

เอกสารวิชาการ

เรื่องที่ 1

การศึกษางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565

โดย

สมาร์ท บุญจันทร์

เลขทะเบียนผลงาน	65(2)-0509-066
ระยะเวลาดำเนินการ	มกราคม - มิถุนายน 2565
สถานที่ดำเนินการ	กองแผนงาน กรมปศุสัตว์
การเผยแพร่	เว็บไซต์กองแผนงาน

การศึกษางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565

สมาร์ท บุญจันทร์

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้มีรูปแบบการจัดทำแผนและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อวางกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ มาตรา 65 ภายใต้หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐและกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนระดับ 2 และแผนระดับ 3 รวมทั้งการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566 - 2570 นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์โควิด - 19 แผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) นโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมาย

ผลจากการศึกษา พบว่า กรมปศุสัตว์ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามงบรายจ่ายประจำปี ในปี พ.ศ. 2561 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 6,240.32 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.95 ปี พ.ศ. 2562 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 6,203.22 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 0.59 ปี พ.ศ. 2563 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 6,147.97 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 0.89 ปี พ.ศ. 2564 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 5,840.70 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 5.00 ปี พ.ศ. 2565 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 5,179.31 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 11.32 โดยภาพรวมงบประมาณปี พ.ศ. 2561 - 2565 ตามหมวดรายจ่ายงบประมาณต่างๆ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตามลำดับ ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานต่างๆ ควรพิจารณาจัดทำค่าของงบประมาณโดยกลั่นกรองขั้นตอนให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนระดับต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของแผนงานและโครงการ อาจมีสาเหตุมาจาก 1) การขยายขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานเกินกว่าที่กำหนดในอำนาจหน้าที่ 2) ขาดการพิจารณาขอบเขตของงานว่าควรลดหรือยุบเลิกแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ไม่มีความจำเป็น 3) หน่วยงานตั้งงบประมาณรายจ่ายขาดแนวทางที่ถูกต้องและ 4) ขาดการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณรายจ่ายมีผลทำให้งบประมาณสูงเกินความจำเป็น ควรพิจารณาการทบทวนและจัดทำโครงสร้างแผนงานให้สมบูรณ์ เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนของแผนงานต่างๆ ที่มีอยู่ในโครงสร้างแผนงาน และมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญโครงการขึ้นใหม่ตามสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลง

คำสำคัญ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	2
สารบัญ	3
สารบัญตาราง	4
บทที่ 1 บทนำ	5
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	5
วัตถุประสงค์การศึกษา	6
ขอบเขตการศึกษาและกรอบแนวคิด	6
วิธีดำเนินการศึกษา	6
นิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 เอกสารและงานการศึกษาที่เกี่ยวข้อง	8
ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผน	8
ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณ	12
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	16
แนวคิดการคลังสาธารณะ	17
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	20
การจัดทำงบประมาณจำแนกตามงบรายจ่าย	25
บทที่ 3 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565	28
ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี	28
แผนงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	29
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	31
การจัดสรรงบประมาณกรมปศุสัตว์ตามงบรายจ่าย	32
บทที่ 4 สรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะ	33
สรุปผลการศึกษา	33
ปัญหาและอุปสรรค	34
ข้อเสนอแนะ	34
ขอเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป	34
บรรณานุกรม	35

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทย ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้มีรูปแบบการจัดทำแผนและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อวางกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ มาตรา 65 ภายใต้แนวนโยบายแห่งรัฐ และกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนระดับ 2 แผนระดับ 3 ตลอดจนการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้การถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนระดับที่ 1 ทำหน้าที่เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในภาพใหญ่ที่ครอบคลุมการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาประเทศด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน ในกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยมีแผนระดับที่ 2 เป็นกลไกสำคัญในการถ่ายทอดแนวทางการขับเคลื่อนประเทศในมิติต่างๆ ของยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติทำหน้าที่ในการถ่ายทอดเป้าหมายและประเด็นยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์ชาติลงสู่แผนระดับต่างๆ โดยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่คำนึงถึงประเด็นร่วมหรือประเด็นบูรณาการระหว่างยุทธศาสตร์และการประสานเชื่อมโยงเป้าหมายของแต่ละแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติให้มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ขณะที่แผนการปฏิรูปประเทศจะทำหน้าที่เป็นแผนที่มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยน แก้ไขปัญหาอุปสรรคเร่งด่วนเชิงโครงสร้าง กลไกหรือกฎระเบียบ เพื่อให้รากฐานการพัฒนาภายในประเทศมีความเหมาะสม เท้าทันกับบริบทการพัฒนาที่ประเทศต้องการมุ่งเน้น โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นแผนระดับทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาที่ประเทศควรให้ความสำคัญและมุ่งดำเนินการในระยะ 5 ปี ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยคำนึงถึงเงื่อนไขการพัฒนาที่ประเทศเผชิญอยู่ เพื่อเป็นแนวทางให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องปรับจุดเน้น การดำเนินงานมุ่งสู่การเสริมสร้างความสามารถของประเทศให้สอดคล้องปรับตัวเข้ากับเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป มีการระบุทิศทางการพัฒนาที่มีความชัดเจนจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศตั้งแต่ระดับทิศทาง โครงสร้าง นโยบาย ตลอดจนกลยุทธ์และกลไกในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติมีความเชื่อมโยงกันในทุกระดับ และให้สามารถชี้ชัดถึงเป้าหมายหลักที่กรมปศุสัตว์ต้องดำเนินการให้เกิดผลและเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมายย่อยในมิติที่เกี่ยวข้องแต่ละด้านที่ต้องเร่งดำเนินการหรือต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เป้าหมายหลักบรรลุผล สามารถเสริมสร้างให้องค์การ สามารถปรับปรุงจุดอ่อน ลดข้อจำกัดที่มีอยู่เดิม และพัฒนาศักยภาพให้สอดคล้องกับพลวัตและเงื่อนไขใหม่ของโลกเพื่อให้องค์การสามารถเติบโตต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง ความไม่แน่นอนและความซับซ้อนที่มากขึ้นของโลกยุคใหม่

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565 โดยสามารถนำมาปรับปรุงแก้ไขในกรณีที่มีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565 ให้เป็นแนวทางในการดำเนินงานและปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปี พ.ศ. 2561 – 2565
- 2.2 เพื่อเสนอแนวทางให้ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ขอบเขตการศึกษาและกรอบแนวคิด

3.1 ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ วิเคราะห์ศักยภาพ ความพร้อม เป้าหมาย รูปแบบการดำเนินการ การศึกษางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565

3.2 กำหนดนิยาม ขอบเขต โดยศึกษาทบทวนข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสถานะแวดล้อมของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565

3.3 ศึกษาทบทวนรูปแบบการดำเนินการกำหนดประเด็นปัญหาการศึกษางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565 และทบทวนความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับภาพรวม กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีกรมปศุสัตว์ ครอบคลุมขั้นตอนตั้งแต่กระบวนการเตรียมการจัดทำงบประมาณ การวิเคราะห์ข้อมูล การชี้แจงรายละเอียดและการจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.4 วิเคราะห์เสนอแนะแนวทางการดำเนินนโยบายให้ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างมีประสิทธิภาพ

4. วิธีดำเนินการศึกษา

1. เปรียบเทียบวิธีศึกษา ใช้สถิติแบบบรรยายค่าร้อยละ (Percentage) ในการอธิบายเปรียบเทียบข้อมูลทั่วไป และบรรยายพรรณนาค่าร้อยละของข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปี พ.ศ. 2561 - 2565 ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร

2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร รวบรวม วิเคราะห์ สรุปเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในปี พ.ศ. ปี 2561 - 2565

5. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. แผนงาน หมายถึง แผนงานตาม “โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์” ที่สำนักงบประมาณจัดทำขึ้น สำหรับใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งให้การดำเนินงานตามภารกิจของส่วนราชการ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ อันเป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติ และประชาชนรวมทั้งใช้ “แผนงาน” ดังกล่าวเป็นรายการขออนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินต่อรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือกำหนดขึ้นใหม่ระหว่างปี

2. ผลผลิต หมายถึง ผลของการดำเนินงานตามกิจกรรม ซึ่งอาจจะเป็นผลผลิต (Product) หรือการให้บริการ (Service) ที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐหรือการตอบคำถามว่าหน่วยงานของรัฐจัดทำบริการอะไร (What) ในฐานะผู้จัดหาบริการ (Service Provider) ตามความต้องการของรัฐบาลในฐานะผู้ซื้อบริการ (Service Purchaser) ทั้งในรูปแบบของการให้บริการโดยตรง หรือโดยการใช้วัตถุสิ่งของและหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อนำไปใช้ในการให้บริการองค์กรภายนอกหน่วยงานหรือประชาชน โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงปริมาณคุณภาพ เวลา รวมทั้งค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

3. ผลลัพธ์ หมายถึง ผลที่ได้รับจากการใช้ประโยชน์ผลผลิตของโครงการ โดยกลุ่มเป้าหมายโดยตรงและทางอ้อม ซึ่งมีทั้งเชิงบวก เชิงลบและมีหลากหลายมิติ ได้แก่ มิติด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และคุณภาพชีวิต เป็นต้น

4. ผลกระทบ หมายถึง ผลที่ตามมาจากการดำเนินงานโครงการและการใช้ประโยชน์โครงการ ทั้งที่เกิดกับกลุ่มเป้าหมายและผู้ที่มีใช้กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับโครงการ/กิจกรรมอื่นๆ ซึ่งมีอยู่แล้ว โดยผลกระทบนี้อาจเป็นได้ทั้งเชิงบวก เชิงลบและมีหลากหลายมิติ ได้แก่ มิติด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และคุณภาพชีวิต เป็นต้น

5. งบประมาณ หมายถึง กระบวนการวางแผนเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินอย่างมีระเบียบ ในระยะเวลาหนึ่ง โดยจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้องค์กรได้รับผลตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ข้อมูลไปประกอบการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. ผู้บริหารได้ข้อมูลกำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เกิดความคุ้มค่า

บทที่ 2

เอกสารและงานการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 – 2565 ทฤษฎีและผลงานการศึกษาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ดังนี้

- 2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผน
- 2.2 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
- 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.4 แนวคิดการคลังสาธารณะ
- 2.5 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 2.6 การจัดทำงบประมาณจำแนกตามงบรายจ่าย

การศึกษางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565 ซึ่งมีประเด็นต่างๆ โดยสามารถนำมาปรับปรุงแก้ไขในกรณีที่มีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งตลอดจนขั้นตอนการวางแผนเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการคิดและการตัดสินใจทางเลือกที่ดี ที่สุดในการปฏิบัติงานโดยการเลือกใช้ปัจจัยต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานในอนาคตเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา การประเมินเป้าหมายและทางเลือก การเลือกเป้าหมายและแผนงาน โครงการ กิจกรรม การจัดทำแผนประจำปี การดำเนินการตามเป้าหมายและแผนงาน การติดตามความก้าวหน้าการควบคุม และการประเมินผล ประกอบกับทฤษฎีและผลงานการศึกษาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ ดังนี้

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผน

การวางแผน หมายความว่า “การคิดก่อนทำ” และแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารและการจัดการ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ใช้เครื่องมือดังกล่าวมาใช้ในการบริหารและการพัฒนาประเทศ ซึ่งเจตนาของการที่จะต้องมีแผนนั้นก็เพื่อเป็นเครื่องมือให้แก่ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องทุกระดับ และเพื่อที่สามารถนำแผนไปใช้ในการบริหารประเทศ ให้เกิดการเร่งรัดพัฒนาสู่ความสำเร็จตาม เป้าหมายที่กำหนด ความหมายของการวางแผน (Planning) มาจากภาษาละตินว่า แพลนัม (Planum) ซึ่งหมายถึงพื้นราบ (Flat Surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 17 โดยพจนานุกรมออกซฟอร์ด (Oxford Dictionary) ตามความหมายของพื้นราบหมายถึงการกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ เช่น แผนที่ แบบพิมพ์เขียว (Blueprint) ของสิ่งก่อสร้างต่างๆ ปัจจุบันนี้ การวางแผนได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในหน่วยงานและองค์การทุกประเภททั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การวางแผนสมควรที่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายเบื้องต้น ซึ่งการวางแผนได้มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ ดังนี้

เฮอรัลด์ เอ. ซีมอน (Herbert A. Simon) โดแนลด์ ดับเบิลยู. สมิทเบอร์ก (Donald W. Smithburg) และวิกเตอร์ เอ. ทอมป์สัน (Victor A. Thompson) หมายความว่า การวางแผน หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับข้อเสนอในอนาคตในเรื่องการประเมินข้อเสนอต่างๆ ที่มีให้เลือกและเกี่ยวกับวิธีการต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุความสำเร็จของข้อเสนออื่นๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุผลและมีการควบคุมให้ดำเนินการฟรีเมอนต์ อี. คาสต์ (Fremont E. kast) และเจมส์ อี. โรเซนวิก (James E. Rosenzweig) ได้อธิบายว่า การวางแผน คือ กระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่า จะทำอะไร

อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ วิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น อ้างถึง (อนันต์ เกตุวงศ์, 2543 : 1)

Ali Mohammad Jubran Saleh (2551 : 82) ความหมายว่า การวางแผน หมายถึง ความพยายามในการวิเคราะห์แนวทางต่างๆ หรือเรื่องต่างๆ ก่อนการดำเนินงานใดงานหนึ่งแล้วจึงตัดสินใจเลือกแนวทางที่ดีที่สุดที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย ตามศักยภาพ และสถานการณ์เฉพาะ ความสามารถที่นี้หมายรวมถึงการใช้แรงงานของมนุษย์หรือสิ่งต่างๆ ที่ใช้ในการทำงาน โดยอาศัยการวางแผนจึงสามารถกำหนดแนวทางและแผนในการปฏิบัติงาน เช่น แผนประจำปี แผนระยะสองปี เป็นต้น

Simmons (อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์. 2540 : 138) ความหมายว่า การวางแผนหมายถึง (1) ความหมายในแง่ของงานที่ต้องปฏิบัติของผู้บริหารแต่ละคน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์การมุ่งใจและสื่อความ การวัดผล และการพัฒนาบุคคล (2) ความหมายที่มีขอบเขตกว้างกว่าที่คลุมถึงการบริหารทั้งหมด คือ กระบวนการ บริหารที่ต่อเนื่องครอบคลุมถึงทุกกิจกรรมของงานและมุ่งสู่อนาคต

William H. Newman ความหมายว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรในอนาคต กล่าวคือ แผนนั้นเป็นตัวกำหนดการกระทำ (อย่างใดอย่างหนึ่ง) ไว้ล่วงหน้าและ Ehezkel Dror กล่าวว่า การวางแผน คือ กระบวนการเกี่ยวกับการเตรียมการวินิจฉัยและตัดสินใจสำหรับการกระทำ (อย่างใดอย่างหนึ่ง) ในอนาคตเพื่อจะบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุด อ้างถึง (วีระพล สุวรรณันต์, 2526 : 2)

Wohl stetter (อ้างถึง อนันต์ เกตุวงศ์. 2541 : 2) ความหมายว่าของการวางแผนไว้แตกต่างออกไปจากท่านอื่นๆ โดยให้ความหมายถึงวิธีการที่จำเป็นของการทำให้การตัดสินใจก้าวหน้าและเป็นสิ่งที่จะต้องมียู่ก่อนการกระทำ การวางแผนจะต้องหาคำตอบ 2 ประการ คือ 1) ความมุ่งหมายขององค์การหรือแผนงานคืออะไร 2) อะไรคือวิธีการที่ดีที่สุดจะทำให้บรรลุผลสำเร็จของความมุ่งหมายนั้น ยิ่งกว่านั้นยังเน้นอีก ต่อไปว่าการวางแผนเป็นเรื่องที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ต้องมีการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ และสามารถทำนายการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

Weihrich, Heinz & Koontz, Harold (1994 : 117-141) ได้เสนอขั้นตอนในการวางแผนควบคู่กับกระบวนการวางแผนไว้ 8 ขั้นตอน ดังนี้

1. การรับรู้โอกาสหรือการแสวงหาโอกาส โดยเน้นไปที่การตลาด การแข่งขัน ความต้องการของลูกค้า จุดแข็งขององค์กร จุดอ่อนขององค์กร
2. การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์โดยระบุให้ชัดเจนว่าเราต้องการ อะไร ที่ไหน เมื่อไรอย่างไร
3. การพิจารณาถึงสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน เช่น มีสิ่งแวดล้อมใด เกี่ยวข้องในการวางแผนบ้าง ทั้งสิ่งแวดล้อมภายในและสิ่งแวดล้อมภายนอก
4. การกำหนดทางเลือกเป็นการกำหนดทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
5. การเปรียบเทียบทางเลือกหรือการประเมินทางเลือกโดยเน้นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์และต้องเป็นทางเลือกที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่ให้ผลประโยชน์สูงสุด
6. การเลือกทางเลือกคือการเลือกทางเลือกเพียงทางเลือกเดียวที่เหมาะสมที่สุดในการนำไปปฏิบัติ

7. การกำหนดสิ่งสนับสนุนแผน เช่น วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร งบประมาณ

8. การกำหนดแผนงบประมาณ โดยกำหนดรายรับ รายจ่ายและแผนการใช้จ่ายเงินให้ชัดเจน วิเคราะห์กระบวนการวางแผนตามแนวคิดของเวริกซ์และคุณท์จะเห็นว่ามี 8 ขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 คือ การรับรู้โอกาสหรือการแสวงหาโอกาส จนกระทั่งถึงขั้นตอนที่ 8 คือการกำหนด แผนงบประมาณ ซึ่งเน้นการวางแผนในขั้นตอนการจัดทำแผนเท่านั้น

Brickner, William H, & Cope, Donald (1977 : 28 - 32) ความหมายว่า กระบวนการวางแผนไว้ ดังนี้

1. การสร้างสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต นักวางแผนจะต้องพิจารณาอย่างลึกซึ้ง ต้องวิเคราะห์ถึงความพร้อมขององค์กร ต้องคำนึงถึงปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์กร เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการวางแผน

2. การกำหนดวัตถุประสงค์หลังจากได้พิจารณาข้อมูลต่างๆอย่างละเอียด รอบคอบแล้ว นักวางแผนต้องกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างกว้างๆว่าจะมีทิศทางอย่างไร

3. การพัฒนากลยุทธ์การดำเนินงานขององค์กรจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือไม่เพียงใดนั้น ผู้ดำเนินการต้องมีกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ (Strategy) หรือวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งนักวางแผนต้องกำหนดกลยุทธ์ให้เหมาะสมตามลักษณะของงานและสภาพแวดล้อมขององค์กร

4. การสร้างเป้าหมายระยะปานกลางหรือการกำหนดเป้าหมายระยะปานกลาง เนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดอย่างกว้างๆ ทำให้นำไปปฏิบัติได้ยาก จึงต้องมีการกำหนดนโยบาย โดยระยะระยะเวลา และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพราะจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติมองเห็นทิศทางในการทำงานชัดเจน และเวลาที่ระบุไว้ยังช่วยเป็นแรงกระตุ้นให้การทำงานสำเร็จตามเป้าหมายอีกด้วย

5. การกำหนดแผนปฏิบัติงานต้องกำหนดไว้ละเอียดเพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยต้องระบุเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้บุคคลที่รับผิดชอบ ระยะเวลาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผลลัพธ์ที่ต้องการ

6. การปฏิบัติตามแผนหรือการใช้แผนเป็นขั้นตอนนำแผนนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ทุกส่วนของแผนจะต้องเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง และต้องอาศัยปัจจัยต่างๆสนับสนุนมากเช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ การมีส่วนร่วม

7. กลไกของข้อมูลย้อนกลับ เมื่อมีการนำแผนไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ โดยเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ ถ้าผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดก็ต้องพิจารณาจากข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ว่าบกพร่องในขั้นตอนใด เพื่อจะได้มาหาปรับปรุงแก้ไขแผนหรืออาจยกเลิกแผนไปถ้าจำเป็น

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2540 : 48) ความหมายว่า การวางแผน มาจากคำในภาษา ละตินว่า “แพลนัม” (Planum) หมายถึงพื้นที่ราบหรือพิมพ์เขียว คำภาษาอังกฤษใช้ “Planning” หมายถึงกระบวนการวิเคราะห์และการตัดสินใจของผู้บริหารที่กำหนดวิธีการไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นระบบเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ให้บรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำเอาข้อมูลข่าวสาร (Information) ในอดีตมากำหนดหรือพยากรณ์อนาคต ดังนั้นแนวคิดของการวางแผนจึงมีลักษณะเป็น “ศาสตร์” ที่ต้องใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Information) ที่มีความแม่นยำและเชื่อถือได้ และจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่ชัดเจน และมีความต่อเนื่องตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใช้แผน มีความรู้และความเข้าใจที่จะสามารถนำแผนไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลสำเร็จได้

เสนาะ ดิยาว (2551, หน้า 83) ความหมายว่า การวางแผนเป็นกระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการว่าจะทำอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น หากพิจารณาในแง่ของสถานการณ์ การวางแผนเป็นการกำหนดสิ่งที่จะต้องทำไว้ล่วงหน้าเพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ โดยมีการกำหนดจุดหมายปลายทางคืออะไรและกำหนดวิธีการว่าจะทำอย่างไร

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541, หน้า 3-4) ความหมายว่า การวางแผนก็คือการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้คือจะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Why) ใครบ้างจะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำกันที่ไหนบ้าง (Where) และจะกระทำกันอย่างไร (How)

อุทัย บุญประเสริฐ (2538 : 19) ความหมายว่า การวางแผนเป็นกิจกรรมที่คาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลจากการค้นหาและกำหนดวิธีทำงานในอนาคตเพื่อให้บรรลุจุดหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานมากที่สุด แสดงให้เห็นว่าจะมีการทำอะไร ทำที่ไหน เมื่อใดให้ใครทำ ทำอย่างไร และให้รายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็นช่วยให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสำคัญของการวางแผน การวางแผนเป็นงานหลักและสำคัญ ในการบริหารของหน่วยงานในทุกๆระดับ เนื่องจากเป็นตัวกำหนดทิศทาง เป้าหมาย วิธีดำเนินการที่ทำให้หน่วยงานดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการภายในเวลาที่กำหนด การดำเนินงานประสบผลสำเร็จมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับวางแผน หากวางแผนดีก็เท่ากับ ดำเนินงานสำเร็จไปแล้วกว่าครึ่ง ดังนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงาน ดังกล่าว จรัส อติวิทยากรณ์ (2553 : 220 - 221) กล่าวว่า

1. การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับแรกของผู้บริหาร
2. การวางแผนเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ นำไปสู่ความสำเร็จของงาน
3. แผนและการวางแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางขององค์การและเปรียบเสมือนหางเสือของเรือ
4. การวางแผนทำให้ทุกคนในองค์การทราบความมุ่งหมายขององค์การอย่างชัดเจน
5. การวางแผนและแผนช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมองไปในอนาคต
6. การวางแผนทำให้ผู้บริหารตัดสินใจอย่างมีเหตุผล
7. การวางแผนเป็นเรื่องที่เตรียมการไว้ล่วงหน้า
8. การวางแผนให้ทุกคนในองค์การเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
9. การวางแผนทำให้ผู้บริหารตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อนหน้าที่
10. การวางแผนช่วยให้ควบคุมทำได้โดยอาศัยการวัดผลสำเร็จตามแผนงาน
11. การวางแผนช่วยในการสื่อความให้ทุกฝ่ายทราบถึงทิศทางขององค์การและตรวจสอบ

ความถูกต้องของนโยบายปัจจุบัน

12. การวางแผนช่วยขยายขอบเขตของการคิดของผู้บริหาร และช่วยให้ผู้บริหารคล่องตัวแก้ไขปัญหาหรือระดับผลงานได้ดีขึ้น

ประโยชน์ของการวางแผน การวางแผนมีประโยชน์สำคัญหลายประการทั้งต่อผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้สรุปประเด็นไว้ ดังนี้

1. ป้องกันมิให้เกิดปัญหาและความผิดพลาด หรือลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานในอนาคต

2. ทำให้หน่วยงานมีกรอบหรือทิศทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไรและใครทำ ทำให้ผู้บริหารมีความมั่นใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ง่าย

3. ช่วยให้เกิดการประหยัดทรัพยากรทางการบริหารเช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ

4. ช่วยให้การปฏิบัติงานรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีแผนเป็นแนวทางเปรียบเทียบเรื่องที่มีทางเสีย

5. ช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นระบบ นักบริหารสามารถควบคุม ติดตามการปฏิบัติงานได้ง่าย

สรุปได้ว่าการวางแผน หมายถึงกระบวนการในการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตขององค์การหรือหน่วยงาน โดยเลือกวิธีทำงานที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพมากที่สุด ให้บรรลุผลตามที่ต้องการภายในเวลาที่กำหนด และการวางแผนนั้นจะพิจารณาในประเด็นที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) จุดหมายปลายทาง (คืออะไร) 2) วิธีการดำเนินงาน (ทำอย่างไร) และ 3) ระยะเวลา (เสร็จสิ้นเมื่อไร)

2.2 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 16 - 17 ซึ่งเป็นสมัยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจที่จะอนุมัติรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันมีความสัมพันธ์กับวิวัฒนาการการปกครอง ต่อมาได้มีการนำแบบอย่างมาจัดทำงบประมาณขึ้นในหลายประเทศ สำหรับประเทศไทย การจัดทำงบประมานนั้น รัฐบาลได้เริ่มทำขึ้นก่อนและต่อมาได้ขยายขอบเขตไปถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ ทั้งของรัฐบาลและเอกชน ความหมายงบประมาณจะแตกต่างกันไปตามกาลเวลาและลักษณะการให้ความหมายของนักวิชาการแต่ละด้าน ซึ่งมองงบประมาณไม่เหมือนกัน เช่น นักเศรษฐศาสตร์มองงบประมาณในลักษณะของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด นักบริหารมองงบประมาณในลักษณะของกระบวนการหรือการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูง โดยบรรลุเป้าหมายของแผนงานที่วางไว้ นักการเมืองมองงบประมาณในลักษณะของการมุ่งให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล คำว่า “งบประมาณ” ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Budget” นั้น มีผู้กล่าวว่า มีมาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “Bougette” แต่ตามรากศัพท์เดิมในภาษาอังกฤษ Ret หมายถึง กระเป๋าหรือถุงของรัฐบาลซึ่งเสนาบดีคลัง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากร Nead, Jesse 1959 : 2)

โธมัส ดี ลินช์ (Thomas D. Lynch) ความหมายว่า งบประมาณในแนวทางด้านการบริหาร ว่างบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการต่างๆ (Program) ที่กำหนดขึ้นมีการประมาณทรัพยากรที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและความต้องการที่จะทำในอนาคต (Lynch Thomas D.)

เบิร์นสไตน์ และโอฮารา (Burnstein and O'Hara) ความหมายว่า งบประมาณ สิ่งสำคัญเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ทำให้แผนและนโยบายเปลี่ยนมาเป็นการกระทำ หรือกิจกรรมและงบประมาณยังเป็นเทคนิค (Nuts and Bolts) ของนโยบายรัฐบาล เบิร์นสไตน์ และโอฮารา ยังได้เปรียบเทียบงบประมาณว่า “เปรียบเทียบเหมือนเชือเพลิงที่ แจกจ่ายไปยังส่วนต่างๆ” (Bernstein, Samuel J. 1979 : 280)

แฟรงค์ พี เชอร์วูด (Frank P. Sherwood) หมายความว่า “งบประมาณ คือแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย “ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน” เชอร์วูดยังได้เสนอต่อไปว่า การดำเนินการให้บรรลุผลตามแผนเบ็ดเสร็จย่อมประกอบด้วยการทำงาน 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร” (Sherwood, Frank P. 1969 :18)

เจสซี เบอร์เฮด (Jesse Burkhead) หมายความว่า งบประมาณเป็นมากกว่าแผนสำหรับการบริหารภาครัฐบาล งบประมาณสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองภายในประเทศ (Burkhead : 59) เบอร์เฮด ยังได้เพิ่มเติมอีกว่า “งบประมาณคือแนวทาง พิจารณาและช่วงเวลาของงบประมาณซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบความรับผิดชอบที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ของอำนาจทางการเมือง (Burkhead : 83 - 88)

Augustus B. Turnbull (1970) หมายความว่า งบประมาณคือแผนทางการเงินขององค์กร ที่กำหนดขึ้น ในการไปสู่เป้าหมายและวัตถุประสงค์การดำเนินงานขององค์กร โดยงบประมาณจะมีความ เชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับการเงินและการวางแผนในการใช้จ่ายเงิน โดยงบประมาณจะแสดงยอดเงินหรือ จำนวนเงินที่ต้องใช้จ่าย แสดงระยะเวลาและวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายรวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบใน การใช้จ่ายงบประมาณ

อารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับงบประมาณ ว่า “งบประมาณ เป็นเอกสาร ประกอบด้วยถ้อยคำและสถิติตัวเลขซึ่งแสดงถึงการใช้จ่าย สำหรับแต่ละรายการ และเป้าประสงค์ ต่างๆ ข้อความพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ฯลฯ หรือเป้าประสงค์ เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ (Wildavsky : 1)

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, หน้า 531) อธิบายความหมายว่า ดั้งเดิมของ งบประมาณ (Budget) ว่าในประเทศอังกฤษนั้น หมายถึง กระเป๋าหนังสือใบใหญ่ที่ เสนาบดีกระทรวงการคลัง ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แถลงต่อรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาลโดยทั่วไปแล้ว งบประมาณหมายถึงแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือรัฐบาลจะเสนองบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อขออนุมัติดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า รัฐบาลต้องทำหรือเสนองบประมาณ เช่น ประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดไว้ว่า งบประมาณประจำปี รัฐบาลจะเสนอต่อรัฐสภานั้นประกอบด้วยรายการตามความเห็นของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, หน้า 532) ดังนี้

1. เป็นถ้อยคำประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญ ของงบประมาณ สามารถที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายในการใช้ตั้ง งบประมาณ
2. เป็นการแสดงรายรับ รายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้ง งบประมาณรายจ่าย
3. เป็นคำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
4. เป็นคำขอชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
5. เป็นรายการแสดงรายการเกี่ยวกับการเงินในส่วนของรัฐวิสาหกิจ
6. เป็นเอกสารคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้

เพิ่มเติม

7. เป็นการรายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

8. เป็นร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี

ไพรัช ตระการศิริพันธ์ (2548, หน้า 152) ได้อธิบายว่า “งบประมาณ” ดังนี้ ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Budget โดยประเทศฝรั่งเศสโบราณใช้คำว่า Bougette ส่วนในประเทศไทย แต่เดิมนั้นคำว่า Budget หมายถึงกระเป๋านางใหญ่ซึ่งเสนาบดีคลัง (ต่อมาคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของคนภายในประเทศ รวมถึงทรัพยากรที่มีอยู่ สำหรับความหมายคำว่า งบประมาณของไพรัช ตระการศิริพันธ์(2548, หน้า 152-154) ได้อธิบายความหมายคำว่า “งบประมาณ (Budget)” เป็นคำในภาษาฝรั่งเศสโบราณ ชื่อ “Bougette” ตามรากศัพท์เดิมในประเทศไทย Budget หมายถึง กระเป๋าหรือถุงของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีคลังของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่ปัจจุบัน Budget มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้ได้ในความหมาย ไพรัช ตระการศิริพันธ์ (2548, หน้า 152-154) กล่าวว่า 3 ประการ คือ

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล

2. งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องทางการเมือง

3. งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล โดยมีเนื้อหา 3 ลักษณะ ดังนี้

3.1 ลักษณะที่ 1 งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล พิจารณาได้ใน 2 กรณี คือ

3.1.1 กรณีที่ 1 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการบริหารของประเทศโดยมีการวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร ซึ่งเป็นแผนที่วางไว้เพื่อจัดสรรในโครงการต่างๆ ที่กำหนดการประมาณการทรัพยากรมีค่าและต้องการที่นำมาใช้การเปรียบเทียบการดำเนินการที่ผ่านมา ตลอดจนจนถึงเรื่อง การดำเนินการในอนาคต

3.1.2 กรณีที่ 2 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังของประเทศงบประมาณ ได้ถูกจัดว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคลังที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นแผนแบบเบ็ดเสร็จโดยแสดงออกมาในรูปตัวเงิน

3.2 ลักษณะที่ 2 งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองที่ได้ดำเนินการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจให้กับกลุ่มการเมืองต่างๆ

3.3 ลักษณะที่ 3 งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาล

นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์ (2544) งบประมาณ หมายถึง การวางแผนการบริหารขององค์กรแสดงถึงกิจกรรม โครงการที่ดำเนินการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยมีการประมาณการค่าใช้จ่าย ที่มาของรายได้เพื่อการใช้จ่าย และกำหนดระยะเวลาแน่นอน ภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยทั่วไปมักกำหนดเป็น 1 ปี เรียกว่า ปีงบประมาณ งบประมาณมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอยู่หลายประการ รัฐบาลสามารถนำเอางบประมาณแผ่นดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้า และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ดังต่อไปนี้ (นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์ 2535 : 17)

1. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ รัฐบาลสามารถจัดงานต่างๆ ทุกงานที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการไว้ในงบประมาณ ตามที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและตามกำลังเงินที่มีอยู่และให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณนั้นๆ โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันตามแผนงานที่วางไว้เพื่อป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

2. ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณเป็นรายจ่าย จำนวนมหาศาล การใช้จ่ายของรัฐบาลหากใช้จ่ายให้ดีและถูกต้อง สามารถพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน

และเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมหาศาล โดยรัฐบาลต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลและไปสู่โครงการที่จำเป็น และเป็นโครงการด้านการลงทุน เพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

3. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของประเทศมีจำกัด ดังนั้น จำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรหรือทรัพยากรใหม่ประสิทธิภาพสูงสุดโดยมีการวางแผนในการใช้จัดสรรทรัพยากรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้านว่าจัดสรรไปด้านใดเท่าไรและนานเท่าไรและมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้น เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

4. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม งบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประชาชน โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณไปสู่จุดที่ช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น เช่น จัดสรรงบประมาณให้มีการสร้างสาธารณูปโภค ถนนหนทางไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนสามารถใช้ขนส่งผลผลิตของตนเองออกขายสู่ตลาดภายนอกได้เพื่อจะได้ราคาผลผลิตดีขึ้น ทำให้มีรายได้สูงขึ้น เป็นต้น

5. เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินการคลังของประเทศ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของการเงินและการคลังของประเทศได้ โดยรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ เช่น เมื่อเศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้ออยู่รัฐบาลก็ควรจัดสรรงบประมาณโดยใช้นโยบายการเก็บเงินภาษีอากรและรายได้อื่นๆ ของรัฐบาลให้มีรายรับงบประมาณให้มาก และให้มากกว่ารายจ่ายงบประมาณที่รัฐบาลจะใช้จ่ายออกไป เพื่อให้ปริมาณเงินในท้องตลาดในประเทศ มีปริมาณเงินน้อยลง ซึ่งจะเป็นวิธีขจัดปัญหาภาวะเงินเฟ้อลงได้ทางหนึ่งและในทางตรงข้ามในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศมีภาวะเงินฝืดอยู่รัฐบาลก็สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยจัดเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายให้มีการใช้จ่ายที่สูงและให้สูงกว่างบประมาณรายรับที่รัฐบาลเก็บเข้ามาจากการเก็บภาษีอากรและรายได้ทางอื่นๆ ของรัฐบาล เพื่อปริมาณเงินในท้องตลาดมีมากขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการขจัดปัญหาภาวะเงินฝืดลงได้ทางหนึ่ง

6. เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ เนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของงานและแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการแต่ละปีในด้านสังคม ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตร ว่ามีงานอะไรบ้างที่รัฐบาลดำเนินงานแต่ละด้านอย่างไร ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณที่แสดงถึงงานต่างๆ ที่รัฐบาลจะทำให้แก่ประชาชนและประเทศชาติเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อประชาชนได้ทราบว่าเงินภาษีอากรต่างๆ ที่ประชาชนได้เสียให้แก่รัฐนั้น รัฐได้นำมาทำประโยชน์อะไรให้แก่ประชาชนบ้าง ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาล ด้วยการเสียภาษีอากรด้วยความเต็มใจและศรัทธาในผลงานของรัฐบาลต่อไป

สรุปได้ว่า งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะหนึ่ง รวมถึงการบริหารกิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผน ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ (1) การจัดเตรียม (2) การอนุมัติ และ (3) การบริหาร

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรารณ ศรีพะเนิน (2550) ได้ศึกษา เรื่อง การสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานคลังกรณีศึกษาเทศบาลในเขตอำเภอเมือง อำเภอนาทม อำเภอท่ามะกา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ผลการวิจัย พบว่า พนักงานภายในกองคลังส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีและมีรายได้ตั้งแต่ 7,001 - 12,000 บาท พนักงานส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานในกองคลังมา 2 - 6 ปี และส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในงานการเงินและความพร้อมในระดับมาก ด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีและด้านงบประมาณ มีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลาง การบริหารภายในกองคลังโดยรวมอยู่ในระดับมาก ในด้านการจัดทำงบประมาณมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ด้านรายงานและด้านการจัดองค์การ มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ประสิทธิภาพการบริหารงานภายในกองคลังของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง อำเภอท่ามะกา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก ในด้านการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุดมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาด้านความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและเต็มความรู้ความสามารถ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานคลังของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง อำเภอท่ามะกา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี โดยรวมพบว่าความคิดเห็นการบริหารงานคลังโดยรวมมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานคลังของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง อำเภอท่ามะกา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ได้ร้อยละ 52.90

สรศักดิ์ วชิรชัย (2547) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามแผนและงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความเห็นต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามแผน และงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ มีความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามแผนและงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในเกณฑ์ระดับสูงแต่องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงต้องแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น และต้องสร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนในพื้นที่ให้มีความรู้ความเข้าใจปัญหาและความต้องการที่แท้จริงมากำหนดแผนงาน/โครงการโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใดๆ

อรสา จุลสุคนธ์และคณะ (2555) ได้ศึกษา เรื่องปัจจัยความสำเร็จของการใช้งบประมาณในการวิจัยของนักวิจัยในกรมวิชาการเกษตร ผลการวิจัยพบว่าการบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพของนักวิจัยโดยใช้ 1. การวางแผน 2. การใช้งบประมาณ 3. การบริหารจัดการ งบประมาณจะส่งผลให้เกิดปัจจัยความสำเร็จ การใช้งบประมาณในการวิจัยของนักวิจัยในกรมวิชาการเกษตรจำแนกได้ 3 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยจากนักวิจัย ประกอบด้วยปัจจัยย่อย 4 ปัจจัย เกี่ยวกับความสามารถของนักวิจัยในเรื่อง 1.1 ความสามารถในการตั้งงบประมาณ 1.2 ความสามารถในการวางแผนการวิจัย 1.3 ความสามารถในการจัดการระหว่างการวิจัย 1.4 ความสามารถในการงานวิจัย 2) ปัจจัยจากกรมวิชาการเกษตรซึ่งให้ทุนการวิจัย ประกอบด้วย 3 ปัจจัยย่อยเกี่ยวกับการดำเนินงานของกรมวิชาการเกษตร ได้แก่ 2.1 กำหนดนโยบายการวิจัยให้ชัดเจน 2.2 จัดระบบการจัดสรรงบประมาณให้ได้มาตรฐาน 2.3 จัดระบบการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ 3) ปัจจัยจากหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่นักวิจัยทำงาน โดยสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์และการใช้งบประมาณตามวัตถุประสงค์ให้นักวิจัยดำเนินงานวิจัยได้สำเร็จ

2.4 แนวคิดการคลังสาธารณะ

การคลังสาธารณะ (Public Finance) ซึ่งทำให้เข้าใจขอบเขตของการคลังสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและง่ายขึ้น ได้มีนักวิชาการและผู้สนใจทางด้านนี้พยายามสรุปขอบเขตของการคลังสาธารณะให้กระชับรวบรัดในรูปของการให้ความหมาย ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ริชาร์ด เอ มัสเกรฟ และเพกกี บี มัสเกรฟ (Richard A. Musgrave and Par B. Musgrave) หมายความว่า การคลังในความหมายอย่างแคบมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับมาตรการต่างๆ ทางด้านรายได้และรายจ่ายของงบประมาณของรัฐบาล (The Revenue and Expenditure Measures of Public Budget) (Musgrave, Richard A. 1980 : 4)

บี เจ รีต และ จอห์น ดับบลิว สเวน (B.J. Reed and John W. Swain) หมายความว่า การคลังสาธารณะที่นักเศรษฐศาสตร์ถกเถียงกันเกี่ยวข้องกับหลักของเศรษฐศาสตร์ เพราะผลกระทบจากภาครัฐที่มีต่อธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะการจัดสรร การกระจาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีผลต่องบประมาณของรัฐบาล (Reed, B. J. 1990 : 4)

ไพศาล ชัยมงคล หมายความว่า การคลังสาธารณะนั้นเป็นการศึกษาข้อหลักการ วิธีการและผลกระทบกระเทือนในการจัดหารายได้ และการใช้จ่าย รวมทั้งการจัดการเรื่องหนี้ของรัฐบาลด้วย (ไพศาล ชัยมงคล 2517 : 3)

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม หมายความว่า จุดมุ่งหมายหรือสาระสำคัญของการศึกษาการคลังสาธารณะ คือ มุ่งศึกษาแสวงหามรรควิธีต่างๆ เพื่อช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ของรัฐบาล (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม 2538 : 7)

กระทรวงการคลังได้ให้ความหมายอย่างสั้นๆ ว่า การคลัง คือ การจัดการเงินของรัฐบาล การจัดการเงินสาธารณะ (กระทรวงการคลัง 2518 : 76 - 77) ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้ว การคลังสาธารณะ ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Science) แล้ว การคลังสาธารณะจะมุ่งเน้นศึกษาเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลและมาตรการด้านการคลังต่างๆ ทั้งด้านรายรับและรายจ่าย เพื่อให้เกิดบรรลุผลเป้าหมายทางเศรษฐกิจ แต่ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นศิลป์ (art) แล้ว การคลังสาธารณะ หมายถึง การกำหนดนโยบายและการดำเนินการทางด้านการคลังและ การเงิน การจัดหารายได้ เงินคงคลัง และการก่อหนี้รวมถึงการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการ (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ 2556 : 3)

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) เป็นแนวทางในการบริหารจัดการเศรษฐกิจด้วยการใช้มาตรการทางการคลังต่างๆ ได้แก่ มาตรการทางภาษี การใช้จ่ายของรัฐบาล และการก่อหนี้สาธารณะ กล่าวคือ นโยบายการคลังเป็นนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล (O'Sullivan & Sheffrin, 2003) สำหรับนอกนโยบายการคลังยังถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดเก็บภาษีเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจอีกด้วย โดยที่ภาครัฐจะใช้นโยบายการคลัง เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและเพื่อลดปัญหาความยากจนของประชาชนภายในประเทศ สำหรับบทบาทของวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง ซึ่งเริ่มเข้ามามีบทบาทที่สำคัญในช่วงที่ภาครัฐเริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยเข้ามามีส่วนในการสนับสนุนระบบการเงินให้ระบบได้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและช่วยลดผลกระทบจากวิกฤติในกลุ่มเสี่ยงต่างๆ (Horton & El - Ganainy, 2009)

สำหรับของประเทศไทยนโยบายการคลัง หมายถึง มาตรการสำหรับการดำเนินงานประมาณรายรับรายจ่ายของภาครัฐกล่าวคือ เป็นงบประมาณแผ่นดินประจำปี รวมทั้งกระบวนการจัดการเครื่องมือภาครัฐต่างๆ เช่น อัตราการจัดเก็บภาษี เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม ควบคุม ความผันผวนของระดับราคา ระดับอัตราการจ้างงาน กระตุ้นเศรษฐกิจให้เกิดกิจกรรมเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นมาตรการที่บ่งบอกถึงแนวโน้มทิศทางการขับเคลื่อนของระบบเศรษฐกิจในรอบปีนั้นๆ ซึ่งนโยบายการคลังถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ควบคุมโดยรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาค (มนตรี โสคติยานุรักษ์, 2560)

รายรับของรัฐบาล (Government Revenue) หมายถึง ยอดเงินทั้งหมด ที่รัฐบาลได้รับจากแหล่งต่างๆ หรือเป็นรายได้จากส่วนต่างๆ (Hugh et al., 1911) กล่าวคือ รายรับของรัฐบาลก็คือรายได้ของรัฐบาลนั่นเอง โดยประเทศไทยนั้น การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลประกอบด้วยรายรับที่มาจาก 2 ส่วนหลักคือ รายรับที่เป็นรายได้และรายรับที่ไม่เป็นรายได้ สำหรับรายรับที่เป็นรายได้ ได้แก่ รายได้จากภาษีอากรรายได้จากการขายสิ่งของและบริการ

รายได้จากรัฐพาณิชย์และรายได้อื่นๆ ซึ่งรายได้มากกว่าร้อยละ 90 นั้นมาจากภาษีอากร ซึ่งในภาวะที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้รายจ่ายเพิ่มขึ้นหรือเก็บภาษีได้น้อยและคาดว่าจะมีประมาณการรายรับต่ำกว่าประมาณการ รายจ่ายที่จำเป็น รัฐบาลสามารถเลือกที่จะเพิ่มเงินงบประมาณรายรับได้ด้วยการหารายได้ ซึ่งการหารายได้ของภาครัฐนั้น เรียกว่า รายรับที่ไม่เป็นรายได้ เช่น การกู้เงินจากทั้งในและต่างประเทศหรือการนำเงินคงคลังออกมาใช้ เป็นต้น สำหรับโครงสร้างรายรับของรัฐบาลไทยประกอบไปด้วย ภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ รายได้อื่นๆ และเงินกู้ ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

1. ภาษีอากร หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับเรียกเก็บจากผู้ที่มีรายได้ตามที่กำหนดไว้เพื่อนำไปใช้ในการบริหารและการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย ภาษี ทางตรงและภาษีทางอ้อม ดังนี้ (1) ภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (2) ภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีการขายทั่วไป ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรแสตมป์ รวมถึงภาษี การขายเฉพาะด้วย ได้แก่ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีสรรพสามิตจากการนำเข้า ภาษีโมคภณอื่น ๆ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และภาษีทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ (3) ภาษีสินค้าเข้า-ออก และ (4) ภาษีสรรพสามิต

2. การขายสิ่งของและบริการ ประกอบด้วย การขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าขายทรัพย์สินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ค่าขายหลักทรัพย์ ค่าขายหนังสือราชการ และค่าขายสิ่งของอื่น เป็นต้น รวมถึงการขายบริการ ได้แก่ ค่าบริการ และค่าเช่า

3. รายได้จากรัฐพาณิชย์ ประกอบด้วยผลกำไรขององค์การรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รายได้จากโรงงานยาสูบ รายได้จาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเงินปันผลจากบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้น

4. รายได้อื่นๆ ประกอบด้วยค่าแสตมป์อากรและค่าปรับเงินรับคืน และรายได้เบ็ดเตล็ด

5. เงินกู้ หมายถึง การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่นๆ หรือทำสัญญากู้ จากองค์กรในประเทศหรือต่างประเทศ

อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังมีเงินที่ถือเป็นรายได้อยู่อีก 2 ส่วนคือ (1) เงินกู้หรือหนี้สาธารณะ (Public Debt) หมายถึง เงินที่เกิดจากการที่รัฐบาลไปกู้ยืม โดยตรงหรือไปค้าประกันต่างๆ ซึ่งสาเหตุสำคัญที่มีความจำเป็นจะต้องก่อหนี้ คือ รัฐบาลไม่สามารถควบคุมรายรับให้สมดุลกับรายจ่ายได้นั่นเองและ (2) เงินคงคลัง เป็นเงินที่รัฐบาลมีอยู่แล้วและยังไม่ได้จ่ายออกไป ประกอบด้วย เงินคงคลังที่เป็นเงินสดหรือสิ่งที่ใกล้เคียงกับเงินสด ซึ่งรัฐบาลเก็บไว้ใช้จ่ายในคราวที่มีเหตุจำเป็น เช่น เมื่อเกิดปัญหาทางปริมาณขาดดุลและเงินคงคลังที่ได้จากการเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมที่เก็บจากราษฎรและยังไม่ได้มีการจ่ายออกไป รวมทั้งเงินที่รัฐบาลกู้ยืมมาและไม่ได้ใช้จ่ายเงินออกไป แต่ฝากไว้กับธนาคารกลางแห่งประเทศไทย และเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายในปีที่ผ่านมา

รายจ่ายของรัฐบาล นโยบายทางด้านรายจ่ายเกี่ยวข้องกับการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่าย การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงาน ตามสถานะเศรษฐกิจ ตามหมวดรายจ่ายต่างๆ และตามส่วนราชการ รวมทั้งการตัดสินใจ ของรัฐบาลที่จะปล่อยเงินเข้าไปสู่ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อระดับการจ้างงานและระดับรายได้ประชาชาติของประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาดของการใช้จ่ายและประเภทของการใช้จ่ายของรัฐบาล ว่าเป็นรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ หรือการลงทุนใช้จ่ายในโครงการที่พัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) หรือการใช้จ่ายเพื่อซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ เป็นต้น ซึ่งเครื่องมือของนโยบายทางด้านรายจ่ายก็คือ การใช้จ่ายของภาครัฐ (Government Expenditure : G) (Taylor, 2017; Mankiw, 2014)

รายจ่ายของรัฐบาล หมายถึง ยอดเงินรวมที่รัฐบาลมีอยู่และยังไม่ได้จ่ายออกไปเพื่อพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐบาลจะจัดทำเป็นแผนประมาณการรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้รายจ่ายของรัฐบาลนั้นประกอบไปด้วยการบริโภคของภาครัฐ การลงทุนภาครัฐ และเงินโอนของภาครัฐ (Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, 2010; Barro & Grilli, 1994) สำหรับวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายของรัฐบาลได้แก่ (1) ส่งเสริมให้มีการเพิ่มผลผลิตทางเศรษฐกิจอันเป็นการเพิ่มรายได้ประชาชาติ (2) จัดให้บริการแก่ประชาชนในด้านการศึกษาสาธารณสุข และสาธารณูปโภค (3) ดูแลป้องกันและรักษาเอกราชอธิปไตยของประเทศชาติ และ (4) รักษาความสงบเรียบร้อยภายในให้ประชาชนมีสวัสดิการ และปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยประเภทรายจ่ายของรัฐบาลมีรายละเอียด ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ เช่น รายจ่ายด้านเกษตรกรรม การคมนาคมขนส่ง การสื่อสารการพลังงาน และเชื้อเพลิง การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่การท่องเที่ยว และการพาณิชย์
2. ด้านการศึกษา เช่น รายจ่ายด้านการบริหารการศึกษาระดับต่างๆ
3. ด้านสาธารณสุขและสาธารณูปโภค ได้แก่ รายจ่ายด้านสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การบริการชุมชน และการบริการสังคมอื่นๆ เช่น การระบายน้ำโสโครก การกำจัดขยะมูลฝอย การประปา การสุขาภิบาล
4. ด้านการป้องกันประเทศ เช่น รายจ่ายด้านงานกองทัพต่างๆ การรักษาดินแดน และการป้องกันอื่นๆ เช่น งานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ งานของกรมประมวลข่าวกลาง
5. ด้านรักษาความสงบภายใน เช่น งานตำรวจ งานด้านตุลาการ และ งานราชทัณฑ์
6. ด้านบริหารทั่วไป เช่น การบริหารงานการต่างประเทศและ งานบริหารการคลัง

รายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) หมายถึง ยอดเงินรวมที่รัฐบาลมีอยู่และยังไม่ได้จ่ายออกไปเพื่อพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐบาลจะจัดทำเป็นแผนประมาณการรายจ่ายประจำปีและแผนรายได้ประจำปีของรัฐบาล (Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, 2010; Barro & Grili, 1994) สำหรับการให้คำนิยามภายในประเทศนั้น รายจ่ายสาธารณะ หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินงานที่เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและประชาชนในประเทศ ซึ่งมักจะอยู่ในรูปแบบของสินค้าและบริการ การใช้รายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลมักเป็นเครื่องมือทางการคลังในการหารายได้ของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม รวมถึงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (พลภัทร บุราคม, 2551)

2.5 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 16 - 17 ซึ่งเป็นสมัยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจที่จะอนุมัติรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งเห็นได้ว่าการจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันมีความสัมพันธ์กับวิวัฒนาการการปกครอง ซึ่งในระยะต่อมาได้มีการนำแบบอย่างมาดำเนินการจัดทำงบประมาณขึ้นในหลายประเทศ สำหรับประเทศไทยการจัดทำงบประมาณรัฐบาลได้เริ่มจัดทำขึ้นที่สภาผู้แทนราษฎรดังก่อนและต่อมาได้ขยายขอบเขตไปถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ ทั้งของรัฐบาลและหน่วยงานเอกชนได้มีการนำแบบอย่างมาดำเนินการจัดทำงบประมาณขึ้น

ความหมายของงบประมาณ งบประมาณจะแตกต่างกันออกไปตามกาลเวลาและลักษณะการให้ความหมายของนักวิชาการแต่ละด้าน ซึ่งมองงบประมาณแต่ละด้านไม่เหมือนกัน โดยนักเศรษฐศาสตร์มองงบประมาณในลักษณะของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด นักบริหารมองงบประมาณในลักษณะของกระบวนการหรือการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูง โดยบรรจุเป้าหมายของแผนงานที่วางไว้ นักการเมืองจะมองงบประมาณในลักษณะของการมุ่งให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล

งบประมาณ นโยบายทางด้านงบประมาณเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางด้านรายได้ รายจ่ายของรัฐบาลว่าต้องการให้มีรายได้มากกว่ารายจ่ายหรือต้องการให้มีรายจ่ายมากกว่ารายได้หรือรายได้เท่ากับรายจ่าย ซึ่งมีผลในการดึงปริมาณเงิน (Money Supply) เข้าและออกจากระบบเศรษฐกิจในลักษณะที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังรวมถึงการบริหารเงินคงคลัง ซึ่งเงินคงคลังบางส่วนมีภาระผูกพัน เช่น เงินฝากของส่วนราชการต่างๆ เงินงบประมาณที่กันเหลือจ่ายข้ามปีงบประมาณ ฯลฯ ซึ่งต้องบริหารให้เป็นไปตามภาระผูกพัน ส่วนเงินคงคลังที่ปลอดภาระผูกพัน ถ้ามีสะสมต้องนำไปใช้ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น นำออกมาใช้ชดเชยการขาดดุลของงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น สำหรับเครื่องมือของนโยบายทางด้านงบประมาณก็คือการจัดทำงบประมาณทั้งในแบบสมดุล (Balanced Budget) งบประมาณแบบเกินดุล (Surplus Budget) และงบประมาณแบบขาดดุล (Deficit Budget) สำหรับงบประมาณของรัฐบาลมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั้งด้านรายรับและรายจ่าย ผลกระทบมากขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้งบประมาณของรัฐบาล ดังกล่าวมี 3 ลักษณะ คือ

1. งบประมาณสมดุล หมายถึง การที่รัฐบาลมีรายจ่ายเท่ากับรายได้ โดยที่ไม่ขาดดุลหรือเกินดุลเลย ซึ่งในทางบัญชีนั้นจะเรียกว่า สมดุล (O'Sullivan & Shefrin, 2003) การจัดทำงบประมาณในลักษณะนี้จะมีข้อจำกัดคือ เมื่ออยู่ในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและเกิดภาวะเงินฝืด รวมถึงอัตราการว่างงานสูงนั้น การดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุลจะไม่ช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐบาลจะถูกกำหนดโดยรายได้

2. งบประมาณขาดดุล หมายถึง การที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายมากกว่ารายได้ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เรียกว่า การขาดดุล และจำเป็นต้องมีการนำรายรับ จากเงินกู้หรือเงินคงคลังมาชดเชยการขาดดุลนั้นๆ ทั้งนี้ก็นำเงินที่กู้มาใช้ในการเพิ่มผลผลิต เพิ่มการลงทุน และเพิ่มการจ้างงาน เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น อีกทั้งเป็นการพัฒนาประเทศอีกด้วย (Michael, 2013)

3. งบประมาณเกินดุล หมายถึง การที่รัฐบาลใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้ ทำให้มีเงินเหลือเข้าเป็นเงินคงคลังเพิ่มขึ้น

สรุปได้ว่าเครื่องมือทางการคลังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดสามารถเป็นแนวทางการใช้เครื่องมือของนโยบายการคลังเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ

ประเภทของงบประมาณ (Types of Budget) งบประมาณที่ประเทศต่างๆ ใช้กันอยู่ในขณะนี้มากมายหลายประเภทแต่ที่สำคัญๆ และที่รู้จักโดยทั่วไปมีอยู่ประมาณ 6 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทมีลักษณะการใช้และการดำเนินการต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป และมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไปอีกด้วย แต่ละประเภทจะเหมาะสมกับประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น คงต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านด้วยไม่ว่าเป็นปัจจัยทางด้านบริหาร ความรู้ความสามารถ ปัจจัยทางด้านการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และปัจจัยอื่นๆ ดังนั้นแต่ละประเทศจึงใช้งบประมาณในลักษณะรูปแบบที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งแตกต่างรูปแบบออกไปตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ สำหรับงบประมาณในแต่ละรูปแบบนั้นมีรายละเอียดพอสรุปประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการเป็นแบบที่ได้มีการใช้มาเป็นเวลาช้านาน โดยแสดงรายการใช้จ่ายต่างๆ เป็นรายการและจำนวนเงินงบประมาณที่กำหนดไว้เป็นระบบที่ใช้ควบคุมรายการใช้จ่ายตามที่ได้กำหนดไว้ หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในรายการอื่นไม่ได้ ในกรณีที่เปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายต้องทำความตกลงกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมหรือสำนักงบประมาณ

2. ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) เป็นงบประมาณที่ได้พัฒนาจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานนั้น แสดงแผนงานของการใช้จ่ายต่างๆ ว่า ทำอะไร มีแผนการทำงานอย่างไร โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการใช้จ่ายของแต่ละแผนงานหรือโครงการ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณว่า ทำงานได้ผลหรือไม่ และประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างไร เช่น การสร้างถนนสี่ช่องทางจราจร ต้องเสียค่าใช้จ่ายต่อกิโลเมตรเท่าใด เป็นต้น

3. ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) ระบบงบประมาณแบบแผนงานเป็นระบบงบประมาณที่เน้นความสำคัญ ในเรื่องประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรหรือเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นรูปแบบงบประมาณที่ประเทศไทยนำมาประยุกต์ใช้แทนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการที่ใช้ในสมัยแรก การจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงาน ซึ่งมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยหน่วยงานที่ของบประมาณจัดสร้างโครงสร้างของแผนงานหรืองานหรือโครงการขึ้นมาแต่ละแผนงานหรือโครงการ แสดงค่าใช้จ่ายและผลที่ได้รับจากแผนงานหรือโครงการดังกล่าว การจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีการวิเคราะห์การเลือกแผนงานหรือโครงการที่มีความเหมาะสมตามลำดับก่อนหลัง ทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่การจัดทำงบประมาณ มอบให้กระทรวง กรม เป็นผู้กำหนดแผนงาน สำนักงบประมาณไม่ควบคุมรายละเอียด แต่เป็นผู้อนุมัติเงินงบประมาณให้แก่แผนงานหรือโครงการที่เลือก และควบคุมตรวจสอบและประเมินผลงานของแต่ละแผนงานหรือโครงการว่าสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายของแผนงานหรือโครงการอย่างไร

4. ระบบงบประมาณแบบการวางแผนโครงการ (Planning Programming - Budgeting System : PPBS) ระบบงบประมาณแบบการวางแผนโดยทั่วไปมักจัดทำในรูปแบบต่าง รายการที่แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงว่า หน่วยงานแต่ละหน่วยได้รับเงินงบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด และใช้จ่ายในรายการใดบ้าง ในการจัดทำงบประมาณรูปแบบนี้เน้นในด้านการบริหารและการวางแผนงาน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีจอห์น เอฟ. เคนเนดี ได้ริเริ่มจัดทำงบประมาณแบบการวางแผนงานและการกำหนดโครงการขึ้น ซึ่งส่วนประกอบที่สำคัญของงบประมาณ แบบนี้มีวัตถุประสงค์ คือ การเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนงาน และกิจกรรมเป็นระบบที่ให้การสนับสนุนการวางแผน (Planning - Oriented) โดยคำนึงถึงการวางแผนระยะยาว เป้าหมาย และผลการดำเนินงานของรัฐไปด้วยพร้อมกัน เป็นระบบงบประมาณที่ผ่านการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบด้วยเทคนิคการวิเคราะห์ต่างๆ เพื่อหาความคุ้มค่าในการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบผลที่คาดว่าจะได้รับกับค่าใช้จ่าย สำหรับงาน/โครงการตามแผนจุดเด่นของระบบนี้คือ การเชื่อมโยงวิธีการ/กิจกรรม (Means) กับวัตถุประสงค์อย่างมีลักษณะครอบคลุม (Comprehensive) สำหรับจุดด้อยของระบบนี้คือ การตัดสินใจเลือกโครงการใด ก็ต้องเลือกทั้งโครงการ จะเลือกทำแต่เพียง ส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ การเลือกโครงการใช้หลักเกณฑ์อย่างไรในการเลือกหรือจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการอย่างไร และมีกำหนดขั้นตอนในการเลือกหรือการตัดสินใจอย่างไร ความยุ่งยากสลับซับซ้อนดังกล่าว ทำให้เกิดข้อโต้แย้งมากมาย ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง

5. ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero - Based Budgeting) ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ เป็นระบบงบประมาณที่เน้นการแก้ปัญหา ข้อจำกัดทางทรัพยากร วิธีการจัดทำงบประมาณไม่นำค่าใช้จ่ายในปีก่อนมาพิจารณา รูปแบบงบประมาณเอื้ออำนวยต่อการเปรียบเทียบทางเลือก เพื่อบรรลุเป้าหมายของ งาน/โครงการ ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ เป็นแนวคิดที่มีการผสมผสานการวางแผน และการงบประมาณเข้าในกระบวนการจัดการ เช่นเดียวกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน เพื่อช่วยในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การจัดทำงบประมาณระบบนี้ จะไม่ให้ความสำคัญแก่รายการหรือแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของบประมาณอย่างละเอียด เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำงบประมาณทุกปี ทำให้ไม่ต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้งบประมาณมาแล้วทุกปี การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ ต้องมีการเตรียมรายละเอียดการใช้จ่ายของแต่ละแผนงานในระดับต่างๆ ที่ช่วยให้ทำการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ ที่เรียกว่า “Decision packages” หรือ “ชุดงานเพื่อการตัดสินใจ” ชุดงานดังกล่าวจะถูกใช้เป็นตัวเลือกในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง โดยชุดงานเพื่อการตัดสินใจแต่ละชุดจะมีข้อมูล

มากมายเกี่ยวกับผลที่คาดว่าจะได้รับของโครงการ พร้อมทั้งแสดงรายละเอียดของค่าใช้จ่ายหรือทรัพยากรที่ต้องใช้ในแต่ละโครงการด้วย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการจัดทำชุดงานเพื่อการตัดสินใจแต่ละชุดต้องใช้ข้อมูล และเจ้าหน้าที่มากมาย ทำให้การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์มีอุปสรรคมากและไม่ประสบความสำเร็จในภาคปฏิบัติ

6. งบประมาณแบบสะสม (Incremental Budget) การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีเป็นภาระหนักเนื่องจากต้องใช้ข้อมูลมากในการพิจารณา และต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงาน ทำให้ต้องใช้เวลามากในการจัดทำงบประมาณ หากจะต้องจัดทำงบประมาณใหม่ทั้งหมดทุกปีคงจะทำได้ยาก และคงมีข้อบกพร่องมากด้วย ดังนั้นเพื่อให้ทันกับเวลาที่มีอยู่ และเพื่อให้งบประมาณได้พิจารณาให้เสร็จทันและสามารถนำงบประมาณมาใช้จ่ายได้ และได้มีการพิจารณางบประมาณเฉพาะส่วนเงินงบประมาณที่เพิ่มใหม่ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากปีที่แล้วนั้น แต่เงินงบประมาณในปีที่แล้วที่ได้เคยพิจารณาไปครั้งหนึ่งแล้ว จะไม่มีการพิจารณาอีกครั้งเพียงแต่ยกยอดเงินมาตั้งเป็นงบประมาณใหม่ได้เลย เพราะถือว่าได้มีการพิจารณาไปแล้ว ครั้งหนึ่งคงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง

สรุปความหมายของงบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะหนึ่ง รวมถึงการบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน การดำเนินงานให้บรรลุตามแผน

นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นโยบายงบประมาณสมดุล (Balanced Budget Policy) หมายถึง การจัดทำงบประมาณให้รายจ่ายประจำปีเท่ากับประมาณการรายได้ในปีนั้นๆ

นโยบายงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget Policy) หมายถึง การจัดทำงบประมาณให้รายจ่ายประจำปีต่ำกว่าประมาณการรายได้ในปีเดียวกัน แนวทางนี้เรียกว่าเป็นแนวเศรษฐกิจพอเพียง คือการใช้จ่ายอย่างระมัดระวังไม่เกินตัว

นโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget Policy) หมายถึง การจัดทำงบประมาณให้รายจ่ายประจำปีสูงกว่าประมาณการรายได้ในปีเดียวกัน ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินหรือนำเงินคลังมาใช้จ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณดังกล่าว

ขั้นตอนการทำงานงบประมาณ

การทำงานงบประมาณ ต้องเข้าใจกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานจัดเตรียมงบประมาณรายรับ การจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย การอนุมัติและบริหารงบประมาณ การรายงาน ผลการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเกี่ยวกับทุกหน่วยงาน โดยกระบวนการดำเนินงานมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับเรื่องงบประมาณทั้งหมด สามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

- 1) การจัดเตรียมงบประมาณ
- 2) การอนุมัติงบประมาณ
- 3) การบริหารงบประมาณ

1. การจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง การจัดเตรียมงบประมาณทั้ง 2 ด้าน คือ วงเงินงบประมาณรายรับและวงเงิน งบประมาณรายจ่ายในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณยังสามารถแบ่งขั้นตอน ดังนี้

1.1 ประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย ในการจัดทำงบประมาณประจำปี จะต้องมีการประมาณการรายรับไว้ว่าสามารถจัดหารายรับเพื่อใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งการกำหนดรายรับ รายจ่ายจะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและสมดุล

1.2 กำหนดแนวนโยบายงบประมาณ คณะผู้บริหารหน่วยงานต้องกำหนดแนวนโยบาย งบประมาณ โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องที่จะมีต่อนโยบายของหน่วยงานและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจาก งบประมาณที่มีต่อสังคมและด้านอื่นด้วย

1.3 กำหนดวงเงินของแต่ละหน่วยงาน เมื่อได้รับนโยบายงบประมาณแล้วจะต้องมี การพิจารณากำหนดวงเงินและจัดสรรวงเงินตามแนวนโยบายงบประมาณ

1.4 หน่วยงานจัดทำคำขอตังงบประมาณ เมื่อหน่วยงานได้รับทราบวงเงินงบประมาณของ ตัวเองแล้ว ต้องจัดทำคำขอตังงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยยึดแนวนโยบายงบประมาณที่ได้กำหนดไว้แล้ว

1.5 คณะกรรมการบริหารงบประมาณและการเงิน พิจารณารายละเอียดงบประมาณ ที่หน่วยงานต่างๆ ทำคำขอตังงบประมาณรายจ่ายขึ้นมา โดยพิจารณาด้านความเหมาะสมความสอดคล้องต่อ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ นโยบายงบประมาณ ความพร้อมของหน่วยงานที่จะปฏิบัติงาน อาจมีการปรับลด งบประมาณได้ตามความเหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงคำของบประมาณทำเป็นเอกสารงบประมาณเสนอ ต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ

1.6 คณะกรรมการพิจารณางบประมาณ พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย โดย พิจารณารายละเอียดแผนงาน งาน และโครงการต่างๆ ว่าเหมาะสมเพียงใด สมควรอนุมัติหรือไม่

2. การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณางบประมาณที่หน่วยงานเสนอขึ้นมา โดยมี อำนาจในการอนุมัติงบประมาณ มีอำนาจที่วิเคราะห์ตัดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้ แต่ต้องอยู่ภายใน วงเงินงบประมาณที่เสนอมา

3. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตาม แผนงาน งานและโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ เพื่อป้องกันการรั่วไหล โดยการควบคุมการเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบตามระเบียบที่หน่วยงานกำหนด ซึ่งมีรายละเอียดตามขั้นตอนดังนี้

3.1 การทำแผนปฏิบัติการ เมื่อหน่วยงานได้รับอนุมัติงบประมาณแล้วให้ทำแผนปฏิบัติ การโดยกำหนดกิจกรรมที่จะทำและจำนวนเงินที่จะใช้ในช่วงเวลาต่างๆ ให้เหมาะสมกับกำลังเงินที่ประมาณ การได้รับ

3.2 ดำเนินการใช้งบประมาณตามแผนปฏิบัติการ โดยการขออนุมัติเงินตามระเบียบ ของหน่วยงาน

3.3 การตรวจสอบ เมื่อมีการเบิกจ่ายเงินไปแล้ว ต้องมีการตรวจสอบว่าได้ใช้จ่ายเงินไป ตามจริงที่เบิกไปหรือไม่ การตรวจสอบจึงเป็นวิธีการสำคัญที่จะควบคุมการบริหารด้านการเงินเป็นไปตาม แผนปฏิบัติการไม่รั่วไหลและให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบทางการเงิน

3.4 การรายงาน เป็นวิธีการหนึ่งในการตรวจสอบและประเมินผล ให้มีการรายงาน ผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้วเป็นระยะๆ เพื่อสามารถทบทวนผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ ว่ามี ความคืบหน้าไปประการใดและจะต้องใช้เป็นผลในการตั้งงบประมาณในปีต่อไป

2.6 การจัดทำงบประมาณจำแนกตามงบรายจ่าย

งบรายจ่าย หมายถึงกลุ่มวัตถุประสงค์ของรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายงบประมาณ สำหรับแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จำแนกออกเป็น 5 ประเภทรายจ่าย ดังนี้

1. งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงานราชการ รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

1) เงินเดือน หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการและพนักงานของรัฐทุกประเภทเป็นรายเดือนโดยมีอัตราตามที่กำหนดไว้ในบัญชีถือจ่ายเงินเดือนประจำปี รวมถึงเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินเพิ่มอื่นที่จ่ายควบกับเงินเดือน

2) ค่าจ้างประจำ หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ โดยมีอัตราตามที่กำหนดไว้ในบัญชีถือจ่ายค่าจ้างประจำ รวมถึงเงินที่กระทรวงการคลังกำหนดให้จ่ายในลักษณะค่าจ้างประจำและเงินเพิ่มอื่นที่จ่ายควบกับค่าจ้างประจำ

3) ค่าจ้างชั่วคราว หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างสำหรับการทำงานปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการและเงินเพิ่มอื่นที่จ่ายควบกับค่าจ้างชั่วคราว

4) ค่าตอบแทนพนักงานราชการ หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติงานให้แก่พนักงานราชการ ตามอัตราที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ รวมถึงเงินที่กำหนดให้จ่ายในลักษณะดังกล่าว และเงินเพิ่มอื่นที่จ่ายควบกับค่าตอบแทนพนักงานราชการ

2. งบดำเนินงาน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุและค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

1) ค่าตอบแทน หมายถึง เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้ทางราชการตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

2) ค่าใช้สอย หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ (ยกเว้นบริการสาธารณูปโภค สื่อสารและโทรคมนาคม) รายจ่ายที่เกี่ยวกับการรับรองพิธีการและรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายอื่นๆ

3) ค่าวัสดุ หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งของที่มีลักษณะโดยสภาพไม่คงทนถาวรหรือตามปกติมีอายุการใช้งานไม่ยืนนาน สิ้นเปลือง หดไป หรือเปลี่ยนสภาพไปในระยะเวลาอันสั้นรวมถึงรายจ่ายดังต่อไปนี้

- (1) รายจ่ายเพื่อประกอบดัดแปลง ต่อเติม หรือปรับปรุงวัสดุ
- (2) รายจ่ายเพื่อจัดหาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่มีราคาต่อหน่วยหรือต่อชุดไม่เกิน 20,000 บาท
- (3) รายจ่ายเพื่อจัดหาสิ่งของที่ใช้ในการซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สินให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ

(4) รายจ่ายที่ต้องชำระพร้อมกับค่าวัสดุ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย ค่าติดตั้ง เป็นต้น

4) ค่าสาธารณูปโภค หมายถึง รายจ่ายค่าบริการสาธารณูปโภคสื่อสารและโทรคมนาคม รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกัน เช่น ค่าบริการ ค่าภาษี เป็นต้น ตามรายการ ดังนี้

- (1) ค่าไฟฟ้า
- (2) ค่าประปา ค่าน้ำบาดาล
- (3) ค่าบริการโทรศัพท์ เช่น ค่าโทรศัพท์พื้นฐาน ค่าโทรศัพท์เคลื่อนที่
- (4) ค่าบริการไปรษณีย์ เช่น ค่าไปรษณีย์ ค่าณณัติ ค่าดวงตราไปรษณียากร ค่าเช่าตู้ไปรษณีย์ ค่าธรรมเนียมการโอนเงิน ในระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS)
- (5) ค่าบริการสื่อสารและโทรคมนาคม รวมถึงค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสื่อสารและโทรคมนาคม เช่น ค่าโทรภาพ (โทรสาร) ค่าเทล็กซ์ ค่าวิทยุติดตามตัว ค่าวิทยุสื่อสาร ค่าสื่อสารผ่านดาวเทียม ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้ระบบอินเทอร์เน็ต รวมถึงอินเทอร์เน็ตการ์ดและค่าสื่อสารอื่นๆ เช่น ค่าเคเบิลทีวี ค่าเช่าช่องสัญญาณดาวเทียม เป็นต้น

3. งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

1) ค่าครุภัณฑ์ หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งของที่มีลักษณะโดยสภาพคงทนถาวร หรือตามปกติมีอายุการใช้งานยาวนาน ไม่สิ้นเปลือง หดไป หรือเปลี่ยนสภาพไปในระยะอันสั้น รวมถึงรายจ่ายดังต่อไปนี้

- (1) รายจ่ายเพื่อประกอบ ดัดแปลง ต่อเติม หรือปรับปรุงครุภัณฑ์
- (2) รายจ่ายเพื่อจัดหาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่มีราคาต่อหน่วยหรือต่อชุดเกินกว่า 20,000 บาท
- (3) รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาโครงสร้างของครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ เช่น เครื่องบิน เครื่องจักรกลยานพาหนะ เป็นต้น ซึ่งไม่รวมถึงค่าซ่อมบำรุงปกติหรือค่าซ่อมกลาง
- (4) รายจ่ายเพื่อจ้างที่ปรึกษาในการจัดหาหรือปรับปรุงครุภัณฑ์
- (5) รายจ่ายที่ต้องชำระพร้อมกับค่าครุภัณฑ์ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย ค่าติดตั้ง เป็นต้น

2) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงสิ่งต่างๆ ที่ติดต่อกับที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ดังต่อไปนี้

- (1) รายจ่ายเพื่อจัดหาที่ดิน สิ่งก่อสร้าง
- (2) รายจ่ายเพื่อปรับปรุงที่ดิน รวมถึงรายจ่ายเพื่อดัดแปลง ต่อเติมหรือปรับปรุงสิ่งก่อสร้างซึ่งทำให้ที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างมีมูลค่าเพิ่มขึ้น
- (3) รายจ่ายเพื่อติดตั้งระบบไฟฟ้าหรือระบบประปา รวมถึงอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งเป็นการติดตั้งครั้งแรกในอาคาร ทั้งที่เป็นการดำเนินการพร้อมกันหรือภายหลังการก่อสร้างอาคารรวมถึงการติดตั้งครั้งแรกในสถานที่ราชการ
- (4) รายจ่ายเพื่อจ้างออกแบบ จ้างควบคุมงานที่จ่ายให้แก่เอกชนหรือนิติบุคคล
- (5) รายจ่ายเพื่อจ้างที่ปรึกษาในการจัดหาหรือปรับปรุงที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง
- (6) รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง เช่น ค่าเวนคืนที่ดิน ค่าชดเชย

กรรมสิทธิ์ที่ดิน

4. งบเงินอุดหนุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาตำบล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึง เงินอุดหนุนงบประมาณมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนาและรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ งบเงินอุดหนุนมี 2 ประเภท ดังนี้

1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การอุทกนิคมวิทยาโลก ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น

2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการและตามรายละเอียดที่สำนักงานงบประมาณกำหนด เช่น รายการค่าครุภัณฑ์ หรือค่าสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

5. งบรายจ่ายอื่น หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใดงบรายจ่ายหนึ่งหรือรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ เช่น

- 1) เงินราชการลับ
- 2) เงินค่าปรับที่จ่ายคืนให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง
- 3) ค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา วิจัย ประเมินผล หรือพัฒนาระบบต่างๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการจัดหาหรือปรับปรุงครุภัณฑ์ ที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง
- 4) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว
- 5) ค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ส่วนราชการ)
- 6) ค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียน
- 7) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้

บทที่ 3

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565

3.1 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ 1 งบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณ	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564	ปี 2565
ด้านความมั่นคง	22.37	22.07	22.07	26.58	17.79
ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	6,049.82	6,038.46	5,893.39	5,660.76	5,049.39
ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน	147.82	142.69	-	-	-
	-	-	226.79	153.37	112.13
ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	-	-	226.79	153.37	112.13
ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	20.30	-	5.71	-	-
รวมทั้งสิ้น	6,240.31	6,203.22	6,147.96	5,840.71	5,179.31

ที่มา : กองแผนงาน กรมปศุสัตว์

หมายเหตุ : ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2565 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเปลี่ยนจาก “ ด้านแก้ไขปัญหาความยากจนลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน” เป็น “ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม”

จากตารางที่ 1 กรมปศุสัตว์ ได้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2565 ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม การจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 22.37 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 22.07 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 22.07 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 26.58 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2565 เป็นเงินงบประมาณ 17.79 ล้านบาท

ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 6,049.82 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 6,038.46 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 5,893.39 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 5,660.76 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2565 เป็นเงินงบประมาณ 5,049.39 ล้านบาท

ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาคาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 147.82 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 142.69 ล้านบาท ปีพ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 226.79 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 153.37 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2565 เป็นเงินงบประมาณ 112.13 ล้านบาท

ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 20.30 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 5.71 ล้านบาท ตามลำดับ

3.2 แผนงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ตารางที่ 2 แผนงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565

หน่วย : ล้านบาท

แผนงาน	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564	ปี 2565
บูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	22.37	22.07	22.07	26.58	17.79
บุคลากรภาครัฐ	3,451.14	3,448.51	3,460.92	3,461.95	3,432.39
พื้นฐานการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	872.03	1,218.73	1,061.85	1,073.19	779.07
ยุทธศาสตร์การเกษตรสร้างมูลค่า	-	-	1,252.64	1,074.03	837.93
บูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	24.34	12.40	10.48	-	-
บูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์	27.05	-	22.57	-	-
บูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล	10.83	11.61	-	-	-
บูรณาการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม	32.51	23.17	24.03	-	-
บูรณาการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตร	1,631.94	1,274.87	-	-	-
ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการดำเนินงานตามแนวทางหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสร้างความมั่นคงและลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม	145.20	142.70	-	-	-
ยุทธศาสตร์เสริมสร้างพลังทางสังคม	-	-	133.77	118.62	85.88
บูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง	2.62	-	93.03	34.75	26.25
บูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน	9.69	-	-	-	-
บูรณาการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้แรงงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	10.60	-	-	-	-

บูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	-	-	5.71	-	-
บูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค		49.16	60.90	51.58	-
รวมทั้งสิ้น	6,240.32	6,203.22	6,147.97	5,840.70	5,179.31

ที่มา: กองแผนงาน กรมปศุสัตว์

จากตารางที่ 2 กรมปศุสัตว์ ได้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2565 ดังนี้ 1) **แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้** ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 22.37 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 22.07 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 22.07 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 26.58 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2565 เป็นเงินงบประมาณ 17.79 ล้านบาท 2) **แผนงานบุคลากรภาครัฐ** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 3,451.14 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 3,448.51 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 3,460.92 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 3,461.95 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2565 เป็นเงินงบประมาณ 3,432.39 ล้านบาท 3) **แผนงานพื้นฐานการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 872.03 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 1,218.73 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 1,061.85 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 1,073.19 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2565 เป็นเงินงบประมาณ 779.07 ล้านบาท 4) **แผนงานยุทธศาสตร์การเกษตรสร้างมูลค่า** ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 1,252.64 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 1,074.03 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2565 เป็นเงินงบประมาณ 837.93 ล้านบาท 5) **แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 24.34 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 12.40 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 10.48 ล้านบาท 6) **แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 27.05 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 22.57 ล้านบาท 7) **แผนงานบูรณาการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 10.83 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 11.61 ล้านบาท 8) **แผนงานบูรณาการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 32.51 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 23.17 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 24.03 ล้านบาท 9) **แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตร** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 1631.94 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 1274.87 ล้านบาท 10) **แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการดำเนินงานตามแนวทางหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 145.20 ล้านบาท 11) **แผนงานสร้างความมั่นคงและลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม** ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 142.70 ล้านบาท 12) **แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างพลังทางสังคม** ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 133.77 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 118.62 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2565 เป็นเงินงบประมาณ 85.88 ล้านบาท 13) **แผนงานบูรณาการพัฒนาระบบและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 2.62 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 93.03 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 34.75 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2565 เป็นเงินงบประมาณ 26.25 ล้านบาท 14) **แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 9.69 ล้านบาท 15) **แผนงานบูรณาการการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** ปี พ.ศ. 2561 เป็นเงินงบประมาณ 10.30 ล้านบาท 16) **แผนงานบูรณาการบริหารจัดการ**

ทรัพยากรน้ำ ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 5.71 ล้านบาท 17) แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินงบประมาณ 49.16 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 เป็นเงินงบประมาณ 60.90 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2564 เป็นเงินงบประมาณ 51.58 ล้านบาท ตามลำดับ

3.3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ตารางที่ 3 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565

หน่วย : ล้านบาท

ปี	งบประมาณ	เพิ่ม/ลด	ร้อยละ
2561	6,240.32	294.45	4.95
2562	6,203.22	-37.10	-0.59
2563	6,147.97	-55.25	-0.89
2564	5,840.70	-307.27	-5.00
2565	5,179.31	-661.39	-11.32

ที่มา: กองแผนงาน กรมปศุสัตว์

จากตารางที่ 3 กรมปศุสัตว์ ได้รับการจัดสรรงบประมาณประกอบด้วยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ในการถ่ายทอดเป้าหมายและประเด็นยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์ชาติลงสู่แผนระดับต่างๆ ซึ่งมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 ได้รับจำนวน 6,240.32 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 จำนวน 294.45 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.95 ปี พ.ศ. 2562 ได้รับจำนวน 6,203.22 ล้านบาท ลดลง 37.10 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.59 ปี พ.ศ. 2563 ได้รับจำนวน 6,147.97 ล้านบาท ลดลง 55.25 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.89 ปี พ.ศ. 2564 ได้รับจำนวน 5,840.70 ล้านบาท ลดลง 307.27 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.00 ปี พ.ศ. 2565 ได้รับจำนวน 5,179.31 ล้านบาท ลดลง 661.39 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.32 ตามลำดับ

3.4 การจัดสรรงบประมาณกรมปศุสัตว์ตามงบรายจ่าย

ตารางที่ 4 การจัดสรรงบประมาณกรมปศุสัตว์ตามงบรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565

หน่วย : ล้านบาท

งบรายจ่าย	ปี พ.ศ. 2561	ปี พ.ศ. 2562	ปี 2562 เทียบกับ ปี 2561	ปี พ.ศ. 2563	ปี 2563 เทียบกับ ปี 2562	ปี พ.ศ. 2564	ปี 2564 เทียบกับ ปี 2563	ปี พ.ศ. 2565	ปี 2565 เทียบกับ ปี 2564
งบบุคลากร	3,347.19	3,348.05	0.03	3,352.66	0.14	3,357.60	0.15	3,328.28	-0.87
งบดำเนินงาน	2,167.45	1,983.93	-8.47	1,875.74	-5.45	1,780.45	-5.08	1,315.76	-26.10
งบลงทุน	663.72	714.19	7.60	814.99	14.11	650.11	-20.23	497.59	-23.46
งบเงินอุดหนุน	49.40	144.27	192.04	94.96	-34.18	52.54	-44.67	37.69	-28.26
งบรายจ่ายอื่น	12.56	12.78	1.75	9.61	-24.80	-	- 100	-	-
รวมทั้งสิ้น	6,240.32	6,203.22	-0.59	6,147.97	-0.89	5,840.70	-5.00	5,179.31	-11.32

ที่มา: กองแผนงาน กรมปศุสัตว์

จากตารางที่ 4 กรมปศุสัตว์ ได้รับการจัดสรรงบประมาณประกอบด้วยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ในการถ่ายทอดเป้าหมายและประเด็นยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์ชาติลงสู่แผนระดับต่างๆ มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2565 ดังนี้

งบบุคลากร ประจำปี พ.ศ. 2561 ได้รับจำนวน 3,347.19 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 ได้รับจำนวน 3,348.05 ล้านบาท เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 0.03 ปี พ.ศ. 2563 ได้รับจำนวน 3,352.66 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.14 ปี พ.ศ. 2564 ได้รับจำนวน 3,357.60 ล้านบาท เพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 0.15 ปี พ.ศ. 2565 ได้รับจำนวน 3,328.28 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 0.87

งบดำเนินงาน ประจำปี พ.ศ. 2561 ได้รับจำนวน 2,167.45 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 ได้รับจำนวน 1,983.93 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 8.47 ปี พ.ศ. 2563 ได้รับจำนวน 1,875.74 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 5.45 ปี พ.ศ. 2564 ได้รับจำนวน 1,780.45 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 5.08 ปี พ.ศ. 2565 ได้รับจำนวน 1,315.76 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 26.10

งบลงทุน ประจำปี พ.ศ. 2561 ได้รับจำนวน 663.72 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 ได้รับจำนวน 714.19 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.60 ปี พ.ศ. 2563 ได้รับจำนวน 814.99 ล้านบาท เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 14.11 ปี พ.ศ. 2564 ได้รับจำนวน 650.11 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 20.23 ปี พ.ศ. 2565 ได้รับจำนวน 497.59 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 23.46

งบเงินอุดหนุน ประจำปี พ.ศ. 2561 ได้รับจำนวน 49.40 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 ได้รับจำนวน 144.27 ล้านบาท เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 192.04 ปี พ.ศ. 2563 ได้รับจำนวน 94.96 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 34.18 ปี พ.ศ. 2564 ได้รับจำนวน 52.54 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 44.67 ปี พ.ศ. 2565 ได้รับจำนวน 37.69 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 28.26

งบรายจ่ายอื่น ประจำปี พ.ศ. 2561 ได้รับจำนวน 12.56 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 ได้รับจำนวน 12.78 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.75 ปี พ.ศ. 2563 ได้รับจำนวน 9.61 ล้านบาท ลดลงคิดเป็นร้อยละ 24.80 ในส่วนของปี พ.ศ. 2564 และปี พ.ศ. 2565 ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ

บทที่ 4

สรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 - 2565 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้มีรูปแบบการจัดทำแผนและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อวางกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยมาตรา 65 ภายใต้หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐและกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนระดับ 2 และแผนระดับ 3 รวมทั้งการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์โควิด - 19 แผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) นโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมาย

ผลจากการศึกษา พบว่า กรมปศุสัตว์ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามงบรายจ่ายประจำปี ในปี พ.ศ. 2561 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 6,240.32 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.95 ปี พ.ศ. 2562 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 6,203.22 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 0.59 ปี พ.ศ. 2563 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 6,147.97 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 0.89 ปี พ.ศ. 2564 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 5,840.70 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 5.00 ปี พ.ศ. 2565 ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 5,179.31 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 11.32 โดยภาพรวมงบประมาณปี พ.ศ. 2561 - 2565 ตามหมวดรายจ่ายงบประมาณต่างๆ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตามลำดับ ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานต่างๆ ควรพิจารณาจัดทำค่าของงบประมาณโดยกลั่นกรองขั้นตอนให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนระดับต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของแผนงานและโครงการ อาจมีสาเหตุมาจาก 1) การขยายขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานเกินกว่าที่กำหนดในอำนาจหน้าที่ 2) ขาดการพิจารณาขอบเขตของงานว่าควรลดหรือยุบเลิกแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ไม่มีความจำเป็น 3) หน่วยงานตั้งงบประมาณรายจ่ายขาดแนวทางที่ถูกต้องและ 4) ขาดการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณรายจ่ายมีผลทำให้งบประมาณสูงเกินความจำเป็น ควรพิจารณาการทบทวนและจัดทำโครงสร้างแผนงานให้สมบูรณ์ เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนของแผนงานต่างๆ ที่มีอยู่ในโครงสร้างแผนงาน และมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญโครงการขึ้นใหม่ตามสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลง

4.2 ปัญหาและอุปสรรค

1. หน่วยงานต่างๆ จัดทำคำของบประมาณของตนเอง ไม่มีการพิจารณากันกรองขั้นตอนว่า สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานที่ได้กำหนดไว้หรือไม่
2. ขาดความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนระดับต่างๆ และแผนปฏิบัติการ
3. โครงสร้างแผนงานขาดความสมบูรณ์ ขาดการลำดับความสำคัญของแผนงาน มีความซ้ำซ้อน ทำให้เกิดความสับสนและสิ้นเปลืองงบประมาณ
4. ความซ้ำซ้อนของแผนงานและโครงการซึ่งมีสาเหตุมาจากการขยายขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานเกินกว่าที่กำหนดในอำนาจหน้าที่
5. หน่วยงานตั้งงบประมาณรายจ่ายขาดการจัดลำดับให้ความสำคัญของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งมีผลทำให้งบประมาณสูงเกินความจำเป็น

4.3 ข้อเสนอแนะ

1. ควรให้มีการวางแผนทางการเงินระยะยาวเป็น 5 ปีหรือเท่ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สำหรับเป็นแนวทางหลักการวางแผนทางการเงิน
2. งบประมาณที่หน่วยงานเสนอมาต้องผ่านการกลั่นกรองจากหน่วยงานขึ้นต้นสังกัดมาก่อน
3. ควรจัดให้มีการเชื่อมโยงระหว่างแผนงานต่างๆ ไม่ให้เกิดความขัดแย้งกัน
4. ควรทบทวนและจัดทำโครงสร้างแผนงานให้สมบูรณ์ และจัดเรียงลำดับความสำคัญขึ้นตามสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลง
5. ควรพิจารณาลดหรือยุบเลิกโครงการ ที่ไม่มีความจำเป็นหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์

4.4 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาพัฒนาต่อยอดโดยการบูรณาการงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาภาค
2. ควรมีการศึกษาค้นคว้าความสอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณกับแผนงานบูรณาการอื่นๆ ที่เป็นนโยบายของรัฐบาลและแผนงานยุทธศาสตร์ของส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

บรรณานุกรม

- กรมปศุสัตว์ (2561). ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กรุงเทพฯ
- กรมปศุสัตว์ (2562). ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กรุงเทพฯ
- กรมปศุสัตว์ (2563). ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กรุงเทพฯ
- กรมปศุสัตว์ (2564). ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 กรุงเทพฯ
- กรมปศุสัตว์ (2565). ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 กรุงเทพฯ
- กรมปศุสัตว์ (2561). แผนงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กรุงเทพฯ: กรมปศุสัตว์
- กรมปศุสัตว์ (2562). แผนงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กรุงเทพฯ: กรมปศุสัตว์
- กรมปศุสัตว์ (2563). แผนงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กรุงเทพฯ: กรมปศุสัตว์
- กรมปศุสัตว์ (2564). แผนงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 กรุงเทพฯ: กรมปศุสัตว์
- กรมปศุสัตว์ (2565). แผนงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 กรุงเทพฯ: กรมปศุสัตว์
- กรมปศุสัตว์ (2561). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ
- กรมปศุสัตว์ (2562). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562
กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ
- กรมปศุสัตว์ (2563). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ
- กรมปศุสัตว์ (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564
กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ
- กรมปศุสัตว์ (2565). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย(พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ:
อักษรสัมพันธ์.
- เขตต์ เลิศวิวัฒนพงษ์ (2560). การศึกษาการพัฒนาแนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการศึกษานอกระบบของประเทศไทย
- ธงชัย สันติวงษ์. 2537. การวางแผนเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์. (2544). การงบประมาณ: หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ. สุขภาพใจ.
(พิมพ์ครั้งที่ 5).
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). การคลังภาครัฐ(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คະนิงนิจการพิมพ์.
- วีระพล สุวรรณนันท. 2526. หลักและเทคนิคการวางแผน. กรุงเทพฯ: บริษัทประยูรวงศ์จำกัด.
- สมบัติ อารังญวงศ์. (2540). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ :
เอส แอนด์ จี กราฟฟิค.
- เสนาะ ตีเยาว์. (2551). หลักการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนันต์ เกตุวงศ์. (2541). หลักและเทคนิคการวางแผน. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2538). การวางแผนและการจัดระบบงานในโรงเรียน. กรุงเทพฯ: เอส ดี เพรส.
- Augustus B. Turnbull. (1970). Government Budgeting and PPBS: A Programmed Introduction
Addison-Wesley Publishing Company.

Frank P. Sherwood. (1964). The Management Approach to Budgeting. International Institute of Administrative Science.