

ตอนที่หนึ่ง

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ
แนวปฏิบัติเกี่ยวกับเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ
ระบบบัญชีโรงเรียน การจัดซื้อจัดจ้าง บำเหน็จบำนาญ
และภาษีหัก ณ ที่จ่าย

บทที่ 1

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ

1.1. การคลัง (Finance)

1.1.1 ความหมายของการคลัง คำว่า "การคลัง" (Finance) หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเงินที่จัดกระทำขึ้นอย่างมีระบบของหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ รายได้และรายจ่ายของหน่วยงานนั้น ๆ คำว่า "การคลัง" นี้มีชื่อเรียกต่างกันออกไปตามลักษณะงาน เช่น การคลังรัฐบาล (Public Finance) การคลังเอกชน (Private Finance) การคลังธุรกิจ (Business Finance) การคลังบริษัท (Corporation Finance) เป็นต้น

เนื่องจากกระบวนวิชาการเงินโรงเรียนที่จะต้องศึกษาต่อไปนี้ เกี่ยวพันกับการเงินภาครัฐบาล (Public Sector) มากกว่าภาคเอกชน (Private Sector) ดังนั้นการคลังที่จะกล่าวต่อไปนี้จะหมายถึงการคลังรัฐบาล (Public Finance หรือ Government Finance) เท่านั้น

การคลังรัฐบาล (Public Finance หรือ Government Finance) นั้นมีผู้ให้นิยามไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

แอนโทนี เรย์มอนด์ (แอนโทนี เรย์มอนด์, 2518:1) ได้ให้นิยามไว้ว่า "การคลังรัฐบาลเป็นแขนงหนึ่งของสังคมศาสตร์ ซึ่งอธิบายถึงระบบและวิธีดำเนินงานหารายได้และใช้จ่ายไปในกิจการงานอันเป็นหน้าที่ของรัฐ"

ไพศาล ชัยมงคล (ไพศาล ชัยมงคล, 2517 : 1) ได้ให้นิยามไว้ว่า "การคลังรัฐบาลหมายถึงการจัดการรายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล รวมทั้งการจัดการเรื่องหนี้ของรัฐบาลด้วย"

อรัญ ธรรมโน (อรัญ ธรรมโน, 2525 : 1) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า "การคลังรัฐบาลหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ทฤษฎี วิธีการ และผลกระทบกระเทือนของการรับและจ่ายเงินของรัฐบาลและการบริหารหนี้สาธารณะ"

จากคำนิยามข้างต้นน่าจะสรุปได้ว่า "การคลังรัฐบาล" หมายถึงกิจกรรมทางการเงินทั้งปวงของรัฐ ทั้งในด้านรายรับ รายจ่าย ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

1.1.2 นโยบายการคลัง

นโยบาย (Policy) หมายถึงวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ดังนั้น การวางนโยบายก็คือการวางวิธีการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นโยบาย โดยทั่วไปมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ (1) วัตถุประสงค์ (Ends) (2) เครื่องมือ (Means) และ (3) ลักษณะขององค์การ (Group concerned)

นโยบายการคลัง ถือว่าเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่าย การกอบกู้ของรัฐบาลและเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะช่วยเร่งรัดเศรษฐกิจให้มีความเจริญเติบโตในอัตราที่สมควรและมีเสถียรภาพ มีผู้ให้นิยามเกี่ยวกับนโยบายการคลังไว้แตกต่างกัน ดังนี้

P.A. Samuelson (อ้างอิงมาจากซาร์ มตีศรี 2525 : 12) กล่าวว่า "นโยบายการคลังหมายถึงขบวนการที่รัฐบาลจะจัดระบบภาษีอากร และระบบการใช้จ่ายของรัฐบาลให้บรรลุผล เพื่อทำให้ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำผ่านคลายลงไป ทำให้มีการจ้างงานมากที่สุด และมีภาวะเงินเฟ้อและเงินฝืดน้อยที่สุด"

Burkhead ได้กล่าวถึงนโยบายการคลังไว้ว่า หมายถึงวิธีการที่รัฐบาลจะใช้กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อพัฒนาและก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ กิจกรรมดังกล่าวนี้ก็คือการเก็บภาษีอากร การใช้จ่าย การบริการเรื่องหนี้ การควบคุมเงินและเครดิต"

สมนึก แดงเจริญ (สมนึก แดงเจริญ 2513 : 149) ได้ให้ความหมายของนโยบายการคลังไว้ว่า หมายถึง "การกระทำของรัฐบาลเกี่ยวกับการหาเงินและการจ่ายเงิน ด้านการหาเงินเรียกว่างบประมาณรายรับซึ่งประกอบด้วย (1) รายได้จากการเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ และรายได้อื่น ๆ (2) การกู้เงิน

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นน่าจะสรุปได้ว่า นโยบายการคลังหมายถึง "นโยบายในด้าน การรับและจ่ายเงิน และการกู้หนี้สาธารณะซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเพื่อที่จะให้มีผลในด้านที่จะช่วย ในการรักษาเสถียรภาพและความก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ"

1.1.3 หน่วยงานบริหารงานคลังรัฐบาล

การบริหารงานคลังของแต่ละประเทศนั้นส่วนมากจะจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบแยก เป็นสัดส่วนเช่นด้านรายได้ รายจ่าย หนี้สิน งบประมาณ และนโยบายการคลัง หน่วยงานบริหารงานคลังรัฐบาลของไทยนั้นที่รู้จักกันทั่วไปได้แก่

1.1.3.1 กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือสัตยาบัน รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ

กระทรวงการคลังมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- (4) กรมธนารักษ์
- (5) กรมบัญชีกลาง
- (6) กรมศุลกากร
- (7) กรมสรรพสามิต
- (8) กรมสรรพากร

1.1.3.2 สำนักงานประมาณ เป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการวางแผนนโยบาย เสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ จัดให้มีการวิเคราะห์งบประมาณ จัดทำเอกสารงบประมาณ เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ ทำหน้าที่ในการกำหนด เพิ่ม ลด เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินประจำงวดและระยะเวลาขอเงินประจำงวด

1.1.3.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีและการเงินแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

1.1.3.4 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธนาคารชาติ) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำคัญในการเป็นนายธนาคารของรัฐและการบริหารหนี้สิน ธนาคารชาติจะร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับกระทรวงการคลัง ในการรับจ่ายและโอนเงิน มีบทบาทในการวางแผนนโยบายหนี้สินให้สอดคล้องกับนโยบายการเงินและนโยบายการคลังของรัฐ และงานด้านวิธีการออกใบกู้ยืม จัดหาแหล่งที่มาของเงินกู้ การส่งเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นต้น

1.1.3.5 กองคลังหรือแผนกคลัง ในการปฏิบัติงานกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

จะต้องจัดให้มีกองคลัง แผนกคลัง หรือแผนกการเงินขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารการคลังของ
ส่วนราชการต่าง ๆ เช่น ทำหน้าที่เสนอขอของประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทำการรับจ่ายเงิน
ส่งเงินเข้าคลัง จัดทำบัญชี รวบรวมตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน เสนอขอเงินประจำงวด
ตรวจสอบบัญชีและการเงินภายใน เก็บรักษาเงินทองราชการ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการนั้นเป็นผู้
รับผิดชอบตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายในส่วนราชการของตน

1.1.4 รายรับและรายจ่ายของรัฐ

ก. รายได้ของรัฐ เนื่องจากรายรับรายจ่ายของรัฐมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของ
ประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะในอดีตนี้รัฐบาลต้องมีรายจ่ายรายจ่ายเป็นเงินหลายแสนล้านบาท
ดังนั้น การที่จะใช้จ่ายอะไร ทำอะไร ก็จำเป็นต้องคำนึงว่าเงินรายรับมาได้อย่างไร ทามาได้
มากน้อยเพียงใดก่อนที่จะนำไปกำหนดเก็บรายจ่าย รายได้ของรัฐเรียกรวมกันว่า "งบประมาณรายรับ"
ของประเทศไทยนี้ปัจจุบันนี้มีแหล่งรายรับเข้ามาได้ 3 แหล่งใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

1. รายได้ เก็บแหล่งรายรับสำคัญที่สุดของรัฐบาลในจำนวนแหล่งรายรับทั้ง 3 แหล่ง

โดยรายได้จะได้อัตราส่วนที่เสียดังร้อยละ 90 ของรายรับทั้งหมด รายได้ ประกอบด้วย

1.1 ภาษีอากร (Taxes and duties) เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับรัฐบาล

โดยแบ่งเป็นแหล่งที่หารายได้มาจากผู้เสียได้มาจาก (1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (2) ภาษีเงินได้
ภริยาลูกจ้างส่วนนิติบุคคล (3) ภาษีก้าวค้า (4) ภาษีสรรพสามิต (5) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
(6) ภาษีสรรพสามิต (7) ภาษีสรรพสามิต (8) ภาษีสรรพสามิต (9) ภาษีจากทรัพย์สิน และ
(10) ภาษีสรรพสามิตการผูกขาด

1.2 การขายสิ่งของและบริการ (Sales of goods and services)

เป็นรายได้ซึ่งเก็บได้จาก (1) ค่าขายทรัพย์สินสิ่งของ (2) ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ
(3) ค่าจ้างค่าบริการสาธารณูปโภค (4) ค่าขายหนังสือราชการ (5) ค่าขายสิ่งของอื่น
(6) ค่าบริการ และ (7) ค่าเช่า

1.3 รายได้จากรัฐพาณิชย์และรัฐวิสาหกิจ เป็นรายได้ที่ได้รับจาก

(1) ผลกำไรจากองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลมีเป็นเจ้าของ (2) เงินส่วนแบ่ง
และเงินปันผล

1.4 รายได้อื่น ๆ รายได้อื่นจะเป็นรายได้ที่จัดเข้าในลักษณะ 3 ประเภท

แบ่งได้เป็น 3 ประเภทเป็นรายได้อื่น ๆ ดังนี้ (1) ค่าธรรมเนียม (2) เงินสิ่งคืนและชดใช้

(3) รายได้จากการผลิตเหรียญกษาปณ์ ฯลฯ

2. เงินกู้ รายรับแหล่งที่สองนี้มาจากการกู้เงินซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลไม่มีรายรับพอเพียงเพื่อ มาใช้จ่ายเป็นงบประมาณแผ่นดินให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ตามภาวะเศรษฐกิจและสังคม และตามแผนงานและ โครงการที่จำเป็นที่จะก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพและความก้าวหน้าของประเทศ เนื่องจากรายรับในแหล่งที่หนึ่งคือ รายได้ จัดเก็บหามาได้ไม่พอ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- (1) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (2) ธนาคารออมสิน
- (3) ธนาคารพาณิชย์ทั่วไป
- (4) สมาคมมูลนิธิเอกชน

3. เงินคงคลัง รายรับที่ได้จากเงินคงคลังเป็นเงินที่เก็บอยู่ในคลัง ซึ่งสะสมอยู่และได้มาจากหลายทาง อาทิ (1) จากงบประมาณเหลือจ่ายจากปีก่อน ๆ (2) จากการรับชำระหนี้สิน ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลมีสิทธิที่จะนำออกมาใช้ได้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติเงินคงคลัง แต่จะต้อง ไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสภาวะการคลังและกิริเงินของประเทศ

โปรดดูตารางประมาณ การรายได้อันแนกตามประเภทประจำปีงบประมาณ 2533-2537
ตั้งได้แสดงตามตารางที่ 1-1 ดังนี้

ตารางที่ 1-1
ประมาณการรายได้จำแนกตามประเภทประจำปีงบประมาณ 2533-2537

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2533	2534	2535	2536	2537
ประเภทรายรับ					
1. รายได้					
1.1 รายได้ภาษีอากร	282,755.4	349,511.7	416,308.4	503,106.2	579,968.0
1.2 การขายสิ่งของและบริการ	8,708.6	14,111.8	13,819.8	18,762.5	18,113.4
1.3 รัฐพาณิชย์	13,055.5	17,751.3	20,941.3	35,500.0	42,100.0
1.4 รายได้อื่น ๆ	5,481.0	8,125.2	9,335.5	11,341.3	15,328.6
2. เงินกู้	-	-	-	-	-
3. เงินคงคลัง	-	-	-	-	-
รวมทั้งสิ้น	310,000.5	387,500.0	460,400.0	571,710.0	655,510.0

ที่มา : สำนักงานประมาณ

ข. ใช้จ่ายของรัฐ

เนื่องจากงบประมาณมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอยู่หลายประการ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถนำเอางบประมาณแผ่นดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ให้เจริญก้าวหน้า ดังนั้นการศึกษารายจ่ายของรัฐบาลก็เพื่อให้ทราบถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายของ รัฐบาลว่าควรมีขอบเขตเพียงใดจึงจะเป็นการประหยัด และประเทศชาติได้รับผลตอบแทนสูงสุด

ปัจจุบันรายจ่ายของรัฐบาลสามารถจำแนกตามลักษณะงาน (Functional Classification) ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. การบริหารทั่วไป ได้แก่การบริหารทั่วไปของรัฐ การป้องกันประเทศ และการรักษาความสงบภายใน
2. การบริการชุมชนและสังคม ได้แก่การศึกษา การสาธารณสุข การสังคม สงเคราะห์ การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ
3. การเศรษฐกิจ ได้แก่การซื้อเพลิงและพลังงาน การเกษตร การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรมและการโยธา การขนส่งและสื่อสาร การบริหารเศรษฐกิจอื่น
4. ด้านอื่น ๆ ได้แก่การดำเนินงานอื่น เช่น เงินอุดหนุนท้องถิ่น เงินสำรองจ่าย เป็นต้น

1.2. การงบประมาณ (Budget)

1.2.1 ความเป็นมาและความหมายของงบประมาณ

ในการดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม ย่อมต้องประกอบด้วยปัจจัย ในการบริหาร 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และการจัดการ (Management) ในบรรดาปัจจัยการบริหารทั้ง 4 อย่างนี้ถ้าหากจะถามว่าปัจจัยอะไรที่สำคัญที่สุดต่อการบริหารองค์การก็อาจเป็นสิ่งที่ยากที่จะตัดสินลงไปได้ บางคนอาจจะบอกว่า คน (Men) เป็นปัจจัย ที่สำคัญที่สุด เพราะมองว่าคนนั้นเป็นผู้บันดาลให้การดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานนั้นบรรลุ เป้าหมาย หรือภาระกิจที่รับผิดชอบดำเนินไปได้ ถ้าหากขาดคนแล้วภารกิจขององค์การหรือหน่วยงาน นั้นไม่สามารถดำเนินไปได้ แต่บางคนอาจจะให้ความสำคัญของเงิน (Money) มากกว่าปัจจัยอื่น เพราะมองว่าเงินนั้นสามารถจะแปลงมาจากคนเป็นวัสดุได้ ดังนั้นจึงให้ความสำคัญของเงินค่อนข้างสูงกว่าปัจจัยอื่น

การเงินและงบประมาณนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างมาก งบประมาณจะเป็นตัวกำหนดวงเงินในการใช้จ่าย เพื่อดำเนินงานตามโครงการด้านต่าง ๆ ขององค์การหรือหน่วยงาน ดังนั้นผู้บริหารองค์การหรือหน่วยงานควรจะได้ทราบถึงการงบประมาณและการเงิน ทั้งในด้านของความรู้แนวคิดทั่วไป และแนวปฏิบัติในส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของตนด้วย

ก่อนที่จะศึกษาถึงงบประมาณนั้น จำเป็นต้องทราบถึงความเป็นมาและความหมายของงบประมาณก่อนว่ามีความเป็นมาและความหมายอย่างไร

1.2.1.1 ความเป็นมาของการจัดทำงบประมาณ การจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 16-17 ซึ่งเป็นสมัยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ประสบความสำเร็จในการส่งวนอำนาจที่จะอนุมัติรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่า การจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันนี้ มีความสัมพันธ์กับวิวัฒนาการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะในการปกครองระบบนี้ประชาชนต้องการควบคุมการรับและจ่ายเงินของรัฐบาล กล่าวคือ ประชาชนต้องการทราบว่ารัฐบาลจะเก็บภาษีอะไรบ้าง เก็บเท่าไร และจะนำเงินภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนไปใช้จ่ายอะไรบ้าง

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้มีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปอย่างแพร่หลาย และในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างก็มีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้ในการบริหารประเทศด้วยกันทั้งนั้น โดยทั่วไปแล้วการจัดทำงบประมาณนั้นรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดทำขึ้นก่อน ต่อมาได้ขยายขอบเขตไปถึงรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานธุรกิจใหญ่ ๆ ของเอกชนก็จัดทำงบประมาณเช่นกัน

วัตถุประสงค์ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเมื่อแรกเริ่มนั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองและการคลังเท่านั้น กล่าวคือ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล และเพื่อเป็นการจัดระเบียบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้คุ้มค่า แต่ในปัจจุบันวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณ นอกจากวัตถุประสงค์ทางการเมืองและการคลังแล้วยังมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย

1.2.1.2 ความหมายของงบประมาณ ความหมายของงบประมาณนั้นมีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ ดังนี้

(1) ความหมายดั้งเดิม คำว่า "งบประมาณ" (Budget) เป็นคำที่มาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า "Bougette" หมายถึงถุงหรือกระเป๋าตังค์ (Bag or wallet)

มาจากรากศัพท์ภาษาละตินว่า "Bulga" แปลว่ากระเป๋าใส่เงิน (Purse) ซึ่งแต่เดิมในประเทศอังกฤษใช้คำว่า "Budget" หมายถึงกระเป๋าหนังใบใหญ่ที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีไปแถลงต่อรัฐสภา และต่อมาความหมายของคำว่า "Budget" ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋ามาเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น ต่อมากลายเป็นชื่อแถลงเกี่ยวกับรายได้รายจ่ายของรัฐบาลและในที่สุดกลายเป็นแผนสำหรับการใช้จ่ายเงินในรัฐวิสาหกิจหรือรัฐบาลในที่สุด (กิตติมา ปรีดีติลภ. 2522 : 14)

(2) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า "งบประมาณ" คือบัญชีหรือจำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับและรายจ่าย

(3) ในแง่ของนักบัญชี "งบประมาณ" คือเอกสารอย่างหนึ่งประกอบด้วยข้อความและตัวเลขซึ่งเสนอขอรายจ่ายเพื่อรายการและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายนั้น โดยมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการหรือวัตถุประสงค์นั้น ๆ

(4) ศาสตราจารย์ Frank P. Sherwood แห่งมหาวิทยาลัย Southern California (Frank P. Sherwood. 1954 อ้างอิงมาจาก ฌรงค์ สัจพันธ์ 2537 : 2) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "งบประมาณคือแผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริหารกิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงาน ให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยกรกระทำ 3 ชั้นด้วยกันคือ

1. การจัดเตรียม (preparation)
2. การอนุมัติ (adoption) และ
3. การบริหาร (execution)

จากความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า "งบประมาณ" ที่ยกมาข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า "งบประมาณหมายถึงแผนการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานที่แสดงออกมาในรูปของค่าใช้จ่ายภายในช่วงเวลาหนึ่ง" หรืออีกนัยหนึ่ง "งบประมาณก็คือแผนการที่เกี่ยวกับการรับและจ่ายเงินเพื่อดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรหนึ่งภายในเวลาที่กำหนดไว้"

1.2.2 ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

"งบประมาณ" ในความหมายดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น จะเห็นว่างบประมาณ เป็นรูปแบบที่แสดงแผนการใช้จ่ายเงินในอนาคต รวมทั้งเป็นเครื่องมือควบคุมหรือกำกับกรปฏิบัติงานในอนาคต โดยมีการคาดประมาณเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น และการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับจากแหล่งต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งงบประมาณเป็นแผนแสดงการใช้จ่ายทรัพยากรของหน่วยงานหนึ่ง ที่แสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยระบุถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แผนดังกล่าวนี้จะรวมถึงการคาดประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย

จากความหมายของงบประมาณดังกล่าว แสดงให้เห็นว่างบประมาณมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของรัฐบาลหลายประการ รัฐบาลสามารถนำเอางบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนดังนี้

1. เป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ

นโยบายเศรษฐกิจและการคลังของประเทศนั้นเป็นนโยบายที่ต้องอาศัยเครื่องมือทางการคลัง ได้แก่ งบประมาณ เพื่อช่วยให้บรรลุความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1.1) การใช้งบประมาณเพื่อเสริมสร้างความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ผลของการใช้จ่ายหรือไม่ใช้จ่ายของภาครัฐบาล ตลอดจนผลของการจัดเก็บภาษี เพื่อขยายรายรับของรัฐบาลนั้นมีความสำคัญในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและในฐานะที่เป็นส่วนเสริมของระบบเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีนั้น แม้จะก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ แต่ยังคงยึดหลักการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาว่าต้องทำให้เกิดผลทั้งในด้านการผลิต และการเพิ่มรายได้ของประชาชนโดยทั่วไป

1.2) การใช้งบประมาณเพื่อรักษาเสถียรภาพและความแน่นอนทางการเงินและทางเศรษฐกิจของประเทศ ภายใต้ภาวะการที่รัฐบาลต้องเร่งรัดพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนานั้น มักจะมีปัญหาการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินควบคู่กันไปด้วยเสมอ ทั้งนี้เนื่องจากการลงทุนภาคเอกชนอาจเป็นผลให้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือเพื่อ จนสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน แนวทางหรือนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลอาจใช้เป็นเครื่องกำกับและรักษาเสถียรภาพทาง

เศรษฐกิจได้ดีก็คือ การกำหนดนโยบายด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล

1.3) การใช้งบประมาณเพื่อจัดสรร และการกระจายทรัพยากรและรายได้ ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปัญหาของการจัดสรรทรัพยากร และการกระจายรายได้ในระหว่างประชากรกลุ่มย่อยต่าง ๆ ของประเทศมักจะปรากฏอยู่เสมอ การใช้ งบประมาณโดยกำหนดโครงสร้างและแบบแผนรายได้รายจ่ายที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทาง ด้านภาษีและการช่วยเหลือที่สะท้อนอยู่ในแบบแผนงบประมาณนั้น เป็นมาตรการโดยตรงที่จะมีผลต่อ การจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

2. งบประมาณช่วยกำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐบาลให้สอดคล้องกับปัจจัยในการ บริหารงานต่าง ๆ

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้นมีลักษณะคล้ายกับของเอกชน แม้จะมี วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกันบ้างก็ตาม แต่ในการดำเนินงานย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ เช่นเดียวกัน งบประมาณจึงถูกนำมาใช้เพื่อเสริมประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจและในการบริหาร ราชการ การงบประมาณจะมีองค์ประกอบที่เป็นกลไกย่อย ๆ สำหรับการพิจารณาจัดสรรทรัพยากร การจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่าง ๆ การกำหนดขนาดและระดับปริมาณทรัพยากรที่ควรใช้ วิธี การดำเนินงานและการกำกับติดตามผลการใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานนั้น ๆ องค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ จึงเป็นกลไกให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีเหตุมีผล และมี ประสิทธิภาพมากขึ้น

3. งบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและประชาชนในการตรวจสอบดูแลการ บริหารราชการ

โดยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลในฐานะผู้แทนประชาชนมี หน้าที่จะกำหนดนโยบายและตรวจสอบผลงานที่ได้มอบหมายให้ฝ่ายบริหารรับไปทำ และประชาชนใน ฐานะเจ้าของประเทศ และผู้เสียภาษีอากรก็ย่อมต้องช่วยกันดูแลการใช้จ่ายเงินในการบริหารประเทศ ด้วย โอกาสที่รัฐบาลหรือประชาชนจะได้วินิจฉัยงานต่าง ๆ ของราชการแผ่นดิน ตลอดจนการพัฒนา ประเทศในรอบปีหนึ่ง ๆ นั้น พิจารณาได้จากแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีที่แสดงให้เห็นราย ละเอียดภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาล นอกจากนี้งบประมาณยังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่จะแสดงให้เห็น ประชาชนและรัฐบาลได้ทราบถึงผลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ หรือผลการบริหารราชการแผ่นดิน

4. งบประมาณเป็นเครื่องมือของนักบริหารชั้นสูงในการจัดการและควบคุมการปฏิบัติ ตามโครงการ

การงบประมาณนั้นมีความสำคัญต่อหน้าที่การบริหาร 3 ประการด้วยกันคือ

4.1) ความสำคัญต่อการวางแผน การงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนของฝ่ายบริหาร เพราะในการจัดทำงบประมาณฝ่ายบริหารจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของงานที่จะทำ และระยะเวลาของการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รวมตลอดถึงหน้าที่ของหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำ เพื่อให้งานบรรลุถึงผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

4.2) ความสำคัญต่อการประสานงาน เมื่อได้กำหนดแนวนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จแล้วเป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องวางแผนการดำเนินในหน่วยงานของตน แผนของแต่ละหน่วยงานก็คือ แผนงานงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ แต่ก่อนที่จะถือว่าเป็นแผนงานงบประมาณของหน่วยงานนั้น ได้จะต้องมีการนำแผนงบประมาณของหน่วยงานทั้งหลายมาพิจารณาร่วมกัน แผนของหน่วยงานเหล่านั้นจะต้องเป็นไปตามนโยบายของส่วนรวม ไม่ขัดแย้งกับนโยบายของฝ่ายบริหารและช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ประสานกันได้

4.3) ความสำคัญต่อการควบคุมและการตรวจสอบการดำเนินงาน นอกจากงบประมาณจะมีความสำคัญต่อการวางแผนล่วงหน้า และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แล้วฝ่ายบริหารยังสามารถใช้แผนงบประมาณ เป็นเครื่องมือติดตามควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย

5. งบประมาณเป็นเครื่องมือชี้ให้เห็นความเหมาะสมและความถูกต้องของระบบการทำงาน อีกทั้งช่วยเป็นแนวทางใช้เกณฑ์มาตรฐานของปัจจัยการผลิต เพื่อให้เกิดเอกภาพทั่วทุกหน่วยงานในราชการ คือ

5.1) หน่วยงานทุกหน่วยงานมีหน้าที่ที่จะต้องปรับปรุงด้านการจัดการของตนเอง เพื่อหาวิธีจะดำเนินกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพสูงสุด เช่นการจัดระบบองค์การใหม่ภายในหน่วยงานหนึ่งหรือการผลักดันให้หน่วยงานปรับปรุงวิธีการทำงานหรือลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือเลือกใช้วิธีการใหม่แทน ไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็ตามในทางด้านภาคปฏิบัตินั้น จะต้องมีการทบทวนแผนงานและปรับปรุงการจัดการพร้อม ๆ กันไป

5.2) เกณฑ์มาตรฐาน ระดับของงบประมาณนั้นควรตั้ง โดยอิงเกณฑ์มาตรฐานที่สะท้อนถึงความสำคัญระหว่างปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการบริการนั้น กับระดับการบริการที่ผลิตออกมา เกณฑ์มาตรฐานจะช่วยกำหนดว่า ถ้าบริการเพิ่มขึ้นจำนวนหนึ่งระดับปัจจัยการผลิตจะต้องเพิ่มขึ้นมากน้อยเท่าไร เกณฑ์มาตรฐานจะแตกต่างกันตามลักษณะงาน และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และผลการศึกษาค้นคว้า เพื่อได้เกณฑ์มาตรฐานที่เหมาะสมในการกำหนดงบประมาณซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของชาติ

ประเทศไทยเริ่มใช้งบประมาณแบบแผนงาน/โครงการ หรือที่เรียกว่างบประมาณ PPBS (Planning Programming Budgeting System) ในปีงบประมาณ 2525 ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 โดยมุ่งเน้นพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ สาธารณสุขของงบประมาณแบบแผนงาน/โครงการนี้ถือว่างบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หากไม่ระบุงานไว้ในแผนพัฒนาฯ ก็ไม่อาจจัดตั้งงบประมาณได้ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีแผน/โครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงจะสามารถจัดตั้งงบประมาณตามแผนงานนั้น ๆ ได้ หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะมีแผนงานที่แตกต่างกัน ไปตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ

1.2.3 ลักษณะที่ดีของงบประมาณ

เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศ ดังนั้น ถ้าเราต้องการงบประมาณที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและหน่วยงานของรัฐแล้ว งบประมาณที่ดีควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

1.2.3.1 มีลักษณะเป็นศูนย์รวมของเงินงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด

การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลนั้นควรที่จะใช้จ่ายและพิจารณาจากศูนย์หรือแหล่งรวมเดียวกันทั้งหมด ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่ายในแต่ละทุกรายการหรือทุกโครงการว่ารายการหรือโครงการ/แผนงานใดมีความสำคัญและจำเป็นมากน้อยกว่ากัน หากพิจารณาเห็นว่ารายการหรือโครงการ/แผนงานใดมีความสำคัญและจำเป็นมากกว่ารายการหรือโครงการ/แผนงานนั้น ๆ ก็ควรที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้ เกิดความยุติธรรมในการจัดสรรให้แก่รายการและโครงการ/แผนงานต่าง ๆ ที่ควรมีสถานที่เท่า ๆ กันในการเสนอเข้ารับพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ยังทำให้มีการประสานงานและโครงการ/แผนงานเข้าด้วยกัน เป็นการป้องกันมิให้มีการทำงานหรือโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินที่มี

อยู่อย่างจำกัด ดังนั้นจึงไม่ควรแยกการพิจารณางบประมาณแผ่นดินไว้ในหลาย ๆ จุด จะก่อให้เกิดการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกัน และเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นได้

1.2.3.2 มีลักษณะหลักในการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ

งบประมาณแผ่นดินที่ขึ้นจะต้องดำเนินการจัดสรรโดยยึดหลักในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นสำคัญไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคงของชาติ เพื่อให้เกิดความก้าวหน้า มีเสถียรภาพและประสานสอดคล้องเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ก็เพราะงบประมาณมีจำกัด ไม่สามารถดำเนินการทุกอย่าง ได้ทั้งหมดทุกเรื่อง ดังนั้นในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจึงควรพิจารณาจัดสรรตามหลักในการพัฒนาประเทศที่ดี ด้านไหนควรทำก่อนหลังอย่างไร โดยให้เป็นไปตามหลักการทางวิชาการในการพัฒนาประเทศ

1.2.3.3 มีลักษณะช่วยกำหนดวงเงินของรัฐบาลให้สอดคล้องกับปัจจัยในการทำงานต่าง ๆ

เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล มีลักษณะคล้ายกับกิจกรรมขององค์กรเอกชนทั่วไป ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่กรรมวิธีในการดำเนินงานก็ย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ในการดำเนินงานเพื่อให้ได้ผลตามที่ได้วางโครงการไว้ กิจกรรมขององค์กรเอกชนซึ่งต้องอาศัยปัจจัยในการผลิต เช่น เงินทุน ที่ดิน แรงงาน และการจัดการนั้นเป็นตัวอย่างอันดีที่จะให้เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลก็ต้องอาศัยปัจจัยการทำงานดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังนั้นในการที่จะนำเอาเงินงบประมาณไปใช้จ่ายซื้อปัจจัยด้านใด ก็จะต้องพิจารณาให้เหมาะสม มิฉะนั้นแล้วการใช้จ่ายงบประมาณย่อมเป็นการสิ้นเปลืองและไม่ได้ผลงานอย่างจริงจัง

1.2.3.4 มีลักษณะเป็นเครื่องมือของรัฐสภาและประชาชนในการสอดส่องดูแลการบริหารราชการ

ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย มีรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนย่อมมีหน้าที่ที่จะกำหนดนโยบายและตรวจสอบผลงานต่าง ๆ ที่ได้มอบหมายให้ฝ่ายบริหารรับไปดำเนินการประชาชนเอง ในฐานะเจ้าของประเทศและเป็นผู้เสียภาษีอากรเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณรายได้แผ่นดิน ก็ย่อมจะต้องช่วยกันรับรู้ดูแลการใช้จ่ายเงินที่ตนได้เสียสละ เพื่อการบริหารประเทศและระบบสังคมที่ตนเป็นเจ้าของ โอกาสที่รัฐสภาหรือประชาชนจะได้พิจารณาวินิจฉัยตรวจสอบงานต่าง ๆ ของราชการแผ่นดิน ตลอดจนงานพัฒนาประเทศในรอบปีหนึ่ง ๆ นั้นย่อมพิจารณาจากแผนงบประมาณแผ่นดินประจำปีซึ่งจำแนกให้เห็นว่ามิจาน/โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล พร้อมด้วยการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่ายถูกต้องเกิดประโยชน์ตามรายการ/โครงการเหล่านั้นแท้จริงหรือไม่เพียงใด

1.2.3.5 มีลักษณะเป็นงบประมาณที่มีระยะเวลาดำเนินการที่เหมาะสม

ปกติระยะเวลาของงบประมาณโดยทั่วไปมักกำหนดระยะเวลา 1 ปี หรือที่เรียกว่า "ปีงบประมาณ" โดยกำหนดให้เหมาะสมตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศ และควรกำหนดสม่ำเสมอตลอดไป

สำหรับ "ปีงบประมาณ" ของประเทศไทยปัจจุบันนี้เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 เดือนตุลาคมของปีปัจจุบัน และสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป เช่นปีงบประมาณ 2539 จะเริ่มต้นในตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2538 สิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน 2539 เป็นต้น

1.2.3.6 มีลักษณะชัดเจน

งบประมาณที่ดีควรมีความชัดเจน เข้าใจง่าย เน้นถึงความสำคัญของแต่ละโครงการ/แผนงานได้ดี ไม่คลุมเครือ ง่ายต่อการพิจารณาวิเคราะห์เป็นประโยชน์ต่อผู้นำโครงการ/แผนงานไปปฏิบัติ

1.2.3.7 มีลักษณะที่เปิดเผยได้

งบประมาณที่ดีจะต้องมีลักษณะที่สามารถเปิดเผยให้แก่สาธารณชนหรือผู้เกี่ยวข้องทราบได้ ไม่ถือเป็นความลับ เพราะการเปิดเผยได้แสดงถึงความบริสุทธิ์และเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในแง่ของการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อีกด้วย

1.2.3.8 มีความถูกต้องและเชื่อถือได้

งบประมาณที่ดีต้องเป็นงบประมาณที่มีความถูกต้องในรายละเอียดทั้งในด้านตัวเลขและรายละเอียดของโครงการ/แผนงานต่าง ๆ หากงบประมาณมีข้อบกพร่องในด้านความถูกต้องซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากความผิดพลาดหรือไม่รอบคอบก็ตามที่อาจเกิดผลเสียหายขึ้นได้ และต่อไปงบประมาณอาจไม่ได้รับความเชื่อถือ

1.2.3.9 มีลักษณะช่วยให้เกิดการประหยัด

ในการจัดทำงบประมาณนั้น ควรพยายามให้การใช้จ่ายเงินตามโครงการ/แผนงานต่าง ๆ ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยมีให้มีการใช้จ่ายงบประมาณเกินความจำเป็นหรือใช้จ่ายไปในทางฟุ่มเฟือยทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย

1.2.3.10 มีลักษณะยืดหยุ่น

งบประมาณที่ดีควรจะยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น หากจัดวางงบประมาณไว้อย่างเคร่งครัดจนขยับไม่ได้ จะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เพราะลักษณะของการทำงานงบประมาณเป็นการวางแผน

การทำงานในอนาคต จากการศึกษาสถิติในอดีต ปัจจุบัน และพิจารณาความจำเป็นซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเรื่องในอนาคตอาจมีโอกาสมิติดพลาดได้บ้าง จึงจำเป็นต้องวางงบประมาณที่สามารถยืดหยุ่นไว้ด้วย

1.2.3.11 งบประมาณที่จะต้องมีความเชื่อถือได้ ในแง่ของความจริง

การใช้งบประมาณโดยไม่มีการทุจริตนั้น ผลที่ได้นั้นจะช่วยให้เกิดความเชื่อถือได้ เกิดการประหยัด และตรงตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณอย่างแท้จริง

1.2.3.12 งบประมาณที่จะต้องไม่มีเรื่องอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง

งบประมาณที่ตีนั้นจะต้องถือหลักความยุติธรรมและความเป็นกลางทางการเมือง ไม่มุ่งหวังประโยชน์ของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือกลุ่มคนบางคน การจัดสรรงบประมาณต้องถือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

1.2.4 บทบาทและนโยบายของงบประมาณ

1.2.4.1 บทบาทของงบประมาณ

การดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศนั้น รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือเพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับว่า รัฐบาลจะใช้หรือมีนโยบายในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร การใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคและแต่ละสมัยย่อมแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วรัฐบาลย่อมใช้งบประมาณเพื่อแสดงบทบาทดังนี้

1.2.4.1.1 บริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลสามารถจัดงานต่าง ๆ ทุกงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนตามกำลังเงินที่มีอยู่

1.2.4.1.2 จัดสรรการผลิตในประเทศให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากการผลิตสินค้าในประเทศบางอย่างมีปัญหาเรื่องการลงทุนที่สูง บางอย่างหาผู้ผลิตไม่ได้ หรือมีการผูกขาดในการผลิตในกลุ่มนายทุนใหญ่ทำให้มีการค้ากำไรเกินควร รัฐบาลจึงต้องเข้าจัดสรรการผลิตใหม่ โดยผลิตเองบ้างทำให้จำหน่ายผลผลิตในราคาต่ำเกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการโดยผ่านทางกาใช้งบประมาณแผ่นดิน

1.2.4.1.3 จัดรูปแบบการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ด้วยการผลิตสินค้าและการค้าขายในสังคมปัจจุบัน บางครั้งมีความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งเกิดจากรายได้ที่ประชาชนได้รับนั้น

ไม่มีการกระจายไปอย่างยุติธรรมโดยทั่วถึง ประชาชนบางกลุ่มมีรายได้มาก มีความร่ำรวยมาก ในขณะที่ประชาชนในสังคมบางกลุ่มกลับมีรายได้น้อย ยากจนตลอดทำให้เกิดช่องว่างในสังคมขึ้น ย่อมจะ เป็นภัย อันตรายต่อการบริหารประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องแก้ไข โดยการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ ให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

1.2.4.1.4 รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไม่ให้เกิดความผันผวน การที่ เศรษฐกิจของประเทศเกิดการผันผวน มีการตกต่ำทำให้การซื้อขายต่ำลง การผลิตสินค้าและบริการ ต่าง ๆ ลดลง มีอัตราการว่างงานสูง รายได้ประชาชาติต่ำลง ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ดังนั้นรัฐบาล ต้องเข้าไปแทรกแซงโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและพวงภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ให้มีภาวะที่ดีขึ้น

1.2.4.1.5 พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ก้าวหน้า ในการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมให้เจริญก้าวหน้าขึ้น รัฐบาลจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือโดยการจัดหารายรับ งบประมาณในรูปแบบอาคารที่ต้องจัดเก็บตามกฎหมาย เพื่อนำมาใช้จ่ายสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ เป็นต้น

1.2.4.2 นโยบายงบประมาณ

ในการบริหารประเทศ รัฐบาลมีเป้าหมายสำคัญสองประการคือ การที่จะธำรงไว้ซึ่ง เสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยลำนึงแต่เป้าหมายดังที่กล่าวนี้แล้ว รัฐบาล ก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้นรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบาย งบประมาณแผ่นดินให้ชัดเจน ควรมีหลักการไม่ควรให้ เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มคนบางกลุ่ม พรรคการเมืองบางพรรค หรือที่กระจัดกระจายไปตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

การกำหนดนโยบายงบประมาณนั้นควรยึดหลักการดังนี้ (ณรงค์ สัจพันธุ์โรจน์ อ้างถึงแล้ว : 16)

1.2.4.2.1 ต้องใช้งบประมาณรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยการจำกัด อุปสงค์หรือความต้องการสินค้าและบริการเมื่อมีสภาพเงินเฟ้อ และพยายามเพิ่มอุปสงค์หรือความ ต้องการสินค้าและบริการเมื่อมีสภาพเงินฝืด คือ ใช้งบประมาณเกินดุลย์ เมื่อมีสภาพเงินเฟ้อ และใช้ งบประมาณขาดดุลย์เมื่อมีสภาพเงินฝืด

1.2.4.2.2 ต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัดและเป็นประโยชน์ให้มากที่สุด