป็นระเบียบ  
ซึ่งกำหนดวิธีการเบิก-จ่ายเงินของส่วนราชการ กับกระทรวงการคลัง รวมทั้งการนำเงิน  
ที่เบิกไปแล้วส่งคืนคลังในกรณีที่ยังไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด

(2) ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2520  
เป็นระเบียบซึ่งกำหนดวิธีการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของส่วนราชการ  
ในกรณีที่ได้รับจากหรือจ่ายให้กับประชาชน รวมทั้งการนำเงินที่ได้รับจากประชาชนส่งคลังด้วย  
ตามที่กล่าวข้างต้นระเบียบตาม (1) เป็นระเบียบที่เกี่ยวข้องระหว่างส่วนราชการ  
กับกระทรวงการคลัง และระเบียบตาม (2) เป็นระเบียบที่เกี่ยวข้องระหว่างส่วนราชการ  
กับบุคคลภายนอกหรือประชาชน ซึ่งจากการกำหนดระเบียบในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็น  
ว่ากระทรวงการคลังทำหน้าที่รับจ่ายเงินให้กับส่วนราชการต่าง ๆ โดยไม่ต้องติดต่อกับ  
ประชาชนหรือบุคคลภายนอกโดยตรง

ค. การรายงานผลงาน การรายงานผลงานนับเป็นการบริหาร  
งบประมาณในขั้นสุดท้าย เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนงบประมาณรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน งานหรือโครง-

การที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อย  
ทุกระยะ 4 เดือน (ตามวงเงินงบประมาณ) และหากมีปัญหาอุปสรรคขัดข้องก็ให้  
พิจารณาคำเนิการแก้ไข เพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย ดังนั้น สำนักงบประมาณจึง  
กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำวงของแต่ละแผนงาน งาน  
หรือโครงการส่งให้สำนักงบประมาณ และสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำหรับขั้นตอนในการจัดทำ ระยะเวลาในการจัดทำ และการบริหารงบประมาณ  
รวมทั้งส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำและบริหารงบประมาณอาจแสดง เป็น  
ผังวงจรใต้งี้ในรูปที่ 2-1 หน้า 11 ซึ่งเป็นผังวงจรงบประมาณประจำปี

จากผังแสดงให้เห็นถึงวงจรงบประมาณทั้งหมดโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ  
คือ ชั้นของการจัดทำงบประมาณประจำปี และชั้นของการบริหารงบประมาณ ซึ่งในแต่ละ  
ชั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

### ชั้นของการจัดทำงบประมาณประจำปี

ชั้นที่ 1 เริ่มจากสำนักงบประมาณร่วมกับกระทรวงการคลัง  
สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และส่วนราชการที่  
เกี่ยวข้อง ร่วมกันพิจารณากำหนดประมาณการรายรับ-รายจ่าย โดยพิจารณารายจ่าย  
ของประเทศที่ส่วนราชการต่าง ๆ ขอมมา เปรียบเทียบกับรายรับภาษีอากรและอื่น ๆ  
ว่าควรจะกำหนดรายจ่ายเท่าใดจึงจะเหมาะสมกับรายรับที่รัฐบาลสามารถจะจัดเก็บได้  
รวมทั้งการกู้เงินของรัฐบาลในแต่ละปี

ชั้นที่ 2 สำนักงบประมาณพิจารณากำหนดวงเงินรายรับ-รายจ่าย  
เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี

ชั้นที่ 3 คณะรัฐมนตรีพิจารณา และอนุมัติวงเงินงบประมาณ



ชั้นที่ 4 สำนักงบประมาณส่งหนังสือเวียนแจ้งนโยบายและวิธีการจัดทำงบประมาณไปให้กระทรวงต่าง ๆ ทราบ เพื่อให้จัดทำเตรียมรายละเอียดค่าของงบประมาณตามวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติและแจ้งให้ ก.พ. ทราบด้วย เพื่อจะได้จัดทำงบกำลังคนให้กับส่วนราชการ

ชั้นที่ 5 กระทรวงต่าง ๆ เมื่อได้รับหนังสือเวียนจากสำนักงบประมาณแล้วก็จัดทำหนังสือเวียนแจ้งให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดโดยชี้แจงถึงนโยบายของสำนักงบประมาณและของกระทรวงให้ทราบ โดยเน้นถึงความสำคัญมากน้อยของแต่ละแผนงานและวงเงินที่สำนักงบประมาณได้ประมาณไว้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว

ชั้นที่ 6 เมื่อกรมได้รับหนังสือเวียนจากกระทรวงก็จัดทำหนังสือของกรมส่งให้กองต่าง ๆ ในสังกัด เพื่อจัดทำเตรียมเสนอค่าของงบประมาณอย่างละเอียด โดยให้หน่วยงานชั้นต่ำทำขึ้นมาเป็นลำดับชั้น เริ่มจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามแผนงาน งาน หรือโครงการในกองต่าง ๆ จัดเตรียมค่าของงบประมาณอย่างละเอียดแล้วส่งให้หน่วยจัดทำงบประมาณของกรมพิจารณา เมื่อหน่วยจัดทำงบประมาณของกรมได้รับค่าของงบประมาณทั้งหมดจากกองต่าง ๆ ในสังกัดแล้ว ก็จะรวบรวมตัวเลขตามแผนงาน งาน และโครงการ เพื่อเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการของกรมพิจารณาแก้ไข ในขั้นนี้จะเป็นการพิจารณาร่วมกันระหว่าง หัวหน้ากองทุกกองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ภายหลังจากพิจารณาและแก้ไขเรียบร้อยแล้วก็ส่งรายละเอียดค่าของงบประมาณของกรมไปยังหน่วยงานจัดทำงบประมาณระดับกระทรวงต่อไป เพื่อจัดทำเป็นใบสรุปยอดค่าของงบประมาณของกระทรวง โดยจำแนกเป็นรายกรมและจำแนกตามหมวดรายจ่ายเพื่อส่งต่อไปให้เจ้าหน้าที่งบประมาณของกระทรวงวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณที่ขอตั้ง ในขั้นนี้เป็น การพิจารณาร่วมกันระหว่าง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรี เจ้าสังกัดหรือผู้แทน เพื่อแก้ไขปรับปรุงตามที่เห็นสมควร หลังจากที่ยานการพิจารณาแก้ไขในขั้นนี้แล้ว กระทรวงก็ส่งรายละเอียดค่าของงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณ พร้อมกับทำสำเนาส่งให้กรมในสังกัดทราบด้วย

ชั้นที่ 7 กองวิเคราะห์ของสำนักงานประมาณ จะพิจารณาและวิเคราะห์รายละเอียดค่าของงบประมาณที่กระทรวงต่าง ๆ เสนอมา และพิจารณากำหนดวงเงินรายจ่ายร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วจัดทำเป็นงบประมาณประจำปีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ชั้นที่ 8 คณะรัฐมนตรีพิจารณางบประมาณที่เสนอมาเพื่อพิจารณาและอนุมัติในหลักการ ซึ่งอาจจะมีการปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียดของงบประมาณตามมติของคณะรัฐมนตรี หลังจากที่สำนักงานประมาณแก้ไขรายละเอียดของงบประมาณตามมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อรัฐสภา

ชั้นที่ 9 รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพิจารณารับหลักการ และตั้งคณะกรรมการพิจารณาตัดทอนวงเงินและโครงการในรายละเอียด ซึ่งในขั้นนี้ส่วนราชการจะต้องเตรียมรายละเอียดชี้แจงให้คณะกรรมการพิจารณาทราบเพื่อกำหนดวงเงินที่แน่นอนของส่วนราชการต่าง ๆ และออกเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป ในขั้นนี้ส่วนราชการอาจเสนอแปรญัตติเพิ่มเติม ลด หรือเปลี่ยนแปลงวงเงินงบประมาณต่อคณะกรรมการได้ โดยทำหนังสือส่งไปยังสำนักงานประมาณเพื่อรวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรีก่อน แล้วจึงจะเสนอไปยังคณะกรรมการพิจารณา

หลังจากที่รัฐสภาลงมติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วสำนักงานประมาณจะแจ้งให้กระทรวงต่าง ๆ ทราบถึงจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติโดยเร็วที่สุด กระทรวงต่าง ๆ ก็แจ้งต่อไปยังกรม กรมแจ้งให้กองต่าง ๆ ทราบ และกองจะแจ้งต่อไปจนถึงหน่วยงานต่ำสุดที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานทุกระดับมีเวลาจัดเตรียมรายละเอียดเพื่อขอเงินประจำงวดต่อไป



## ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

ขั้นที่ 1 หลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว ส่วนราชการต่าง ๆ จะดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวดเพื่อดำเนินงานตามแผนงานที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งการขอเงินประจำงวดนี้จะต้องเริ่มทำการจัดเตรียมเป็นเวลา 1 เดือนก่อนที่ระยะเวลาเงินประจำงวดแต่ละงวดจะเริ่ม สาเหตุที่จำเป็นต้องกำหนดให้มีการขอเงินประจำงวดก่อนที่จะใช้จ่ายเงินได้ก็เพื่อให้สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินในแต่ละงวดให้สอดคล้องกับรายรับของรัฐบาลที่ทยอยจัดเก็บได้ อีกทั้งยังสามารถควบคุมและคัดกรองการใช้จ่ายของส่วนราชการในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตรงตามเป้าหมายในแต่ละงวด

ขั้นที่ 2 การอนุมัติเงินประจำงวด ภายหลังจากที่สำนักงานงบประมาณได้ทำการวิเคราะห์รายละเอียดการขอเงินประจำงวดแล้ว ก็จะส่งใบอนุมัติเงินประจำงวดไปยังส่วนราชการต่าง ๆ

ขั้นที่ 3 เมื่อส่วนราชการได้รับแจ้งการอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ก็จะเริ่มดำเนินการใช้จ่ายเงินโดยก่องหนผู้กั้นภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติ โดยปฏิบัติตามระเบียบพัสดุที่สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดไว้ และเมื่อถึงคราวจะต้องจ่ายเงินก็จะวางฎีกาขอเบิกเงินไปยังกระทรวงการคลังโดยในส่วนกลางก็จะวางฎีกาขอเบิกไปยังกรมบัญชีกลาง สำหรับในส่วนภูมิภาคก็จะวางฎีกาขอเบิกไปยังคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

ขั้นที่ 4 กรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอแล้วแต่กรณี จะตรวจสอบฎีกา เมื่อเห็นว่าถูกต้องเป็นไปตามวงเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติก็จะอนุมัติฎีกาและส่งจ่ายเงินให้กับส่วนราชการผู้วางฎีกา เพื่อนำไปจ่ายให้เจ้าหน้าที่ต่อไป

วิธีปฏิบัติในขั้นที่ 3 และขั้นที่ 4 นี้ กระทรวงการคลังได้กำหนดเป็นระบบมาตรฐานให้ดำเนินการตามระเบียบการเบิก-จ่ายเงินจากคลัง ตามที่ได้อธิบายแล้วข้างต้น

ชั้นที่ 5 เป็นการตรวจสอบบัญชีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อดูการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการ และการบันทึกบัญชีของส่วนราชการว่าถูกต้องตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่

ชั้นที่ 6 การรายงานต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีกำหนดให้สำนักงานประมาณผลงานดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำอย่างน้อยทุกระยะ 4 เดือน ดังนั้นสำนักงานประมาณจึงกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำงวดของแต่ละแผนงาน งาน และโครงการตามแบบฟอร์มที่สำนักงานประมาณกำหนด ปีละ 3 งวด ๆ ละ 4 เดือน (ตามงวดเงินงบประมาณ) โดยส่งให้สำนักงานประมาณ 2 ชุด และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 1 ชุด ภายใน 30 วัน หลังจากวันสิ้นงวด

### 3.3 รูปแบบของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี

ก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 หรือก่อน 1 ตุลาคม พ.ศ. 2524 พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้ได้กำหนดรายจ่ายออกเป็นงบกลางและงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นได้จำแนกประเภทรายจ่ายออกเป็นหมวดรายจ่าย 11 หมวด ดังนี้

รายจ่ายหมวด	เงินเดือน
" "	ค่าจ้างประจำ
" "	ค่าจ้างชั่วคราว
" "	ค่าตอบแทน
" "	ค่าใช้สอย
" "	ค่าสาธารณูปโภค
" "	ค่าวัสดุ
" "	ค่าครุภัณฑ์
" "	ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1  
 2  
 3  
 4  
 5  
 6  
 7  
 8  
 9  
 10  
 11  
 12  
 13  
 14  
 15  
 16  
 17  
 18  
 19  
 20  
 21  
 22  
 23  
 24  
 25  
 26  
 27  
 28  
 29  
 30  
 31  
 32  
 33  
 34  
 35  
 36  
 37  
 38  
 39  
 40  
 41  
 42  
 43  
 44  
 45  
 46  
 47  
 48  
 49  
 50  
 51  
 52  
 53  
 54  
 55  
 56  
 57  
 58  
 59  
 60  
 61  
 62  
 63  
 64  
 65  
 66  
 67  
 68  
 69  
 70  
 71  
 72  
 73  
 74  
 75  
 76  
 77  
 78  
 79  
 80  
 81  
 82  
 83  
 84  
 85  
 86  
 87  
 88  
 89  
 90  
 91  
 92  
 93  
 94  
 95  
 96  
 97  
 98  
 99  
 100

ซึ่งการจัดทำงบประมาณแบบเดิมนั้นเป็นการจัดทำงบประมาณแบบแสดง  
 รายการ (Line Item Budgeting) กล่าวคือ มุ่งควบคุมรายจ่ายในรายละเอียด  
 ตามหมวดรายจ่าย โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมโครงการหรือผลงานน้อยมาก  
 วิธีการดังกล่าวนี้ไม่สามารถจะวัดผลการใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการ  
 ได้ว่ามีค่าใช้จ่ายเงินตามงบประมาณในโครงการใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด เมื่อกฎหมาย  
 กำหนดให้การควบคุมรายจ่ายเป็นรายหมวดรายจ่าย ดังนั้นระบบบัญชีที่ส่วนราชการจัดทำ  
 จึงต้องควบคุมรายจ่ายตามหมวดเพื่อมิให้ใช้จ่ายเงินเกินหมวดรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติไปด้วย  
 เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมาย

รูปแบบของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายแบบเดิมอาจแสดงได้ดังรูปที่ 2-2 หน้า 17

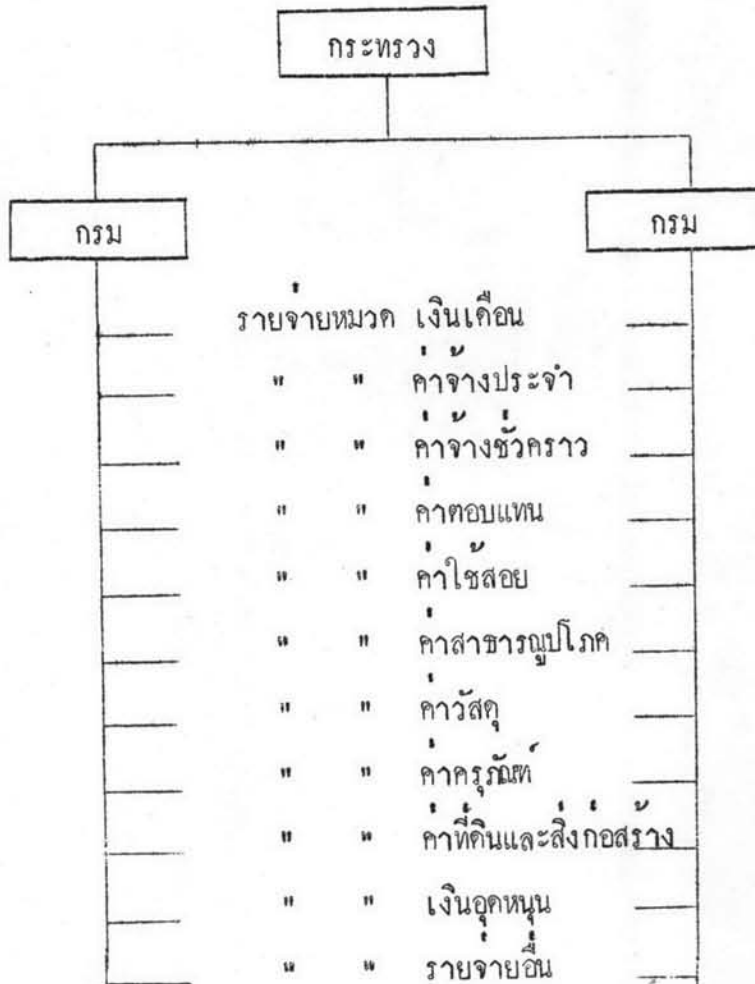
เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 หรือตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2524  
 เป็นต้นไป ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณที่ทำอยู่จากระบบงบประมาณแบบแสดง  
 รายการ เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน งาน และโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้อง  
 กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับใหม่ (ฉบับที่ 5) โดยได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือ  
 จากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้โครงการ Transfer of Technology of Management Skills และได้รับการสนับสนุนให้กู้เงินจากธนาคารโลกอีกเป็นจำนวนมากภายใต้โครงการ Structural Adjustment Loan<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> กรมบัญชีกลาง, "วิธีปฏิบัติในการ เบิกจ่ายเงินจากคลังและวิธีการทำบัญชีตาม  
 ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน" (กรุงเทพมหานคร : กรมบัญชีกลาง, 24 กันยายน  
 พ.ศ. 2524).

## รูปที่ 2-2

รูปแบบของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายแบบแสดงรายการ

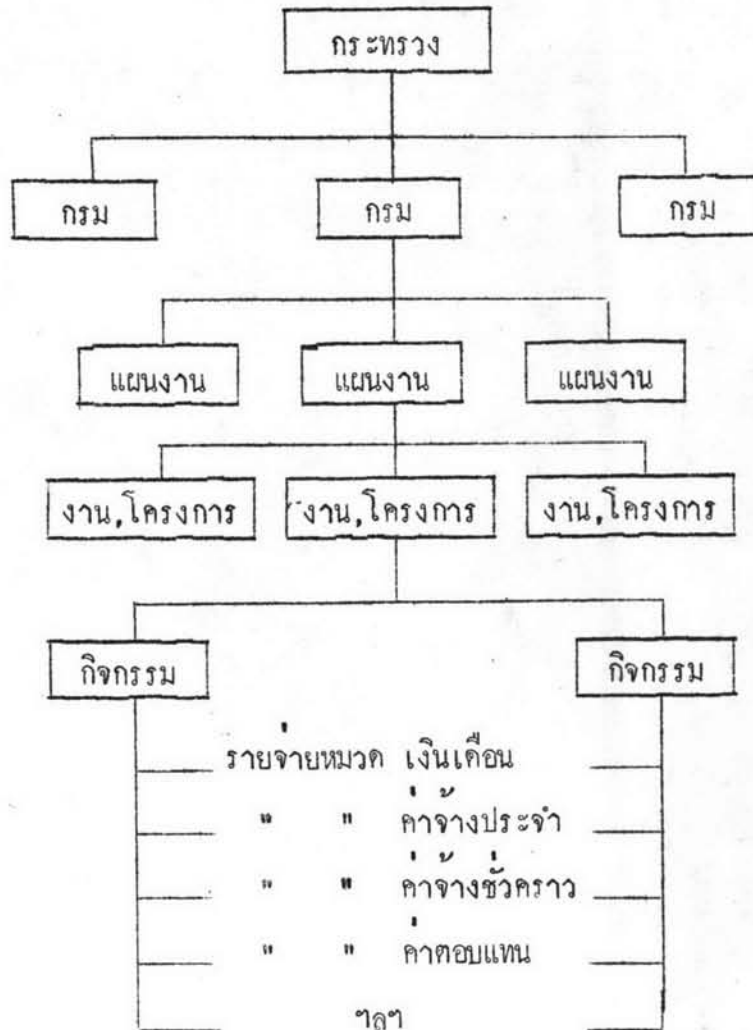


ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน งาน และโครงการนั้น มุ่งการจัดทำวิเคราะห์ ตลอดจนควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนงาน งาน และโครงการที่วางไว้ โดยให้ความสำคัญด้านหมวดรายจ่ายน้อยลง แต่ก็ยังไม่ได้ยกเลิกหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้แต่เดิมไป ยังคงมีอยู่ใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายปี

รูปแบบของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายแบบแสดงแผนงาน งาน และโครงการ (Planning Programming Budgeting System) อาจแสดงได้ดังรูปที่ 2-3

รูปที่ 2-3

รูปแบบของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายแบบแสดงแผนงาน งาน และโครงการ





การเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (PPBS) นี้ทำให้เกิด  
ผลดี ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ทางราชการที่เกี่ยวข้องดังนี้ :

- ก. สามารถที่จะกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการใน  
แต่ละแผนงาน งาน และโครงการ
- ข. สามารถที่จะวางระเบียบการบริหารการเงินเพื่อให้สามารถสนับสนุน  
และสอดคล้องกับการบริหารงบประมาณดังกล่าว
- ค. ในด้านการควบคุมงบประมาณ สามารถที่จะควบคุมการใช้จ่ายเงิน  
ให้เป็นไปตามแผนงาน งาน หรือโครงการที่กำหนดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ  
ใน ส่วนรวม
- ง. ในด้านการวัดผลการปฏิบัติงาน สามารถที่จะทราบความก้าวหน้า  
ของงานที่ทำ ผลการจ่ายเงินว่าเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ตามแผนหรือไม่

ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากระบบงบประมาณแบบเดิมเป็นแบบใหม่  
นั้น ในหลักการขณะนี้วิธีปฏิบัติทั้งด้านระเบียบและระบบบัญชียังคงเดิม เพียงแต่ปรับปรุง  
วิธีการตั้งงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การบันทึกบัญชีให้แยกเป็นงานและโครงการ  
เท่านั้น ส่วนรูปแบบต่าง ๆ และระบบยังคงเดิม

3.4 การวิเคราะห์การตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับหมวดค่าวัสดุ ครุภัณฑ์  
ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

3.4.1 รายจ่ายหมวดค่าวัสดุ<sup>1</sup> หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อสิ่ง  
ของซึ่งโดยสภาพย่อมสิ้นเปลือง เปลี่ยน หรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น รวมทั้งสิ่งของ  
ที่ทางราชการซื้อมาเพื่อการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน

<sup>1</sup> ตัวอย่างสิ่งของซึ่งจัดเป็นวัสดุแสดงไว้ในภาคผนวก ก.

ค่าซื้อสิ่งของซึ่งตามปกติมีอายุการไถ่ยาวนาน แต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือข้อครึ่งหนึ่งไม่เกิน 1,000 บาท ตามตัวอย่างสิ่งของซึ่งตามปกติมีอายุการไถ่ยาวนาน ให้เบิกจ่ายในหมวดนี้ แต่ถ้ามีราคาเกินกว่า 1,000 บาท หรือเป็นสิ่งของซึ่งมีระบุไว้ในรายการจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ให้เบิกจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์

ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการสั่งซื้อสิ่งของดังกล่าวจากต่างประเทศโดยตรง ซึ่งต้องชำระพร้อมกับค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่งจากต่างประเทศมายังประเทศไทย ค่าภาษีในต่างประเทศ ค่าประกันภัยสิ่งของ เป็นต้น ให้เบิกจ่ายในหมวดนี้

ในการพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าวัสดุ สำนักงบประมาณจะพิจารณาแยกเป็น 2 ลักษณะคือ

ก. พิจารณาวางเงินของวัสดุแต่ละประเภท โดยอาศัยจากข้อมูลการใช้จ่ายปีก่อน ๆ เป็นหลักในการพิจารณา เช่น ค่าวัสดุสำนักงาน อาจจะพิจารณาให้เท่ากันหรือเพิ่มจากที่อนุมัติปีก่อน 10 - 15% เป็นต้น ทั้งนี้เพราะราคาส่งของมีแนวโน้มสูงขึ้น

ข. พิจารณาวางเงินตามราคามาตรฐาน<sup>1</sup> เนื่องจากวัสดุบางประเภทมีรายละเอียดต้องพิจารณามาก สำนักงบประมาณจึงได้มีการกำหนดเป็นราคามาตรฐานขึ้นให้สำหรับผู้มีหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณใช้เป็นแนวทางในการตั้งงบประมาณที่เหมือนกันสำหรับทุกส่วนราชการ

3.4.2 รายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งตามปกติมีลักษณะคงทนถาวรมีอายุการไถ่ยาวนานตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์<sup>2</sup>

<sup>1</sup>แสดงไว้ในภาคผนวก ก.

<sup>2</sup>แสดงไว้ในภาคผนวก ก.

ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการประกอบ คัดแปลง หรือต่อเติมสิ่งของดังกล่าวในวรรคแรกตลอดจนค่าใช้จ่ายในการสั่งซื้อสิ่งของดังกล่าวจากต่างประเทศโดยตรงซึ่งต้องชำระพร้อมค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่งจากต่างประเทศมายังประเทศไทย ค่าภาษีในต่างประเทศ ค่าประกันภัยสิ่งของ เป็นต้น ให้เบิกจ่ายในหมวดนี้

ในการจัดตั้งงบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์นี้ สำนักงบประมาณได้จัดทำราคามาตรฐานขึ้นสำหรับครุภัณฑ์ประเภทต่าง ๆ<sup>1</sup> เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์แต่ละประเภทโดยพิจารณาเป็นรายการ ๆ ไป และให้ใช้ราคามาตรฐานที่กำหนดขึ้นนี้กับทุกส่วนราชการ เหมือนกันหมด อย่างไรก็ตามราคามาตรฐานนี้ สำนักงบประมาณอาจมีการประกาศเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการดำเนินงานเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

3.4.3 รายจ่ายหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายความว่ารายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและ/หรือสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการปรับปรุงที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง ซึ่งไม่ใช่เป็นการซ่อมแซมตามปกติ

การพิจารณาจัดตั้งงบประมาณในหมวดนี้จะพิจารณาเป็นแต่ละรายการ และเนื่องจากมีวงเงินสูงมากประกอบกับยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนงานก่อสร้างที่แน่ชัดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สำนักงบประมาณจึงได้วางหลักเกณฑ์การวิเคราะห์งบประมาณในหมวดนี้ออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ก. ชนิดที่สามารถจะจัดทำราคามาตรฐานสำหรับพิจารณาและอนุมัติได้<sup>2</sup> เช่น อาคารบ้านพักชั่วคราว อาคารที่ทำการ สะพาน ฯลฯ ซึ่งในทางปฏิบัติก็ได้พิจารณา

<sup>1</sup>แสดงไว้ในภาคผนวก ก.

<sup>2</sup>แสดงไว้ในภาคผนวก ก.

อนุมัติให้เท่ากับหรือต่ำกว่าราคามาตรฐาน และราคามาตรฐานนี้สำนักงานประมาณอาจจะมีการประกาศปรับปรุงราคาใหม่ได้ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

ข. ชนิดที่ไม่สามารถจัดทำราคามาตรฐานได้ เช่น ที่ดิน ถนน  
เช่น ฯลฯ ในกรณีนี้จะต้องจัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่ายโดยมีแบบและประมาณการประกอบ  
เพื่อให้สำนักงานประมาณพิจารณาในรายละเอียด และตัดทอนเป็นรายการ ๆ ไป ตามที่  
สำนักงานประมาณจะเห็นสมควร