

การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางของไทย



นางสาวกุนทีนี้ เมฆสุภา

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

AN ANALYSIS OF THE CENTRAL FUND'S BUDGET ALLOCATION IN THAILAND

Miss Kuntinee Meksupa

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics


Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางของไทย
โดย นางสาวกุนทีนี้ เมฆสุภะ
สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตีร์รัตน์


คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

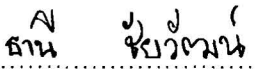

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ตีรณ พงศ์มพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตีร์รัตน์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ธานี ชัยวัฒน์)

คุณทินี่ เมฆสุภา : การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางของไทย. (AN ANALYSIS OF THE CENTRAL FUND'S BUDGET ALLOCATION IN THAILAND)
อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.นวลน้อย ตวีรัตน์. 158 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางของไทย โดยใช้แนวคิดของสำนักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทั้งนี้การตั้งงบกลางในระบบงบประมาณของประเทศไทยก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่สามารถใช้ได้สำหรับกรณีฉุกเฉิน จำเป็น ที่ไม่ได้มีการตั้งงบประมาณปกติเอาไว้ โดยที่งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณที่ตั้งไว้เป็นจำนวนหนึ่งในแต่ละปี ลักษณะในการอนุมัติและการจัดสรรจะมีความแตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายประจำ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งจำนวน โดยไม่มีการระบุโครงการและรายละเอียดในการนำไปใช้ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2517-2544 นั้น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 9.86 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2549 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางมีสัดส่วนเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 18.49

ผลการศึกษาพบว่า งบประมาณรายจ่ายงบกลางถูกจัดสรรเพื่อนำไปใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วงเวลา โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการด้วยกัน เช่น ความเข้มแข็งของพรรคการเมือง และผู้นำ ลักษณะสภาพแวดล้อมทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นต้น ซึ่งการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางในสมัย พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัด ทั้งในเชิงขนาดของงบกลางที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และวัตถุประสงค์ในการใช้ที่เปลี่ยนแปลงไป จากการใช้เพื่อเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นการใช้งบกลางเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นสำคัญ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา...เศรษฐศาสตร์การเมือง...
ปีการศึกษา.....2550.....

ลายมือชื่อนิสิตคุณทินี่.....เมฆสุภา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาNTun.....

4785676029 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD : THE CENTRAL FUND'S BUDGET / BUDGET ALLOCATION
 KUNTINEE MEKSUPA : AN ANALYSIS OF THE CENTRAL FUND'S
 BUDGET ALLOCATION IN THAILAND. THESIS ADVISOR :
 ASSOC.PROF.NUALNOI TREERAT, PH.D.,158 pp.

The objective of this study is to analyze the central fund's budget allocation in Thailand employing of the Public Choice Theory. Generally, the central fund's budget was used for necessary emergency cases which the government did not estimate in the normal annual budget. The Central fund's budget was set up as a portion in annual budget. The approval and allocation of this budget were different from the normal annual budget because the legislation body would approve the total amount of this budget without any indication of projects or details of implementation. During the fiscal year of 1974-2001, the average proportion of the central fund's budget to the total annual budget was 9.86% but during the fiscal year of 2002-2006 the figure was raised up to 18.49%

The study found that the central fund's budget had been differently spent depending on related factors such as the power of political parties and leader, socio-economic and political factors. The most critical change in size and objective of this budget was in PM Thaksin's period. This central fund's budget was not used for emergency cases anymore but it was used as a tool for political achievement.

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Field of Study : ...Political Economy... Student's SignatureKuntinee Meksupa.....

Academic Year :2007..... Advisor's SignatureN Treerat.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สามารถสำเร็จลงได้ถ้าผู้เขียนไม่ได้รับความเมตตาและการให้โอกาส รวมทั้งคำแนะนำดี ๆ จาก รศ.ดร.นวลน้อย ตีร์รัตน์ ที่เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมไปถึงประธานกรรมการสอบ ศาสตราจารย์ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร กรรมการสอบ รศ.ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ และอาจารย์ธานี ชัยวัฒน์ ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่าน

ขอขอบคุณน้องประกิรติ สัตสุด ที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดทำโครงสร้างของงาน รวมถึงให้ยืมหนังสือที่นำมาใช้ประโยชน์ในการเขียน พี่ ๆ สำนักงานประมาณที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการหาข้อมูลและคำแนะนำดี ๆ ขอบพระคุณเจ้านายของผู้เขียน (ท่านสุชาติ สุชาติเวทภูมิ) ที่ได้ให้ความเมตตาและโอกาสในการลางานเพื่อเขียนงานชิ้นนี้ให้สำเร็จ เพื่อนร่วมงานที่สำนักงาน กทช. เพื่อน ๆ ในหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมือง และเพื่อน ๆ ในกลุ่มของผู้เขียนที่คอยเป็นกำลังใจให้ตลอดมาตั้งแต่วันที่เริ่มเรียนจนถึงวันที่งานชิ้นนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

บุคคลที่ไม่สามารถลืมได้คือครอบครัวของผู้เขียน คุณพ่อ คุณแม่ และคุณป้า ที่ได้ให้ความรัก ดูแล ห่วงใย และให้การอบรมสั่งสอนที่ดี อีกทั้งคอยเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนตลอดมา สุดท้ายนี้ขอผิดพลาดใด ๆ ที่ปรากฏอยู่ในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.6 นิยามศัพท์	6
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์	8
2.1 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	8
2.2 วรรณกรรมปริทัศน์	12
บทที่ 3 ความเป็นมา การเปลี่ยนแปลง และรูปแบบการจัดสรรงบกลาง	19
3.1 งบประมาณในภาพรวม (หลักเกณฑ์และกระบวนการ)	19
3.2 งบกลาง คืออะไร มีความเป็นมาอย่างไร มีลักษณะอย่างไร (กรอบความคิด)	22
3.2.1 ความหมายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง	22
3.2.2 หลักเกณฑ์ในการอนุมัติเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	24
3.2.3 หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารงบประมาณรายจ่าย งบกลางทั่วไป.....	25
3.3 งบกลาง – การจัดสรร	28

3.3.1	การจัดสรรงบประมาณในภาพรวมตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549	28
3.3.2	แนวทางการปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ตามช่วงเวลารัฐบาล	37
3.3.3	สรุปภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549	73
3.4	งบกลาง – การเบิกจ่าย	75
3.5	สรุปภาพรวม	76
บทที่ 4	บทวิเคราะห์การจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง	77
4.1	พลวัตการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ และการจัดลำดับความสำคัญของรัฐ	79
4.1.1	ความจำเป็นด้านการพัฒนาและรักษาความมั่นคงของชาติ ในช่วงสงครามเย็น (ปี พ.ศ. 2501 – 2530)	79
4.1.2	ความสำคัญของเสถียรภาพและความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ในช่วงประชาธิปไตยเบงบาน (ปี พ.ศ. 2531 – 2539).....	82
4.1.3	การพัฒนาและการเมืองภาคประชาชนยุคประชาสังคมเบงบาน (ปี พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน).....	83
4.2	บทบาทของงบกลางท่ามกลางพลวัตการเปลี่ยนแปลง	88
4.3	งบกลาง : ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร.....	93
4.3.1	บริบทตลาดการเมืองและยุทธศาสตร์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป	93
4.3.1.1	การก้าวเข้าสู่อำนาจของพรรคไทยรักไทยและการตลาดการเมือง.....	93
4.3.1.2	การบริหารราชการแผ่นดินด้วยรูปแบบ บริษัท ประเทศไทย	95

4.3.1.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทวิวิถี (Dual – Track Development Strategy)	96
4.3.1.4 การงบประมาณแบบยืดหยุ่นในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทย	97
4.3.2 กรณีศึกษาการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง 2 โครงการ	102
4.3.1 กรณีศึกษาที่ 1 : ทวีร์นภขมิ้น	102
4.3.2 กรณีศึกษาที่ 2 : โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) ..	107
4.3.3 สรุปภาพรวมของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ	111
4.4 สรุปข้อสังเกตว่าด้วยผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง	115
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	117
5.1 สรุปผลการศึกษา	117
5.2 ข้อเสนอแนะ	120
5.3 ข้อจำกัดของการศึกษา	122
รายการอ้างอิง	123
ภาคผนวก	129
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	158

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1	เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายงบกลางกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2517 – 2549 31
3.2	ผลการจัดสรรงบกลางแบ่งตามลักษณะงานในช่วงปีงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 34
3.3	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 แยกตามลักษณะงาน 38
3.4	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 แยกตามรายการ 39
3.5	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 แยกตามลักษณะงาน 41
3.6	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 แยกตามรายการ 42
3.7	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 แยกตามลักษณะงาน 46
3.8	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 แยกตามรายการ 47
3.9	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 แยกตามลักษณะงาน 49
3.10	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 แยกตามรายการ 50
3.11	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 แยกตามลักษณะงาน 52

ตารางที่

หน้า

3.12	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 แยกตามรายการ	53
3.13	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539- 2540 แยกตามลักษณะงาน	57
3.14	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2540 แยกตามรายการ	58
3.15	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 แยกตามลักษณะงาน	60
3.16	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 แยกตามรายการ	61
3.17	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 แยกตามลักษณะงาน	63
3.18	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 - 2544 แยกตามรายการ	64
3.19	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 แยกตามลักษณะงาน	70
3.20	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 แยกตามรายการ	71
3.21	ภาพรวมผลการเบิกจ่ายงบกลางแบ่งตามช่วงปีงบประมาณ.....	75

สารบัญภาพ

รูปที่		หน้า
3.1	กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	20
3.2	เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายงบกลางกับงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 - 2549.....	33
3.3	แนวโน้มของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549.....	33
3.4	สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางปี พ.ศ. 2517 – 2549 แยกตามลักษณะงาน	35
3.5	สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางปี พ.ศ. 2517 – 2544 แยกตามลักษณะงาน	36
3.6	สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางปี พ.ศ. 2545 – 2549 แยกตามลักษณะงาน	36

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“งบประมาณแผ่นดิน” เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งจัดสรรทรัพยากรและรายได้อย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง อันเกิดจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีจึงแสดงให้เห็นทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอย่างเป็นรูปธรรม (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ, 2548)

การงบประมาณของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2418 นั้น ยังไม่มีระเบียบแบบแผนที่รัดกุม และไม่ปรากฏหลักฐานการจัดทำงบประมาณอย่างเป็นทางการเป็นสัดส่วน เงินที่เก็บจากราษฎรยังถือว่าเป็นพระราชทรัพย์ขององค์พระมหากษัตริย์ พระองค์จะทรงจับจ่ายใช้สอยเพียงใด เพื่อการใดก็ได้ แต่พระราชอัธยาศัย เงินส่วนพระองค์และเงินที่ได้รับจากราษฎรมีการเก็บสะสมและใช้ร่วมกัน หลักการและวิธีการงบประมาณขณะนั้นอาจยังไม่มีความจำเป็นและยังไม่มีปรากฏชัดเจน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงปรับปรุงการบริหารราชการใหม่ โดยการจัดตั้งกรมต่าง ๆ ขึ้นรวม 12 กรม แบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละกรมออกเป็นสัดส่วน ในด้านการคลัง พระองค์ได้โปรดให้ตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ และกรมต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เบิกเงิน-ส่งเงิน ออกใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับจ่ายและเก็บรักษา ตลอดจนการตรวจสอบทางการเงินที่ใช้สำหรับการประจำและรายจ่ายที่ไม่ใช่รายจ่ายประจำเรียกว่า การจร

การวางรากฐานด้านการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยได้เริ่มเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2418 โดยได้มีการแยกรายได้ออกเป็น 2 ส่วน คือ รายได้ส่วนพระมหากษัตริย์และรายได้ของแผ่นดิน การจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนพระองค์เป็นหน้าที่ของพระคลังข้างที่ ส่วนรายได้แผ่นดินเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติ ในปี พ.ศ. 2433 ได้มีการยกฐานะหน่วยราชการที่เป็นกรมบางหน่วยขึ้นเป็นกระทรวง กรมพระคลังมหาสมบัติก็เปลี่ยนเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และได้มีการตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่

รับผิดชอบในการรักษาและจ่ายเงินแผ่นดิน และสมบัติพัสดุทั้งปวง ฎีกาบัญญัติเงินแผ่นดินและเก็บภาษีอากรเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติแบ่งส่วนราชการเป็นหลายกรม กรมที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณประกอบด้วย กรมพระคลังกลาง กรมสารบัญชี และกรมตรวจ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแผ่นดินครั้งแรกในประเทศไทย โดยมีผลบังคับใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2475

ในปี พ.ศ. 2458 ได้มีการรวมกรมตรวจกับกรมสารบัญชีเป็นกรมเดียวกัน และใช้ชื่อว่า “กรมบัญชีกลาง” เพื่อให้การควบคุมเงินแผ่นดินรัดกุมขึ้น และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลางไว้คือ วางรูปแบบบัญชีและแนะนำบัญชีให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการรับ จ่าย และรักษาเงินในราชการแผ่นดิน รวบรวมประมวลบัญชีเงินรายได้ รายจ่าย และเงินที่รักษาไว้สำหรับแผ่นดิน สอบสวนการเบิกจ่ายเงินของแผ่นดินให้มีหลักฐานในการจ่าย และทำการจ่ายให้เหมาะสม รวมถึงตรวจสอบและติดตามการเก็บเงินผลประโยชน์และเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้ง “กรมตรวจเงินแผ่นดิน” สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ขึ้นเพื่อทำการตรวจสอบเงินของแผ่นดิน ตรวจตราเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่ทำการเบิกจ่ายเงิน รักษาเงิน และเก็บเงินผลประโยชน์ของแผ่นดิน

การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นอีกในช่วง พ.ศ. 2469 เนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ งบประมาณรายจ่ายของประเทศฝืดเคือง รัชกาลที่ 7 จึงทรงให้รวมงานของกรมพระคลังมหาสมบัติ ที่ทำหน้าที่ในการรับ จ่าย การจัดทำบัญชี การเก็บรักษา และการตรวจสอบความถูกต้องของการรับจ่ายเงินไปรวมไว้ในหน่วยงานเดียวกัน คือ กรมบัญชีกลาง โดยแบ่งส่วนราชการภายในกรมบัญชีกลางออกเป็น 6 กอง คือ กองบัญชีการกลาง กองบัญชีประมวล กองเงินเดือน กองตรวจภายใน กองตรวจภายนอก และกองงบประมาณ โดยให้กองงบประมาณมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน ในช่วงนี้จึงเป็นระยะที่เริ่มมีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนกว่าระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการแยกรายได้ของประเทศออกเป็นรายได้ส่วนพระองค์และรายได้แผ่นดิน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้ปรับปรุงระบบงบประมาณใหม่ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณแผ่นดินเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนที่จะประกาศใช้ นอกจากนี้

ยังได้ปรับปรุงการจัดทำเอกสารงบประมาณโดยให้เพิ่มรายละเอียดในเอกสารงบประมาณทั้งในด้านการหารายได้ และการใช้จ่าย

การปฏิรูปด้านหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน ได้มีการกำหนดให้กองงบประมาณในสังกัดกรมบัญชีกลาง มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปี โดยรวบรวมรายจ่ายต่าง ๆ ตามความต้องการของทุกกระทรวง ทบวง กรม จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว กองงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายเงินของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น จนถึงปี พ.ศ. 2501 ประเทศไทยได้ปรับปรุงระบบการคลังและงบประมาณของประเทศ โดยได้มีการยกฐานะกองงบประมาณขึ้นเป็นหน่วยงานในระดับกรมเป็นส่วนการงบประมาณในสังกัดกรมบัญชีกลาง ประกอบด้วย 2 กอง คือ กองวิเคราะห์งบประมาณ และกองควบคุมงบประมาณ และได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 เป็น “สำนักงบประมาณ” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมและอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2544 : 14 – 18)

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน และให้ความสำคัญกับการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) แต่ละรายการ โดยแสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้นจะมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายการประเภทใด เช่น จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าสิ่งของ ค่าบริการ อย่างละเท่าใด ระบบงบประมาณแบบนี้มีข้อดีคือ ช่วยในการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานได้ดี เพราะมีการแสดงค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน จึงง่ายต่อการปฏิบัติในการปรับ เพิ่ม ลดรายการ แต่ก็มีจุดอ่อน คือ เป็นงบประมาณที่เน้นการจัดสรรงบประมาณตามกลุ่มหรือประเภทของการใช้จ่ายมากกว่าเน้นถึงการจัดสรรตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายหรือเป้าหมายของแผนการพัฒนาของประเทศ หน่วยงานส่วนใหญ่ มุ่งเน้นที่จะใช้จ่ายงบประมาณให้ถูกประเภทของการใช้จ่ายมากกว่าที่จะไปคำนึงว่าผลของการใช้จ่ายจะเป็นเช่นใด นอกจากนี้ก็ยังไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้เพราะการอนุมัติเงินประจำงวดจะอนุมัติตามหมวดรายจ่าย มิได้อนุมัติตามแผนงาน/โครงการ ทำให้ไม่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่งาน/โครงการหนึ่ง ๆ กับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น หรือวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการนั้น ๆ เป็นอุปสรรคในการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงาน นอกจากนี้การควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินทำให้ผู้บริหารไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานเท่าที่ควร จึงไม่

สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ได้ จากข้อบกพร่องดังกล่าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 จึงได้มีการเปลี่ยนระบบงบประมาณใหม่เป็นระบบวางแผน – แผนงาน หรือพีพีพีเอส (PPBS : Planning Programming Budgeting System) ซึ่งเป็นการนำหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – Item Budgeting) โดยมีวัตถุประสงค์ในการนำมาใช้ เพื่อให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล (สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2546)

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีปัญหาทางด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความอ่อนแอ และการขาดวินัยทางการคลัง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวมและปฏิรูประบบการเงินการคลังภาครัฐทั้งระบบ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐให้ไปสู่รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทำให้ระบบงบประมาณมีการปรับเปลี่ยนจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ซึ่งมุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้

ปี พ.ศ. 2544 ระบบงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนี้ได้ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ที่คำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมายของหน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าระบบงบประมาณจะเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม สถานการณ์ของประเทศ และเพื่อให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่โดยหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายงบประมาณ ยังแบ่งงบประมาณออกเป็น 2 ลักษณะ เช่นเดิม คือ งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง เป็นงบประมาณที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการบริหารงบประมาณของรัฐบาล และเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งอนุญาตให้รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง แยกต่างหากจากงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งหมดใช้จ่ายงบประมาณในส่วนนี้ร่วมกัน ซึ่งปกติรายจ่ายที่ตั้งไว้ในงบกลาง เป็นรายจ่ายที่ไม่อาจจะประมาณการค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการได้ใกล้เคียงความเป็นจริง ซึ่งมีหลายกรณีเช่น รายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินค่ารักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้ในแต่ละปีจะมีการเพิ่มหรือลดรายการได้ตามความเหมาะสม (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2532 : 303)

จากการพิจารณาการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางของประเทศไทย ในช่วงระยะเวลา 33 ปี (2517 – 2549) ที่ผ่านมา พบว่า แนวโน้มของการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเมื่อเทียบสัดส่วนกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548 มีสัดส่วนที่สูงขึ้นมาก คือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.51 ในปี 2547 และ 19.25 ในปี 2548 เทียบกับค่าเฉลี่ยของ 33 ปีที่ร้อยละ 11.16 ทั้งนี้ แม้ว่างบประมาณรายจ่ายงบกลางจะมีวัตถุประสงค์เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ แต่ต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็น รวมทั้งให้กำหนดไว้เฉพาะงบประมาณรายจ่ายที่ไม่สามารถจัดอยู่ในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ และหากรัฐบาลสามารถวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว รายจ่ายที่จะเป็นงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้น จะต้องมีสัดส่วนน้อยที่สุด

ทั้งนี้ แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายงบกลางมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความเหมาะสมในการใช้จ่ายและการบริหารงบประมาณของประเทศในภาพรวม อันจะเป็นกลไกที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศทั้งสิ้น เหล่านี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจให้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 ศึกษาแนวคิด หลักการ กระบวนการงบประมาณ ตลอดจนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 2.2 ศึกษาความเป็นมา การเปลี่ยนแปลง และรูปแบบการจัดสรรงบกลาง
- 2.3 ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง
- 2.4 ศึกษาผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาแนวคิด หลักการ ความเป็นมา รูปแบบ ผลการจัดสรรรวมทั้งปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง เฉพาะกรณี การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางของไทย

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาจะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงพรรณนาความ (analytical description) โดยเน้นศึกษาจากเอกสารเป็นหลัก เช่น ตำรา หนังสือ บทความ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจากทางภาครัฐ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ทราบแนวคิด หลักการ กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ และการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลาง
- 1.5.2 ทราบผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง
- 1.5.3 ทราบว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

1.6 นิยามศัพท์

งบประมาณแผ่นดิน รัฐสรรค์ ธนะพรพันธ์ ให้นิยามว่า เป็นแผนการใช้จ่าย และการหาเงินเพื่อการใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ซึ่งตามปกติเป็นระยะเวลา 1 ปี) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น (นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, 2544 : 16)

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง หมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งหลายใช้จ่ายร่วมกัน ซึ่งต่างกับงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งตั้งไว้สำหรับให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ โดยปกติ

รายจ่ายที่ตั้งไว้ในงบกลางจะเป็นรายจ่ายที่ไม่อาจประมาณการค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการได้
ใกล้เคียงกับความเป็นจริง เช่น รายการเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ และรายการเงินช่วยเหลือ
ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้างประจำ เป็นต้น งบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นมีหลาย
รายการ ในแต่ละปีอาจมีการเพิ่มหรือลดรายการในงบกลางได้ตามความเหมาะสม (พนม ทินกร
ณ อยุธยา, 2532 : 303)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

กรอบแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมปริทัศน์

2.1 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า รัฐมีหน้าที่ผูกพันในการรองรับและแก้ไขความล้มเหลวที่เกิดจากกลไกตลาด และจัดการกับปัญหาสินค้าสาธารณะ (public goods) เช่น บริการและระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เอกชนไม่มีศักยภาพและแรงจูงใจที่จะลงทุน แต่มีประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น รัฐจึงมีบทบาทในการจัดหาทรัพยากรจากประชาชนและภาคเอกชนในรูปของภาษี ค่าธรรมเนียม และเงินยืม และนำทรัพยากรเหล่านั้นมาจัดสรรเพื่อการดำเนินการและกิจกรรมโครงการที่จะสร้างประโยชน์ต่อสาธารณะ งบประมาณแผ่นดินจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือและทรัพยากรภาครัฐในการทำนุบำรุงสุขและสร้างเสริมอรรถประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณางบประมาณในฐานะทรัพยากรภาครัฐ ข้อจำกัดสำคัญของการใช้จ่ายภาครัฐคือ จำนวนเงินงบประมาณที่จำกัด (scarcity) ซึ่งทำให้การใช้จ่ายไม่สามารถกระจายได้อย่างทั่วถึง ตามแนวคิดของสำนักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐเป็นไปในลักษณะเดียวกับระบบตลาด เพราะเป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างผู้เล่นต่าง ๆ เช่น ประชาชน รัฐบาล นักการเมือง ข้าราชการ ซึ่งในการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น เป็นการยากที่รัฐจะรู้ว่าสินค้าหรือบริการใดที่ประชาชนต้องการ หรือต้องการในจำนวนเท่าใด กลไกทางด้านราคาและกลไกตลาดทางด้านเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถถูกนำมาใช้วัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ ไม่สามารถเป็นตัวกำหนดขนาดของ การจัดสรรทรัพยากร หรือการผลิตที่เหมาะสมได้ ดังนั้นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลย่อมได้รับเลือกขึ้นมาจากประชาชนส่วนใหญ่หรือจากเสียงข้างมากของประชาชนในประเทศ พรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมจะต้องแถลงนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบ ว่า เมื่อเป็นรัฐบาลแล้วจะทำอะไรบ้าง มากน้อยเพียงใด เมื่อประชาชนให้ความยินยอมแก่พรรคใดเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลแล้ว หากมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายบางอย่างที่มีได้อยู่ในแนวทางที่ประกาศให้ประชาชนทราบก่อนเป็น รัฐบาล ก็จะมีกลไกทางการเมืองอื่น ๆ ที่จะช่วยให้รัฐบาลตัดสินใจได้ เช่น การได้รับความเห็นชอบผ่านผู้แทนราษฎรในระบอบรัฐสภา การหยั่งเสียงความเห็นชอบผ่านกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองอื่น ๆ เป็นต้น

ซึ่งวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนทำให้การเลือกของรัฐบาลเป็นการเลือกของสังคมอย่างแท้จริงอย่างน้อยก็ในทางทฤษฎี ซึ่งกระบวนการทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นเปรียบได้กับระบบตลาดที่มีการเสนอซื้อ (Demand) และการเสนอขาย (Supply) สินค้าสาธารณะซึ่งไม่สามารถผลิตและซื้อขายกันได้ในระบบตลาดสินค้าแบบอื่น ๆ ตลาดดังกล่าวเรียกว่า “ตลาดการเมือง” (Political Market)

ในตลาดการเมือง จะมีการเสนอซื้อและเสนอขายสินค้าสาธารณะเช่นเดียวกับในตลาดสินค้าอื่น ๆ เพียงแต่มีรูปแบบและกระบวนการเสนอซื้อสินค้าสาธารณะซึ่งในที่นี้ก็คือ บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ประชาชนเรียกร้องหรือเสนอให้รัฐบาลจัดหาหรือผลิตขึ้นเพื่อบริการแก่ประชาชนนั้น ประชาชนไม่ได้ซื้อด้วยเงินโดยตรง แต่ทำการซื้อผ่านกระบวนการเลือกตั้งและผ่านกระบวนการต่อรอง การแข่งขันทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประชาชนจะลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลหรือพรรคการเมืองที่เสนอนโยบายที่เห็นว่าเป็นประโยชน์กับตนเองมากที่สุด เพื่อจะนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยหลักการดังกล่าวนี้ ถ้าหากบุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งก็แสดงให้เห็นว่านโยบายของบุคคลหรือพรรคนั้น ๆ เป็นนโยบายที่มีผู้เสนอซื้อมากที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

ในอีกด้านหนึ่งของตลาดการเมืองก็คือ การเสนอขาย (Supply) สินค้าสาธารณะ ซึ่งผู้ประกอบการในตลาดสินค้าสาธารณะคือ นักการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยนั้นนักการเมืองที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลทำหน้าที่ควบคุมระบบราชการให้ผลิตบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนจนสามารถตั้งเป็นรัฐบาลได้ การจะมีชัยชนะในการเลือกตั้งจนสามารถตั้งเป็นรัฐบาลได้นั้นนักการเมืองจะต้องหาวิธีการหลายแบบเพื่อ “เสนอขาย” นโยบายของตนหรือพรรคการเมืองให้ประชาชนลงคะแนนเสียงสนับสนุนมากที่สุด ทางฝ่ายกลุ่มผู้ขายก็จะทำการสำรวจกลุ่มผู้ซื้อต่าง ๆ ว่าต้องการนโยบายประเภทใดบ้าง แล้วทำการกำหนดแนวนโยบายที่คาดว่าจะกลุ่มผู้ซื้อส่วนใหญ่จะให้การสนับสนุนมากที่สุด จากนั้นก็ใช้ยุทธวิธีเข้าถึงกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล หรือแม้กระทั่งปัจเจกชนเพื่อขายนโยบายให้ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2532 : 195 – 197)

เมื่อรัฐบาลได้รับเลือกให้เข้ามาแล้วนั้น งบประมาณก็จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลที่ทำหน้าที่เป็นทรัพยากรการบริหาร เพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและที่หาเสียงไว้กับประชาชน ทั้งนี้การใช้งบประมาณของรัฐบาลควรคำนึงถึงคุณลักษณะที่ดีของงบประมาณ คือ การใช้จ่ายเงิน

งบประมาณของประเทศควรเป็นการใช้จ่ายจากศูนย์หรือแหล่งรวมแห่งเดียว เพื่อประโยชน์ทำให้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดให้เห็นถึงลำดับความสำคัญมาก - น้อย ก่อน - หลัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ และเพื่อเป็นการประสานระหว่งแผนงาน/งาน/โครงการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อน ยึดหลักการพัฒนาประเทศใน ทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดความก้าวหน้า มีเสถียรภาพและประสานสอดคล้องกัน มีลักษณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและประชาชนในการสอดส่องดูแลการบริหารของฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาได้จากแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แยกให้เห็นว่ามีรายละเอียดของงานสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาล พร้อมด้วยการนำงบประมาณไปใช้จ่ายรายการต่าง ๆ ที่ได้สรุปไว้ในแผนงบประมาณ โดยมีระยะการดำเนินการเหมาะสม คือ รอบปีงบประมาณที่เหมาะสมกับสถานการณ์แต่ละประเทศ โดยคำนึงถึงดุลการผลัด การหมุนเวียน และผลทางด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ มีลักษณะช่วยให้เกิดการประหยัด ชัดเจน มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ เปิดเผยได้ มีความยืดหยุ่น¹ และที่สำคัญที่สุดคือ ไม่มีเรื่องอื่นที่ไม่ใช่เรื่องงบประมาณเข้ามาเกี่ยว (ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2544 : 8 – 12)

อย่างไรก็ดี ตลาดการเมืองนั้นก็ไม่สมบูรณ์ในตัวเอง เพราะกลไกภาครัฐก็ล้มเหลวได้ เช่นเดียวกับกลไกตลาด เช่น ในกรณีการแทรกแซงและต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการงบประมาณ รั้งสรรค ฐนะพรพันธ์ (2546) กล่าวถึงแนวความคิดของสำนัก Public Choice และสำนัก Constitutional Political Economy ที่มองนักการเมืองและรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งว่า ชอบใช้อำนาจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อสะสมคะแนนนิยม โดยหวังคะแนนสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Vote Gains Maximization) ซึ่งการดำเนินนโยบายโดยหวังคะแนนนิยมทางการเมืองจะทำให้สังคมการเมืองตกอยู่ใน “ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล” (Democracy in Deficit) เพราะรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งต้องการเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง

¹ การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น วัตถุประสงค์หนึ่งก็เพื่อความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ เนื่องจากในช่วงระหว่างปีอาจเกิดเหตุที่ไม่ได้คาดคิดล่วงหน้า ซึ่งตามทฤษฎีความต้องการถือเงิน (Demand for Money) ในความหมายของเคนส์ ความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดไว้ล่วงหน้า (Precautionary demand for money) นั้นมีสาเหตุมาจากความไม่แน่นอนของรายได้รายจ่ายในอนาคต ดังนั้น จึงต้องมีการกักเงินไว้จำนวนหนึ่งเพื่อใช้จ่ายได้ทันทีเมื่อถึงคราวจำเป็น เช่น เกิดอุบัติเหตุ ซึ่งความต้องการถือเงินประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับรายได้ เพราะถ้ามีรายได้มาก ก็ย่อมจะสามารถกักเงินได้มากขึ้น

ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ของประเทศไทย นี้ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญการคลัง แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวโดยพื้นฐานแล้ว ธรรมนูญการคลังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้แตกต่างจากหลักการของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยมีบทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญทางการคลัง ซึ่งบทบัญญัตินั้นมีจุดมุ่งหมายอย่างน้อย 2 ด้าน คือ หนึ่งต้องการจำกัดการใช้อำนาจการคลัง ส่วนอีกด้านหนึ่งต้องการให้การบริหารการคลังของรัฐบาลมีความยืดหยุ่น ธรรมนูญการคลังที่มุ่งจำกัดการใช้อำนาจทางการคลังโดยพื้นฐานแล้ว ต้องการจำกัดการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่น การจำกัดอำนาจ ส.ส. ในการนำเสนอร่างกฎหมายการคลัง และการห้าม ส.ส. เปรียญติเพิ่มเติมรายการในงบประมาณรายจ่ายและวงเงินงบประมาณรายจ่าย

ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้ห้ามไม่ให้ ส.ส. หาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณซึ่งเดิมปรากฏทั้งในฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติกลายเป็นรัฐบาลที่ต้องมาเล่นบทดังกล่าวแทน ซึ่ง ส.ส. พรรครัฐบาลสามารถกดดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการผันงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองได้ ในอีกด้านหนึ่ง ทำให้มีการหาประโยชน์ทางการเมืองและประโยชน์ส่วนบุคคลจากการจัดสรรเงินนอกงบประมาณมากขึ้น เนื่องจากไม่มีข้อห้ามในรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคฝ่ายค้านจะเป็นฝ่ายเสียประโยชน์เพราะแต่เดิม ส.ส. พรรคฝ่ายค้านมีสิทธิเสมอด้วย ส.ส. พรรครัฐบาลในการใช้งบ ส.ส. แต่เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติห้าม ส.ส. หาประโยชน์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ส.ส. พรรคฝ่ายค้านจึงไม่สามารถผันเงินงบประมาณไปในเขตของตนได้

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้ชี้ให้เห็นว่า ตลาดการเมืองนั้นเป็นตลาดที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสียเปรียบนักการเมืองและพรรคการเมืองที่เป็นผู้เสนอขายแผนนโยบาย เพราะผู้เสนอซื้อต้องชำระ “ราคา” ค่าสินค้านำไปแล้วเมื่อหย่อนบัตรเลือกตั้ง โดยไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับสินค้าเป็นการตอบแทนในภายหลังหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากมีสภาวะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่เลือกอาจแพ้การเลือกตั้ง หรือหากชนะการเลือกตั้ง อาจมิได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล หรือหากได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล อาจมิได้ดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงไว้ ตลาดการเมืองจึงเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ สัญญาการซื้อขายบริการ การเมือง (บริการความสุข) ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมือง ฝ่ายหนึ่งกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่ง มิใช่สัญญาโดยชัดแจ้ง (Explicit Contract) หากแต่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ในประการสำคัญ มิใช่สัญญาที่มีลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้มิใช่สัญญาโดยชัดแจ้งแล้ว ยังเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์

(Incomplete Contract) อีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากมิได้กำหนดสิทธิของผู้ซื้อ สิทธิของผู้ขาย และ บทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดสัญญา ด้วยเหตุดังนี้ นักการเมืองและพรรคการเมืองสามารถ โฆษณานโยบาย เพื่อหาเสียงอย่างไม่มีควมรับผิดชอบได้ หากรัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไก ความรับผิดชอบที่ทรงประสิทธิภาพ (Effective Accountability Mechanism) เมื่อยึดกุมอำนาจการบริหารแล้ว อาจ ละเลยนโยบายที่ใช้หาเสียง โดยมีต้องถูกลงโทษในฐานะที่ "เบี้ยว" สัญญา

“งบประมาณรายจ่ายงบกลาง” เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ฝ่ายบริหารใช้ในการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติให้เกิดผลจริง แต่ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางในแต่ละ ช่วงเวลา ก็ได้ให้ความสำคัญในแต่ละรายการแตกต่างกันไป โดยขึ้นกับปัจจัยหลายประการ ซึ่งเป็น สิ่งที่จะทำการศึกษาต่อไป

2.2 วรรณกรรมปริทัศน์

โดยส่วนใหญ่แล้ว งานวิจัยว่าด้วยเรื่องงบประมาณในประเทศไทยมักเป็นงานวิจัยเชิง เศรษฐศาสตร์หรือรัฐศาสตร์การคลังที่มุ่งศึกษาเรื่องกระบวนการงบประมาณ โครงสร้าง งบประมาณ และประสิทธิภาพการจัดสรรและการใช้จ่ายของภาครัฐ โดยจะแบ่งได้ออกเป็นงานที่ เกี่ยวกับระบบงบประมาณโดยรวม เช่น ไกรยุทธ ธีรตยา คีนันท์ (2536) ได้วิเคราะห์และวิจารณ์ งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536 ว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับปี 2536 นั้น ไม่ แตกต่างไปจากแนวการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปีก่อน ๆ อัตราการเพิ่มของงบประมาณ รายจ่ายสำหรับ “ด้าน” และในระดับ “แผนงาน” อาจแตกต่างกันไปบ้างระหว่างปี แต่ สาระสำคัญของกิจกรรม ทั้งในแง่ของคุณภาพและปริมาณก็ไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายในแนวทางเดียวกันนี้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานกว่าทศวรรษ ในขณะเดียวกัน ปัญหาที่นำไปสู่การจัดสรรในลักษณะนี้ ก็ยังดำรงอยู่เสมอมา ย่อมให้ันยบางประการสำหรับ ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน นั่นคือ การใช้งบประมาณจำนวนมากในด้านต่าง ๆ นั้น ไม่มีผลสัมฤทธิ์ในระดับที่พึงจะเป็น ทั้งนี้ปัญหาหลักอยู่ที่การวิเคราะห์และการอนุมัติ งบประมาณ กระบวนการจัดทำและกระบวนการจัดสรรงบประมาณไม่สามารถหยุดยั้งและระงับ แผนงาน/งาน/โครงการที่ไม่สมควรดำเนินการ เพราะกิจกรรมเหล่านี้ไม่ช่วยอำนวยความสะดวก ผลผลิตและผลลัพธ์ที่ตอบสนองนโยบายรัฐบาลที่กำกับกิจกรรมนั้น ๆ แต่ก็ยังคงได้รับการจัดสรร งบประมาณต่อไป ในกรณีที่เป็นแผนงาน/งาน/โครงการที่เคยทำมาแล้ว หรือได้รับการจัดสรร งบประมาณให้ในกรณีที่เป็นแผนงาน/งาน/โครงการใหม่ กระบวนการจัดสรรงบประมาณไม่สามารถ

เพิ่มงบประมาณให้แก่แผนงาน/งาน/โครงการทั้งเก่าและใหม่ที่มีผลผลิตและผลลัพธ์ที่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่กำกับกิจกรรมนั้น ๆ เนื่องจากงบประมาณเหลืออยู่ในจำนวนจำกัด เพราะไม่สามารถยกเลิกกิจกรรมที่ทำอยู่แล้ว ทั้ง ๆ ที่ขาดทั้งประสิทธิผลและดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพก็ตาม

ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ (2539) ได้ทำการศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทย : กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ ซึ่งการศึกษานี้ได้เปรียบเทียบรายจ่ายรัฐบาลไทยกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ โดยใช้ข้อมูลที่ยังขาดหายไปโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในการเปรียบเทียบได้พิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายรัฐบาล โดยมีได้พิจารณาจากระดับรายได้ต่อหัวเพียงอย่างเดียว แต่ได้คำนึงถึงว่าสัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์รวมสอดคล้องกับระดับการพัฒนาและเหมาะสมกับโครงสร้างประชากร หรือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แต่ละประเทศเผชิญอยู่หรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนรายจ่ายรัฐบาลกลางต่อผลิตภัณฑ์รวมของไทยอยู่ต่ำกว่าแบบแผนโดยเฉลี่ยของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่นำมาเปรียบเทียบ โดยมีดัชนีเปรียบเทียบรายจ่ายระหว่างประเทศอยู่ที่ร้อยละ 67.07 ต่ำกว่าดัชนีแบบแผนเฉลี่ยซึ่งเท่ากับร้อยละ 100

เมื่อแยกดูรายจ่ายตามลักษณะงาน ปราณีและฉลองภพ พบว่า ในปี 1990 ประเทศไทยมีรายจ่ายดังต่อไปนี้ต่ำกว่า แบบแผนเฉลี่ย คือ ด้านบริหารและรักษาความสงบภายใน ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการเคหะและชุมชน ด้านพลังงาน ด้านเหมืองแร่ อุตสาหกรรมและก่อสร้าง ด้านคมนาคมและสื่อสาร ส่วนรายจ่ายที่ใกล้เคียงกับแบบแผนเฉลี่ยคือ รายจ่ายด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง และมีรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศเท่านั้นที่สูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยอย่างชัดเจน

ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลางโดยตรง คืองานของ ธรรมนูญศักดิ์สัมพันธ์สันติกุล (2537) ที่ได้ศึกษากระบวนการงบประมาณรายจ่ายงบกลางของไทยภายใต้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน ซึ่งมีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะต่าง ๆ เช่น จำแนกตามลักษณะงาน จำแนกตามแผนงาน จำแนกตามหมวดรายจ่าย จำแนกตามส่วนราชการ โดยจะมีงบประมาณรายจ่าย รายการหนึ่งที่สำคัญคือ งบกลาง ซึ่งเป็นรายจ่ายตามวัตถุประสงค์พิเศษนั้น ๆ

จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณรายจ่าย งบกลางของธรรมนูญศักดิ์สัมพันธ์ ภายใต้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน มีข้อสรุปคือ (1) การจัดทำงบประมาณบางส่วนจะขาดการวางแผนล่วงหน้า ซึ่งทำให้เกิดการซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงานที่มุ่งป้องกันการซ้ำซ้อน (2) ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ถ้ามีการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว รายจ่ายที่จะให้เป็นรายจ่ายงบกลางจะต้องเหลือน้อยที่สุด ให้มีเฉพาะรายจ่ายที่ไม่สามารถจัดเข้าในแผนงานประจำปีได้เท่านั้น ถ้าอาจคาดการณ์หรือวางแผนล่วงหน้าได้ก็ไม่ควรอยู่ในงบกลาง ข้อค้นพบที่สำคัญคือ งบประมาณรายจ่าย งบกลางเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายและต่อรองทางการเมืองของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมาโดยตลอด เช่น นำค่าใช้จ่ายโครงการพัฒนาจังหวัดมาไว้ในงบกลาง เป็นต้น

เรื่องดังกล่าวข้างต้นต่างเป็นเรื่องที่น่าสนใจ แต่มักจะไม่เน้นถึงปัจจัยภายนอกและภายในที่มีผลต่อกระบวนการจัดสรรงบประมาณ เช่น การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจสังคม ปัจจัยทางด้านการเมือง เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกัน แนวทางการดำเนินกระบวนการงบประมาณก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็นที่จะต้องรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลก และผลที่มีต่อประเทศไทย โดยให้ความสนใจและออกแบบแนวทางการใช้จ่ายภาครัฐที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ หรือที่เรียกกันว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณเพิ่มมากขึ้น และรองรับความต้องการที่แท้จริงของการพัฒนา

อันที่จริงกระบวนการงบประมาณไม่ใช่กระบวนการที่ตายตัว แต่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามแรงผลักดันจากทั้งภายนอกและภายใน และกระบวนการงบประมาณก็ไม่ใช่กระบวนการที่ตั้งอยู่อย่างเป็นเอกเทศ เพราะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของหลายฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายบริหารและส่วนราชการที่มีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจการใช้จ่ายภาครัฐ ทำให้กระบวนการดังกล่าวเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ เพราะกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานบางหน่วย อาจมีอำนาจการตัดสินใจและต่อรองเหนือกว่ากลุ่มอื่นได้ ถ้าพวกเขาเหล่านั้นมีอำนาจการตัดสินใจอยู่ในมือในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณจึงต้องมีกติกาที่มีความชัดเจน ซึ่งกติกาจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้มีงานที่ศึกษาถึงกติกาที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น ได้แก่งานของนิพนธ์ โลหะกุลวิช (2539) ที่ได้ทำการศึกษาหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งได้ศึกษาในช่วงก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญปี 2540 การศึกษาพบว่ากระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยได้นำหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินมาใช้บังคับเป็นเวลานานกว่า 60 ปี นับแต่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา แต่ปรากฏว่า หลักการดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้อย่างเด็ดขาด เพราะข้อเท็จจริงที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พยายามฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว โดยเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจของรัฐบาลในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งหนึ่งในปัญหาดังกล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

แผ่นดินของฝ่ายบริหารในลักษณะเปี่ยงเบน ดังเช่น วิธีการที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าแทรกแซงอำนาจ กำหนดรายจ่ายแผ่นดินของฝ่ายบริหารในรูปแบบของ “งบพัฒนาจังหวัด” หรือที่เรียกกันว่า “งบ ส.ส.” ซึ่งโดยปกติแล้ว ภายหลังจากคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาปรับลดรายการหรือจำนวนใน รายการใดของ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีเงินได้จากการปรับลด จำนวนหนึ่ง คณะกรรมการวิสามัญฯ นำเงินดังกล่าวไปพิจารณาปรับเพิ่ม สิ่งที่ปฏิบัติกันอยู่ เสมอ คือการจัดสรรเงินบางส่วนไปเพิ่มเติมในรายการ “งบกลาง” รายการ “ค่าใช้จ่ายตามโครงการ พัฒนาจังหวัดและกรุงเทพมหานคร” หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “งบพัฒนาจังหวัด” นอกจากนี้ นพฤทธิ์ อนันอภิบุตร (2544) ก็ได้ทำการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ในสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยอาศัยระบบการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองของสำนัก เศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ และแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ และเน้น การศึกษาการอนุมัติงบประมาณในฐานะที่เป็นตลาดการเมือง ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติขายสิทธิในการ เบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลังให้แก่ฝ่ายบริหาร พร้อมกับการศึกษาถึง สถาบันที่ดำรงอยู่ภายใน กระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบพฤติกรรมการทำงานที่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ผลการศึกษาของนพฤทธิ์พบว่า ตลาดการอนุมัติงบประมาณเป็นตลาดซึ่งเกิดจาก ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละครทางการเมืองต่าง ๆ โดยมีกรรมการงบประมาณ เป็นผู้เล่นที่สำคัญ ซึ่งกรรมการฯ จะทำการแลกเปลี่ยนเสียงกับตัวละครอื่น ๆ เพื่อปกป้องและผันงบประมาณลงไปยังเขตเลือกตั้งของตน โดยที่การอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรแทบจะไม่ได้ยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของมิติทางวิชาการ หลักการ หรือเทคนิคในเรื่อง งบประมาณใด ๆ เลย หากแต่เป็นกระบวนการที่วางอยู่บนพื้นฐานของการต่อรองและประสาน ผลประโยชน์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เป็นสำคัญ โดยที่การต่อรองและประสาน ผลประโยชน์ดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของบุคคลและ กลุ่มบุคคลรวมไปจนถึงฝ่ายนิติบัญญัติด้วย บทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดปฏิสัมพันธ์ในตลาด การอนุมัติงบประมาณที่สำคัญมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลาช้านาน มีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่จำกัด สิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อไม่ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้ มากนัก

ลักษณะดังกล่าวมิใช่ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในกระบวนการอนุมัติงบประมาณเพียงด้าน เดียว แต่เป็นผลสืบเนื่องจากความบกพร่องหละหลวมของกระบวนการงบประมาณไทย ทั้งในชั้น การจัดทำและการบริหารงบประมาณ ประกอบกับกรอบทางสถาบัน ซึ่งทำให้ตลาดการอนุมัติ

งบประมาณไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธรรมเนียมปฏิบัติที่ส่งเสริมให้เกิดไร้สมมาตรของสารสนเทศ อันถือเป็นลักษณะเด่นของตลาดการอนุมัติงบประมาณไทย โดยความไร้สมมาตรที่สำคัญมี 2 ระดับ คือ ระดับแรก ฝ่ายบริหารผูกขาดสารสนเทศไว้ในระบบราชการ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้เพียงเล็กน้อย ระดับที่สอง ฝ่ายนิติบัญญัติกีดกันมิให้ประชาชนเข้ามารับทราบถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการได้ ทั้ง ๆ ที่สารสนเทศเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณเป็นสารสนเทศสาธารณะ (Public Information) ซึ่งประชาชนมีสิทธิรับรู้ เมื่อเป็นเช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไป สภาพความไร้สมมาตรของสารสนเทศที่เกิดขึ้นทั้ง 2 ระดับข้างต้นเป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดอุปสรรคประโยชน์ต่อบุคคลเพียงบางกลุ่มในสังคม และทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณไม่สามารถก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมได้

จากงานศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการงบประมาณเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำกลุ่มไหนมีอำนาจสูงก็อาจส่งแรงผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มตนได้สูงเช่นที่ปรากฏในงานศึกษาของ ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ (2539) เกี่ยวกับรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศของไทยที่มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าแบบแผนเฉลี่ยอย่างชัดเจน เนื่องจากทางฝ่ายทหารมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศในอดีตเป็นเวลานาน ทำให้พลังต่อรองที่จะดึงงบประมาณไปสู่กิจการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศมีสูง สัดส่วนการใช้จ่ายสำหรับป้องกันประเทศของไทยจึงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง ในขณะที่รายจ่ายด้านทางสังคม เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม ยังอยู่ต่ำกว่าแบบแผนเฉลี่ย

แต่ทั้งนี้ปัญหาในเรื่องของการหาประโยชน์จากงบประมาณของ ส.ส. และคณะกรรมการการก็ได้รับการแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญปี 2540 จากงานของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546, 2547) ที่ได้ศึกษาเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบว่ารัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบัน ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดกฎกติกาและสถาบันอื่น ๆ ในสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ. 2540 มีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในด้านการกำหนดกฎกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งในส่วนของกฎกติกาที่กำกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันประกอบด้วยธรรมนูญการคลัง (Fiscal Constitution) ธรรมนูญการเงิน (Monetary Constitution) กติกาคลังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่มีนวัตกรรมที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กติกาเหล่านี้ต้องการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าการจำกัดอำนาจของ

ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ซึ่งตรงกันข้ามกับบทวิเคราะห์ของสำนัก Public Choice และ Constitutional Political Economy ซึ่งต้องการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร

มาตรา 180 วรรค 6 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยวาระการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปีในการกดดันเพื่อให้ได้รับงบประมาณจังหวัด (งบ ส.ส.) เพื่อผันงบประมาณดังกล่าวลงสู่เขตเลือกตั้ง และฐานที่มั่นทางการเมือง โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มมีโอกาสใช้งบประมาณในสมัยรัฐบาลพรรคสหประชาไทย (2512 – 2514) ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่ ส.ส. ต่างแข่งขันกันในการเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และใช้อำนาจกรรมการในการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ แล้วนำงบประมาณที่ถูกตัดนี้จัดสรรให้เป็นประโยชน์ทางการเมืองแก่ตนเอง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2513 ได้เกิดงบประมาณจังหวัด ซึ่งให้แก่ ส.ส. คนละ 300,000 บาท และเพิ่มขึ้นเป็นคนละ 1,000,000 บาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2514 ซึ่ง ส.ส. ในสังกัดพรรครัฐบาลเท่านั้นที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายการนี้ ส่วน ส.ส. พรรคฝ่ายค้านไม่ได้รับและ ส.ส. อิสระจะได้รับงบประมาณจังหวัดก็ต่อเมื่ออภิปรายสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในสภา พรรคสหประชาไทยอาศัยงบประมาณจังหวัดในการดึงดูด ส.ส. อิสระเข้าพรรค

งบประมาณจังหวัดเลือนหายไปจากกระบวนการงบประมาณภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 และได้กลับมาใหม่ในปี 2523 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า “โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และเปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 - 2534 จำนวนงบประมาณจังหวัดที่ ส.ส. แต่ละคนได้รับจัดสรรเพิ่มจากคนละ 1.5 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 เป็น 5 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 งบประมาณได้ถูกยกเลิกไปภายหลังรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะ รสช. และได้กลับมาใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 โดยเปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (พ.สส.) ในงบประมาณ พ.ศ. 2537 ด้วยการริเริ่มของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ส.ส. นอกจากจะได้รับจัดสรรงบประมาณจังหวัด (พ.สส.) คนละ 5 ล้านบาท แล้ว ยังได้รับจัดสรร คพจ.สส. (โครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อีกคนละ 15 ล้านบาท ด้วย รวมงบ ส.ส. คนละ 20 ล้านบาท

นอกจากที่ ส.ส. จะได้ประโยชน์จากการใช้งบพัฒนาจังหวัดหรืองบ ส.ส. ในการสร้าง
คะแนนนิยมทางการเมืองแล้ว ยังอาจใช้อำนาจในการผันงบประมาณหรือทรัพยากรอื่นของ
แผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองอีกด้วย ยุทธวิธีการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ
แล้วแย่งชิงงบประมาณที่ถูกตัด เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ แล้วมัก
นำไปกองไว้ในงบกลางอันอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะใช้จ่าย ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรเริ่มหาประโยชน์จากงบประมาณที่ถูกตัด การพิจารณาตัดทอนงบประมาณมีเป้าประสงค์
หลักที่จะแย่งชิงทรัพยากรของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าที่จะพิจารณาถึง
ความเหมาะสมของโครงการหรืองานที่ใช้งบประมาณนั้น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 180 วรรค 6 จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการ
ใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง และเป็นการห้าม ส.ส. และ
กรรมการหาผลประโยชน์จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งทำให้ ส.ส. ไม่สามารถ
แปรญัตติในสภาเพื่อขอตั้งหรือเพิ่มวงเงินงบ ส.ส. ได้อีกต่อไป การหาประโยชน์จากงบประมาณ
แผ่นดินจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ความเป็นมา การเปลี่ยนแปลง และรูปแบบการจัดสรรงบกลาง

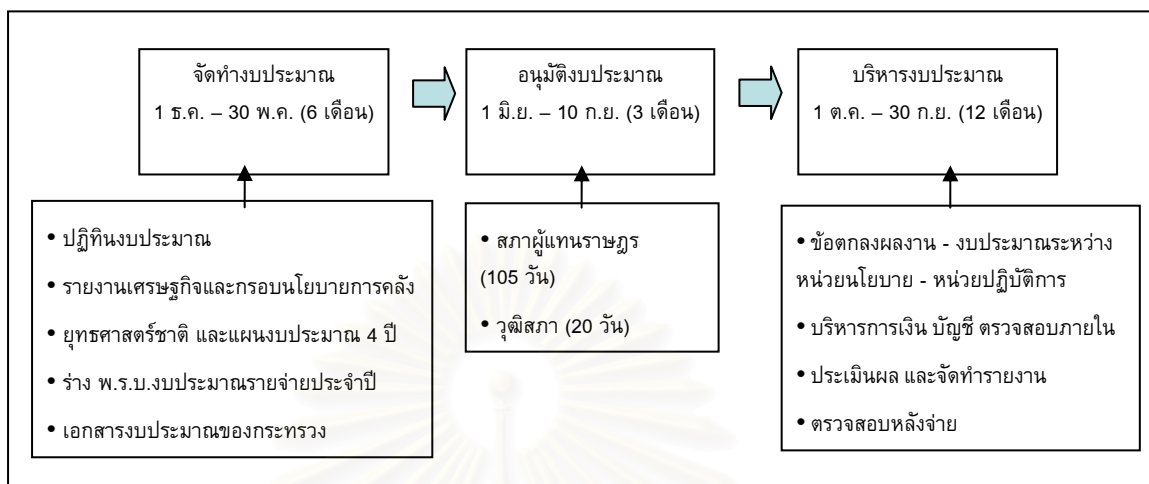
ในบทที่ 3 นี้จะแบ่งเป็น 4 ส่วน โดยในส่วนแรกจะกล่าวถึงงบประมาณในภาพรวม ต่อมาในส่วนที่ 2 จะเป็นเรื่องความเป็นมาและลักษณะของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในส่วนที่ 3 จะเป็นข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 ในส่วนที่ 4 จะเป็นภาพรวมการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และในส่วนสุดท้ายจะเป็นการสรุปภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

3.1 งบประมาณในภาพรวม (หลักเกณฑ์และกระบวนการ)

กระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องทำการศึกษาและกล่าวถึง ทั้งนี้เพราะกระบวนการดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินในแต่ละปี เพราะการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินนั้นต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ การใช้จ่ายต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย เพราะงบประมาณแผ่นดินนั้นมาจากภาษีของประชาชนในประเทศ แต่ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวยังไม่สามารถเป็นกลไกที่นำไปสู่การมีงบประมาณที่ชัดเจน มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ มีความโปร่งใส เปิดเผยได้ และทำให้เกิดการประหยัด ตามคุณลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดินได้ แต่ในทางตรงกันข้าม กระบวนการนี้ในบางช่วงกลับทำให้เกิดการได้มาซึ่งงบประมาณที่เอื้อประโยชน์ต่อบุคคลบางกลุ่ม หรือเป็นแค่เครื่องมือต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง สิ่งที่เกิดขึ้นทำให้งบประมาณแผ่นดินที่เป็น “เครื่องมือ” ในการนำนโยบายสาธารณะมาสู่การปฏิบัติให้เกิดผลจริง มีจุดอ่อน และไม่ได้เกิดผลประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศเท่าที่ควร

จากรูปภาพ 3.1 จะเห็นได้ว่ากระบวนการงบประมาณแผ่นดินนั้นแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน
ดังนี้

รูปภาพ 3.1 แสดงกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน



ที่มา : สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

กระบวนการงบประมาณแผ่นดินจะเริ่มจากขั้นตอนของการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) ซึ่งในขั้นตอนนี้จะเป็นหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณที่จะเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในขั้นตอนอนุมัติ โดยเริ่มจากการกำหนดปฏิทินงบประมาณและแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งสำนักงานงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่าย และประมาณการรายได้ตามหลักเกณฑ์ และแนวทางที่สำนักงานงบประมาณกำหนด และส่งให้สำนักงานงบประมาณตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินงบประมาณประจำปี จากนั้นจะเป็นการกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปีเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดขนาดหรือวงเงินงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในขั้นตอนนี้ นอกจากสำนักงานงบประมาณแล้ว จะมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าร่วมในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย โดยในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ คือ การคาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจไทย โดยดูอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้น และอัตราเงินเฟ้อ ประมาณการรายได้สุทธิ นโยบายกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ควบคุมสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้นไม่เกินร้อยละ 50 และสัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายไม่เกินร้อยละ 15 รวมถึงนโยบายงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งในแต่ละปีจะดำเนินนโยบายงบประมาณที่ต่างกัน ได้แก่ นโยบายงบประมาณแบบเกินดุล นโยบายงบประมาณแบบสมดุล และนโยบายรัฐบาลแบบขาดดุล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาวะเศรษฐกิจในปีนั้น ๆ

หลังจากนั้นก็จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะจัดทำงบประมาณในรายละเอียดขั้นต่อไป ซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงให้แล้วเสร็จตามกำหนดการในปฏิทินงบประมาณ และให้เป็นไปตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนด ขณะเดียวกันส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้ก็จัดทำประมาณรายได้ประจำปีงบประมาณเสนอสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาจัดทำประมาณการรายรับ โดยสำนักงบประมาณจะพิจารณารายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีและประมาณการรายได้ประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับวงเงินที่กำหนดไว้ และจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำแนกเป็นรายการกระทรวงเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วจะแจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายตามหลักการ สำนักงบประมาณจะพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการได้ปรับปรุงแล้ว พร้อมทั้งพิจารณาประมาณการรายได้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอรัฐสภา

ในขั้นตอนต่อมาคือ การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย (Budget Adoption) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอสู่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ จะต้องดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของรัฐสภาซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ในขั้นตอนอนุมัตินี้ประกอบไปด้วยการพิจารณารวม 3 วาระ

ส่วนในขั้นตอนสุดท้าย คือ การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) นั่นคือ การบริหารงานและการควบคุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ประกาศบังคับใช้ และให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่า กระบวนการแผ่นดินทั้ง 3 ขั้นตอนที่กล่าวมานั้นได้มีไว้เพื่อการได้มาซึ่งงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสมในการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมมากที่สุด รวมถึงงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดินที่ต้องผ่านกระบวนการเหล่านี้ด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.2 งบกลางคืออะไร มีความเป็นมาอย่างไร มีลักษณะอย่างไร (กรอบความคิด)

3.2.1 ความหมายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง เป็นรายจ่ายส่วนหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 10 บัญญัติไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งจะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ และจะกำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลางนั้นด้วยก็ได้” ซึ่งโดยทั่วไปงบประมาณรายจ่ายงบกลางจะใช้จ่ายตามรายการดังต่อไปนี้

(1) “เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินบำเหน็จลูกจ้างประจำ เงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง เงินทดแทน สำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินช่วยพิเศษข้าราชการบำนาญเสียชีวิต เงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ

(2) “เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินสวัสดิการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ได้แก่ เงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตร และเงินพิเศษในกรณีตายในระหว่างรับราชการ

(3) “เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนข้าราชการประจำปี เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับเลื่อนระดับและหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระหว่างปี และเงินปรับวุฒิข้าราชการ

(4) “เงินสำรองเงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(5) “เงินสมทบของลูกจ้างประจำ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างประจำ

(6) “ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนพระราชภารกิจในการเสด็จพระราชดำเนินภายในต่างประเทศและหรือต่างประเทศ และค่าใช้จ่ายในการต้อนรับประมุขต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทย

(7) “เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งสำรองไว้เพื่อจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(8) “ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ

(9) “เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อเบิกจ่ายเป็นเงินราชการลับ ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

(10) “ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

(11) “ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ” หมายความว่า รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

ทั้งนี้ นอกจากรายการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นซึ่งเป็นรายการหลักแล้ว พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังเอื้อให้มีการตั้งรายจ่ายรายการอื่น ๆ ไว้ในรายจ่ายงบกลางตามความเหมาะสมในแต่ละปี เช่น ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

จากรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะมีหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายที่ไม่เหมือนรายการอื่น ทั้งนี้ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนี้คือรายการจำเป็นที่ต้องตั้งอยู่ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง เพราะตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 10 นั้น รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น คือ เหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นโดยมิได้

คาดหมาย หรือไม่ทราบล่วงหน้าและรัฐบาลจำเป็นต้องเร่งเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวให้หมดไปหรือให้บรรเทาเบาบางลงโดยเร็ว เช่น อุทกภัย วาตภัย แผ่นดินไหว ภัยแล้ง อัคคีภัย เป็นต้น

3.2.2 หลักเกณฑ์ในการอนุมัติเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

กรณีฉุกเฉิน มีหลักเกณฑ์ในการอนุมัติ คือ

- (1) เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ หรือสาธารณภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ชีวิตของประชาชน หรือทรัพย์สินของราชการ
- (2) ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือโดยเร่งด่วน เช่น ค่าพยาบาล ค่าทำศพ ค่าซ่อมแซมบ้านเรือนราษฎร ฯลฯ เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ
- (3) กรณีที่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้เบิกจ่ายได้ ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อน
- (4) ประชาชนที่อยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือเป็นประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่และประสบภัยพิบัติหรือสาธารณภัย
- (5) ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน ฯลฯ เพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ
- (6) ค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินอื่น ๆ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและต่อทางราชการ

กรณีที่เป็นค่าใช้จ่ายในการบูรณะเพื่อให้กลับคืนสภาพเดิมหรือพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าเดิม ให้ส่วนราชการใช้จ่ายโดยการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีปกติ

ส่วนกรณีจำเป็น มีหลักเกณฑ์ในการอนุมัติคือ

- (1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในการเร่งรัดการดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะกิจเร่งด่วน และการเสนอตั้งงบประมาณในปีต่อ ๆ ไปอาจล่าช้าไม่ทันการณ์
- (2) ค่าใช้จ่ายที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ หรือการออกกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ในระหว่างปีที่มีผลบังคับใช้ทันทีและต้องมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในขณะนั้นทันที เช่น ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกา หรือผลทางกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลมีผลให้ทางราชการต้องจ่ายเงิน เช่น เงินค่าปรับ ค่าธรรมเนียม หรือค่าสินไหมทดแทนในคดีต่าง ๆ

(3) ค่าใช้จ่ายตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ หรือเป็นการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ เช่น การแก้ไขปัญหาการส่งสินค้าออก การแก้ไขปัญหาเรื่องสันติภาพในภูมิภาค การเดินทางไปประชุมทางการค้า เศรษฐกิจ และสังคม การส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศตามพันธกรณี หรือตามที่องค์การระหว่างประเทศร้องขอ

(4) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเร่งด่วนตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เช่น การเร่งรัดการแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นต้น

(5) ค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศที่ประสบภัยพิบัติตามที่รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) เห็นชอบแล้ว

(6) ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์

(7) ค่าใช้จ่ายจำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการทั้งนี้ ตามประมาณการค่าใช้จ่ายหรือตามอัตราที่กำหนด

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง สำหรับนำไปใช้งาน โครงการหรือแผนงานใด ถ้าไม่อาจขอเสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเสนอขอแปรญัตติงบประมาณเพิ่มเติม ก็ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณไปได้ โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ภายในวงเงิน 10 ล้านบาท สำหรับรายการเกินวงเงิน 10 ล้านบาท ให้สำนักงบประมาณพิจารณานำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนก็ได้ โดยเฉพาะโครงการหรือแผนงานที่มีวงเงินเกินกว่า 100 ล้านบาท ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

3.2.3 หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั่วไป

หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ซึ่งแบ่งออกเป็น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง การเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และการโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ จะยึดหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นหลัก เพราะจากการศึกษาถึงระเบียบบริหารงบประมาณฉบับที่ผ่าน ๆ มานั้น ถึงแม้จะได้มีการแก้ไขในบางปี เนื่องจากการมีการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งการบริหารงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น สำนักงบประมาณจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบบริหารงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการและ

รัฐวิสาหกิจสามารถบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า แต่ทั้งนี้หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญแต่อย่างใด

การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลางแบ่งได้เป็น 3 ส่วนคือ

(1) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

สำหรับรายการงบประมาณรายจ่าย งบกลางนั้น สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้กรมบัญชีกลางตามวงเงินที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อส่วนราชการต่าง ๆ ขอเบิกจ่ายกับกรมบัญชีกลางได้ตามจำนวนที่ต้องจ่ายจริง สำหรับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการดังต่อไปนี้

- (1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ
- (2) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ
- (3) เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ
- (4) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ
- (5) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ
- (6) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ
- (7) ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ

ทั้งนี้ รายการตาม (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) ให้เบิกจ่ายโดยตรง ส่วนรายการตาม (3) ให้โอน ไปตั้งจ่ายในงบบุคลากรประเภทเงินเดือน และค่าจ้างประจำของแผนงบประมาณ ผลผลิตหรือโครงการใดๆในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม นอกจากรายการที่ระบุไว้ตามที่กล่าวมาแล้ว คณะรัฐมนตรีสามารถตั้งรายการอื่น ๆ ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางได้ตามความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ซึ่งโดยปกติแล้ว ในการจัดทำงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร จะกำหนดรายละเอียดของแผนงบประมาณ เพื่อเสนอขออนุมัติจากรัฐสภาโดยเป็นรายการที่คาดการณ์งบประมาณรายจ่ายไว้ล่วงหน้า เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เป็นต้น แต่มีรายการบางประเภทที่ไม่สามารถคาดการณ์งบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าได้ เช่น รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ค่าใช้จ่าย

ในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ในกรณีเช่นนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความคล่องตัว และสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ รัฐสภาจึงได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลางเฉพาะวงเงินงบประมาณ ส่วนรายละเอียด และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ จะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะกำหนดนโยบาย หรือแผนในการบริหารงบประมาณได้เอง โดยไม่ต้องรายงานต่อรัฐสภาอีก ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความคล่องตัวสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างเต็มที่ภายใต้วงเงินที่ได้รับอนุมัติและกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณตามที่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจขออนุมัติเพื่อใช้จ่ายในการจัดทำผลผลิต โครงการ หรือรายการ ตามวัตถุประสงค์ของรายการงบกลาง และนโยบายรัฐบาลตามความเหมาะสมและจำเป็นเป็นครั้งคราว ๆ ไป

(2) การเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

ส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใด ๆ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ โดยให้แสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่จะขอ นำไปใช้ในแผนงาน งาน หรือโครงการใด จะเบิกจ่ายในงบรายจ่ายใด เป็นจำนวนเท่าใด และหรือจะนำไปใช้ในการสนับสนุนเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและผลผลิตของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด โดยชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือแสดงรายละเอียดอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด พร้อมทั้งระบุสำนักที่จะเบิกจ่าย

เมื่อสำนักงบประมาณได้ให้ความตกลงในการใช้งบกลางรายการใดแล้ว จะจัดสรรงบกลางรายการนั้นให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่สำนักเบิกที่ขอรับการจัดสรร หลังจากที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับจัดสรรงบประมาณ และนำไปใช้จ่ายวัตถุประสงค์แล้ว หากมีเงินเหลือจ่ายให้นำส่งคืนคลัง เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นจะต้องนำไปใช้จ่ายในรายการอื่น ๆ ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน

(3) การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณงบกลาง

กรณีการโอนและหรือเปลี่ยนรายการงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการในแผนงบประมาณเดียวกัน จะใช้ หลักเกณฑ์การโอนและหรือเปลี่ยนรายการงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาบังคับใช้แก่กรณีงบกลางโดยอนุโลม กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางจากสำนักงบประมาณแล้ว หากมีความจำเป็นต้องโอนและหรือเปลี่ยนรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ เพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมายที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือเพื่อเพิ่มเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเดิมให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการกระทรวงหรือเป้าหมายตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการได้

สำหรับการโอนและหรือเปลี่ยนรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางเหลือจ่ายไปใช้จ่ายในรายการอื่น โดยปกติ เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางจากสำนักงบประมาณ และได้ดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์แล้ว หากเงินเหลือจ่ายต้องนำส่งคืนคลัง แต่หากมีความจำเป็นต้องนำไปใช้จ่ายในรายการอื่น ต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

3.3 งบกลาง – การจัดสรร

3.3.1 การจัดสรรงบประมาณในภาพรวมตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549

การจำแนกงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 เป็นการจำแนกตาม “ลักษณะงาน” ซึ่งแสดงงบประมาณรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลออกเป็นด้านต่าง ๆ จำนวน 7 ด้าน 1 รายการ ได้แก่ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ด้านการบริหารงานของรัฐ ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์ ด้านผลิตและสร้างรายได้ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการพัฒนาประชากร ด้านบริการสังคมและชุมชน และด้านความมั่นคง ซึ่งสามารถอธิบายแยกออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ภาพรวม

เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 จากตาราง 3.1 พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 1,984,436.78 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 11.16 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด และเมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณงบกลางในช่วง 5 ปีหลัง (พ.ศ. 2545 – 2549) พบว่ามีสัดส่วนเปรียบเทียบคิดเป็นร้อยละ 17.97, 18.41, 21.51, 19.25 และ 18.84 ตามลำดับ คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 18.48

เป็นที่สังเกตว่า จากรูปภาพ 3.5 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2544 สัดส่วนของงบกลางส่วนใหญ่ได้มีการตั้งงบประมาณในด้านของการบริหารงานของรัฐ โดยคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 73.78 ของงบกลางทั้งสิ้น แต่เมื่อพิจารณา จากรูปภาพ 3.6 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 พบว่าสัดส่วนของงบประมาณงบกลางด้านการบริหารงานของรัฐมีแนวโน้มลดลง แต่ด้านการผลิตและสร้างรายได้กับด้านการบริการชุมชนและสังคมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(2) รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ถูกต้องโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ กล่าวคือ เป็นเงินที่สำรองไว้เพื่ออนุมัติเป็นค่าใช้จ่ายในกรณีที่เกิดเหตุการณ์รุนแรงหรือไม่ทราบล่วงหน้า และรัฐบาลจำเป็นจะต้องเร่งเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวให้หมดไป หรือให้บรรเทาเบาบางลงโดยเร็ว เช่น อุทกภัย วาตภัย แผ่นดินไหว เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณงบกลาง รายการดังกล่าวไว้ทุกปี จากการศึกษาพบว่า จากรูปภาพ 3.3 การจัดสรรงบประมาณงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 165,097.55 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 8.32 ของงบกลางทั้งสิ้น

(3) ด้านการบริหารงานของรัฐ

การจัดสรรงบประมาณ งบกลาง ด้านการบริหารงานของรัฐ หมายรวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ ค่าสาธารณูปโภค รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบราชการ

จากการศึกษา พบว่า ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 งบกลางด้านการบริหารงานของรัฐ มีจำนวนทั้งสิ้น 1,272,136.43 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 64.11 ของงบกลางทั้งสิ้น จะเห็นได้จากรูปภาพ 3.3 ซึ่งถือได้ว่าเป็นงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่มีสัดส่วนมากที่สุดเมื่อเทียบกับด้านอื่น ๆ และงบประมาณส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ ถึงแม้ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 งบกลางด้านการบริหารงานของรัฐจะมีแนวโน้มลดลง แต่กลับพบว่า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐยังมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น

(4) ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์ เป็นงบกลางที่จัดสรรไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อาทิ ค่าใช้จ่ายสำหรับจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเฉลิมพระชนมพรรษา ครบ 6 รอบ หรือค่าใช้จ่ายการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี เป็นต้น

จากรูปภาพ 3.3 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางด้านสนับสนุนกิจการในพระองค์ไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 5,007.00 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 0.25 ของงบกลางทั้งสิ้น

(5) ด้านผลิตและสร้างรายได้

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ด้านผลิตและสร้างรายได้ เป็นงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลใช้เพื่อดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ พบว่า จากรูปภาพ 3.3 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 มีจำนวนทั้งสิ้น 150,180.00 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 7.57 ของงบกลางทั้งสิ้น เป็นที่สังเกตว่า แม้รัฐบาลจะเริ่มจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ด้านผลิตและสร้างรายได้อย่างต่อเนื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 และมีสัดส่วนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับงบกลางด้านอื่น ๆ แต่พบว่า งบกลาง ด้านผลิตและสร้างรายได้ มีแนวโน้มว่า รัฐบาลจะให้ความสำคัญและได้รับการจัดสรรอย่างต่อเนื่อง

(6) ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาาระบบสารสนเทศ ซึ่งได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จำนวน 1,250.00 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.06 ของงบกลางทั้งสิ้น

(7) ด้านการพัฒนาประชากร

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ด้านการพัฒนาประชากร ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2517-2549 จำนวนทั้งสิ้น 97,475.00 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 4.91 ของ งบกลางทั้งสิ้น เป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ ในกิจกรรมการศึกษา การสาธารณสุข และการนันทนาการ

รัฐบาลเริ่มจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ด้านการพัฒนาประชากรอย่างต่อเนื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 และค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ถูกจัดสรรเพื่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐทางด้านสาธารณสุขเป็นหลัก

(8) ด้านการบริการสังคมและชุมชน

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ด้านการบริการสังคมและชุมชน หมายรวมถึงโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งเริ่มดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2549 ค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้เริ่มดำเนินการตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาลตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 จำนวนทั้งสิ้น 60,711.00 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.17 ของงบกลางด้านการบริการสังคมและชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ซึ่งจัดสรรเพื่อการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2545 – 2549 ที่สำคัญอีก 3 รายการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) ค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด (งบผู้ว่า CEO)

(9) ด้านความมั่นคง

งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ด้านความมั่นคง เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ และเงินราชการลับ จากรูปภาพ 3.3 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 จำนวนทั้งสิ้น 31,734.30 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 1.60 ของงบกลางทั้งสิ้น

จากตาราง 3.2 และ 3.3 พบว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ด้านความมั่นคงตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง

ตาราง 3.1 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายงบกลางกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2517 – 2549

หน่วย : ล้านบาท

ปี งบประมาณ	งบประมาณทั้งสิ้น (บาท) (1)	เพิ่มขึ้น/ลดลงเป็น สัดส่วน (ร้อยละ) (ร้อยละ)	งบกลาง (บาท) (2)	เพิ่มขึ้น/ลดลงเป็น สัดส่วน (ร้อยละ) (ร้อยละ)	(1)/(2) (ร้อยละ) (3)
2517	36,000.00	-	3,316.00	-	9.21
2518	48,000.00	33.33	4,365.54	31.65	9.09
2519	62,650.00	30.52	4,187.87	-4.07	6.68
2520	68,790.00	9.80	4,338.75	3.60	6.31
2521	81,000.00	17.75	7,312.55	68.54	9.03
2522	92,000.00	13.58	11,587.25	58.46	12.59
2523	109,000.00	18.48	10,155.89	-12.35	9.32
2524	140,000.00	28.44	15,481.81	52.44	11.06
2525	161,000.00	15.00	17,324.10	11.90	10.76
2526	177,000.00	9.94	17,707.84	2.22	10.00
2527	192,000.00	8.47	18,574.37	4.89	9.67
2528	213,000.00	10.94	19,539.07	5.19	9.17
2529	218,000.00	2.35	20,208.15	3.42	9.27
2530	227,500.00	4.36	22,536.67	11.52	9.91

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตาราง 3.1 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายงบกลางกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2517 – 2549 (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

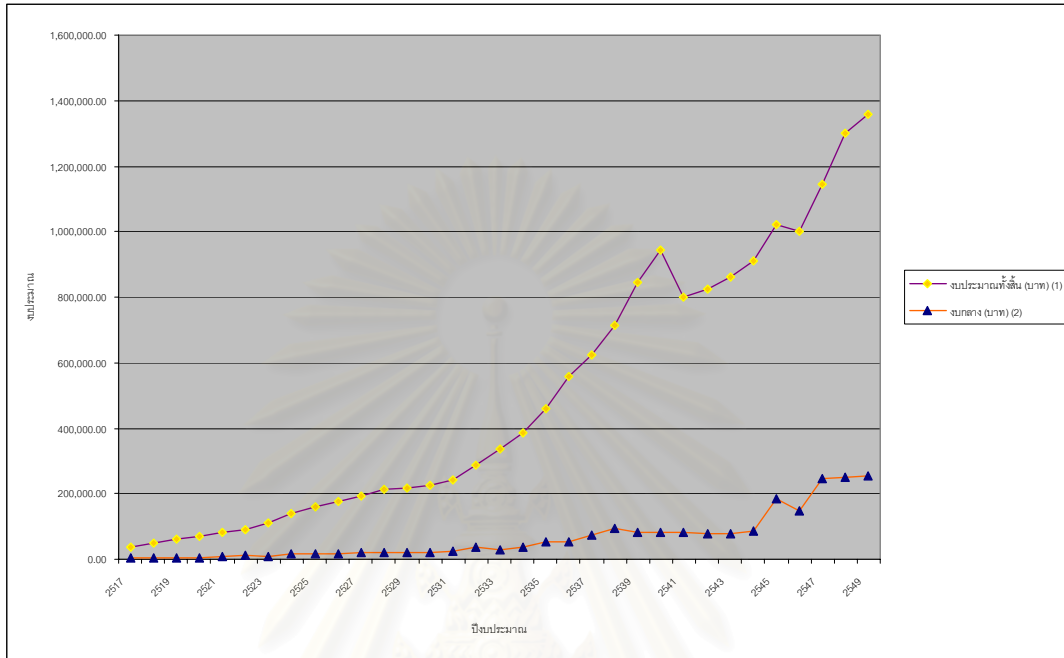
ปี งบประมาณ	งบประมาณทั้งสิ้น (บาท) (1)	เพิ่มขึ้น/ลดลงเป็น สัดส่วน (ร้อยละ) (ร้อยละ)	งบกลาง (บาท) (2)	เพิ่มขึ้น/ลดลงเป็น สัดส่วน (ร้อยละ) (ร้อยละ)	(1)/(2) (ร้อยละ) (3)
2531	243,500.00	7.03	24,037.40	6.66	9.87
2532	285,500.00	17.25	37,264.43	55.03	13.05
2533	335,000.00	17.34	28,591.41	-23.27	8.53
2534	387,500.00	15.67	38,729.96	35.46	9.99
2535	460,400.00	18.81	54,387.24	40.43	11.81
2536	560,000.00	21.63	52,487.20	-3.49	9.37
2537	625,000.00	11.61	71,984.32	37.15	11.52
2538	715,000.00	14.40	93,219.77	29.50	13.04
2539	843,200.00	17.93	81,104.34	-13.00	9.62
2540	944,000.00	11.95	83,777.95	3.30	8.87
2541	800,000.00	-15.25	82,051.61	-2.06	10.26
2542	825,000.00	3.13	78,310.47	-4.56	9.49
2543	860,000.00	4.24	76,773.71	-1.96	8.93
2544	910,000.00	5.81	86,911.97	13.21	9.55
2545	1,023,000.00	12.42	183,840.52	111.52	17.97
2546	999,900.00	-2.26	148,633.93	-19.15	14.86
2547	1,144,350.00	14.45	246,134.70	65.60	21.51
2548	1,300,000.00	13.60	250,189.98	1.65	19.25
2549	1,360,000.00	4.62	256,220.01	2.41	18.84

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี¹

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

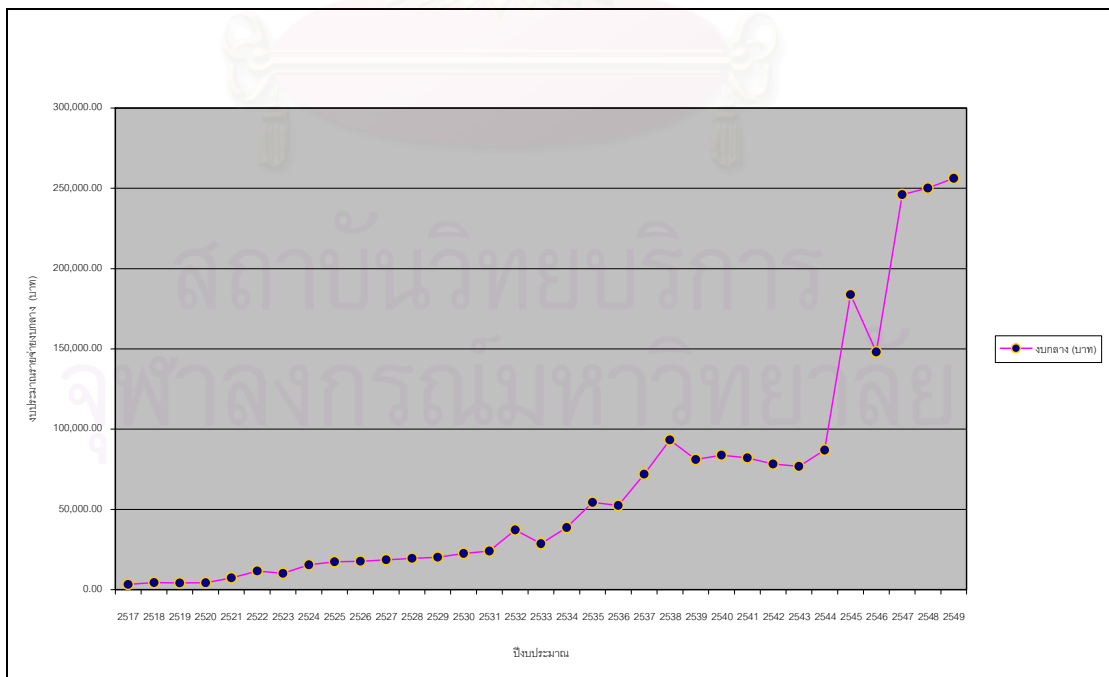
¹ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายงบกลางในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และ 2548 นั้นมีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในช่วงกลางปี ทำให้งบประมาณรายจ่ายงบกลางในตาราง 3.1 กับตาราง 3.2 มีจำนวนไม่เท่ากัน โดยในตาราง 3.1 จะเป็นจำนวนรวมทั้งหมดที่ปรับเพิ่มแล้วตอนกลางปี แต่ในตาราง 3.2 เป็นจำนวนที่ได้รับการจัดสรรในช่วงต้นปีงบประมาณเท่านั้น

รูปภาพ 3.2 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายงบกลางกับงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549



ที่มา : สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

รูปภาพ 3.3 แนวโน้มของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549



ที่มา : สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตาราง 3.2 ผลการจัดสรรงบประมาณแบ่งตามลักษณะงานในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549

หน่วย : ล้านบาท

ปี งบประมาณ	เงินสำรอง จ่าย เพื่อกรณี ฉุกเฉิน หรือจำเป็น	ด้านการ บริหาร งานของรัฐ	ด้านการ สนับสนุน กิจการ ในพระองค์	ด้านผลิต และ สร้างรายได้	ด้าน วิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี	ด้านการ พัฒนา ประชากร	ด้านการ บริการ สังคม และชุมชน	ด้านความ มั่นคง	
2517	3,316.00	240.00	2,462.00	10.00	100.00	-	-	504.00	
2518	4,365.54	411.35	3,299.83	10.00	60.00	-	-	584.36	
2519	4,187.87	382.37	3,060.50	10.00	-	-	-	735.00	
2520	4,338.75	331.00	3,233.00	10.00	-	-	-	764.75	
2521	7,312.55	267.75	5,789.50	10.00	20.00	-	25.00	1,200.30	
2522	11,587.25	446.13	9,011.74	12.00	-	-	-	959.00	1,158.38
2523	10,155.89	506.92	6,781.00	15.00	-	-	-	1,400.00	1,452.97
2524	15,481.81	1,050.72	8,830.00	20.00	-	-	-	4,000.00	1,581.09
2525	17,324.10	1,559.25	10,479.00	20.00	-	-	-	3,500.00	1,765.85
2526	17,707.84	1,498.60	11,620.00	20.00	-	-	-	2,750.00	1,819.24
2527	18,574.37	1,482.95	12,910.00	20.00	-	-	-	2,560.00	1,601.42
2528	19,539.07	1,931.19	14,060.00	20.00	-	-	-	2,450.00	1,077.88
2529	20,208.15	1,870.49	14,375.00	20.00	-	-	-	2,760.00	1,182.66
2530	22,536.67	1,880.81	15,220.00	20.00	1,500.00	-	-	2,830.00	1,085.86
2531	24,037.40	1,864.55	17,495.00	20.00	-	-	-	3,697.50	960.35
2532	37,264.43	2,049.70	31,160.00	20.00	-	-	-	3,080.00	954.73
2533	28,591.41	2,798.29	19,354.00	40.00	-	-	-	5,361.00	1,038.12
2534	38,729.96	3,872.54	26,135.00	50.00	-	-	-	7,358.00	1,314.42
2535	54,387.24	5,020.80	37,915.00	60.00	-	-	-	9,830.00	1,561.44
2536	52,487.20	7,076.56	33,097.20	100.00	-	-	-	10,930.00	1,283.44
2537	71,984.32	9,055.34	49,811.00	200.00	-	-	-	11,830.00	1,087.98
2538	93,219.77	8,993.65	72,877.00	200.00	-	-	-	10,030.00	1,119.12
2539	81,104.34	9,191.92	55,579.00	350.00	-	-	4,000.00	10,910.00	1,073.42
2540	83,777.95	9,972.03	61,045.00	200.00	-	-	300.00	11,210.00	1,050.92

ที่มา : สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

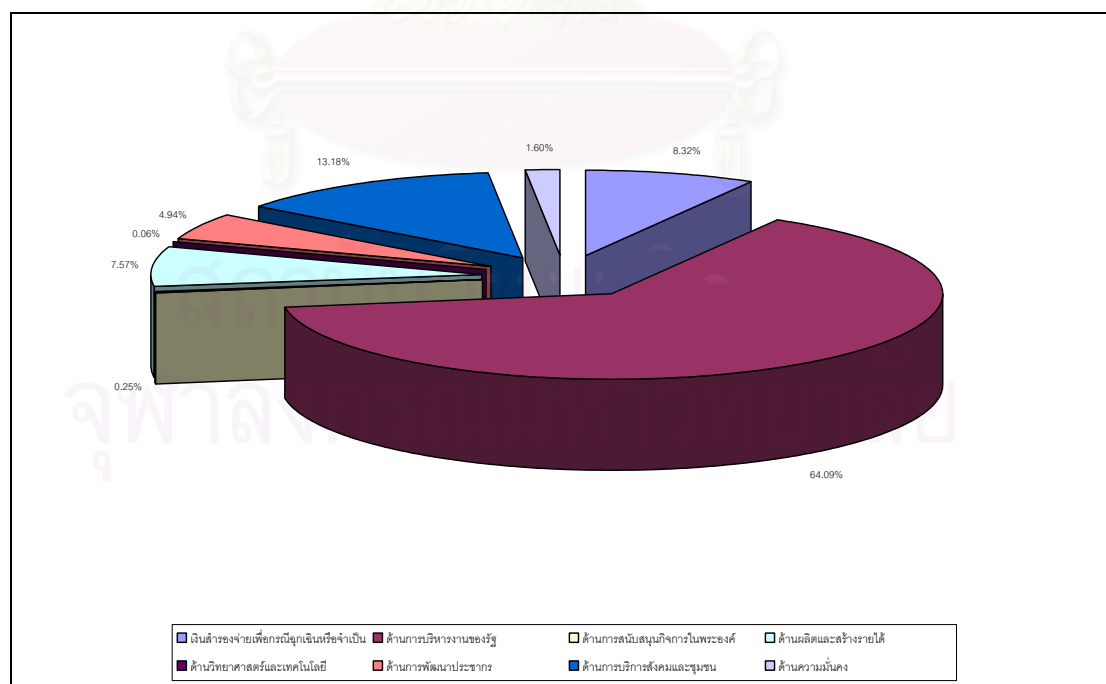
ตาราง 3.2 ผลการจัดสรรงบประมาณแบ่งตามลักษณะงานในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

ปี งบประมาณ	เงินสำรอง จ่าย เพื่อกรณี ฉุกเฉิน หรือจำเป็น	ด้านการ บริหาร งานของรัฐ	ด้านการ สนับสนุน กิจการ ในพระองค์	ด้านผลิต และ สร้างรายได้	ด้าน วิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี	ด้านการ พัฒนา ประชากร	ด้านการ บริการ สังคม และชุมชน	ด้านความ มั่นคง
รวมทั้งสิ้น	1,984,936.78	165,097.55	1,272,136.43	5,007.00	150,180.00	1,250.00	97,975.00	261,556.50
2541	82,051.61	10,390.00	63,104.53	200.00	-	-	150.00	7,300.00
2542	78,310.47	9,706.47	57,979.00	400.00	5,800.00	-	-	4,000.00
2543	76,773.71	9,372.71	64,801.00	400.00	-	-	-	2,000.00
2544	86,911.97	9,301.97	75,160.00	200.00	-	-	-	2,000.00
2545	183,840.52	9,289.57	82,400.00	200.00	58,000.00	-	20,000.00	13,650.00
2546	148,633.93	9,368.93	87,760.00	300.00	17,600.00	-	18,500.00	14,800.00
2547	129,784.70	9,281.72	70,764.65	600.00	16,500.00	1,250.00	17,000.00	13,984.00
2548	200,189.98	11,600.00	129,065.00	400.00	23,400.00	-	18,000.00	17,242.00
2549	256,220.01	13,031.27	115,502.48	850.00	27,200.00	-	20,000.00	79,135.00
รวม	1,984,936.78	165,097.55	1,272,136.43	5,007.00	150,180.00	1,250.00	97,975.00	261,556.50

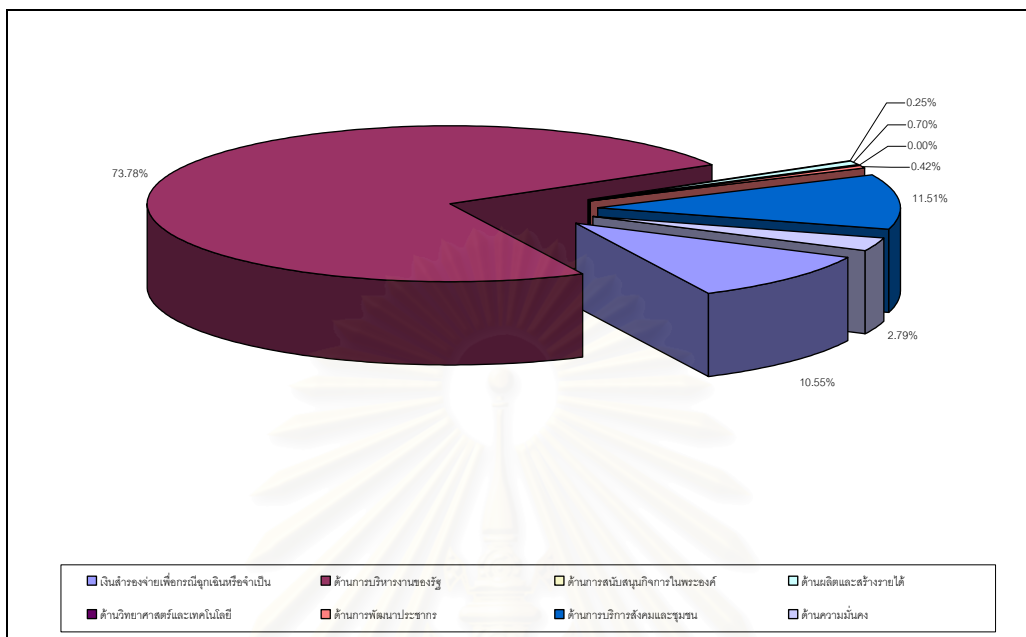
ที่มา : สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

รูปภาพ 3.4 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางปี พ.ศ. 2517 – 2549 แยกตามลักษณะงาน



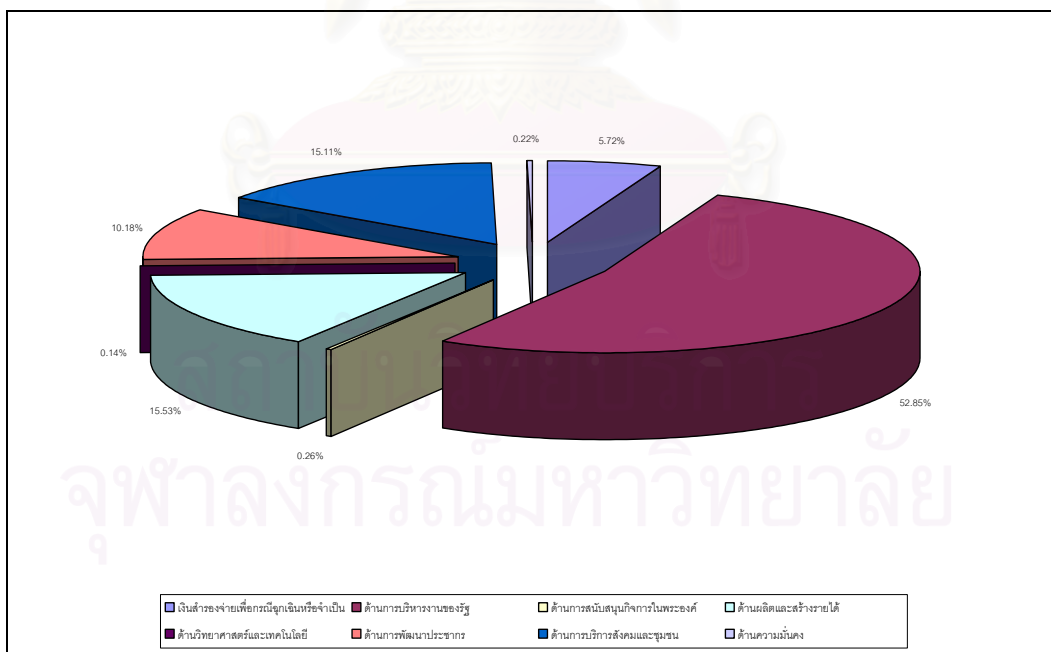
ที่มา : สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

รูปภาพ 3.5 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางปี พ.ศ. 2517 – 2544 แยกตามลักษณะงาน



ที่มา : สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี้

รูปภาพ 3.6 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางปี พ.ศ. 2545 – 2549 แยกตามลักษณะงาน



ที่มา : สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี้

จากรูปภาพ 3.3 แสดงสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางปี พ.ศ. 2517 – 2549 แยกตามลักษณะงาน พบว่า โครงสร้างด้านการบริหารงานของรัฐมีสัดส่วนสูงที่สุดร้อยละ 64.11 รองลงมาคือ โครงสร้างด้านการบริการสังคมและชุมชน ร้อยละ 13.18 และโครงสร้างด้านการบริการสังคมและชุมชนร้อยละ 8.32 ซึ่งถือได้ว่าเป็น 3 อันดับที่สูงที่สุด

ในส่วนตัวไปจะพิจารณาแนวทางปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางตามช่วงเวลา รวมทั้งหมด 9 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 ช่วงที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 ช่วงที่ 3 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 ช่วงที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 ช่วงที่ 5 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 ช่วงที่ 6 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2540 ช่วงที่ 7 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ช่วงที่ 8 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 และช่วงที่ 9 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549²

3.3.2 แนวทางปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางตามช่วงเวลา รัฐบาล

ช่วงที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 (ภาวะการเมืองผันผวนสูง)

ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง เนื่องจากสถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองทำให้รัฐบาลในขณะนั้นขาดเสถียรภาพและมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาสั้น ๆ กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 11 ครั้ง โดยมีนายกรัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งถึง 6 คน ได้แก่ จอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่ 3 และ 4 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่ง 2 สมัย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่ง 3 สมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช 1 สมัย นายธานินทร์ กรัยวิเชียร 1 สมัย และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 2 สมัย นอกจากนี้ประเทศไทยยังประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจอย่างน้อย 2 กรณี คือ วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2517 และวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2522

² การแบ่งช่วงเวลาออกเป็น 9 ช่วงนี้ แบ่งตามช่วงเวลาในแต่ละรัฐบาล ยกเว้นในช่วงที่ 1 คือปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 เพราะในช่วงนั้นมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 11 ครั้งด้วยกัน

ตาราง 3.3 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 แยกตามลักษณะงาน

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ						รวม
	2517	2518	2519	2520	2521	2522	
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินหรือจำเป็น	240.00 (7.24)	411.35 (9.42)	382.37 (9.13)	331.00 (7.63)	267.75 (3.66)	446.13 (3.85)	2,078.60
2. ด้านการบริหารงานของรัฐ	2,462.00 (74.25)	3,299.83 (75.59)	3,060.50 (73.08)	3,233.00 (74.51)	5,789.50 (79.17)	9,011.74 (77.77)	26,856.57
3. ด้านการสนับสนุนกิจการ ในพระองค์	10.00 (0.30)	10.00 (0.23)	10.00 (0.24)	10.00 (0.23)	10.00 (0.14)	12.00 (0.10)	62.00
4. ด้านผลิตและสร้างรายได้	100.00 (3.02)	60.00 (1.37)	-	-	20.00 (0.27)	-	180.00
5. ด้านวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	-	-	-	-	-	-	-
6. ด้านการพัฒนาประชากร	-	-	-	-	25.00 (0.34)	-	25.00
7. ด้านการบริการสังคมและ ชุมชน	-	-	-	-	-	959.00 (8.28)	959.00
8. ด้านความมั่นคง	504.00 (15.20)	584.36 (13.39)	735.00 (17.55)	764.75 (17.63)	1,200.30 (16.41)	1,158.38 (10.00)	4,849.38
รวมทั้งสิ้น	3,316.00 (100.00)	4,365.54 (100.00)	4,187.87 (100.00)	4,338.75 (100.00)	7,312.55 (100.00)	11,587.25 (100.00)	35,107.96

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.3 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 แยกตามลักษณะงาน พบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว มีการจัดสรรงบประมาณไปทางด้านการบริหารงานของรัฐมากที่สุดเป็นอันดับแรก ส่วนอันดับที่สองจะเป็นในด้านของความมั่นคง ซึ่งจะจัดสรรไว้เป็นสัดส่วนร้อยละ 15.20 ของงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 และได้เพิ่มเป็นร้อยละ 17.55 และ 17.63 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2519 และ 2520 ตามลำดับ

ตาราง 3.4 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 แยกตามรายการ

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ						รวม
	2517	2518	2519	2520	2521	2522	
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	760.00 (22.92)	1,013.00 (23.20)	1,150.00 (27.46)	1,296.00 (29.87)	1,365.00 (18.67)	1,511.74 (13.05)	7,095.74
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง	980.00 (29.55)	919.00 (21.05)	1,150.00 (27.46)	1,150.00 (26.51)	1,262.50 (17.26)	1,310.00 (11.31)	6,771.50
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือน และเงินปรับวุฒิข้าราชการ	450.00 (13.57)	625.00 (14.32)	700.00 (16.71)	720.00 (16.59)	770.00 (10.53)	850.00 (7.34)	4,115.00
4. เงินปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้าง	200.00 (6.03)	100.00 (2.29)	-	-	2,348.00 (32.11)	-	2,648.00
5. เงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพข้าราชการ และลูกจ้าง	-	-	-	-	-	2,650.00 (22.87)	2,650.00
6. เงินปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการพลเรือน และตำรวจและ ค่าจ้างของส่วนราชการ	-	-	-	-	-	-	-
						2,520.00 (21.75)	2,520.00
7. ค่าบริการขององค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย	24.00 (0.72)	36.33 (0.83)	34.50 (0.82)	41.00 (0.94)	43.00 (0.59)	-	178.83
8. ค่าบริการของบริษัทไทยโทรศัพท์ จำกัด	1.00 (0.03)	1.00 (0.02)	1.00 (0.02)	1.00 (0.02)	-	-	4.00
9. ค่าบริการขององค์การสื่อสารมวลชน แห่งประเทศไทย	-	-	-	-	1.00 (0.01)	-	1.00
10. เงินชดใช้ค่าโทรศัพท์ค้างจ่าย	11.00 (0.33)	-	-	-	-	-	11.00
11. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนิน และต้อนรับประมุขต่างประเทศ	10.00 (0.30)	10.00 (0.23)	10.00 (0.24)	10.00 (0.23)	10.00 (0.14)	12.00 (0.10)	62.00
12. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ฝึกงาน ตูงาน และศึกษา ณ ต่างประเทศ	1.00 (0.03)	0.50 (0.01)	-	-	-	-	1.50
13. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเจรจาธุรกิจ และการประชุมนานาชาติ	15.00 (0.45)	15.00 (0.34)	15.00 (0.36)	15.00 (0.35)	-	-	60.00
14. ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนสิ่งกำลังบำรุง	-	-	-	-	125.00 (1.71)	-	125.00
15. ค่าใช้จ่ายในการรักษาความมั่นคงของ ประเทศ	470.00 (14.17)	531.36 (12.17)	671.29 (16.03)	-	-	-	1,672.65
16. ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานรักษาความ มั่นคงของประเทศ	-	-	48.71 (1.16)	-	-	-	48.71
17. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความ มั่นคงของประเทศ	-	-	-	720.75 (16.61)	857.10 (11.72)	947.68 (8.18)	2,525.53
18. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง ของประเทศ	-	-	-	29.00 (0.67)	203.20 (2.78)	195.70 (1.69)	427.90
19. ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการ รักษาความมั่นคงของประเทศ	4.00 (0.12)	13.00 (0.30)	15.00 (0.36)	15.00 (0.35)	15.00 (0.21)	15.00 (0.13)	77.00

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 เล่มที่ 1

ตาราง 3.4 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 แยกตามรายการ (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ						รวม
	2517	2518	2519	2520	2521	2522	
20. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	240.00 (7.24)	411.35 (9.42)	382.37 (9.13)	331.00 (7.63)	267.75 (3.66)	446.13 (3.85)	2,078.60
21. เงินสมทบโครงการเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	20.00 (0.60)	20.00 (0.46)	10.00 (0.24)	10.00 (0.23)	-	170.00 (1.47)	230.00
22. เงินเพิ่มทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกร	100.00 (3.02)	-	-	-	-	-	100.00
23. เงินชดเชยค่าภาษีน้ำมันของกระทรวงกลาโหม	30.00 (0.90)	40.00 (0.92)	-	-	-	-	70.00
24. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	-	570.00 (13.06)	-	-	-	-	570.00
25. เงินชดเชยค่าภาษีสำหรับผู้ส่งสินค้าออก	-	60.00 (1.37)	-	-	-	-	60.00
26. ค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517	-	-	-	-	20.00 (0.27)	-	20.00
27. ค่าใช้จ่ายเพื่อการอบรมครูเพื่อพัฒนาการศึกษา	-	-	-	-	25.00 (0.34)	-	25.00
28. ค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด	-	-	-	-	-	959.00 (8.28)	959.00
รวมทั้งสิ้น	3,316.00 (100.00)	4,365.54 (100.00)	4,187.87 (100.00)	4,338.75 (100.00)	7,312.55 (100.00)	11,587.25 (100.00)	35,107.96

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.4 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2522 แยกตามรายการ พบว่า ช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของงบกลาง รายการสำคัญหลายรายการ อาทิ ค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด และเงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

ช่วงที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 (ประชาธิปไตยครึ่งใบสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์)

ภายหลังจากที่ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีกลางที่ประชุมสภาในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยแรกในวันที่ 3 มีนาคม 2523 และดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันถึง 3 สมัย โดยสมัยที่ 2 ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 30 เมษายน 2526 ถึง 5 สิงหาคม 2529 และสมัยที่ 3 ตั้งแต่ 5 สิงหาคม 2529 ถึง 4 สิงหาคม 2531 รวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 8 ปี

สภาพทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวถือว่าค่อนข้างสงบ มีเพียงความพยายามก่อกบฏ 2 ครั้ง คือ กบฏเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2520 และการก่อความไม่สงบเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528

สภาพเศรษฐกิจในช่วงนี้นั้น มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่รัฐบาลต้องเผชิญ ได้แก่ วิกฤติการณ์น้ำมัน ซึ่งส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกพุ่งขึ้นถึงบาเรลละ 34 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ทำให้เศรษฐกิจในปี 2524 ชะงัก ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกและค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาเพิ่มสูงมากขึ้น อัตราเงินเฟ้อพุ่งขึ้นสูงถึงเกือบร้อยละ 20 ต่อปี ด้านการคลังนั้นทางการได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบผ่อนปรนเพื่อลดแรงกดดันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นเหตุให้การใช้จ่ายของภาครัฐสูงมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จนปี 2523 ขาดดุลงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติสูงถึงร้อยละ 5 ภาวะเศรษฐกิจยังคงตกต่ำทั่วโลกจนถึงปี 2525 ส่งผลให้การดำเนินนโยบายการคลังยากลำบากยิ่งขึ้นจากการเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้า ซึ่งขาดดุลเงินสดเพิ่มจากปี 2524 กว่าเท่าตัว รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาด้วยการยืมเงิน IMF ถึง 3 ครั้งด้วยกัน ทุครั้งสุดท้ายในปี 2528 แต่ทั้งนี้ความพยายามแก้ไขฐานะการคลังในปี 2528 และ 2529 ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ โดยสะท้อนให้เห็นในรูปของการขาดดุลเงินสดในปีงบประมาณ 2529 สูงที่สุดในรอบสี่ปีที่ผ่านมา อัตราเบิกจ่ายของนายราชการต่าง ๆ สูงถึงร้อยละ 85 เทียบกับระดับปกติร้อยละ 79-80 ทางการจึงใช้มาตรการการเงินกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ลดเพดานอัตราดอกเบี้ยลง ขยายสินเชื่อ รักษาสมดุลระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม เน้นส่งออก กระจายฐานเศรษฐกิจด้านการผลิตและการค้า

ตาราง 3.5 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 แยกตามลักษณะงาน

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ									รวม
	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อ กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	506.92 (4.99)	1,050.72 (6.79)	1,559.25 (9.00)	1,498.60 (8.46)	1,482.95 (7.98)	1,931.19 (9.88)	1,870.49 (9.26)	1,880.81 (8.35)	1,864.55 (7.76)	13,645.48
2. ด้านการบริหารงาน ของรัฐ	6,781.00 (66.77)	8,830.00 (57.03)	10,479.00 (60.49)	11,620.00 (65.62)	12,910.00 (69.50)	14,060.00 (71.96)	14,375.00 (71.13)	15,220.00 (67.53)	17,495.00 (72.78)	94,275.00
3. ด้านการสนับสนุน กิจการในพระองค์	15.00 (0.15)	20.00 (0.13)	20.00 (0.12)	20.00 (0.11)	20.00 (0.11)	20.00 (0.10)	20.00 (0.10)	20.00 (0.09)	20.00 (0.08)	175.00
4. ด้านผลิตและสร้าง รายได้	-	-	-	-	-	-	-	1,500.00	(6.66)	1,500.00
5. ด้านวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 เล่มที่ 1

ตาราง 3.5 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 แยกตามลักษณะงาน (ต่อ)

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ									รวม
	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	
6. ด้านการพัฒนา ประชากร	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. ด้านการบริการสังคม และชุมชน	1,400.00 (13.79)	4,000.00 (25.84)	3,500.00 (20.20)	2,750.00 (15.53)	2,560.00 (13.78)	2,450.00 (12.54)	2,760.00 (13.66)	2,830.00 (12.56)	3,697.50 (15.38)	25,947.50
8. ด้านความมั่นคง	1,452.97 (14.31)	1,581.09 (10.21)	1,765.85 (10.19)	1,819.24 (10.27)	1,601.42 (8.62)	1,077.88 (5.52)	1,182.66 (5.85)	1,085.86 (4.82)	960.35 (4.00)	12,527.32
รวมทั้งสิ้น	10,155.89 (100.00)	15,481.81 (100.00)	17,324.10 (100.00)	17,707.84 (100.00)	18,574.37 (100.00)	19,539.07 (100.00)	20,208.15 (100.00)	22,536.67 (100.00)	24,037.40 (100.00)	165,565.30

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.5 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ปี พ.ศ. 2523 – 2531) แยกตามลักษณะงาน พบว่า ในภาพรวมรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางไปในด้านบริหารงานภาครัฐมากที่สุดเหมือนรัฐบาลในชุดก่อนหน้า ส่วนในด้านความมั่นคงมีสัดส่วนในการจัดสรรค่อนข้างมากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.31 ของงบกลางทั้งจำนวน แต่ในปีต่อ ๆ มามีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลได้เริ่มให้ความสำคัญในด้านการบริการสังคมและชุมชนมากขึ้น ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 ได้มีการจัดสรรงบกลางในด้านบริการสังคมและชุมชนในสัดส่วนร้อยละ 13.79 ของ งบกลางทั้งหมด และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25.84 และ 20.20 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2524 และ 2525

ตาราง 3.6 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 แยกตามรายการ

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ									รวม
	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	1,650.00 (16.25)	2,449.00 (15.82)	2,754.00 (15.90)	3,300.00 (18.64)	3,900.00 (21.00)	4,700.00 (24.05)	4,935.00 (24.42)	5,300.00 (23.52)	6,600.00 (27.46)	35,588.00
2. เงินช่วยเหลือ ข้าราชการและ ลูกจ้าง	1,456.00 (14.34)	1,736.00 (11.21)	2,100.00 (12.12)	2,700.00 (15.25)	3,370.00 (18.14)	3,670.00 (18.78)	3,980.00 (19.70)	4,200.00 (18.64)	5,200.00 (21.63)	28,412.00
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อน อันดับเงินเดือนและ เงินปรับวุฒิ ข้าราชการ	950.00 (9.35)	1,320.00 (8.53)	1,600.00 (9.24)	1,800.00 (10.16)	1,900.00 (10.23)	2,450.00 (12.54)	2,420.00 (11.98)	2,600.00 (11.54)	2,270.00 (9.44)	17,310.00

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 เล่มที่ 1

ตาราง 3.6 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 แยกตามรายการ (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ									รวม
	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	
4. เงินปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้าง	-	-	500.00	-	-	-	-	-	-	500.00
5. เงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพข้าราชการและลูกจ้าง	2,700.00	3,300.00	3,500.00	3,780.00	3,700.00	3,200.00	3,000.00	3,100.00	3,410.00	29,690.00
6. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	(26.59)	(21.32)	(20.20)	(21.35)	(19.92)	(16.38)	(14.85)	(13.76)	(14.19)	
7. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	15.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	175.00
8. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	(0.15)	(0.13)	(0.12)	(0.11)	(0.11)	(0.10)	(0.10)	(0.09)	(0.08)	
9. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	1,209.21	1,337.83	1,512.09	1,565.48	1,393.66	917.88	1,027.66	953.86	834.35	10,752.02
10. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	(11.91)	(8.64)	(8.73)	(8.84)	(7.50)	(4.70)	(5.09)	(4.23)	(3.47)	
11. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	213.76	213.26	213.76	213.76	187.76	150.00	145.00	120.00	100.00	1,557.30
12. ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	(2.10)	(1.38)	(1.23)	(1.21)	(1.01)	(0.77)	(0.72)	(0.53)	(0.42)	
13. ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	30.00	30.00	40.00	40.00	20.00	10.00	10.00	12.00	26.00	218.00
14. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	(0.30)	(0.19)	(0.23)	(0.23)	(0.11)	(0.05)	(0.05)	(0.05)	(0.11)	
15. เงินสมทบโครงการเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	506.92	1,050.72	1,559.25	1,498.60	1,482.95	1,931.19	1,870.49	1,880.81	1,864.55	13,645.48
16. เงินสมทบโครงการเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	(4.99)	(6.79)	(9.00)	(8.46)	(7.98)	(9.88)	(9.26)	(8.35)	(7.76)	
17. เงินสมทบโครงการเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	25.00	25.00	25.00	40.00	40.00	40.00	40.00	20.00	15.00	270.00
18. เงินสมทบโครงการเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	(0.25)	(0.16)	(0.14)	(0.23)	(0.22)	(0.20)	(0.20)	(0.09)	(0.06)	
19. ค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด	900.00	-	-	-	-	-	-	-	-	900.00
20. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน	(8.86)	-	-	-	-	-	-	-	-	
21. ค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท	500.00	4,000.00	-	-	-	-	-	-	-	4,500.00
22. ค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท	(4.92)	(25.84)	-	-	-	-	-	-	-	
23. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาชนบทยากจน	-	-	2,878.00	-	-	-	-	-	-	2,878.00
24. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาชนบทยากจน	-	-	(16.61)	-	-	-	-	-	-	
25. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาชนบทยากจน	-	-	622.00	-	-	-	-	-	-	622.00
26. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาชนบทยากจน	-	-	(3.59)	-	-	-	-	-	-	

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 เล่มที่ 1

ตาราง 3.6 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 แยกตามรายการ (ต่อ)

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ									รวม
	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	
16. ค่าใช้จ่ายตาม	-	-	-	2,750.00	2,560.00	2,450.00	2,760.00	2,830.00	3,697.50	17,047.50
โครงการสร้างงาน				(15.53)	(13.78)	(12.54)	(13.66)	(12.56)	(15.38)	
ในชนบท โครงการ										
พัฒนาชนบท										
ยากจน และ										
โครงการพัฒนา										
จังหวัด										
17. ค่าใช้จ่ายตาม	-	-	-	-	-	-	-	1,500.00	-	1,500.00
โครงการเร่งรัดฟื้นฟู								(6.66)		
การขยายตัวทาง										
เศรษฐกิจ										
รวมทั้งสิ้น	10,155.89	15,481.81	17,324.10	17,707.84	18,574.37	19,539.07	20,208.15	22,536.67	24,037.40	165,565.30
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 – 2531 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.6 รายการงบกลางที่ได้รับการจัดสรรในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ส่วนใหญ่เป็นรายการที่เคยจัดสรรงบประมาณในปีที่ผ่านมา โดยรายการที่มีสัดส่วนสูงสุดคือ รายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ รายการเงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง และรายการเงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพข้าราชการและลูกจ้าง ตามลำดับ ซึ่งถือเป็นรายการที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารงานภาครัฐทั้งสิ้น สำหรับด้านการบริการสังคมและชุมชนพบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญเช่นกันเพียงแต่ตั้งชื่อรายการแตกต่างกันในแต่ละปี เช่น ค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาชนบท และค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลได้เพิ่มรายการค่าใช้จ่ายโครงการเร่งรัดฟื้นฟูการขยายตัวทางเศรษฐกิจ วงเงิน 1,462.28 ล้านบาท ซึ่งสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังฟื้นตัวให้เติบโตขึ้น

ช่วงที่ 3 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ)

ภาวะเศรษฐกิจทั่วไปของประเทศไทยในปี 2532 ยังคงมีการขยายตัวในอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 34.6 ภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี ดุลการค้าขาดดุลประมาณ 168 พันล้านบาท และ 184 พันล้านบาทตามลำดับ เศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศไทยจะยังคงมีการขยายตัวในอัตราสูงน่าพอใจอย่างต่อเนื่อง

ต่อไปในระดับร้อยละ 9.1 ในปี 2533 และร้อยละ 8.4 ในปี 2534 โดยภาคเกษตรกรรมจะขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 – 3 และอัตราเงินเฟ้อจะอยู่ในระดับเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5 – 6

ในส่วนของฐานะและนโยบายการคลังนั้นมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล และนโยบายการคลังของประเทศมีเสถียรภาพดีขึ้น เงินคงคลังของประเทศเมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม 2533 มีจำนวนทั้งสิ้น 90,233 ล้านบาท ฐานะและนโยบายการเงิน เงินทุนสำรองระหว่างประเทศของไทย ณ วันที่ 30 เมษายน 2533 มีจำนวน 12,029.70 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หนี้สินต่างประเทศของภาครัฐ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2533 มีจำนวน 11,386.80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

จากค่าแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534) สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีดังนี้คือ

(1) การรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ โดย การจัดให้มีและการบูรณะโครงสร้างและบริการพื้นฐานที่ยังขาดแคลนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยนำไปใช้จ่ายเรื่องที่สำคัญและจำเป็น เช่น การก่อสร้างและขยายเส้นทางเศรษฐกิจสายหลักที่สำคัญ การบูรณะรักษาทางหลวงสายสำคัญทั่วประเทศ การก่อสร้างและปรับปรุงท่าอากาศยานพาณิชย์ เป็นต้น รวมทั้งการสนับสนุนเร่งรัดการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและการส่งสินค้าออก โดยเน้น การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรภายในประเทศ

(2) การกระจายผลการพัฒนาให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันยิ่งขึ้น โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตรและการส่งเสริมอาชีพ การเร่งรัดแก้ไขปัญหาดินทำกินของเกษตรกร การปฏิรูปที่ดิน การกระจายบริการพื้นฐานและบริการสังคมไปสู่ชนบทให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น รวมถึงการเพิ่มสวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อยให้กว้างขวางและทั่วถึงยิ่งขึ้น

(3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีปริมาณและคุณภาพยิ่งขึ้น โดยได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ การศึกษาอบรมทั้งในและนอกระบบโรงเรียน โดยเน้นแผนการใช้จ่ายที่สำคัญคือ การให้การศึกษอบรมทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน การผลิตบุคลากรสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน และการปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างและผลตอบแทนการปฏิบัติงานของบุคลากรในภาครัฐบาลให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มความรู้และทักษะแก่แรงงานทั่วไป การดูแลทุกข์สุขและให้ความคุ้มครองการทำงานของคนไทยในต่างประเทศ

(4) การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เน้นเรื่องสำคัญคือ การให้บริการด้านสาธารณสุขและการจัดหาที่อยู่อาศัย การจัดแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคที่ถูกต้องเหมาะสม การปรับปรุงระบบจราจรและขนส่งในเขตเมืองและระบบป้องกันน้ำท่วม

(5) การเพิ่มขีดความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ตาราง 3.7 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 แยกตามลักษณะงาน

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2532	2533	2534	
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	2,049.70 (5.50)	2,798.29 (9.79)	3,872.54 (10.00)	8,720.53
2. ด้านการบริหารงานของรัฐ	31,160.00 (83.62)	19,354.00 (67.69)	26,135.00 (67.48)	76,649.00
3. ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์	20.00 (0.05)	40.00 (0.14)	50.00 (0.13)	110.00
4. ด้านผลิตและสร้างรายได้	-	-	-	-
5. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	-	-
6. ด้านการพัฒนาประชากร	-	-	-	-
7. ด้านการบริการสังคมและชุมชน	3,080.00 (8.27)	5,361.00 (18.75)	7,358.00 (19.00)	15,799.00
8. ด้านความมั่นคง	954.73 (2.56)	1,038.12 (3.63)	1,314.42 (3.39)	3,307.27
รวมทั้งสิ้น	37,264.43 (100.00)	28,591.41 (100.00)	38,729.96 (100.00)	104,585.80

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.7 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 แยกตามลักษณะงาน พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2532-2534 นี้รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณไปในด้านการบริหารงานของรัฐมากที่สุด ส่วนการจัดสรรงบกลางไปในด้านความมั่นคงเริ่มมีสัดส่วนที่ลดลง แต่มีการจัดสรรไปในด้านการบริการสังคมและชุมชนมากขึ้น โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางไปในด้านการบริการสังคมและชุมชนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8.27 ของงบกลางทั้งหมด และเป็นร้อยละ 18.75 และ 19.00 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2533 และ 2534 ตามลำดับ

ตาราง 3.8 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 แยกตามรายการ

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2532	2533	2534	
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	7,400.00 (19.86)	8,645.00 (30.24)	10,240.00 (26.44)	26,285.00
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง	5,560.00 (14.92)	6,144.00 (21.49)	7,300.00 (18.85)	19,004.00
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือน และเงินปรับวุฒิข้าราชการ	2,350.00 (6.31)	3,350.00 (11.72)	5,380.00 (13.89)	11,080.00
4. เงินปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้าง	10,000.00 (26.84)	-	-	10,000.00
5. เงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพข้าราชการและลูกจ้าง	3,210.00 (8.61)	-	-	3,210.00
6. ค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการแก้ไขปัญหา การสูญเสียกำลังคนระดับสมองในระบบราชการ	-	-	1,500.00 (3.87)	1,500.00
7. รายจ่ายชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภค	2,000.00 (5.37)	1,000.00 (3.50)	1,000.00 (2.58)	4,000.00
8. ประมุขต่างประเทศ	20.00 (0.05)	40.00 (0.14)	50.00 (0.13)	110.00
9. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง ของประเทศ	838.73 (2.25)	918.12 (3.21)	1,214.42 (3.14)	2,971.27
10. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	90.00 (0.24)	90.00 (0.31)	80.00 (0.21)	260.00
11. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	2,049.70 (5.50)	2,798.29 (9.79)	3,872.54 (10.00)	8,720.53
12. เงินสมทบโครงการเงินกู้และความช่วยเหลือ จากต่างประเทศ	15.00 (0.04)	15.00 (0.05)	15.00 (0.04)	45.00
13. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	625.00 (1.68)	200.00 (0.70)	700.00 (1.81)	1,525.00
14. ค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท โครงการพัฒนาชนบทยากจน	3,080.00 (8.27)	5,361.00 (18.75)	7,358.00 (19.00)	15,799.00
รวมทั้งสิ้น	37,264.43 (100.00)	28,591.41 (100.00)	38,729.96 (100.00)	104,585.80

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.8 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 – 2534 แยกตามรายการ พบว่า รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จัดสรรงบกลางไป ในด้านการบริหารงานของรัฐ ในเรื่องของเงินเบียดหัวดี บำเหน็จบำนาญและเงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้างมากที่สุด นอกจากนี้รายการที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและจัดสรร งบประมาณให้รองจากรายการภายใต้ด้านการบริหารงานของรัฐ ได้แก่ รายการค่าใช้จ่ายตาม โครงการสร้างงานในชนบท โครงการพัฒนาชนบทยากจน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8.27 18.75 และ 19.00 ของงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2532, 2533 และ 2534 ตามลำดับ

ช่วงที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ.2535 (รัฐบาลหลังรัฐประหาร 2534 นายอานันท์ ปันยารชุน)

ภาวะเศรษฐกิจทั่วไปของประเทศไทยตั้งแต่ต้นปี 2534 ได้ขยายตัวช้าลงไปบ้าง เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ๆ มา เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนจากภาวะสงครามในอ่าว เปรอ์เซีย ทำให้อาคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ตลาดเงินของโลกมีภาวะผิดปกติ ความเชื่อมั่น ในการลงทุนลดลง และการเดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกซบเซา ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบถึงภาวะ เศรษฐกิจของประเทศไทยทำให้ขยายตัวช้าลง

ทางด้านฐานะและนโยบายการคลังนั้น นโยบายการคลังในปีงบประมาณ 2535 รัฐบาลจะไม่แสวงหารายได้จากกรเพิ่มอัตราภาษี และเน้นการปรับโครงสร้างภาษีที่ไม่เป็นธรรม และปรับภาษีที่มีอัตราสูงเกินไป ฐานะและนโยบายการเงินจะเน้นความสำคัญและระมัดระวัง เสถียรภาพทางการเงินเป็นพิเศษ ดูแลและติดตามให้ปริมาณเงินสอดคล้องกับเป้าหมายการ ขยายตัวของเศรษฐกิจ และใช้กลไกตลาดในเรื่องดอกเบี้ยเป็นตัวกำกับการกู้ยืม พร้อมทั้งดำเนิน มาตรการทางการเงินที่สนับสนุนให้การลงทุนในสาขาที่เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยตรงมากที่สุด

จากค่าแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2535 นั้น รัฐบาลเน้นงบประมาณแบบสมดุล จำนวน 460,400 ล้านบาท ไปใช้จ่ายตามนโยบายที่สำคัญคือ

(1) การลดความแตกต่างความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทและเมือง เพราะการขยายตัวของเศรษฐกิจที่ผ่านมาไม่ได้ส่งผลให้ประชาชนในประเทศมีโอกาสได้รับ ประโยชน์โดยทั่วหน้ากัน รัฐบาลได้เริ่มดำเนินโครงการเพื่อพัฒนารายได้ และยกระดับการครองชีพ ของครัวเรือนในชนบท โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาจังหวัด จำนวน 6,000 ล้านบาท

(2) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้น และการขยายตัวของชุมชนเมือง การบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งงบประมาณ เพื่อเร่งแผนฟื้นฟู

(3) การเร่งรัดจัดสร้างปัจจัยพื้นฐานเศรษฐกิจ เพื่อเร่งรัดก่อสร้างโครงการพื้นฐาน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และให้งบประมาณสนับสนุนรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ

(4) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สังคมและคุณภาพชีวิต

(5) การพัฒนาเทคโนโลยีและงานวิจัย โดยจัดสรรงบประมาณไปในเรื่องการปรับปรุงวิธีคิดค่าเสื่อมราคาของอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยของบริษัท ซึ่งจะช่วยให้ธุรกิจสามารถลงทุนในด้านการวิจัยและการพัฒนาได้มากขึ้น

(6) ความมั่นคงของประเทศและความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน รัฐบาลได้ตั้ง งบประมาณนี้ไว้ประมาณ 97,600 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 21 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เพื่อให้เป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจและเหมาะสมแก่สภาพการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้น

ตาราง 3.9 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 แยกตามลักษณะงาน

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ 2535	
	หน่วย : ล้านบาท	
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	5,020.80	(9.23)
2. ด้านการบริหารงานของรัฐ	37,915.00	(69.71)
3. ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์	60.00	(0.11)
4. ด้านผลิตและสร้างรายได้	-	-
5. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 เล่มที่ 1

ตาราง 3.9 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 แยกตามลักษณะงาน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ 2535
6. ด้านการพัฒนาประชากร	-
7. ด้านการบริการสังคมและชุมชน	9,830.00 (18.07)
8. ด้านความมั่นคง	1,561.44 (2.87)
รวมทั้งสิ้น	54,387.24 (100.00)

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.9 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 แยกตามลักษณะงาน พบว่า รัฐบาลจัดสรรงบกลางในปี 2535 จำนวน 54,387.24 ล้านบาท โดยจัดสรรไปในด้านการบริหารงานของรัฐมากที่สุด รองลงมาคือด้านการบริการสังคมและชุมชน และเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตามลำดับ

ตาราง 3.10 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 แยกตามรายการ

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ 2535
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	11,400.00 (20.96)
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง	8,500.00 (15.63)
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	5,800.00 (10.66)
4. เงินปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้าง	10,500.00 (19.31)
5. รายจ่ายชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภค	1,000.00 (1.84)
6. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับ ประมุขต่างประเทศ	60.00 (0.11)

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 เล่มที่ 1

ตาราง 3.10 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 แยกตามรายการ (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท	
รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ 2535
7. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	1,461.44 (2.69)
8. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	80.00 (0.15)
9. ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคง ของประเทศ	20.00 (0.04)
10. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	5,020.80 (9.23)
11. เงินสมทบโครงการเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	15.00 (0.03)
12. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	700.00 (1.29)
13. ค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด	6,000.00 (11.03)
14. ค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท และกองทุนพัฒนาชนบท	3,830.00 (7.04)
รวมทั้งสิ้น	54,387.24 (100.00)

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.10 เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 แยกตามรายการ พบว่า รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จัดสรรงบกลางไปในรายการ ภายใต้ด้านการบริหารงานภาครัฐมากที่สุด ได้แก่ รายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้าง และเงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง รองลงมาจะจัดสรรไปในรายการค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด และค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบทและกองทุนพัฒนาชนบท ตามลำดับ

ช่วงที่ 5 ปีงบประมาณ พ.ศ.2536 – 2538 (นายชวน หลีกภัย)

ภาวะเศรษฐกิจทั่วไปในช่วงปี พ.ศ. 2535 นั้นมีการขยายตัวในอัตราร้อยละ 7.5 ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่ต่ำเมื่อเทียบกับหลายปีที่ผ่านมาแต่ยังคงสูงกว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก และสูงกว่าการขยายตัวในกลุ่มประเทศอาเซียน อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มสูงกว่าปีที่

ผ่านมา ในด้านต่างประเทศ มูลค่าสินค้าส่งออกขยายตัวในอัตราที่สูง และการนำเข้าชะลอตัว ภาวะเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวขึ้นใน ปี พ.ศ. 2536 ซึ่งเศรษฐกิจได้ขยายตัวสูงขึ้นเป็นร้อยละ 7.9

ฐานะและนโยบายการเงินรัฐบาลดูแลให้มีการดำเนินงานสถาบันการเงินต่าง ๆ อำนาจต่อการพัฒนาประเทศ โดยการใช้นโยบายผ่อนคลายเป็นข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อให้ระบบการเงินมีความคล่องตัว รวมทั้งมีการปรับปรุงคุณภาพในการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้ดีขึ้น และสนับสนุนการออมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้ได้ดำเนินการปรับปรุงระบบการชำระเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการดำเนินมาตรการที่จะพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาค ส่วนฐานะและนโยบายการคลังนั้น รัฐบาลใช้นโยบายการปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีอากรต่าง ๆ ในการหารายได้ โดยการจัดการให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนให้กับการกระจายการผลิตไปสู่ภูมิภาค ลดภาระภาษีจากผู้มีรายได้น้อย และปานกลาง และปรับโครงสร้างภาษีให้เกิดความเป็นธรรม

จากค่าเฉลี่ยประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2536 – 2538 มีสาระสำคัญสรุปได้ในภาพรวม คือ

แนวนโยบายที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษในช่วงนี้ คือ การกระจายโอกาสและเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษา การยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการขยายบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะระดับอำเภอและตำบล แก้ไขปัญหาแรงงาน การพัฒนาเด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส การพัฒนาขีดความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาบริการพื้นฐานและการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ และการกระจายการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

ตาราง 3.11 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 แยกตามลักษณะงาน

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2536	2537	2538	
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	7,076.56 (13.48)	9,055.34 (12.58)	8,993.65 (9.65)	25,125.55
2. ด้านการบริหารงานของรัฐ	33,097.20 (63.06)	49,811.00 (69.20)	72,877.00 (78.18)	155,785.20

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 เล่มที่ 1

ตาราง 3.11 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 แยกตามลักษณะงาน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2536	2537	2538	
3. ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์	100.00 (0.19)	200.00 (0.28)	200.00 (0.21)	500.00
4. ด้านผลิตและสร้างรายได้	-	-	-	-
5. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	-	-
6. ด้านการพัฒนาประชากร	-	-	-	-
7. ด้านการบริการสังคมและชุมชน	10,930.00 (20.82)	11,830.00 (16.43)	10,030.00 (10.76)	32,790.00
8. ด้านความมั่นคง	1,283.44 (2.45)	1,087.98 (1.51)	1,119.12 (1.20)	3,490.54
รวมทั้งสิ้น	52,487.20 (100.00)	71,984.32 (100.00)	93,219.77 (100.00)	217,691.29

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.11 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 แยกตามลักษณะงานพบว่า รัฐบาลได้จัดสรรงบกลางไปในการบริหารงานของ รัฐมากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือด้านบริการสังคมและชุมชนซึ่งเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากปีก่อนหน้า แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 และ 2538 มีสัดส่วนที่ลดลง กล่าวคือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.82 ของงบกลางทั้งหมด ในปีพ.ศ. 2536 และเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.43 และ 10.76 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 และ 2538 ตามลำดับ

ตาราง 3.12 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 - 2538 แยกตามรายการ

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2536	2537	2538	
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	13,416.00 (25.56)	16,129.00 (22.41)	19,701.00 (21.13)	49,246.00
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง	9,807.10 (18.68)	11,182.00 (15.53)	13,092.00 (14.04)	34,081.10
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	6,200.00 (11.81)	6,500.00 (9.03)	7,084.00 (7.60)	19,784.00

ที่มา : : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 เล่มที่ 1

ตาราง 3.12 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 แยกตามรายการ (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2536	2537	2538	
4. เงินปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทน	-	-	32,000.00	32,000.00
			(34.33)	
5. เงินประจำตำแหน่งข้าราชการประเภทต่าง ๆ	2,359.10	-	-	2,359.10
	(4.49)			
6. โครงการสวัสดิการการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ	-	16,000.00	1,000.00	17,000.00
		(22.23)	(1.07)	
7. รายจ่ายชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภค	800.00	-	-	800.00
	(1.52)			
8. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับ ประมุขต่างประเทศ	100.00	200.00	200.00	500.00
	(0.19)	(0.28)	(0.21)	
9. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	1,180.24	1,014.78	1,045.92	3,240.94
	(2.25)	(1.41)	(1.12)	
10. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	83.20	73.20	73.20	229.60
	(0.16)	(0.10)	(0.08)	
11. ค่าทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคง ของประเทศ	20.00	-	-	20.00
	(0.04)			
12. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	7,076.56	9,055.34	8,993.65	25,125.55
	(13.48)	(12.58)	(9.65)	
13. เงินสมทบโครงการเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	15.00	-	-	15.00
	(0.03)			
14. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	500.00	-	-	500.00
	(0.95)			
15. ค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด	7,000.00	7,800.00	6,000.00	20,800.00
	(13.34)	(10.84)	(6.44)	
16. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล กองทุนพัฒนาชนบทและ โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ	3,930.00	-	-	3,930.00
	(7.49)			
17. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล และกองทุนพัฒนาชนบท	-	2,030.00	2,030.00	4,060.00
		(2.82)	(2.18)	
18. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ	-	2,000.00	2,000.00	4,000.00
		(2.78)	(2.15)	
รวมทั้งสิ้น	52,487.20	71,984.32	93,219.77	217,691.29
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	

ที่มา : : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.12 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 แยกตามรายการ พบว่า รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย จัดสรรงบกลางไปในรายการภายใต้ด้านการบริหารงานของรัฐมากเป็นอันดับหนึ่ง คือรายการเงินเบี้ยหวัด และบำเหน็จ บำนาญ รองลงมาคือเรื่อง เงินปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนที่ได้จัดสรรไว้ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 เพียงปีเดียว โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 34.33 ของงบกลางทั้งหมดในปี นั้น ส่วนนอกจากด้านการบริหารงานของรัฐแล้ว รัฐบาลได้จัดสรรงบกลางไปในรายการค่าใช้จ่ายตาม แผนพัฒนาจังหวัดและเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

ช่วงที่ 6 ปีงบประมาณ พ.ศ.2539 – 2540 (นายบรรหาร ศิลปอาชา)

จากค่าเฉลี่ยประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2540 ที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้ง 2 ปี เป็นงบประมาณแบบ สมดุล

ภาวะเศรษฐกิจทั่วไปในปี 2539 นั้น มีการเติบโตสูงกว่าปี 2538 โดยการลงทุน ภาคเอกชนจะขยายตัวในอัตราประมาณร้อยละ 11.9 และการลงทุนรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 21.7 สำหรับอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับร้อยละ 4.9 และสัดส่วนของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ ผลิตภัณฑ์รวมของประเทศลดลงเหลือร้อยละ 6 ส่วนในปี 2540 เศรษฐกิจมีการขยายตัวในระดับที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพมากขึ้น และมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องร้อยละ 8

ในส่วนของฐานะและนโยบายการคลังในปี 2539 รัฐบาลได้กำหนดแนวทางและ มาตรการทางการคลังให้มุ่งไปในทิศทางของการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้เอื้ออำนวย ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาของภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลจะดำเนินนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการระดมเงินออมในประเทศ อย่างจริงจัง และยกเลิกการเก็บภาษีจากดอกเบี้ยเงินฝากที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการออม เพื่อการ จัดซื้อที่อยู่อาศัย เพื่อการศึกษาของบุตรและเพื่อการยังชีพภายหลังเกษียณอายุ สำหรับนโยบาย การคลังที่สำคัญในปีงบประมาณ 2540 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการจัดทำงบประมาณแบบ สมดุล เพื่อรักษาวินัยทางการคลังและเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนด้านรายได้ รัฐบาล ได้ปรับปรุงสภาพการบริหารการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลได้ดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหลายเรื่อง ได้แก่ การ กระตุ้นให้เกิดการออมเชิงผูกพันและเชิงบังคับ อาทิ การลดภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยจากเงินฝาก ประจำระยะยาว เพื่อการศึกษา เพื่อที่อยู่อาศัย หรือเพื่อเกษียณอายุ เป็นต้น

ฐานะและนโยบายการเงินนั้น ในช่วงต้นของปี 2538 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินของโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของไทย ดังนั้นในปี 2539 รัฐบาลจึงดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพและรักษาความมั่นคงของระบบการเงินตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเงินฉบับปัจจุบัน ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการมาตรการที่สำคัญคือ การรักษาระดับอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม การควบคุมอัตราการขยายตัวสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์และกิจการวิเทศธนกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 24.5 และการลดปริมาณการไหลเข้าของเงินทุนระยะสั้นจากต่างประเทศ เป็นต้น ต่อมาในปี 2540 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อไปอย่างต่อเนื่อง การลดการพึ่งพาแหล่งเงินทุนระยะสั้นจากต่างประเทศ สิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการตามมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การสนับสนุนการนำเข้าเงินทุนจากต่างประเทศเป็นระยะยาวมากขึ้น การกำหนดการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงสถาบันการเงินในอัตราที่เหมาะสม ซึ่งจะมีผลต่อการชะลอการขยายตัวของสินเชื่อไม่ให้สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2539 – 2540 นั้น รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายตามโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยนำไปใช้ในโครงการ ต่อไปนี้

- (1) การดำเนินงานเร่งรัดตามนโยบายสำคัญและแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของรัฐบาล
- (2) การปฏิรูปพื้นฐานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเป็นรากฐานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 โดยการพัฒนาคนและสังคมทางด้านการศึกษา สุขภาพ และพลานามัย การพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม
- (3) การพัฒนาทางการเมือง การกระจายอำนาจการคลัง และการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยมุ่งจะกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้งการกระจายบริการพื้นฐาน การพัฒนาการเกษตร และการกระจายอุตสาหกรรม
- (4) การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
- (5) การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ตาราง 3.13 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2540 แยกตามลักษณะงาน

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ		รวม
	2539	2540	
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	9,191.92 (11.33)	9,972.03 (11.90)	19,163.95
2. ด้านการบริหารงานของรัฐ	55,579.00 (68.53)	61,045.00 (72.87)	116,624.00
3. ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์	350.00 (0.43)	200.00 (0.24)	550.00
4. ด้านผลิตและสร้างรายได้	-	-	-
5. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	-
6. ด้านการพัฒนาประชากร	4,000.00 4.93	300.00 (0.36)	4,300.00
7. ด้านการบริการสังคมและชุมชน	10,910.00 (13.45)	11,210.00 (13.38)	22,120.00
8. ด้านความมั่นคง	1,073.42 (1.32)	1,050.92 (1.25)	2,124.34
รวมทั้งสิ้น	81,104.34 (100.00)	83,777.95 (100.00)	164,882.29

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2540 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.13 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2540 แยกตามลักษณะงานพบว่า รัฐบาลจัดสรรงบกลางลดลงจากปีงบประมาณ 2537 – 2538 เหลือจำนวน 164,882.29 ล้านบาท ตามทิศทางการเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง โดยจัดสรรไปในด้านการบริหารงานของรัฐมากที่สุดเป็นอันดับแรก รองลงมาคือด้านการบริการสังคมและชุมชนและเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตามลำดับ

ตาราง 3.14 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2540 แยกตามรายการ

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ		รวม
	2539	2540	
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	24,563.00	26,168.00	50,731.00
	(30.29)	(31.23)	
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง	16,915.00	18,090.00	35,005.00
	(20.86)	(21.59)	
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	7,980.00	11,287.00	19,267.00
	(9.84)	(13.47)	
4. ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสถานภาพข้าราชการ	-	3,500.00	3,500.00
		(4.18)	
5. โครงการสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ	1,500.00	2,000.00	3,500.00
	(1.85)	(2.39)	
6. โครงการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	4,621.00	-	4,621.00
	(5.70)		
7. โครงการจัดตั้งกองทุนเงินให้ยืมเพื่อการศึกษา	4,000.00	-	4,000.00
	(4.93)		
8. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับ ประมุขต่างประเทศ	200.00	200.00	400.00
	(0.25)	(0.24)	
9. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	1,010.22	1,000.92	2,011.14
	(1.25)	(1.19)	
10. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	63.20	50.00	113.20
	(0.08)	(0.06)	
11. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	9,191.92	9,972.03	19,163.95
	(11.33)	(11.90)	
12. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัดและกรุงเทพมหานคร	3,910.00	3,910.00	7,820.00
	(4.82)	(4.67)	
13. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000.00	2,300.00	4,300.00
	(2.47)	(2.75)	
14. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล	5,000.00	5,000.00	10,000.00
	(6.16)	(5.97)	
15. ค่าใช้จ่ายงานพระราชทานเพลิงพระบรมศพสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี	150.00	-	150.00
	(0.18)		
16. ค่าใช้จ่ายสนับสนุนจัดการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ ครั้งที่ 13	-	300.00	300.00
		(0.36)	
รวมทั้งสิ้น	81,104.34	83,777.95	164,882.29
	(100.00)	(100.00)	

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2540 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.14 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2540 แยกตามรายการ พบว่า รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา จัดสรรงบกลางไป ในรายการด้านการบริหารงานของรัฐมากที่สุดเหมือนทุก ๆ ปีที่ผ่านมา คือรายการเงินเบี้ยหวัด และบำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง และเงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือน และเงินปรับวุฒิข้าราชการ ตามลำดับ นอกจากนี้ด้านการบริหารงานภาครัฐแล้ว รัฐบาลได้จัดสรร งบกลางไปในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนา ตำบลเป็นอันดับรองลงมา

ช่วงที่ 7 ปีงบประมาณ พ.ศ.2541 (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)

จากค่าแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 ที่แถลงต่อสภา ผู้แทนราษฎร รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ไว้เป็นจำนวนไม่เกิน 982,000 ล้านบาท ซึ่งจะเพิ่มขึ้นจากวงเงินงบประมาณปี พ.ศ. 2540 เป็นจำนวน 57,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.2

ภาวะเศรษฐกิจตั้งแต่ต้นปี 2540 มีการชะลอตัวลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ทั้ง ด้านการลงทุน และการบริโภคภาคเอกชน การผลิตภาคอุตสาหกรรมและการส่งออก รัฐบาลได้ ตระหนักถึงความสำคัญและความเร่งด่วนของปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าว และได้พยายามเร่งแก้ไข ปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยได้ใช้มาตรการต่าง ๆ อาทิ การตัดทอนและชะลอบงบประมาณรายจ่าย ของส่วนราชการ และงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีลำดับความสำคัญสูงหรือไม่เร่งด่วนใน ปีงบประมาณ 2540 และการปรับลดรายจ่ายภาครัฐในปีงบประมาณ 2541 เพื่อให้มีงบประมาณ แบบสมดุล ตลอดจนการปรับลดรายจ่ายให้สอดคล้องกับประมาณการรายได้ของรัฐบาลการระดม เงินออมโดยการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เพื่อช่วยลด ช่องว่างระหว่างเงินออมและเงินลงทุน รวมทั้งลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ตลอดจนนโยบายการ เร่งรัดการส่งออกให้ขยายตัวได้ในอัตราร้อยละ 7

นโยบายการคลังในปีงบประมาณ 2541 เป็นแบบสมดุล โดยรายได้มาจากการ เร่งรัดปรับปรุงการจัดเก็บภาษี และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการชำระภาษี ส่วนฐานะและ นโยบายการเงิน รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการเงินที่ระมัดระวังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และค่าเงินบาท นอกจากนี้รัฐบาลเน้นการดูแลสภาพคล่องและลดความผันผวนในตลาดการเงิน รวมถึงการกำกับดูแลสถาบันการเงินและคุณภาพสินเชื่อ ซึ่งมาตรการการเงินที่สำคัญ ที่รัฐบาล ดำเนินการ คือ การปรับปรุงโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม และใช้มาตรการเสริมสร้างความ มั่นคงของระบบการเงิน

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2541ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับนโยบายด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการพัฒนาภาคมหานคร ด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

ตาราง 3.15 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 แยกตามลักษณะงาน

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ 2541
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	10,390.00 (12.66)
2. ด้านการบริหารงานของรัฐ	63,104.53 (76.91)
3. ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์	200.00 (0.24)
4. ด้านผลิตและสร้างรายได้	-
5. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-
6. ด้านการพัฒนาประชากร	150.00 (0.18)
7. ด้านการบริการสังคมและชุมชน	7,300.00 (8.90)
8. ด้านความมั่นคง	907.08 (1.11)
รวมทั้งสิ้น	82,051.61 (100.00)

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.15 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 แยกตามลักษณะงานพบว่า รัฐบาลจัดสรรงบกลางจำนวน 82,051.61 ล้านบาท ตามทิศทางการเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง โดยจัดสรรไปในด้านการบริหารงานของรัฐมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.91 ของงบกลางทั้งหมด และเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นอันดับที่สอง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.66 ของงบกลางทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจในปี 2541 ขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ

ตาราง 3.16 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 แยกตามรายการ

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ 2541
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	28,287.00 (34.47)
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง	18,500.00 (22.55)
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	8,488.53 (10.35)
4. เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ	7,103.00 (8.66)
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	726.00 (0.88)
6. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับ ประมุขต่างประเทศ	200.00 (0.24)
7. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	867.08 (1.06)
8. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	40.00 (0.05)
9. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	10,390.00 (12.66)
10. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,300.00 (2.80)
11. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล	5,000.00 (6.09)
12. ค่าใช้จ่ายสนับสนุนจัดการแข่งขันกีฬาฟิสิกส์ ครั้งที่ 7	150.00 (0.18)
รวมทั้งสิ้น	82,051.61 (100.00)

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.16 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 แยกตามรายการ พบว่า รัฐบาลได้จัดสรรงบกลางไปในรายการเงินเบี้ยหวัด และบำเหน็จบำนาญมากที่สุด รองลงมาคือเรื่อง เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง และเงินสำรอง

จ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตามลำดับ ซึ่งนับว่าเป็นปีที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางไป ในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมากกว่าในปีที่ผ่านมา ๆ มา

ช่วงที่ 8 ปีงบประมาณ พ.ศ.2542 – 2544 (นายชวน หลีกภัย)

จากค่าเฉลี่ยประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 ที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ภาวะเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่ต้นปี 2541 จนถึงเดือนมิถุนายน ยังคงได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจต่อเนื่องจากปี 2540 ที่มีปัญหาการส่งออกไม่ขยายตัวตามเป้าหมาย ปัญหาค่าเงินบาทที่แข็งขึ้นของหนี้เสียในระบบสถาบันการเงิน และการขาดสภาพคล่องทางการเงินในระบบเศรษฐกิจ การไหลออกของเงินทุน การลดลงของการบริโภคและการลงทุนในประเทศอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในช่วงครึ่งแรกของปี 2541 จากการประมาณครั้งล่าสุด คาดว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี 2541 ทั้งปีจะติดลบระหว่างร้อยละ 4.0 ถึง 5.5 สำหรับปี 2542 จากการประมาณการเบื้องต้น เศรษฐกิจมีการขยายตัวร้อยละ 1 – 2 โดยมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญจากการฟื้นตัวของการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน และจากการขยายตัวของภาคการส่งออก อัตราเงินเฟ้อลดลงจากปี 2541 เหลือร้อยละ 6 – 7 ต่อมาในปี 2543 เศรษฐกิจมีเสถียรภาพในระดับที่ดี โดยค่าเงินบาทมีเสถียรภาพมากขึ้น ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลอย่างต่อเนื่อง เงินสำรองระหว่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในภาพรวมอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 3 อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 3 ส่วนในปี 2544 เศรษฐกิจมีการขยายตัวร้อยละ 4.5 – 5 อัตราเงินเฟ้อยังอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 3 ในขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดยังคงเกินดุลต่อเนื่องเป็นปีที่ 4 ติดต่อกัน

ฐานะและนโยบายการคลัง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล อย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายลงทุนในจำนวนเพียงพอที่จะกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้เกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญต่อการควบคุมการขยายตัวของรายจ่ายประจำปีให้เพิ่มสูงขึ้น เฉพาะรายจ่ายที่จำเป็นเท่านั้น

ฐานะและนโยบายการเงิน

รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการเงินอย่างระมัดระวัง ในการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท และควบคุมภาวะเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ทั้งนี้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทย อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการไหลเข้าของเงินทุนซึ่งจะเป็นการช่วยสภาพคล่องใน

ระยะยาว ในปี 2543 เป็นปีที่สถาบันการเงินไทยประสบปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้อยู่ในเกณฑ์สูง รัฐบาลได้เพิ่มการดูแลให้อัตราแลกเปลี่ยน สภาพคล่อง และอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่จะสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการเงินในระยะที่ผ่านมาในลักษณะผ่อนคลายเป็นพิเศษเพื่อช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ สำหรับปัญหาสถาบันการเงินในประเทศ ได้มีความคืบหน้าในการกันสำรอง เพิ่มทุน การปรับโครงสร้างหนี้ และการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินทั้งระบบมีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน

สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2542 – 2544 คือในปี 2542 จะใช้งบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาและบรรเทาผลกระทบอย่างเร่งด่วน ได้แก่ การแก้ปัญหาการว่างงาน ปัญหาค่าครองชีพและปัญหาทางด้านสังคม ตลอดจนการเสริมสร้างขีดความสามารถในการส่งออก การแข่งขันและการเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ปี 2543 รัฐบาลเน้นความสำคัญด้านการพัฒนาคน การศึกษา การปรับโครงสร้างการผลิต การอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว และในปี 2544 รัฐบาลได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน และต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัด โดยการจัดสรรงบประมาณเน้นไปในเรื่องการปรับโครงสร้างด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม และขนส่ง เพิ่มศักยภาพในด้านการพาณิชย์ ฯลฯ

ตาราง 3.17 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 แยกตามลักษณะงาน

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2542	2543	2544	
	หน่วย : ล้านบาท			
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	9,706.47 (12.39)	9,372.71 (12.21)	9,301.97 (10.70)	28,381.15
2. ด้านการบริหารงานของรัฐ	57,979.00 (74.04)	64,801.00 (84.41)	75,160.00 (86.48)	197,940.00
3. ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์	400.00 (0.51)	400.00 (0.52)	200.00 (0.23)	1,000.00
4. ด้านผลิตและสร้างรายได้	5,800.00 (7.41)	-	-	5,800.00

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 เล่มที่ 1

ตาราง 3.17 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542–2544 แยกตามลักษณะงาน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2542	2543	2544	
5. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	-	-
6. ด้านการพัฒนาประชากร	-	-	-	-
7. ด้านการบริการสังคมและชุมชน	4,000.00	2,000.00	2,000.00	8,000.00
	(5.11)	(2.61)	(2.30)	
8. ด้านความมั่นคง	425.00	200.00	250.00	875.00
	(0.54)	(0.26)	(0.29)	
รวมทั้งสิ้น	78,310.47	76,773.71	86,911.97	241,996.15
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.17 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 แยกตามลักษณะงานพบว่า รัฐบาลจัดสรรงบกลางจำนวนทั้งสิ้น 241,996.15 ล้านบาท ตามทิศทางการงบประมาณแบบขาดดุล โดยจัดสรรไปในการบริหารงานของรัฐมากเป็นอันดับแรก และเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมากเป็นอันดับที่สอง เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจมีขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ นอกจากนี้ในช่วงนี้ได้มีงบประมาณรายจ่ายงบกลางด้านผลิตและสร้างรายได้ซึ่งได้จัดสรรไว้ปีเดียวคือในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เป็นสัดส่วนร้อยละ 7.41 ของงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมดในปีนั้น ซึ่งมากกว่าด้านบริการสังคมและชุมชนที่มีสัดส่วนร้อยละ 5.11 ในปีเดียวกัน

ตาราง 3.18 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542–2544 แยกตามรายการ

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2542	2543	2544	
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	28,287.00	31,750.00	37,000.00	97,037.00
	(36.12)	(41.36)	(42.57)	
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง	15,500.00	16,000.00	18,500.00	50,000.00
	(19.79)	(20.84)	(21.29)	
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	5,303.00	6,500.00	6,450.00	18,253.00
	(6.77)	(8.47)	(7.42)	

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 เล่มที่ 1

ตาราง 3.18 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 แยกตามรายการ (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ			รวม
	2542	2543	2544	
4. เงินสำรอง เงินสมทบและเงินทดแทน	8,073.00	8,750.00	10,000.00	26,823.00
ของข้าราชการ	(10.31)	(11.40)	(11.51)	
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	316.00	360.00	360.00	1,036.00
	(0.40)	(0.47)	(0.41)	
6. เงินขวัญถุงโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต :	-	-	1,700.00	1,700.00
เกษียณก่อนกำหนด			(1.96)	
7. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนิน	200.00	200.00	200.00	600.00
และต้อนรับประมุขต่างประเทศ	(0.26)	(0.26)	(0.23)	
8. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	400.00	200.00	245.00	845.00
ของประเทศ	(0.51)	(0.26)	(0.28)	
9. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของ	25.00	-	5.00	30.00
ประเทศ	(0.03)		(0.01)	
10. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	9,706.47	9,372.71	9,301.97	28,381.15
	(12.39)	(12.21)	(10.70)	
11. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	-	1,000.00	1,000.00	2,000.00
		(1.30)	(1.15)	
12. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจาก	2,000.00	2,000.00	2,000.00	6,000.00
พระราชดำริ	(2.55)	(2.61)	(2.30)	
13. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล	2,000.00	-	-	2,000.00
	(2.55)			
14. ค่าใช้จ่ายเพื่อรองรับการดำเนินงานของ	500.00	441.00	-	941.00
องค์กรตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญใหม่	(0.64)	(0.57)		
15. ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงระบบงบประมาณ	-	-	150.00	150.00
			(0.17)	
16. เงินชดเชยผลกระทบจากอัตราเงินเฟ้อและ	800.00	-	-	800.00
อัตราแลกเปลี่ยน	(1.02)			
17. ค่าใช้จ่ายในการบรรเทาผลกระทบทางสังคม	5,000.00	-	-	5,000.00
จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ	(6.38)			
16. ค่าใช้จ่ายจัดงานเฉลิมพระเกียรติ	200.00	200.00		400.00
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว	(0.26)	(0.26)		
เฉลิมพระชนพรรษาครบ 6 รอบ				
รวมทั้งสิ้น	78,310.47	76,773.71	86,911.97	241,996.15
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.18 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2544 แยกตามรายการ พบว่า รัฐบาลได้จัดสรรงบกลางไปในรายการเงินเบี้ยหวัด และบำเหน็จบำนาญ รองลงมาคือเรื่อง เงินปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง รวมถึงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่มีสัดส่วนต่อ งบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมดค่อนข้างมากต่อเนื่องจากช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้รายการ ภายใต้ด้านผลิตและสร้างรายได้ซึ่งได้จัดสรรงบประมาณไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เพียงปี เดียวนั้น ได้แก่ รายการเงินชดเชยผลกระทบจากอัตราเงินเฟ้อและอัตราแลกเปลี่ยน และรายการ ค่าใช้จ่ายในการบรรเทาผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นรายการที่แสดง ให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงนั้นได้เป็นอย่างดี

ช่วงที่ 9 ปีงบประมาณ พ.ศ.2545 – 2549 (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร)

จากค่าเฉลี่ยประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549

ภาวะเศรษฐกิจไทยในช่วง 4 เดือนแรกของปี 2544 มีการชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง จากครึ่งปีหลังของปี 2543 เนื่องจากความผันผวนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ การ ชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจโลก การเพิ่มขึ้นสูงของราคาน้ำมัน รวมทั้งการอ่อนตัวของค่าเงินใน ภูมิภาค ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะการส่งออกที่มีแนวโน้มชะลอลงและเพิ่มแรง กดดันต่อต้นทุนการผลิต ประกอบกับกำลังการผลิตส่วนเกินที่ยังมีอยู่มากในระบบ ทำให้กระทบ ต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุน จะเห็นได้จากการใช้จ่ายของภาคเอกชนขยายตัวใน อัตราร้อยละ 1.8 เมื่อเทียบกับระยะเดียวกันของปีก่อน ในปี 2545 เศรษฐกิจกำลังพลิกฟื้นรวดเร็ว ขึ้น โดยขยายตัวร้อยละ 3.9 ในไตรมาสแรก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการฟื้นตัวแบบก้าวกระโดดจาก ร้อยละ 1.8 ในปีที่แล้ว ซึ่งการฟื้นตัวครั้งนี้เกิดขึ้นอย่างสมดุลทั้งภาคเศรษฐกิจในประเทศและ ต่างประเทศ การบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนในไตรมาสแรกขยายตัว ร้อยละ 3.6 และ 7.8 ตามลำดับ ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อในระยะ 5 เดือนแรกของปี 2545 ขยายตัวเพียงร้อยละ 0.4 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำ

เศรษฐกิจไทยในไตรมาสแรกของปี 2546 ขยายตัวร้อยละ 6.7 โดยมีการใช้จ่าย ภายในประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการบริโภคและการลงทุนเอกชนในไตรมาสแรก ขยายตัว ร้อยละ 6.5 และ 18.9 ตามลำดับ ส่วนในปี 2547 เศรษฐกิจของไทยในไตรมาสแรก ขยายตัวร้อยละ 6.5 โดยมีการใช้จ่ายภายในประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน สำหรับใน ระยะ 9 เดือนหลังของปี 2547 คาดว่าจะขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญยังคง

เป็นการขยายตัวของการใช้จ่ายภายในประเทศและการส่งออก ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยโดยรวมในปี 2547 ขยายตัวประมาณร้อยละ 7.0 มีอัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 2.5

ในปี 2548 การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในไตรมาสแรกนั้น มีข้อจำกัดหลายด้าน ได้แก่ ราคาน้ำมันที่สูงขึ้น ผลกระทบจากกรณีพิพาทพิภย ส่วนการขยายตัวของเศรษฐกิจใน 9 เดือนหลัง คาดว่าจะมีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้น เมื่อข้อจำกัดทางเศรษฐกิจในไตรมาสแรกผ่านคลายลง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 อีก จำนวน 50,000 ล้านบาท รวมทั้งเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณและการดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ซึ่งคาดว่าโดยรวม เศรษฐกิจไทยในปี 2548 จะขยายตัวประมาณร้อยละ 4.5 - 5.5 และมีอัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 3.6

ฐานะและนโยบายการคลัง

ปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลมีการใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และชดเชยกับการส่งออกที่มีแนวโน้มชะลอลง โดยการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล และกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อการกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจฟื้นตัวได้

ปีงบประมาณ 2546 รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะที่สอดคล้องกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ ด้านรายจ่ายรัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์การจัดทำงบประมาณจากการเน้นการใช้จ่ายเพื่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในงบประมาณปีก่อนมาเป็นการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยยังคงดำเนินมาตรการงบประมาณขาดดุล จำนวน 174,900 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เป็นการขาดดุลที่ต่ำกว่างบประมาณปี 2545 ซึ่งขาดดุล 200,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ปีงบประมาณ 2547 รัฐบาลประมาณการว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้สุทธิทั้งสิ้น 966,220 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.7 จากปีก่อน หรือร้อยละ 15.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ด้านรายจ่าย รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบขาดดุล ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล

ปีงบประมาณ 2548 ภายใต้กรอบนโยบายงบประมาณ รัฐบาลได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,200,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จำนวน 36,500 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.1 ซึ่งการจัดทำวงเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นวงเงินงบประมาณแบบสมดุลเป็นครั้งแรกหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 และ 2541

ปีงบประมาณ 2549 รัฐบาลจัดทำวงเงินงบประมาณแบบสมดุลต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นจุดยืนของรัฐบาลในการรักษาความยั่งยืนทางการคลังเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนภาคเอกชนให้มีบทบาทหลักในการเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ

ฐานะและนโยบายการเงิน

ตั้งแต่ปี 2545 - 2547 ฐานะการเงินของประเทศอยู่ในเกณฑ์ดี โดยเน้นการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเป็นแนวทางหลักในการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน โดยได้มีการประกาศใช้แผนแม่บทของสถาบันการเงินตั้งแต่ช่วงต้นปี 2547 เพื่อให้มีการกระจายบริการทางการเงินสู่ประชาชนที่มีศักยภาพทั่วประเทศอย่างทั่วถึง

สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2545 - 2549

สาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2545 มีการใช้นโยบายเร่งด่วน ประกอบด้วย การพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การสร้างหลักประกันสุขภาพ การสนับสนุนให้หน่วยงานมีบทบาทในการป้องกันปราบปราม บำบัด และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ในปีงบประมาณ 2546 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำ และจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ คือ การใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบของรัฐบาลเป็นตัวนำ และกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณปี 2546 เพื่อให้ตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนต่อเนื่อง นโยบายสำคัญ ปัญหาเร่งด่วนของชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และแผนปฏิรูประบบราชการ

สำหรับปีงบประมาณ 2547 รัฐบาลได้ดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยได้ปรับการบริหารจัดการงบประมาณเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์อย่างเป็นลำดับขั้น จึงถือได้ว่าการจัดสรรงบประมาณพัฒนาไปอีกขั้นหนึ่ง ในการปรับการวางแผนการจัดทำงบประมาณที่สำคัญ กล่าวคือ มีการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล โดยรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยเน้นการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ และมีเสถียรภาพ ลดปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เสริมสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 รวมทั้ง

ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับยุทธศาสตร์การจั้ดสรรงบประมาณปี 2546 และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาล

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นปีงบประมาณปีสุดท้ายก่อนที่รัฐบาลจะครบวาระของการดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐบาลได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยให้ความสำคัญกับการยกระดับการพัฒนาของประเทศให้สูงขึ้น ในด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลจะเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ทรัพยากรมนุษย์ และองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีให้เพียงพอต่อการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน ในด้านสังคม จะเร่งรัดการให้บริการทางสังคมที่สนับสนุนการขจัดความยากจนให้หมดไป ยกกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความปลอดภัยในทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งสร้างระบบราชการอันเป็นกลไกการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถปรับเปลี่ยนกลยุทธรูปแบบการบริหารจัดการการให้บริการได้ทันต่อสถานการณ์และถูกต้อง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 นั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ฉบับแรกที่จะใช้เป็นฐานของการบริหารราชการแผ่นดิน ระยะเวลาสี่ปีข้างหน้า ในการสร้างความแข็งแกร่งที่ยั่งยืนให้ประเทศ รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณ โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนควบคู่กับการพัฒนาสังคมที่มีคุณภาพ รวมทั้งปรับสมดุลระหว่างภาคอุตสาหกรรมภาคเกษตรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความมั่งคั่งกระจายไปสู่คนส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลได้จัดทำโครงการสำคัญ หรือ Flagship Project ครอบคลุมนโยบายต่าง ๆ ที่ประกาศไว้ระหว่างกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) โครงการคาราวานแก้จน โครงการโคเนื้อล้านครอบครัว เป็นต้น และที่สำคัญ รัฐบาลได้เตรียมโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคต โดยจัดทำโครงการลงทุนขนาดใหญ่ภาครัฐ ซึ่งเป็นที่ทราบโดยทั่วไปในนามของ Mega Project ครอบคลุมตั้งแต่การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบราง ตลอดจนการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบ

ในส่วนของงบกลางในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 - 2549 มีการปรับตัวสูงขึ้นเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตาราง 3.19 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 แยกตามลักษณะงาน

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ					รวม
	2545	2546	2547	2548	2549	
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	9,289.57 (5.05)	9,368.93 (6.32)	9,281.72 (7.15)	11,600.00 (5.79)	13,031.27 (5.09)	52,571.49
2. ด้านการบริหารงานของรัฐ	82,400.00 (44.82)	87,760.00 (59.24)	70,764.65 (54.52)	129,065.00 (64.47)	115,502.48 (45.08)	485,492.13
3. ด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์	200.00 (0.11)	300.00 (0.20)	600.00 (0.46)	400.00 (0.20)	850.00 (0.33)	2,350.00
4. ด้านผลิตและสร้างรายได้	58,000.00 (31.55)	17,600.00 (11.88)	16,500.00 (12.71)	23,400.00 (11.69)	27,200.00 (10.62)	142,700.00
5. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	1,250.00 (0.96)	-	-	1,250.00
6. ด้านการพัฒนาประชากร	20,000.00 (10.88)	18,500.00 (12.15)	17,000.00 (13.10)	18,500.00 (8.99)	20,000.00 (7.81)	93,000.00
7. ด้านการบริการสังคมและชุมชน	13,650.00 (7.42)	14,800.00 (9.99)	13,984.00 (10.77)	17,242.00 (8.61)	79,135.00 (30.89)	138,811.00
8. ด้านความมั่นคง	300.95 (0.16)	305.00 (0.21)	404.33 (0.31)	482.98 (0.24)	501.26 (0.20)	1,994.52
รวมทั้งสิ้น	183,840.52 (100.00)	148,633.93 (100.00)	129,784.70 (100.00)	200,689.98 (100.00)	256,220.01 (100.00)	918,669.14

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.19 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 แยกตามลักษณะงานพบว่า รัฐบาลจัดสรรงบกลางจำนวน 918,169.14 ล้านบาท โดยได้จัดสรรไปในด้านการบริหารงานของรัฐมากที่สุด รองลงมาคือด้านการผลิตและสร้างรายได้ ด้านการบริการสังคมและชุมชน และด้านการพัฒนาประชากร ตามลำดับ ซึ่งนับว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่แตกต่างจากรัฐบาลทุกช่วงที่ผ่านมาทั้งหมด กล่าวคือ ถึงจะมีการจัดสรรไปในด้านการบริหารงานของรัฐมากที่สุดเหมือนทุกปี แต่เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่องบกลางทั้งหมดนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 มีสัดส่วนที่ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 44.82 ในขณะที่ปีงบประมาณก่อนหน้า (ปี 2544) มีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 86.48 รวมทั้งมีการจัดสรรงบประมาณไปในด้านผลิตและสร้างรายได้ต่อเนื่องทุกปี

ตาราง 3.20 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 แยกตามรายการ

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ					รวม
	2545	2546	2547	2548	2549	
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	45,000.00 (24.48)	48,400.00 (32.56)	48,000.00 (36.98)	55,000.00 (27.47)	60,000.00 (23.42)	256,400.00
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	3,000.00 (1.63)	2,980.00 (2.00)	1,934.65 (1.49)	2,190.00 (1.09)	3,914.00 (1.53)	14,018.65
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิ ข้าราชการ	9,000.00 (4.90)	9,000.00 (6.06)	3,400.00 (2.62)	3,400.00 (1.70)	4,000.00 (1.56)	28,800.00
4. เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ	16,500.00 (8.98)	17,000.00 (11.44)	17,000.00 (13.10)	22,620.00 (11.30)	23,650.00 (9.23)	96,770.00
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	400.00 (0.22)	430.00 (0.29)	430.00 (0.33)	600.00 (0.30)	628.00 (0.25)	2,488.00
6. เงินขวัญถุงโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อน กำหนด	2,500.00 (1.36)	2,000.00 (1.35)	-	-	-	4,500.00
7. เงินรางวัลประจำปี	4,450.00 (2.42)	4,450.00 (2.99)	-	-	-	8,900.00
8. ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	-	-	-	45,255.00 (22.61)	22,310.48 (8.71)	67,565.48
9. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและ พนักงานของรัฐ	18,000.00 (9.79)	18,000.00 (12.11)	17,000.00 (13.10)	18,000.00 (8.99)	20,000.00 (7.81)	91,000.00
10. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและ ต้อนรับประมุขต่างประเทศ	200.00 (0.11)	300.00 (0.20)	400.00 (0.31)	400.00 (0.20)	450.00 (0.18)	1,750.00
11. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง ของประเทศ	295.95 (0.16)	300.00 (0.20)	399.33 (0.31)	477.98 (0.24)	496.26 (0.19)	1,969.52
12. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	5.00 (0.00)	5.00 (0.00)	5.00 (0.00)	5.00 (0.00)	5.00 (0.00)	25.00
13. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	9,289.57 (5.05)	9,368.93 (6.30)	9,281.72 (7.15)	11,600.00 (5.79)	13,031.27 (5.09)	52,571.49
14. เงินชดเชยค่าจ้างสิ่งก่อสร้าง	1,500.00 (0.82)	2,000.00 (1.35)	-	-	1,000.00 (0.39)	4,500.00
15. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000.00 (1.09)	2,000.00 (1.35)	2,000.00 (1.54)	2,000.00 (1.00)	2,000.00 (0.78)	10,000.00
16. ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงระบบงบประมาณ	50.00 (0.03)	-	-	-	-	50.00
17. ค่าใช้จ่ายในการปรับโครงสร้างส่วนราชการ	-	1,500.00 (1.01)	-	-	-	1,500.00
18. ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมือง	11,650.00 (6.34)	12,800.00 (8.61)	11,984.00 (9.23)	11,242.00 (5.62)	13,035.00 (5.09)	60,711.00
19. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML)	-	-	-	-	19,100.00 (7.45)	19,100.00
20. ค่าใช้จ่ายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	2,000.00 (1.09)	-	-	-	-	2,000.00

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 เล่มที่ 1

ตาราง 3.20 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 แยกตามรายการ (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	ปีงบประมาณ					รวม
	2545	2546	2547	2548	2549	
21. ค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ	58,000.00 (31.55)	-	-	-	-	58,000.00
22. ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม	-	16,600.00 (11.17)	-	-	-	16,600.00
23. ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพเพื่อการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ	-	-	16,500.00 (12.71)	23,400.00 (11.69)	-	39,900.00
24. ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง	-	-	-	-	27,200.00 (10.62)	27,200.00
25. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบสารสนเทศ	-	-	1,250.00 (0.96)	-	-	1,250.00
26. ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	-	-	-	4,000.00 (2.00)	5,000.00 (1.95)	9,000.00
27. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด	-	-	-	-	40,000.00 (15.61)	40,000.00
28. ค่าใช้จ่ายจัดงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ฯ เอลิมพระชนมพรรษาครบ 6 รอบ	-	-	200.00 (0.15)	-	-	200.00
29. ค่าใช้จ่ายการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี	-	-	-	-	400.00 (0.16)	400.00
30. ค่าใช้จ่ายในการเป็นเจ้าของภาพจัดประชุมเอเปค 2003	--	1,000.00 (0.67)	-	-	-	1,000.00
31. ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	-	500.00 (0.34)	-	-	-	500.00
รวม	183,840.52 (100.00)	148,633.93 (100.00)	129,784.70 (100.00)	200,189.98 (100.00)	256,220.01 (100.00)	918,669.14

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 เล่มที่ 1

จากตาราง 3.20 เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 แยกตามรายการ พบว่า รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางไปในรายการเงินเบี้ยหวัด และบำเหน็จบำนาญ เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ดังเช่นทุก ๆ ปีที่ผ่านมา แต่ยังคงพบว่า การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในช่วงภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้นมีรายการที่แตกต่างจากรัฐบาลทุกช่วงที่ผ่านมาทั้งหมดและใช้งบประมาณไปในรายการนั้น ๆ เป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างมากด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่อยู่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 นั้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.55 ของงบกลางทั้งหมด ซึ่งมากกว่าเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ ที่มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 24.48 ในปีเดียวกัน นอกจากนี้ยังมี ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดที่จัดสรรงบประมาณคิดเป็นสัดส่วน

ร้อยละ 15.51 ในปีงบประมาณพ.ศ. 2549 รวมถึงค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพเพื่อการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ที่จัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และ 2548 คิดเป็น สัดส่วนร้อยละ 12.71 และ 11.69 ตามลำดับ เป็นต้น

3.3.3 สรุปภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549

(1) เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางกับงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 พบว่า

(1.1) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 12.42

(1.2) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 17.87

(1.3) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยสูงกว่าการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ เกิดจากการเพิ่มขึ้นอย่างมากของการจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 คือ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 111.5 ขณะที่รายจ่ายงบประมาณ ประจำปีเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 12.42 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับการจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง มีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น จะเห็นได้จากแม้จะเกิดวิกฤติ ทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ทำให้ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 รัฐบาลได้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีลงถึงร้อยละ 15.25 แต่งบประมาณรายจ่ายงบกลาง กลับมีการปรับลดเพียงร้อยละ 2.06

(2) เปรียบเทียบสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางกับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 พบว่า

(2.1) งบประมาณรายจ่ายงบกลางได้รับการจัดสรรเป็นสัดส่วนของงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เฉลี่ยร้อยละ 11.16

(2.2) งบประมาณรายจ่ายงบกลางได้รับการจัดสรรเป็นสัดส่วนของงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ต่ำสุดร้อยละ 6.31 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2520

(2.3) งบประมาณรายจ่ายงบกลางได้รับการจัดสรรเป็นสัดส่วนของงบประมาณ รายจ่ายประจำปี สูงสุดร้อยละ 21.51 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

เป็นข้อสังเกตได้ว่า สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ต่องบประมาณ รายจ่ายประจำปี มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ซึ่งใน

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 นี้ เป็นปีแรกที่ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางสูงถึงหลักแสนล้านบาท คือ จาก 86,912 ล้านบาท เป็น 183,840 ล้านบาท

(3) หากดูความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายงบกลางกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย (GDP) พบว่า

(3.1) ก่อนช่วงเกิดวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทยปี พ.ศ. 2540

อัตราการขยายตัวของ GDP เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 8.6 (ย้อนหลัง 7 ปี) ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่สูง ทำให้การขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายงบกลางอยู่ในอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีงบประมาณรายจ่ายงบกลางขยายตัวในอัตราที่สูงกว่า

(3.2) ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 – 2541

อัตราการขยายตัวของ GDP ถดถอยลง จากที่เคยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.6 ลงมาติดลบ คือ ร้อยละ 1.7 และร้อยละ 10.2 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ตามลำดับ ทำให้ต้องมีการหดตัวของงบประมาณลงร้อยละ 14 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 แต่ในขณะเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางกลับไม่กระทบมากนัก คือ ลดลงเพียงร้อยละ 2.1

(3.3) ช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

อัตราการขยายตัวของ GDP เริ่มกลับมาสู่ภาวะปกติ คือ เริ่มมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.2 ในปี พ.ศ. 2542 จากที่เคยติดลบร้อยละ 10.2 ในปี พ.ศ. 2541 ขณะที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายงบกลางเริ่มมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 มีการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีถึงร้อยละ 18 และเพิ่มงบประมาณรายจ่ายงบกลางถึงร้อยละ 111.5

จากการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจข้างต้นนั้น จะเห็นว่าแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน คือ เมื่อเศรษฐกิจดี การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางก็จะเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าเศรษฐกิจไม่ดี การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางก็จะลดลง

3.4 งบกลาง – การเบิกจ่าย

ตาราง 3.21 ภาพรวมผลการเบิกจ่ายงบกลางแบ่งตามช่วงปีงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายงบกลาง	เบิกจ่าย	ร้อยละ
2517	3,316.00	3,241.17	97.74
2518	3,760.74	3,444.64	91.59
2519	3,563.73	3,381.92	94.90
2520	5,423.43	4,395.74	81.05
2521	6,532.64	6,305.83	96.53
2522	9,049.87	8,473.38	93.63
2523	10,136.26	9,375.70	92.50
2524	14,038.97	12,956.18	92.29
2525	15,806.32	14,531.70	91.94
2526	16,994.81	15,977.20	94.01
2527	18,504.66	17,357.91	93.80
2528	18,645.08	16,949.92	90.91
2529	19,011.60	17,927.93	94.30
2530	21,015.58	18,728.37	89.12
2531	22,094.62	20,349.22	92.10
2532	26,555.58	23,163.59	87.23
2533	26,184.69	23,379.11	89.29
2534	36,265.81	30,212.24	83.31
2535	40,995.87	36,320.33	88.60
2536	50,000.72	42,006.93	84.01
2537	71,984.32	52,924.20	73.52
2538	93,220.23	90,270.37	96.84
2539	81,104.34	74,629.35	92.02
2540	83,777.95	75,577.42	90.21
2541	82,051.61	77,309.13	94.22
2542	78,310.47	74,315.21	94.90
2543	76,773.71	73,604.67	95.87
2544	86,911.97	79,471.70	91.44
2545	183,840.52	142,997.00	77.78
2546	148,633.93	126,300.14	84.97
2547	222,824.70	156,476.45	70.22
2548	200,189.98	185,170.03	92.50
2549	256,220.01	228,643.19	89.24
รวม	2,033,740.72	1,766,167.87	-

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

จากตาราง 3.21 พบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2530 มีการเบิกจ่ายประมาณร้อยละ 90 ซึ่งจะเห็นว่ารัฐบาลในอดีตใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางอย่างเต็มที่ในกิจการ จนกระทั่งในปีงบประมาณ 2532 – 2536 ซึ่งอยู่ในช่วงของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และนายอานันท์ ปันยารชุน การเบิกจ่ายงบกลางเริ่มลดลงเหลือประมาณร้อยละ 86.4 และลดต่ำลงเหลือร้อยละ 73.52 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 ซึ่งอยู่ในช่วงรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย และเริ่มมีการใช้งบกลางที่สูงขึ้นเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2538 – 2543 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างช่วงเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ จากนั้นเมื่อเศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวอีกครั้ง การใช้จ่ายงบกลางจึงเริ่มลดลง ในช่วงรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ปีงบประมาณ 2545 – 2549)

3.5 สรุปภาพรวม

รายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 นั้น มีทั้งสิ้น 77 รายการ บางรายการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน แต่เรียกชื่อต่างกันออกไปในช่วงเวลาแต่ละรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อมองในภาพรวมจะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นเริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างมากในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ทั้งในด้านของวงเงินงบประมาณ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.97 ของงบประมาณประจำปีในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 และในด้านของรายการงบประมาณ กล่าวคือ ในช่วง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2542 นั้น รายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางในแต่ละปีในช่วงปีที่มีรายการสูงสุดคือ ช่วงของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย คือ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 – 2538 คือ มีงบกลางรวมทั้งสิ้นในช่วงนี้ 18 รายการ ในขณะที่ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 ช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้นมีรายการงบกลางรวมทั้งสิ้น 31 รายการ เหตุผลที่มีรายการมากขึ้นเพราะในบางรายการที่มีวัตถุประสงค์คล้ายกัน แต่ได้ตั้งชื่อรายการต่างกันออกไปในแต่ละปี ซึ่งจะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายงบกลางได้เปลี่ยนไปอย่างมีนัยยะสำคัญ ทั้งในด้านสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ในด้านจำนวนเงินและรายการที่บรรจุอยู่ในงบกลาง ในช่วงรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

บทที่ 4

บทวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

การจัดให้มีบริการสาธารณะที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน นับเป็นบทบาทหน้าที่ที่รัฐบาลพึงกระทำ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดบริการดังกล่าวได้นั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาที่รัฐมองว่าสมควรได้รับการจัดสรรงบประมาณนั้น เป็นการตัดสินใจที่ไม่ตายตัว เพราะลำดับความสำคัญเปลี่ยนแปลงได้ตามการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย เช่น ในสมัยหนึ่ง รัฐไทยอาจต้องเผชิญกับปัญหาด้านความมั่นคงจากการคุกคามภายนอก ทำให้การจัดสรรงบประมาณด้านการทหารและความมั่นคงมีมากกว่าด้านอื่น แต่ในสมัยหนึ่ง เมื่อปัญหาทางเศรษฐกิจสำคัญ โดยเฉพาะในสมัยหลังวิกฤติเศรษฐกิจไทยในปี 2540 คงเป็นปัญหาที่เร่งด่วนกว่าปัญหาความมั่นคงในรูปแบบเดิม และในขณะเดียวกัน แต่ละสมัยที่ต่างกันไป กลุ่มบุคคลซึ่งมีอำนาจการบริหารจัดการและตัดสินใจจัดสรรงบประมาณนั้น ก็เปลี่ยนไปด้วยเช่นเดียวกัน สมัยซึ่งฝ่ายทหารมีบทบาทในรัฐบาลสูง ก็จะมีอิทธิพลต่อบ้านการทหาร รวมทั้งบับสูงด้วย แต่เมื่อประชาธิปไตยมีความสำคัญขึ้น มีรัฐบาลพลเรือนจากการเลือกตั้ง ตอบสนองต่อแรงผลักดันจากสังคมให้ลดงบทหารแต่เพิ่มงบด้านการพัฒนา ซึ่งก็จะสะท้อนให้เห็นในงบทหารที่ลดลงทั้งในงบประมาณรายจ่ายประจำปีและในงบกลาง

ถ้าพิจารณาแนวโน้มในการจัดสรรงบประมาณดังตรรกะเบื้องต้นแล้ว จะพบว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางนับเป็นช่องทางงบประมาณหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลผลักดันจากบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และเป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร กลุ่มราชการ กลุ่มการเมือง และประชาชน เพราะการจัดสรรงบกลางไม่ใช่การจัดสรรงบประมาณตามกระบวนการปกติ หากแต่มีวัตถุประสงค์การดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อเรื่องฉุกเฉินเป็นสำคัญ ทั้งยังมีขนาดที่จำกัด และอาศัยการอนุมัติจัดสรรผ่านเพียงความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เหตุดังกล่าวมีผลให้งบกลางมีฐานะเป็นผลผลิตของการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายบริหารและกลุ่มต่างๆ เช่น กับสำนักงานงบประมาณที่มีส่วนควบคุมการจัดสรรงบประมาณโดยรวม และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานและการบริหารจัดการแผ่นดิน รวมไปถึงกลุ่มการเมืองที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร และกลุ่มประชาสังคมที่เป็นผู้สร้างข้อเรียกร้องการจัดสรรประโยชน์จากงบประมาณ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในวงนักวิชาการยังมีข้อถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันมากในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเหมาะสมในการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณงบกลางของรัฐบาลแต่ละสมัย ด้วยเกรงว่าวัตถุประสงค์ที่แอบแฝงมากับการจัดสรรงบกลางดังกล่าวนั้นจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางการเมืองให้กับฝ่ายบริหาร ทั้ง ๆ ที่หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว งบประมาณรายจ่ายงบกลางมีที่มาจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ต้องการให้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบที่ใช้สำหรับในกรณีรายการที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะต้องใช้งบประมาณเท่าไรในแต่ละปี เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินค่ารักษาพยาบาลของราชการ หรือไม่สามารถบอกได้ว่าส่วนราชการใดจะเป็นผู้ใช้งบประมาณจำนวนดังกล่าว เช่น ในกรณีที่เป็นโครงการที่มีการดำเนินงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งจะทำให้งบประมาณไปรวมเป็นจำนวนมากอยู่ในหน่วยงานนั้น ซึ่งอาจจะเป็นเหตุให้ต้องโดนตัดงบประมาณบางส่วนออกในช่วงของการแปรรูปคดีในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ในเรื่องของความคล่องตัวในเวลาที่ผ่านมาหน่วยงานอื่นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายนั้น ๆ การเบิกจ่ายงบประมาณก็ไม่สามารถทำข้ามหน่วยงานได้ ทำให้ต้องมีการตั้งไว้เป็นงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในเวลาที่ต้องการเบิกจ่ายงบประมาณ เช่น รายการค่าใช้จ่ายสนับสนุนจัดการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ ครั้งที่ 13 ที่ตั้งไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 จำนวน 300.00 ล้านบาท นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายงบกลางก็ตั้งไว้เพื่อกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินจำเป็น เช่น การเกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ การเกิดโรคระบาด เป็นต้น ซึ่งเหตุผลทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณดังเช่นที่ได้กล่าวมา

จากการที่กฎหมายกำหนดให้มีงบประมาณรายจ่ายงบกลางได้ แต่ไม่ได้กำหนดว่าให้มีรายการใดบ้าง ยกเว้นระบุรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้เท่านั้น ในทางปฏิบัติจริงที่ผ่านมา การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลสามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพิ่มขึ้นได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละปีตามแต่ที่นโยบายกำหนด นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณไปใช้ในกิจกรรมใด ๆ กฎหมายก็ได้เปิดช่องให้กับนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติงบประมาณในส่วนนี้ได้ ทำให้ในแต่ละปีนั้นมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่แตกต่างกัน และมีการใช้ในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นด้วย

จากลักษณะเฉพาะของงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางในแต่ละปีมีความหลากหลาย มีนัยยะแอบแฝงมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเอื้อต่อผลทางการเมืองของรัฐบาลมากขึ้น ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจอิทธิพลที่มีต่อ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และผลการจัดสรรและใช้งบประมาณดังกล่าวนั้น จำเป็นต้องพิจารณาพัฒนาการของบริษัทแวดล้อมการใช้ช่องทางงบกลาง เพื่อทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของเจตนารมณ์ในการใช้งบกลาง และนำไปสู่การตั้งข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ว่า ทำไมแนวโน้มการใช้ช่องทางงบกลางจึงได้ถูกเลือกใช้เป็นส่วนหนึ่งของแผนการบริหารจัดการราชการแผ่นดิน แทนที่จะเป็นกระบวนการงบประมาณตามปกติ และทำไมงบกลางจึงเป็นช่องทางการงบประมาณที่เพิ่มความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย

ในบทที่ 4 นี้จะทำการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง โดยแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อใหญ่ด้วยกัน ซึ่งในหัวข้อแรกจะทำการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางตามพลวัตการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณและการจัดลำดับความสำคัญของรัฐ หัวข้อ 4.2 จะกล่าวถึงบทบาทของงบกลางท่ามกลางพลวัตการเปลี่ยนแปลง ต่อมาในหัวข้อ 4.3 จะกล่าวถึงงบกลางในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ หัวข้อ 4.4 จะเป็นสรุปข้อสังเกตว่า ด้วยผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

4.1 พลวัตการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณและการจัดลำดับความสำคัญของรัฐ

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณของรัฐที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในแต่ละช่วงเวลา โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือในช่วงที่มีปัญหาทางด้านความมั่นคงของประเทศสูงและทหารมีบทบาทในการปกครองประเทศ ช่วงที่ประชาธิปไตยเบ่งบาน และช่วงของการเมืองภาคประชาชนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อวิถีชีวิตของตน

4.1.1 ความจำเป็นด้านการพัฒนาและรักษาความมั่นคงของชาติในช่วงสงครามเย็น (ปี พ.ศ. 2501 – 2530)

ในสมัยนี้รัฐบาลมองภัยคุกคามประการสำคัญที่มีต่อความมั่นคงของประเทศ คือ แรงผลักดันจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) และสถานการณ์สงครามในภูมิภาคอินโดจีน “ความมั่นคง” ได้รับการนิยามในบริบทของความพยายามรักษาอำนาจอธิปไตยของชาติจากแรงกดดันจากภายนอก ซึ่งปรากฏควบคู่ไปกับการสร้างชาติ ด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการจัดสรรงบประมาณด้านการทหารและความมั่นคง

ในขณะเดียวกัน ระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหาร ทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารตกอยู่ในมือของข้าราชการทหารและเทคโนโลยีในเครื่อ นักรบการเมืองที่เป็นนายทหารไม่ค่อยมี

ความรู้ในเรื่องทางเศรษฐกิจเท่าไร ทางฝ่ายรัฐบาลเลยมักจะยอมยกให้ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมาจากภาคข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ ที่มีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งองค์กร 4 องค์กรหลักมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และกลุ่มคนซึ่งอยู่ในหน่วยงานสำคัญ ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ หรือผู้ที่ได้รับการอบรมมาจากต่างประเทศ ซึ่งเรียกว่าเทคโนโลยีแคเรต เทคโนโลยีแคเรตคือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐกิจและเป็นผู้ช่วยรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย ส่วนกลุ่มนักธุรกิจในสมัยนั้นยังเป็นกลุ่มที่อยู่นอกระบบการกำหนดนโยบาย ดังนั้นจะพบว่าในช่วงของจอมพลสฤษดิ์ นโยบายสำคัญ ๆ ที่มาจากกรอบของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 – 5 จะเป็นนโยบายที่เขียนโดยกลุ่มเทคโนโลยีแคเรต โดยแผนพัฒนาฉบับที่ 1 – 3 ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกและ USAID มีบทบาทสูง ซึ่งระบบการปกครองและบริหารจัดการในลักษณะเช่นนี้ ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นระบบอำมาตยาธิปไตย หรือการปกครองที่อำนาจฝ่ายราชการมีความเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ในตัวเอง เพราะต่างเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจัดทำโครงสร้างงบประมาณประจำปี รวมทั้งการเขียนนโยบายแผนการพัฒนาประเทศตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเร่งด่วนสองประการ คือ การพัฒนาและความมั่นคงของชาติ ซึ่งในช่วงแรกนั้นเป็นช่วงเวลาในการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงถนนหนทาง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน การชลประทาน ขุดคลอง ลอกคลอง ระบบน้ำประปา ไฟฟ้า และปรับปรุงรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ฯลฯ โดยจอมพลสฤษดิ์มีความเชื่อว่าถนนหนทางและสาธารณูปโภคต่าง ๆ จะนำไปสู่การพัฒนาบ้านเมืองให้ทันสมัย แต่หลังจากนั้นได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง จากการมุ่งพัฒนาระดับชาติ/ภายในประเทศ มามุ่งที่ระดับท้องถิ่น/ยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เกิดจากการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับประเทศไทยในการวางแผนเพื่อต่อต้านอิทธิพลคอมมิวนิสต์ในแผ่นดินใหญ่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยที่ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือทางการเงินและด้านการแนะนำทางเทคนิค/การเมือง มีผลทำให้โครงการพัฒนาชุมชนของไทยตั้งแต่นั้นโน้มเอียงไปทางความมั่นคงในชนบทแต่อย่างใดเท่านั้น กล่าวคือมีการสร้างถนนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีทางเข้าไปถึงถิ่นที่ไม่ปลอดภัย ด้วยเหตุนี้การสร้างถนนหนทางและโครงการชลประทานจึงเป็นไปตามคำแนะนำของทางการมากขึ้นกว่าจะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในชนบท (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2548 : 270 – 295) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้มีแนวทางในการประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติบรรจุอยู่ในหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งเหตุผลของการพัฒนาประเทศไปในแนวดังกล่าวก็เนื่องจากว่า แนวโน้มภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

บ่งให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งพัฒนาสมรรถนะและศักยภาพของการป้องกันประเทศให้พอเพียงและภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในสวนรวม ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาสมรรถนะดังกล่าวมีความจำเป็นจะต้องพิจารณาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และความมั่นคงควบคู่กันไปให้สามารถสนองตอบและส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อให้กิจกรรมสวนรวมของประเทศได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยการจัดสรรงบประมาณก็สอดคล้องและเป็นไปตามเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญนี้

นอกจากนี้ในสมัยนี้จะมีเรื่องงบประมาณการลับที่มีการกล่าวถึงกันว่าเป็นวิธีเบียดบังงบประมาณของฝ่ายทหาร กล่าวคือ การของบราชการลับเวลาทำงบประมาณประจำปี ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในช่วงสงครามเย็น มีการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์และระบบคอมมิวนิสต์จึงต้องใช้งบเพื่อการทหารเป็นจำนวนมาก กลุ่มนายทหารขอให้มีการทำงานเรียกวางลับ โดยไม่ต้องอธิบายให้ใครทราบว่าเขาไปใช้ทำอะไร ซึ่งงบราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศนี้จะตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางเกือบทุกปี โดยในช่วงปี พ.ศ. 2521 – 2529 เป็นช่วงที่มีการตั้งไว้เป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูง กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2521 – 2529 มีการตั้งงบราชการลับไว้เป็นสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมด คือ ร้อยละ 2.78, 1.69, 2.10, 1.38, 1.23, 1.21, 1.01, 0.77 และ 0.72 ตามลำดับและหลังจากปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมาก็เริ่มลดจำนวนลงจนเหลือแค่ 0.03 ในปีงบประมาณ 2542 และมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ ซึ่งนอกจาก งบลับแล้วยังมีงบสลากกินแบ่งที่ได้จากการขายสลากกินแบ่งด้วยที่รัฐบาลสามารถนำไปใช้ได้

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลางในภาพรวมนั้น ในช่วงนี้จะมีการตั้งงบประมาณในเรื่องของการบริหารงานของรัฐมากที่สุดเป็นอันดับแรกในทุกปี ส่วนรายการที่มีการตั้งงบประมาณไว้เป็นลำดับที่ 2 นั้น ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2523 จะเป็นในด้านของความมั่นคง ส่วนในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2524 – 2530 จะเป็นด้านการบริการสังคมและชุมชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งรวมไปถึงงบกลางในช่วงนี้ จึงเป็นการดำเนินการตามกระแสการพัฒนาและรักษาความมั่นคงที่เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างอำนาจที่ฝ่ายราชการมีอำนาจการตัดสินใจและสั่งการสูงสุด โครงการพัฒนาระดับใหญ่จำนวนมากได้รับการผลักดัน โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ในขณะที่กลุ่มทางสังคมการเมืองอื่น ๆ ไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและจัดสรรมากเท่าไรนัก กล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินการที่สนองตอบต่อแรงผลักดันจากภายนอกภายใต้เงื่อนไขการปกครองที่รวมศูนย์การตัดสินใจที่กลุ่มราชการเป็นสำคัญ

4.1.2 ความสำคัญของเสถียรภาพและความจำเป็นทางเศรษฐกิจในช่วงประชาธิปไตยเบงบาน (ปี พ.ศ. 2531 – 2539)

เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็นและการล่มสลายของ พคท. ความจำเป็นของการคงอยู่ของ รัฐเผด็จการทหารเริ่มลดน้อยลง มีผลให้พื้นที่ทางการเมืองไทยเริ่มเปิดกว้างขึ้น การเลือกตั้งได้ กลายเป็นกลไกทางการเมืองที่มีความสม่ำเสมอ ระบบการปกครองแบบตัวแทนได้เริ่มขยับเข้ามา แทนที่ระบบเผด็จการทหาร และปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องเผชิญ ไม่ใช่ปัญหาความมั่นคงอีกต่อไป แต่กลับเป็นปัญหาว่าด้วยเสถียรภาพและความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หรือในอีกนัยหนึ่ง ปัญหาปาก ท้องของประชาชนได้กลายเป็นความท้าทายใหม่ต่อการบริหารจัดการประเทศของฝ่ายบริหาร

ถ้าพิจารณาถึงผลที่มีต่อระบบเศรษฐกิจแล้ว แม้ว่าผลการพัฒนาตามแนวทาง ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่มุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรมส่งออกได้สร้างความจำเป็นทาง เศรษฐกิจให้กับประเทศเป็นอย่างมาก แต่ความจำเป็นดังกล่าวกลับกระจุกตัวอยู่ในภาคเมืองเป็น สำคัญ และก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองและชนบท

ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ปี พ.ศ. 2531 – 2534) เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง ทั้งภายในและต่างประเทศค่อนข้างมาก ประเทศเข้าสู่ยุคทอง ทางเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวระดับสูง การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจาก เศรษฐกิจโลกที่มีการขยายตัวซึ่งส่งผลให้การค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราสูง อีกส่วนหนึ่ง เป็นผลจากการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศโดยตรง โดยเฉพาะญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศ อุตสาหกรรมใหม่ เช่น ฮองกง สิงคโปร์ ไต้หวัน โดยทั้ง 4 ประเทศดังกล่าวมีสัดส่วนการลงทุนถึงกว่า ร้อยละ 70 ประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างการผลิตโดยย้ายฐานการผลิตมายัง ประเทศไทยเพื่ออาศัยเงื่อนไขของค่าแรงและวัตถุดิบที่มีราคาต่ำเพื่อผลิตและส่งออก ในกรณีของ ประเทศญี่ปุ่นจากปี 2528 จนถึงในช่วงนั้นค่าเงินเยนได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ทำให้ญี่ปุ่นยังต้อง ย้ายฐานการผลิตออกนอกประเทศ เพราะเกิดปัญหาการส่งออกจากญี่ปุ่นเองเนื่องจากค่าเงินเยน แข็ง ทำให้สินค้าออกมีราคาแพง ดังนั้นการย้ายฐานการผลิตออกนอกประเทศที่มีค่าเงินที่อ่อนกว่า จะทำให้การลงทุนของญี่ปุ่นมีต้นทุนที่ต่ำ (สมภพ มานะรังสรรค์, 2546 : 96 – 97)

“นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” เป็นนโยบายในสมัยนี้ที่สะท้อนถึง การปรับตัวต่อการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก โดยเน้นการเสริมสร้าง ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านคอมมิวนิสต์แทนที่ความหวาดระแวงภัยคุกคามเช่นในอดีต (สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, 2547 : 71 – 75) สมัยนี้จึงเป็นสมัยที่ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาท

สำคัญในกระบวนการทางนโยบาย และเป็นสมัยที่เน้นการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการร่วมผลิตสินค้าและบริการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ บทบาทและความสามารถของเทคโนโลยีเริ่มลดลงจนกระทั่งเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในปี 2540 เนื่องจากความล้มเหลวในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความอ่อนแอและไม่มีประสิทธิภาพของกลุ่มเทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ถูกพาดพิงถึง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยถูกกล่าวหามากที่สุด (ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และ นวลน้อย ตวีรัตน์, 2544:124 – 125)

ในช่วงนี้รวมเป็นระยะเวลา 9 ปี มีนายกรัฐมนตรีทั้งหมด 4 คน งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ในแต่ละปีมีความคล้ายกันมาก กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ตั้งไว้ในด้านการบริหารงานของรัฐมีจำนวนมากที่สุดในทุกปี ส่วนในลำดับที่ 2 นั้นจะเป็นเรื่องของการบริการสังคมและชุมชน ซึ่งค่าใช้จ่ายภายใต้รายการนี้ เช่น ค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท โครงการพัฒนาชนบทยากจน และโครงการพัฒนาจังหวัด ค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด ค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบทและกองทุนพัฒนาชนบท เป็นต้น จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นโครงการที่กระจายงบประมาณลงไปสู่ชนบท และส่วนหนึ่งก็เป็นโครงการที่เรียกกันว่า “งบ ส.ส.” ซึ่งเป็นงบประมาณที่ ส.ส. แย่งชิงกันในช่วงขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณเพื่อนำเม็ดเงินดังกล่าวลงไปในพื้นที่ฐานที่มั่นทางการเมืองของตนเอง ทั้งนี้เป็นเพราะการเมืองระบอบประชาธิปไตยต้องตอบสนองกับความต้องการของประชาชน ในช่วงนี้งบประมาณด้านความมั่นคงเริ่มมีสัดส่วนที่น้อยลงเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งหมด ซึ่งสัดส่วนของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางทางด้านความมั่นคงต่องบกลางทั้งหมดรวม 9 ปีคิดเป็นร้อยละ 2.16 ในขณะที่งบกลางด้านการบริการสังคมและชุมชนเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.16

4.1.3 การพัฒนาและการเมืองภาคประชาชนสมัยประชาสังคมเบ่งบาน (ปี พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน)

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้เริ่มเปิดพื้นที่ให้กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองเพื่อจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ โดยเฉพาะแนวโน้มการลดทอนบทบาทของฝ่ายทหารในแวดวงเศรษฐกิจการเมือง และการแย่งชิงพื้นที่ทางการเมืองของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นเครือข่ายอิทธิพลที่สร้างสมฐานทางการเมืองมาเป็นระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้ การเลื้อยถักได้เปิดโอกาสให้เครือข่ายเหล่านี้ขยับบทบาทของตนขึ้นเป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญ และสามารถสร้างอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีนัยสำคัญ จากผลการวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย ของนพฤทธิ อนันตภินุตร (2544) ปรากฏว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 180 วรรค 6 ทำให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่มีสิทธิเสนอโครงการเองได้คณะกรรมการฯ จึงทำได้เพียงการปรับเปลี่ยนโดยวิธีการลดรายการหรือวงเงินที่คณะรัฐมนตรีเสนอขอปรับเปลี่ยนวงเงินและรายจ่ายเข้ามาเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการฯ ก็พยายามหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยใช้การประชุมตกลงกันรอบนอก เพื่อไม่ให้มีหลักฐานใด ๆ บันทึกไว้ ขณะเดียวกันก็ใช้วิธีให้หน่วยราชการจัดสรรงบประมาณมาให้ เพื่อแลกกับการผ่านงบประมาณให้ โดยที่การปรับเปลี่ยนงบประมาณของคณะกรรมการฯ งบประมาณฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – 2545 มีหน่วยงานหลัก ๆ อยู่ 3 หน่วยที่ได้รับการปรับเปลี่ยนงบประมาณเป็นอันดับแรก ๆ มาโดยตลอด นั่นคือ กรมโยธาธิการ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมชลประทาน ทั้งนี้เพราะสินค้าสาธารณะที่หน่วยงานเหล่านี้ผลิตขึ้นเป็นสินค้าซึ่งส่งผลต่อคะแนนนิยมทางการเมืองได้ง่ายและรวดเร็ว กระบวนการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรแทบมิได้ยึดบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของมิติทางวิชาการ หลักการ หรือเทคนิคในเรื่องงบประมาณใด ๆ เลย หากแต่เป็นกระบวนการที่วางอยู่บนพื้นฐานของการต่อรองและประสานผลประโยชน์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เป็นสำคัญ โดยที่การต่อรองและประสานผลประโชยดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของบุคคลและกลุ่มบุคคล รวมไปถึงจนถึงฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นภาพสะท้อนว่า กระบวนการจัดสรรงบประมาณได้เริ่มเปิดกว้างต่อกลุ่มอำนาจนอกเหนือกลุ่มราชการ และมีทิศทางการกระจายตัวสู่พื้นที่ต่าง ๆ ในภูมิภาค สืบเนื่องจากตัวแทนของเครือข่ายอิทธิพลท้องถิ่นมีแรงจูงใจในการหาช่องทางจัดสรรโครงการงบประมาณลงสู่พื้นที่ของตนเพื่อรักษาสถานะคะแนนเสียงที่มีอยู่ การดำเนินการเช่นนี้เป็นเสมือนการกระจายรายได้จากภาคเมืองสู่ส่วนกลาง แม้จะไม่ได้มีสัดส่วนที่มากอย่างมีนัยสำคัญ และแม้งบกลางจะไม่ใช่เครื่องมือด้านงบประมาณที่สำคัญในช่วงนี้ แต่สิ่งที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดคือ บทบาทของรัฐที่มีต่อการให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขความจำเป็นตามยุคสมัย และปรากฏให้เห็นผ่านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้จ่ายของภาครัฐ ที่เริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ซึ่งอาจถูกละเลยมาก่อนหน้านี้ จึงกล่าวได้ว่า บทบาทของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และเป็นไปตามพลวัตการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากแรงผลักดันภายในและนอกประเทศ

จากการพัฒนาที่มุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรมส่งออกและภาคเมืองเป็นสำคัญ ได้ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคเมืองและภาคชนบท การใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและ การสร้างโครงการขนาดใหญ่ได้กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทั้งในระดับท้องถิ่นและประเทศ เพราะทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นผูกพันเกี่ยวโยงกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของ

ประชาชนในพื้นที่ เมื่อการพัฒนาได้รุกรานเข้าแย่งชิงพื้นที่และปัจจัยการยังชีพ ปัญหาของการบริหารจัดการราชการแผ่นดินจึงไม่ใช่แค่เพียงการสร้างควมจำเริญทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค แต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่เป็นปัญหาทางสังคมที่ลงรากลึกไปกับแนวทางการพัฒนาประเทศที่เคยเป็นมา

จากงานของประภาส ปิ่นตบแต่ง (2541) ได้นำเสนอเกี่ยวกับพัฒนาการของการต่อสู้ เรียกร้องของมวลชน จากในช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่จำนวนครั้งของการเดินขบวนยังไม่กว้างขวาง และส่วนใหญ่เป็นการชุมนุมเพื่อร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจมีสถานะทางสังคมการเมืองให้ช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่ประชาชนประสบอยู่ เช่น พ่อค้าแม่ค้าซึ่งเดือดร้อนกรณีถูกขับไล่แผงลอย ต่อมาในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จำนวนการชุมนุมได้เพิ่มขึ้น โดยประเด็นการชุมนุมจะเป็นประเด็นทางการเมืองและการเรียกร้องประชาธิปไตย และได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงขึ้นเป็นอย่างมากในช่วง ปี 2533 โดยมีแนวโน้มว่าเกิดจากประเด็นที่มาจากความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า เกิดเครือข่ายตามภาคต่าง ๆ เช่น ในภาคใต้เกิดสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ 13 จังหวัด จนภายหลังเครือข่ายเหล่านี้ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางในช่วงรัฐบาลชวน 1 และรัฐบาลบรรหาร และได้รวมตัวกันเป็นสมัชชาคนจนในที่สุด ซึ่ง “สมัชชาคนจน” นั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการรวมตัวที่เข้มแข็ง มีพลังในการต่อรองกับรัฐเพื่อให้รัฐแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า รวมถึงการผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ “ชาวลุ่มน้ำมูล” เป็นตัวอย่างหนึ่งของการต่อสู้ของชาวบ้านนับหมื่นคนที่เข้ามาชุมนุมที่กรุงเทพฯ หลายครั้ง และครั้งละหลายเดือน ซึ่งชาวลุ่มน้ำมูลนี้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูล และเขื่อนราษีไศล ทำให้ชาวบ้านต้องสูญเสียอาชีพการประมงไปอย่างถาวร และทำให้เกิดน้ำท่วมป่าที่เป็นแหล่งหากินของชาวบ้านด้วยการเรียกร้องของชาวปากมูลได้รับผลที่เป็นรูปธรรมในบางส่วน เช่น การได้รับค่าชดเชยจากการเสียโอกาสจากการประมงตลอด 3 ปีที่มีการก่อสร้าง หรือ การออกข่าวให้ข้อมูลผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ การผลักดันให้มีการตั้งคณะกรรมการกลาง และการเรียกร้องให้เปิดเวทีสาธารณะ แต่ท้ายที่สุดข้อเรียกร้องในเรื่องการเอาเขื่อนออกไป หรืออย่างน้อยที่สุดต้องเปิดประตูเขื่อนทั้ง 8 บาน เพื่อให้ธรรมชาติกลับคืนมาจะยังไม่ได้รับการตอบสนองก็ตาม (นลินี ต้นธูนิธย์, สุไลพร ชลวิไล และ ศิริพร โคตะวินนทร์, 2545 : 182,202) ซึ่งเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนการเปิดกว้างของพื้นที่การเมืองให้กลุ่มจากภาคประชาสังคมได้เข้ามามีโอกาสในการเจรจาต่อรองกับภาครัฐและส่วนอื่น เพื่อร่วมกำหนดทิศทางของแนวนโยบายและแข่งขันการพัฒนาจากบนลงล่างดังเช่นที่เป็นมา

กระแสแรงกดดันทางสังคมได้ทวีสูงยิ่งขึ้นหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมืองของภาคประชาชนได้ขึ้นสู่จุดสูงสุดเมื่อมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่นับว่าผ่านการทำการวิจัย รับผิดชอบต่อความคิดเห็น และภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น และก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรอิสระจำนวนมากและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง เกิด "การเมืองภาคประชาชน" ขึ้นอย่างหยั่งรากลึกแท้จริงในเมืองไทย ซึ่งการเมืองภาคประชาชน ที่เกิดขึ้นได้มีส่วนในการนิยามประชาธิปไตยแบบใหม่ขึ้นมาในการเมืองไทย โดยมองว่าประชาธิปไตยไม่ได้หมายถึงแค่การเลือกตั้ง แต่หากยังหมายถึง การให้ประชาชนเข้มแข็งและช่วยตัวเองได้ องค์กรที่เคลื่อนไหวในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญปี 2540 นั้นเห็นว่าประชาธิปไตยไม่ได้จำกัดเฉพาะประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Demo – cracy) โดยผ่านการเลือกตั้งที่ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงทุก 4-5 ปี เพื่อเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่ตัดสินใจแทนประชาชนเท่านั้น แต่ประชาธิปไตยหมายถึง ความยุติธรรม ความเสมอภาค และสังคมที่ยั่งยืน การเมืองภาคประชาชน เป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองใหม่และเป็นที่มาของโครงสร้างทางการเมืองใหม่ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2540 ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย อันมีผลต่อวิถีชีวิตของตน เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น นโยบายการชดเชยผลกระทบทางสังคมจากการพัฒนาของรัฐ เป็นต้น (อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2544 : 6 - 7)

ในช่วงเวลานี้ การบริหารจัดการของหน่วยราชการก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยมีการให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมากขึ้น ตามปกติแล้ว สำนักงบประมาณมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ แต่ในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดิน กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงาน ต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น แก่เจ้าหน้าที่หรือ พนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ

กระแสการเมืองภาคประชาชนที่ไม่ไว้ใจและต้องการจะตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายการเมือง และการเกิดขึ้นของหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ต่างเป็นแรงกดดันต่อการดำเนินการด้านงบประมาณและการบริหารจัดการของฝ่าย

บริหาร และการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐก็สอดคล้องกับกระแสนี้ เห็นได้จากการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีการจัดส่วนราชการใหม่ที่คำนึงถึงยุทธศาสตร์ของชาติในแต่ละด้าน มีการบูรณาการภารกิจที่เคยกระจัดกระจายหรือซ้ำซ้อนเข้าไว้อยู่ในส่วนราชการเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดแผนการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ก็มีการพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการกำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่จะให้เกิดการบริหารราชการที่ดี ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนการเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของภารกิจ”

ในขณะเดียวกัน ความเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่าง ๆ ในด้านการเงิน การแข่งขันทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ปรากฏการณ์ที่ถูกเรียกว่า “โลกาภิวัตน์” ได้เข้ามามีอิทธิพลและบทบาทต่อการบริหารจัดการของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยก็ไม่ใช่ข้อยกเว้น การเปิดเสรีทางการเงินผ่านวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facility หรือ BIBF) ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยถูกผูกเข้ากับความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลกและการแก่งกำไรค่าเงินและในตลาดทุนภายในประเทศของกลุ่มทุนการเงินข้ามชาติ จนเป็นที่มาของวิกฤติการเงินและเศรษฐกิจในปี 2540 และมีผลต่อระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาคอย่างมีนัยสำคัญ ฐปธรมของวิกฤติการณ์ นั้นปรากฏออกมาจากตัวชี้วัดทางมหภาคหลาย ๆ ประการ เช่น การลดต่ำลงของ GDP ที่ไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจร่วมสมัยของไทยมาก่อน โดยในปี 2540 และ 2541 ซึ่งอยู่ในช่วงใจกลางของวิกฤตินั้น GDP ไทยติดลบถึงร้อยละ 1.8 และร้อยละ 10.4 ตามลำดับ ทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน ค่าเงินบาทได้เกิดอาการผันผวนเป็นอย่างมากหลังจากที่ถูกปล่อยลอยตัวในเดือนกรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา และเคยลดต่ำลงถึงเกือบ 57 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ในเดือนมกราคม 2541 ส่วนในภาคการผลิต อุตสาหกรรมได้รับการกระทบเป็นอย่างมาก ดังปรากฏ

ออกมาจากดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม ซึ่งหลังวิกฤติ 2540 ได้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากภาวะปรกติที่มีการใช้กำลังการผลิตจริง (Actual capacity) เหลือเพียงร้อยละ 50 ต้น ๆ เท่านั้น (สมภพ มานะรังสรรค์, 2544 : 49 – 50)

ดังนั้น ความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์เป็นปัจจัยหนึ่งที่บีบบังคับให้รัฐบาลจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่ตามมา ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค โดยรูปธรรมของการปรับเปลี่ยนประการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเพื่อรองรับความท้าทายนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 สำนักงบประมาณได้ปรับปรุงระบบงบประมาณจากเดิมเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) เป็นระบบที่มุ่งเน้นผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมรายละเอียดในการใช้จ่ายดังที่เป็นในอดีต และมีความคาดหวังว่าจะช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้กระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร ให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากนโยบายนั้น โดยคำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งในช่วงนี้มีการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและแตกต่างจากที่ผ่านมา โดยเริ่มจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ที่รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ได้จัดทำงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายงบกลางก็ได้มีจำนวนที่สูงขึ้นอย่างมาก รวมทั้งรายการภายใต้งบกลางก็มีความหลากหลายมากขึ้นด้วย ทั้งนี้จะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดต่อไป

4.2 บทบาทของงบกลางท่ามกลางพลวัตการเปลี่ยนแปลง

จากอดีตถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีแนวทางและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศที่เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงไปของระบบการเมือง สังคมและเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในช่วงเวลาของปีงบประมาณ พ.ศ. 2517 – 2549 พบว่า ประเทศไทยพัฒนาประเทศผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถึง 7 ฉบับ โดยมีงบประมาณเป็นปัจจัยขับเคลื่อนหลัก ดังนั้น ในการพัฒนาประเทศในช่วงแรก จึงเน้นความจำเป็นทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ รัฐบาลจึงดำเนินการลงทุนขนาดใหญ่ในโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า เพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการอุปโภคบริโภคภายในประเทศ ทดแทนสินค้าที่เคยสั่งเข้ามาจากต่างประเทศ รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ที่มุ่งส่งเสริมให้มีการเสริมสร้างอุตสาหกรรมที่นำเอาวัตถุดิบที่มีอยู่ภายในประเทศมา

แปรสภาพเป็นสินค้าहतถุดอุตสาหกรรมสำเร็จรูปหรือสินค้าชั้นกลาง แล้วส่งออกไปขายต่างประเทศ เพื่อให้ประเทศมีรายได้เงินตราต่างประเทศมากขึ้น

ยุทธศาสตร์การพัฒนาศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา นั้น จึงตั้งอยู่บนหลักทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization) ที่นำเสนอจากประเทศตะวันตก และใช้ตัวแบบการพัฒนาของประเทศตะวันตกเป็นแม่แบบในการดำเนินการนั้น ได้สร้างผลลัพธ์ในเชิงลบที่สำคัญในภาพรวมระดับประเทศ สำหรับการพัฒนาประเทศจากปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้หันกลับมาใช้การพัฒนาประเทศในลักษณะทวิลักษณ์ (Dual Track) โดยยังมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากความเข้มแข็งภายในประเทศ

แนวทางการพัฒนาประเทศที่เปลี่ยนแปลงตามยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนั้น ส่งผลต่อรูปแบบและสัดส่วนในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางด้วย และแม้ว่างบประมาณรายจ่ายงบกลางจะไม่ได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงต่อการพัฒนาประเทศก็ตาม หลังปี 2540 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เห็นได้ชัดเจน เช่น การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าความคาดหวังและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบกลางได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากวัตถุประสงค์เดิม

แม้ว่าโดยวัตถุประสงค์ของงบกลางนั้นจะไม่ควรถูกนำไปผูกติดและเชื่อมโยงกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ก็มีหลายกรณีที่งบกลางได้ถูกนำไปใช้ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความกังวลของสาธารณะ และมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองและข้าราชการ เช่น ในกรณีงบบลัดของทหารที่ไม่มีการเปิดเผยว่านำไปใช้ในกิจกรรมใด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า งบกลางก็เผชิญปัญหาเช่นเดียวกันกับกระบวนการงบประมาณปกติ กล่าวคืออาจเป็นช่องทางที่ฝ่ายบริหารและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถเข้ามาแสวงหาประโยชน์ ทั้งนี้การใช้งบประมาณไปเพื่อผลประโยชน์อื่น ๆ นั้นถือว่าการใช้ภาษีของประชาชนไปอย่างไม่ถูกต้องและเหมาะสม และขณะเดียวกันผลของการใช้งบประมาณไปโดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพประสิทธิผลในการใช้ ก็จะทำให้เกิดผลกระทบในทางลบกับประชาชนมากด้วยเช่นกัน

ในช่วงแรก ๆ ของปีงบประมาณที่ทำการศึกษา นั้น ปัจจัยทางการเมืองเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางในรูปของรายการค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัด (งบ ส.ส.) โดยงบดังกล่าวจะเป็นการต่อรองถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในขั้นตอนของการแปรญัตติฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร

ที่จะตั้งงบประมาณไปพัฒนาในจังหวัดของตน การอภิปรายเพื่ออนุมัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการจะกระทำเฉพาะการแปรญัตติตัดหรือเปลี่ยนแปลงรายการเท่านั้น ดังนั้นงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งให้เพื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงถูกลดลงทุกครั้งที่มีการพิจารณา และจะนำเงินนี้ไปปรับเปลี่ยนเป็นงบประมาณรายจ่ายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการคือ งบพัฒนาจังหวัด หรืองบประมาณรายการอื่น ๆ ที่จะส่งผลไปพัฒนาในจังหวัดของคณะกรรมการเสมอ (ธรรมศักดิ์ สัมพันธ์สันติกุล, 2537) ซึ่ง ส.ส. ส่วนใหญ่จะเสนอให้ใช้งบดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการบริโภคหรือเพื่อการเกษตร การก่อสร้างปรับปรุงถนนหนทางและงานสาธารณะต่าง ๆ ทั้งนี้ส่วนราชการที่รับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานั้นได้รับการจัดสรรเงินงบฯ ส.ส. เป็นจำนวนมาก ส่วนราชการที่รับเงินงบฯ ดังกล่าวมากเป็นพิเศษ ได้แก่ สำนักงาน รพช. กรมโยธาธิการ และ กรมชลประทาน ส่วนราชการเหล่านี้ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปีเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ทั้งยังได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ อีกเป็นจำนวนไม่น้อยจึงทำให้งบประมาณและปริมาณของส่วนราชการดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ทั้งนี้ย่อมรวมถึงงบประมาณปีก่อน ๆ ที่ใช้ไม่ทันปีงบประมาณและกันไว้เบิกเหลืออมปี และเมื่อส่วนราชการเหล่านี้ได้รับเงินงบฯ ส.ส. เพิ่มเติมในระหว่างปีงบประมาณอีก จึงทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งหมดภายในปีงบประมาณ ต้องขอกันเงินไว้เบิกเหลืออมปีและขยายเวลา การเบิกจ่ายงบประมาณปีก่อนที่กันไว้ออกไปอีก และจะเป็นเช่นนี้เรื่อยไป หากไม่มีการแก้ปัญหาในเรื่องนี้อย่างถูกต้อง ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า การตั้งงบฯ ส.ส. เป็นผลเสียต่อระบบงบประมาณแผ่นดิน (ผู้จัดการออนไลน์, 2539)

ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 180 วรรค 6 มีบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้การหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณซึ่งเดิมปรากฏทั้งในฝ่ายบริหารและนิติบัญญัตินั้นกลายเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องมาเล่นบทดังกล่าวแทน

โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปีแรกของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ที่มีโอกาสตั้งงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายงบกลางได้ถูกตั้งไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 183,840.52 ล้านบาท และเป็นปีแรกที่งบกลางมีจำนวนมากถึงหลักแสน เพราะงบประมาณรายจ่ายงบกลางในปีก่อนหน้านั้นมีจำนวนแค่ 86,911.97 ล้านบาทเท่านั้น โดยเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 111.52 จากการที่รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณไว้ในจำนวนที่สูง และเป็นเช่นนี้ต่อเนื่องจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 นักวิชาการรวมทั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้านย่อมต้องจับตามองถึง

การใช้งบประมาณดังกล่าวเป็นพิเศษ ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นเพราะการตั้งงบประมาณจำนวนมากเท่านั้น แต่รวมไปถึงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของ“นายกรัฐมนตรี” ทั้งสิ้นด้วย เพราะการเพิ่มงบกลางเช่นนี้จะช่วยให้การบริหารงบประมาณของนายกรัฐมนตรีมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตัวเองต้องการ แต่การใช้จ่ายเงินดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานภาครัฐได้ เช่นการนำไปสู่การใช้จ่ายเงินที่ขาดความชอบธรรม การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และการก่อให้เกิดการขาดวินัยการคลังในระยะยาว

และทั้ง ๆ ที่งบประมาณรายจ่ายงบกลางไม่ควรจะถูกใช้เพื่อความคาดหวังว่าผลการใช้จ่ายจะทำให้เกิดผลทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ แต่ผลทางเศรษฐกิจกลับถูกกล่าวอ้างต่อสาธารณะ ซึ่งในช่วงรัฐบาลของ พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการ “ค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ” ที่ได้ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปี พ.ศ. 2545 ในระหว่างการออกรายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชนเมื่อวันที่ 17 ส.ค. 45 ว่า “งบกระตุ้นเศรษฐกิจปีที่แล้วที่เราตั้งไว้ 58,000 ล้านบาท ผมได้เคยกราบเรียนพี่น้องประชาชนไปว่าบที่ตั้งไว้ถ้าครึ่งหน้ายังไม่ค่อยมีความชัดเจนเรื่องเศรษฐกิจโลก ถ้าเราไม่มีเงินกระตุ้นสำรองวางไว้ มีเหตุการณ์เกิดขึ้นฉุกเฉินเราแก้ไม่ทันเพราะระบบของการใช้งบประมาณนั้นค่อนข้างจะเป็นระบบที่ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการแก้ปัญหาของประเทศเลยตั้งงบกลางกระตุ้นเศรษฐกิจไว้ 58,000 ล้านบาท และผมตระหนักดีว่าเงินทุกบาททุกสตางค์ที่เป็นส่วนเกินของรายได้จะเป็นเงินที่ต้องกู้มา เพราะฉะนั้น จะใช้ด้วยความจำเป็นเท่าที่จำเป็นและใช้ด้วยความประหยัด ปรากฏว่างบประมาณปี 2545 เราใช้ไปเพียง 36,000 ล้านบาท ตอนนี้อย่างนี้ยังไม่หมด แต่ว่าเราจะประมาณการว่าเราจะใช้ไม่เกิน 36,000 ล้านบาท เหลืออีก 22,000 ล้านบาท หมายความว่าปีงบประมาณที่แล้วใช้เงินน้อยกว่าที่ขอไป 20,000 กว่าล้านบาท ก็ปิดมาเป็นปีงบประมาณ 2546 คือเอามาเตรียมการไว้เพราะเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกายังไม่ค่อยแน่นอนว่าจะฟื้นได้หรือเปล่าในครึ่งปีหลังของญี่ปุ่นก็ยังเหมือนเดิมอยู่ และปัญหาที่น่าห่วงคือด้านลาตินอเมริกา มีหลายประเทศหนักมาก ฉะนั้น เราเองไม่ประมาทนะครับ นอกจากไม่ประมาทแล้วเราก็ต้องเตรียมการสำรองเงินไว้ เผื่อว่ามีเหตุการณ์ฉุกเฉินเราจะได้แก้ปัญหาเพื่อไม่ให้เกิดการฟื้นตัวเศรษฐกิจของเราที่ฟื้นแล้วกลับมาเอียงไปอีก เพราะฉะนั้น รัฐบาลจึงตระหนักและเตรียมไว้ เราประสานงานกับธนาคารแห่งประเทศไทยเตรียมไว้เป็นปี เพื่อที่จะให้เงินทุนสำรองของเรามีเพียงพอ เมื่อมีปัญหาอะไรจะได้แก้ได้ก็เตรียมไว้ซึ่งเงินสำรองของเราก็เพียงพอมีอยู่ประมาณ 38 พันล้านเหรียญสหรัฐ และก็ลดหนี้ต่างประเทศซึ่งวันนี้เราเหลือเพียง 64 พันล้านเหรียญสหรัฐและลดหนี้ระยะสั้นเราเหลือ 13 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพราะฉะนั้น ตรงนี้เราเพียงพอ เราจะต้องเตรียม

มาตรการการกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศเพื่อไม่ให้คนตกงาน เพื่อไม่ให้การฟื้นตัวทรุดลงไป เงินกระตุ้นเศรษฐกิจเราเตรียมงบประมาณปี 2546 ไว้ 16,000 ล้านบาท ทดมาจากงบปี 2545 อีก 22,000 ล้านบาท มีไว้อีก 38,000 ล้านบาท เอาไว้กันหากเกิดปัญหาอะไรขึ้นจะได้แก้ปัญหาฉุกเฉินได้ ก็เรียนให้พี่น้องประชาชนได้สบายใจว่า รัฐบาลมองปัญหาล่วงหน้าและเตรียมการไว้ต่อสู้เพื่อไม่ให้เราต้องมาตั้งรับเหมือนในอดีตและจะเกิดการเสียหายกันมาก” (เรียบเรียงจาก www.thaigov.go.th, 2545)

ต่อมาก็ได้มีการตั้งงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจในงบประมาณรายจ่ายงบกลางอีกในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 โดยเปลี่ยนชื่อเป็น “ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม” ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และ 2548 มีงบกลางรายการค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพเพื่อการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้เป็นจำนวน 16,500 และ 23,400 ล้านบาทตามลำดับ และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้มีการตั้งงบประมาณไว้ 27,200 ล้านบาท ในรายการ “ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง” นอกจากนี้ ยังได้มีการอนุมัติรายการ “ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศเพิ่มเติมในงบกลางปี พ.ศ. 2547 จำนวน 59,000 ล้านบาท โดยประธานวิปฝ่ายค้านนายจรินทร์ ทัศนวิศิษฎ์ กล่าวถึงงบประมาณจำนวนนี้ว่า “... เป็นห่วงในกรณีของงบกระตุ้นเศรษฐกิจ ที่ตั้งไว้ 5.9 หมื่นล้าน เพราะปรากฏว่างบประมาณดังกล่าวของปี 2545 จนถึงขณะนี้ยังไม่หมด และยังตั้งไว้ในปี 2546 เป็นเงิน 1.66 หมื่นล้านบาท ซึ่งขณะนี้ปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2546 ไปแล้ว เพิ่งเบิกไปได้แค่ 7.5 พันล้านบาท แต่ในปี 2547 ยังมีการตั้งงบประมาณดังกล่าวไว้ 1.65 หมื่นล้านบาท และเบิกไปใช้ได้ไม่ถึงพันล้านบาท แต่กลับมาตั้งงบประมาณอีก 5.9 หมื่นล้านบาท จึงอยากถามว่าจะตั้งไปทำอะไร เพราะไปกองไว้ที่นายกรัฐมนตรี” (สำนักข่าวไทย, 2547)

ในความเป็นจริงนั้น ปีเริ่มต้นของรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณเป็นปีที่เศรษฐกิจและการค้าของโลกประสบกับการชะลอตัวแต่หลังจากนั้น ได้กลับมาเติบโตอย่างรวดเร็ว รัฐบาลพยายามตั้งเป้าหมายให้มีการฟื้นตัวขนาดใหญ่ (big recovery) ที่จะนำไปสู่การถดถอยในอนาคต แทนการฟื้นตัวอย่างสม่ำเสมอค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะมีความมั่นคงกว่ามาก รัฐบาลชี้ให้เห็นแต่ความจำเป็นที่จะกระตุ้นรายจ่ายทั้งทางด้านการเงิน การคลัง และอัตราแลกเปลี่ยนเพียงด้านเดียว โดยมีได้ตระหนักถึงผลกระทบทางลบที่จะตามมา เช่น ปัญหาเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยสูงรวมทั้งภาพที่แท้จริงเมื่อเศรษฐกิจโลกไม่เอื้ออำนวยอีกต่อไป ปัญหาความขาดแคลนสภาพคล่องทางการคลังและเงินคงคลังที่ร่อยหรออย่างรวดเร็ว สะท้อนให้เห็นว่าการกระตุ้นทางการคลังมีขนาดและ

การทุ่มเทเกินความจำเป็นโดยที่ภาครัฐมิได้ให้ประชาชนรับทราบฐานะทางการคลังที่เป็นระบบ และครบถ้วน ทั้งส่วนที่ปรากฏในงบประมาณและส่วนที่ผูกพันทางอ้อมที่เติบโตมากขึ้น งบกลางซึ่งมีสัดส่วนสูงกลายเป็นงบประมาณรองรับอำนาจของนายกรัฐมนตรี เป็นการเบียดเบียนงบลงทุนที่น่าจะมีประโยชน์มากกว่า โดยที่งบกลางที่มากมายนี้มิได้นำไปสู่ความคล่องตัวของระบบการบริหารงบประมาณเลย (ตีรณ พงศ์มพัฒน์, 2549) การกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลในระยะสั้น แต่ระยะยาวนั้นไม่ได้ทำให้เศรษฐกิจไทยเติบโตได้อย่างยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าบทบาทของงบประมาณรายจ่ายงบกลางได้เปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา และได้มีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงเวลาของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณซึ่งได้กล่าวถึงมาแล้วบ้างในข้างต้น และจะกล่าวถึงอย่างละเอียดต่อไป ทั้งนี้ บทบาทของงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นส่วนใหญ่จะถูกกำหนดจากฝ่ายบริหารเป็นสำคัญเพราะงบกลางนั้นอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้อนุมัติการใช้งบประมาณดังกล่าว

4.3 งบกลาง : ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

เนื่องจากในสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ มีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางมากกว่าปีอื่น ๆ ในส่วนนี้จะวิเคราะห์การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางในสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ โดยละเอียด โดยส่วนแรกจะพิจารณาถึงบริบทของตลาดการเมืองและยุทธศาสตร์เศรษฐกิจในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ในส่วนต่อมากจะเป็นการวิเคราะห์การใช้งบกลางในกรณีศึกษา 2 โครงการ คือโครงการทัวร์นกขมิ้นและโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) และในที่สุดท้ายจะพิจารณาถึงภาพรวมของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ

4.3.1 บริบทตลาดการเมืองและยุทธศาสตร์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป

4.3.1.1 การก้าวเข้าสู่อำนาจของพรรคไทยรักไทยและการตลาดการเมือง

จากกระแสความต้องการพรรคหรือบุคคลที่จะเข้ามาจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากความวิตกกังวลในเรื่องเศรษฐกิจและความเบื่อหน่ายต่อการเมืองที่ฝ่ายบริหารไม่มีเสถียรภาพในการจัดการ ประกอบกับการมีฐานเงินที่มั่นคง สามารถรวบรวม ส.ส. เก้าได้เป็นจำนวนมาก รวมทั้งสามารถนำเสนอชุดนโยบายที่ชัดเจน เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเมื่อเดือนมกราคม 2544 ซึ่งชุดของนโยบายที่พรรคไทยรักไทยนำเสนอที่จับใจคนจนและสังคมมากที่สุดคือ นโยบายพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรราย

ย่อยเป็นเวลา 3 ปี นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งละ 1 ล้านบาท ฯลฯ ทั้งนี้นโยบายดังกล่าวถูกจัดให้อยู่ในนโยบายเร่งด่วนตามการแถลงนโยบายของรัฐบาลในเวลาต่อมา ซึ่งทำให้ระบอบนี้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มคนระดับล่างทั้งในชนบทและในเมืองอย่างกว้างขวางมาก เช่นเดียวกับปัญหาการปราบปรามกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดด้วยความรุนแรง ก็ได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่ว ๆ ไปในระยะต้นเช่นเดียวกัน (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549)

การปรากฏขึ้นของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 นั้น นับเป็นการสร้างมิติและสถานการณ์ใหม่ในทางการเมือง นั่นก็คือ มิติและสถานการณ์แห่งการนำเสนอแนวทางนโยบายให้เป็นเครื่องมือหนึ่ง และเครื่องมือสำคัญระหว่างพรรคการเมืองยิ่งกว่านั้น ที่สำคัญก็คือ ความสามารถในการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ไม่ว่าในที่สุดการปฏิบัติจะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดเป็นอย่างไร แต่ภายในความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดำรงอยู่ ก็ยืนยันถึงความเป็นจริงทางการปฏิบัติ นี่คือการแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป สมัย 6 มกราคม 2544 กับรัฐบาลก่อนหน้านั้น ความแตกต่างที่สำคัญก็คือ ความสามารถในการกำหนด "นโยบาย" และลงมือ "ปฏิบัติ" (มติชนรายวัน, 2549) และนโยบายทุกนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คือ ภาพสะท้อนของการแก้ปัญหาทั้งระดับนายทุน ผู้ประกอบการ และระดับประชาชนในเมือง เกษตรกรและคนยากคนจนในชนบท ครอบถ้วน ทิศทางของรัฐบาล แสดงออกอย่างเด่นชัดว่าจะพัฒนาไปบนทิศทางแห่งระบอบทุนนิยม เพียงแต่เป็นทุนนิยมที่ไม่ทอดทิ้งปัญหาของคนยากคนจนเท่านั้น (มติชนรายวัน, 2547) ซึ่งความแตกต่างตรงนี้เองที่ทำให้พรรคไทยรักไทยอยู่ในฐานะครองความเหนือกว่า

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมนการเมืองไทยจากระบบพหุพรรค (Multi-party System) ไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi - party System) โดยกำหนดกติกาควบคุมกำกับและตรวจสอบสังคมนการเมืองไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐบาลที่เข้มแข็ง รัฐบาลพรรคไทยรักไทย จึงเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็ง สอดคล้องเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้รัฐบาลที่เข้มแข็ง มีจำต้องมีนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง แต่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ต้องการเป็นนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง ในขณะที่เดียวกับที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยก็เป็นรัฐบาลที่เข้มแข็ง พ.ต.ท. ทักษิณ เสพสุขจากการใช้อำนาจผูกขาดในตลาดการเมือง อันเป็นผลจากการที่พรรคไทยรักไทยมีอำนาจผูกขาดทั้งในตลาดพรรคการเมืองและตลาดนักการเมือง พ.ต.ท. ทักษิณ ในฐานะหัวหน้าพรรค ย่อมได้รับอานิสงส์จากอำนาจผูกขาดดังกล่าวนี้ ด้วยยุทธวิธีการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมืองต่าง ๆ (Mergers and Acquisitions) รวมทั้งการยึดพรรคการเมือง

บางพรรคมาเป็นอาณานิคม พรรคไทยรักไทยสามารถมีอำนาจผูกขาดในสภาผู้แทนราษฎรและสามารถใช้อำนาจทางการเมืองและธรรมาภิบาลที่มีอยู่ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับสมาชิกวุฒิสภาบางภาคส่วนได้ ด้วยเหตุดังนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ และพรรคไทยรักไทยจึงมีต้องเกรงการสูญเสียอำนาจรัฐด้วยวิถีและกระบวนการในรัฐสภา ในเมื่อรัฐสภาอยู่ในอุ้งมือ พ.ต.ท.ทักษิณ และพรรคไทยรักไทยนั่นเอง พ.ต.ท.ทักษิณ ไม่เพียงแต่มีอำนาจทางการเมืองในการกำกับประพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาในสัดส่วนสำคัญเท่านั้น หากทว่าชะตากรรมของรัฐมนตรีทั้งปวงยังอยู่ในอุ้งมือ พ.ต.ท.ทักษิณ อีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการปรับคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ดังบทบัญญัติในมาตรา 217 ที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546)

แผนการตลาดของพรรคไทยรักไทย ที่มุ่งเน้นการขายผู้นำ โดย พ.ต.ท.ทักษิณ มีภาพของนักธุรกิจที่สามารถบริหารธุรกิจให้ประสบความสำเร็จจนถึงระดับผูกขาดได้ ร่วมกับบุคลิกที่กระฉับกระเฉง ว่องไว และกล้าตัดสินใจ ทำให้เป็นการสร้างภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือว่าจะสามารถบริหารจัดการราชการแผ่นดินได้สัมฤทธิ์ผลจริง องค์ประกอบทั้งหลายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นกรอบขั้นต้นในการดำเนินการบริหารประเทศของรัฐบาลในเวลาต่อมา

4.3.1.2 การบริหารราชการแผ่นดินด้วยรูปแบบ บริษัท ประเทศไทย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมือง 2540 โดยออกแบบมาเพื่อสร้างเสริมภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้ไปเปลี่ยนแปลงกระบวนการใช้อำนาจรัฐโดยพยายามรวมศูนย์อำนาจเข้ามาไว้ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่เพียงผู้เดียว การเมืองภายหลังการเลือกตั้งปี 2544 จึงถูกมองว่าเป็นการก่อร่างสร้างอาณาจักรแห่งอำนาจนิยม ซึ่งเดินไปในทิศทางตรงกันข้ามกับความเป็นสังคมประชาธิปไตย การบริหารของรัฐบาลก็มักมีสัญญาณว่าความถูกต้องนั้นอยู่ที่ใครเป็นผู้ตอบ และเหตุผลของผู้มีอำนาจย่อมดั่งเสมอ รัฐบาลประสบความสำเร็จอย่างสูงในการประชาสัมพันธ์นโยบายให้เป็นที่รับรู้ชื่นชม (ตีรณ พงศ์มณฑิณี, 2549) โดยในช่วง 3 ปีของรัฐบาลสมัยแรก รัฐบาลสามารถคลอดโครงการต่าง ๆ ออกมามากมาย เพื่อสร้างความนิยมและกลบกระแสที่รัฐบาลไม่พึงพอใจให้สื่อมวลชนรายงานข่าว พร้อมกันนั้น จะออกมาได้อย่างรุนแรงกับนักวิชาการ องค์การประชาชน และสื่อที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากรัฐบาล การโยกย้ายข้าราชการเกิดขึ้นมากมาย

ที่ผ่านมา รัฐบาลไม่ได้รับฟังความคิดเห็นประชาชนในทุกภาคส่วน นโยบายแต่ละเรื่องถูกกำหนดโดยผู้นำเพียงคนเดียว หรือกลุ่มคนในวงแคบเพียงไม่กี่คน จึงขาดมิติใหม่ ขาดความรอบคอบรอบด้าน โดยเฉพาะมุมมองจากแวดวงผู้เกี่ยวข้องของบุคคลในระดับต่าง ๆ โดยตรง นโยบายที่รัฐบาลคิดแทนประชาชนว่า "ดีที่สุด" จึงอาจมิใช่สิ่งที่ดีที่สุด เพราะไม่ได้มาจากการผลักดัน จากสังคมหรือคนส่วนใหญ่ นอกจากนี้ การนำแนวคิดการแบบ "ซีอีโอ" มาบริหารประเทศนั้น นายกรัฐมนตรีจะสนใจการใช้อำนาจมาก โดยไม่สนกติกา มีการครอบงำ และแทรกแซงการทำงานขององค์กรอิสระ การบล็อกกลไกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจและกลไกพร้อมรับผิดชอบให้เป็นอัมพาต (เกษียร เตชะพีระ, 2549) รวมทั้งการจำกัดการนำเสนอและครอบงำสื่อด้วย

การกระทำเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่มองเห็นประเทศเป็นบริษัท หรือการบริหารประเทศแบบธุรกิจ และมีนายกฯ ทักษิณ และพวกพ้อง เป็นเจ้าของบริษัท การไปรย การหว่าน หรือการกระจายเงินงบประมาณไปทั่วในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญญาไปตามที่ต่าง ๆ เหมือนกับว่าเป็นเงินส่วนตัวของนายกฯ หรือไม่ต่างจากการแจกเงินเพื่อหาเสียงเพื่อให้ได้คะแนนเสียง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว นายกฯ นั้นเป็นแค่ตัวแทนที่ถูกเลือกจากประชาชน เพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ ประชาชนทั้งประเทศต่างหากที่เป็นเจ้าของบริษัท โดยนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นแค่ลูกจ้างที่ประชาชนเลือกให้เข้ามาทำงานแทนเท่านั้น

4.3.1.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทวิวิถี (Dual – Track Development Strategy)

รัฐบาลได้ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทวิวิถี โดยการวิเคราะห์ถึงสภาวะที่ประเทศไทยได้เผชิญอยู่ในช่วงก่อนปี 2544 ทั้งในระดับปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาประเทศในอดีต ซึ่งปัญหาเฉพาะหน้านั้น เกิดจากเศรษฐกิจที่ยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่จากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 โดยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.4 และ 4.5 ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ ภายหลังจากที่เคยติดลบถึงร้อยละ 10.5 ในปี 2540 แต่แล้วเศรษฐกิจกลับขยายตัวลดลงอย่างมากเป็นร้อยละ 2.2 ในปี 2544 โดยมีสาเหตุหลักจากภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ ทำให้ระบบเศรษฐกิจเผชิญกับภาวะกำลังการผลิตล้นเกิน (Over – Capacity) ค่อนข้างรุนแรง นี่คือนโยบายเฉพาะหน้าที่รัฐบาลจะต้องแก้ไข ส่วนปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาประเทศในอดีตนั้น รัฐบาลได้วิเคราะห์ว่าช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทนั้นขยายใหญ่ขึ้น มีการกระจุกตัวของธุรกิจและการจัดสรรทุนให้แก่เมือง/ภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ภาคชนบทกลับไร้การพัฒนาและยากจน รัฐบาลจึงได้ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทวิวิถี โดยมีเป้าหมาย 2 ประการ คือ ต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจผ่านการกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ โดยใช้โครงการประชา

นิยม และมาตรการกึ่งการคลังเป็นเครื่องมือ และอีกประการหนึ่งคือการลดทวิลักษณ์ (dualism) ระหว่างภาคต่าง ๆ ของสังคมไทยลง เช่น การกระจายรายได้ โดยการจัดการด้านอุปทานผ่านนโยบายอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มความสามารถในการผลิตและสร้างรายได้ ซึ่งจากการดำเนินการยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทวิลักษณ์ของรัฐบาลนั้นประสบความสำเร็จในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่มีแนวโน้มว่าจะไม่ยั่งยืนและกลับเพิ่มความเสี่ยงให้แก่ระบบเศรษฐกิจในระยะต่อไป (อภิชาติ สถิตินิรามัย และดวงมณี เลาวกุล, 2548 : 1-5, 1-79-1-81)

4.3.1.4 การงบประมาณแบบยืดหยุ่นในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทย

ในรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ได้เกิดปรากฏการณ์ที่รัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งบางส่วนเรียกว่าเป็นเงินนอกงบประมาณเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีตใน 2 กรณี คือ มาตรการกึ่งการคลังและเงินกองสลากอีกทั้งจะวิเคราะห์เรื่องงบกลาง มองในมุมหนึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ถือเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นให้รัฐบาลในการใช้จ่ายงบประมาณ แต่ในอีกมุมหนึ่งนั้น งบประมาณที่ยืดหยุ่นนี้ เป็นงบประมาณที่ขาดการตรวจสอบ ถ่วงดุล เพราะในขั้นตอนของการนำไปใช้นั้นไม่ได้มีการพิจารณาผ่านสภานิติบัญญัติ และวุฒิสภาเหมือนกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้เกิดข้อกังขาและความกังวลถึงการใช้จ่ายงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi – fiscal activities)

มาตรการกึ่งการคลัง คือ กิจกรรมเพื่ออัดฉีดระบบเศรษฐกิจที่ริเริ่มโดยรัฐบาล แต่ไม่ได้รายงานอยู่ในงบประมาณประจำปี ที่สำคัญคือ การใช้เงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของภาครัฐเพื่อสนองกิจกรรมกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล สถาบันการเงินภาครัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารประชาชนและวิสาหกิจชุมชน ธนาคารนครหลวงไทย เป็นต้น ซึ่งมาตรการกึ่งการคลังมีทั้งส่วนที่เป็นเงินกู้ให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (เช่น ให้กับ SMEs) และส่วนที่เป็นการลงทุนในสาธารณูปโภคภาครัฐ ส่วนหลังนี้คือการให้หน่วยงานสร้างสาธารณูปโภคของรัฐกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐเพื่อไปดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น สร้างถนน สนามบิน ฯลฯ ในประเทศญี่ปุ่นขนาดของวงเงินที่เกิดจากมาตรการกึ่งการคลังสูงพอ ๆ กับงบประมาณประจำปี แต่รัฐบาลต้องแจกรายละเอียดเสนอรัฐสภาพร้อม ๆ กับงบประมาณรายปี เรียกว่า "งบที่สอง" การใช้นโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลไทยปัจจุบัน ถือเป็นนวัตกรรมด้านนโยบายอย่างหนึ่ง เพราะในอดีตแทบไม่มีการใช้มาตรการนี้หรือมีก็น้อย ทั้ง ๆ ที่น่าจะนำมาใช้มากกว่านี้ มาตรการกึ่งการคลังมีทั้งข้อดีและ

จุดอ่อน ซึ่งข้อดีก็คือเปิดโอกาสให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการใช้นโยบายการคลัง ในภาวะที่รายได้จากภาษีหดตัว เพราะอัตราการเติบโตของ GDP ลดลง และมีขีดจำกัดด้านงบประมาณเกิดจากภาระหนี้สาธารณะ นอกจากนั้นยังมีผลดีอีก คือ สามารถกำหนดให้กระทบกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการได้โดยตรง เช่น กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ กลุ่ม SMEs กลุ่มคนจน ฯลฯ และปัญหาการรั่วไหล (การคอร์รัปชัน) จะมีน้อยกว่าในกรณีการใช้งบประมาณตามปกติ แต่มาตรการกึ่งการคลังก็มีจุดอ่อน ซึ่งต้องนำมาพิจารณาด้วย จุดอ่อนที่สำคัญ คือ ปัญหาความเสี่ยง ในกรณีที่สถาบันการเงินภาครัฐถูกขอให้ปล่อยสินเชื่อให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งรัฐบาลต้องการให้การเกื้อหนุน ถ้าสถาบันเหล่านี้ประสบปัญหาการเงินในอนาคต รัฐบาลต้องรับภาระทั้งหมด โดยใช้เงินภาษีของประชาชน ปัญหาความเสี่ยงอาจเกิดจาก สินเชื่อถูกจัดสรรให้กลุ่มคนหรือบุคคลที่มีความเสี่ยงสูง อาจมีการปล่อยสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าต้นทุนของเงิน และอาจมีการปล่อยสินเชื่อโดยขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ที่คุ้มกับวงเงินที่ให้กู้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2547)

ในการบริหารประเทศของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีการใช้นโยบายมาตรการกึ่งการคลังอยู่หลายโครงการด้วยกัน โดยสามารถแบ่งออกตามกลุ่มเป้าหมายได้ 4 ประเภท คือ

(1.1) ภาคประชาชน ได้แก่ โครงการธนาคารประชาชน ผ่านธนาคารออมสิน โดยมีกลไกหลัก คือ สินเชื่อแบบไม่ต้องใช้หลักประกันแต่ใช้บุคคลใกล้ชิดค้ำประกันแทน เพื่อแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (Liquidity Trap) ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนที่มีรายได้ต่ำได้ โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สนับสนุนให้ประชาชนผู้ถือสินทรัพย์บางอย่างที่เดิมไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันได้ สามารถกู้ยืมโดยใช้สินทรัพย์ดังกล่าวเป็นหลักประกัน โดยเริ่มต้นจากธนาคารของรัฐบาลในการปล่อยกู้

(1.2) ภาคเกษตรกร ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อบรรเทาปัญหาหนี้สินเรื้อรัง เนื่องจากราคาพืชผลเกษตรตกต่ำและภัยแล้ง รวมทั้งฟื้นฟูรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรให้มีเงินออมและเงินลงทุน เพื่อพัฒนาการประกอบอาชีพ

(1.3) ภาคอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการ ธอส. – กบข. เพื่อที่อยู่อาศัยข้าราชการ ผ่านธนาคารอาคารสงเคราะห์ เน้นที่การส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยและข้าราชการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคม ในส่วนของภาคการผลิต โครงการนี้เป็นมาตรการสำคัญในการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยมีกลไกสำคัญ คือ ภาครัฐ (การเคหะแห่งชาติ และธอส.) เข้ามารับความเสี่ยงแทนผู้ผลิตในภาคอสังหาริมทรัพย์

(1.4) ภาควิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้แก่ มาตรการทางการเงินเพื่อกำหนดแผนการปล่อยสินเชื่อและการค้ำประกันสินเชื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ผ่านธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) เพื่อสนับสนุนด้านเงินทุนและการให้บริการการเงินแก่ SMEs อย่างครบวงจร เนื่องจาก SMEs ส่วนใหญ่ขาดความชำนาญและข้อมูลการประกอบธุรกิจที่ไม่ยาวนานพอ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามกลไกปกติได้ (สุทธภาภา อมรวิวัฒน์, 2547)

(2) การใช้เงินจากกองสลากกินแบ่ง

“...ผมพูดนั้นแต่ก่อนเป็นนายกฯ ว่า เงินกองสลากนั้นมันเป็นเงินคนจน เพราะคนจนเท่านั้นที่เล่นหวย คนรวยเล่นหุ้น เราจึงคิดว่าเงินคนจนทำอย่างไรให้กลับไปเป็นคนจนเถอะ อย่าเอามาทำอย่างอื่นเลย เอาล่ะ... ผมบอกเขาอย่างนี้ดีกว่า อย่าลืมนะว่าหวยใต้ดินมันเป็นตัวที่ทำให้เกิดความไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะเรื่องการซื้อเสียง เจ้ามือหวยใต้ดินซื้อได้แมนที่สุด เพราะซื้อแล้วคนเชื่อว่าจ่าย เพราะชีวิตเขาคือจ่ายเงินให้หวยใต้ดิน พวกนี้อธิพลเยอะ นักการเมืองต้องไปชูธงเจ้ามือหวยใต้ดินหมด เจ้ามือหวยใต้ดินคุมคะแนนเสียง คุมฐานเสียง และในที่สุดอีกหน่อยก็ตั้งรัฐมนตรีเองด้วย เพราะมีฐานเสียงเยอะ อันนี้ผมว่ามันเป็นที่ไม่ดี ผมบอกว่าเอาอย่างนี้ ทำสิ่งที่มันผิดให้มันถูกเสียดีกว่า อีกทั้งเวลาชาวบ้านถูกเยอะๆ เจ้ามือหวยใต้ดินเบี้ยวเลยนะ แต่รัฐบาลเอาขึ้นมาแล้ว จ่ายก็จ่ายเต็ม และเราเอามาแล้วมาเอาเลย เอาแล้วต้องคืนกลับไป ผมว่าดีที่สุดคือคืนเพื่อการศึกษา แต่เราก็บอกนะว่าเล่นหวยไม่ดี ให้ทำบัญชีครัวเรือน แต่ปรากฏว่าพอรัฐบาลเอาหวยใต้ดินขึ้นบนดิน กำไรปีละเป็นหมื่นล้านบาท ไม่นับหมื่นล้านบาทนี้อยู่นั้น หมื่นๆ ล้าน ก็จะไปทำลายระบบ เกิดผู้มีอิทธิพล ซึ่งสิ่งที่ทำทั้งหมด ผมไม่ได้ทำเพื่อตัวเองนะ แต่ที่ทำทั้งหมดผมอยากเห็นบ้านเมืองแข็งแรง...” ข้อความดังกล่าวเป็นคำสัมภาษณ์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ที่กล่าวในรายการสถานีสนามเป้า โดยมี นายจักรพันธ์ ยมจินดา ผู้ดำเนินรายการสัมภาษณ์ ออกอากาศทาง ททบ.5 เมื่อวันที่ 13 ก.ย. 2549 โดยได้กล่าวถึงการที่รัฐบาลได้นำหวยใต้ดินมาทำให้ถูกกฎหมายกลายเป็น “หวยบนดิน” และกล่าวถึงเหตุผลที่รัฐบาลนำรายได้จากการขายหวยบนดินมาใช้โดยไม่นำส่งรายได้ให้แก่กระทรวงการคลังตามกฎหมาย ซึ่งในช่วงของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ประมาณการ กันว่า กองสลากทำกำไรไม่ต่ำกว่า 30,000 ล้านบาท (ตัวเลขรายได้ในกองทุนรางวัลหลังหักค่าใช้จ่ายแล้วตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2546 ถึง 16 ธันวาคม 2548 อยู่ที่ 22,838 ล้านบาท) แต่สิ่งที่ทุกคนสงสัยและให้ความสนใจ ก็คือ กองสลากใช้จ่ายเงินไปกับการอุดหนุนโครงการประชานิยมของรัฐบาลเป็นจำนวนเท่าไร การอนุมัติเงินในหลาย ๆ กรณี ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือไม่ และที่สำคัญคือมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด (กรุงเทพธุรกิจ,

2549) เงินกองสลากในสมัยนี้จึงกลายเป็น “เงินนอกงบประมาณ” ที่ตกอยู่ในเงื้อมมือของฝ่ายบริหารคือ นายกรัฐมนตรี โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ แต่อย่างใดเลย

(3) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง

งบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่มีความแตกต่างกันที่วัตถุประสงค์ของตัวงบประมาณที่ต้องการเพิ่มความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณประจำปีด้วยงบประมาณจำนวนนี้ กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณที่ตั้งไว้จำนวนหนึ่งแยกต่างหากจากงบประมาณประจำและใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทุกหน่วย ในยุคของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ งบประมาณรายจ่ายงบกลางถูกนำมาใช้เป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งงบประมาณที่รัฐบาลนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศนั้น มาจากภาษีของประชาชน ดังนั้นในการนำไปใช้ ควรมีการประเมินถึงความเหมาะสมในแต่ละโครงการ ว่ามีความสำคัญ จำเป็น และคุ้มค่าในการนำงบประมาณไปใช้หรือไม่ อย่างไร โดยในการประเมินถึงความเหมาะสมนั้น จำเป็นต้องมองจากภาพของทั้งประเทศ เพื่อที่จะสามารถลำดับความสำคัญได้ว่า กิจกรรมใดหรือโครงการใดควรเกิดขึ้นก่อนในงบประมาณปีนั้น ๆ แต่งบประมาณรายจ่ายงบกลางในแต่ละรายการนั้น ไม่มีการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆว่าจะนำไปใช้ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ทำให้การตรวจสอบหรือประเมินความเหมาะสมของงบประมาณรายจ่ายงบกลางนี้โดนข้ามขั้นตอนไป เพราะไม่มีใครสามารถทราบได้ว่างบประมาณจะถูกใช้ไปเพื่อกิจกรรมอะไรนอกจากรัฐบาลที่เป็นผู้ตั้งงบประมาณจำนวนนั้น นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการนำไปใช้ ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณดังกล่าว โดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนเช่นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยฝ่ายบริหารจะตัดสินใจจัดทำแผนงานหรือโครงการเพื่อใช้จ่ายเงินงบกลางเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0504/272 เรื่องแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้น ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ใช้จ่ายงบกลางภายในวงเงิน 10 ล้านบาท สำหรับรายการใช้จ่ายที่เกินวงเงิน 10 ล้านบาท ให้สำนักงบประมาณพิจารณานำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน โดยหากนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการก่อนก็ได้ โดยเฉพาะโครงการหรือแผนงานที่มีวงเงินเกินกว่า 100 ล้านบาท ตามหลักการนั้น เหตุผลของการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ทำได้ง่ายก็เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินไปเพื่อสถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็น แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเหรียญสอง

ด้าน ที่อีกด้านหนึ่งนั้นก็กลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองได้อย่างง่ายดาย เนื่องจากในทุกกระบวนการงบประมาณถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาลที่ผูกขาดเสียงส่วนใหญ่ไว้ที่พรรคเดียว เช่น ในช่วงของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทำให้เป็นการยากที่จะเกิดการตรวจสอบ หรือยับยั้งการกระทำที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการผิดวินัยทางการคลัง หรือการนำงบประมาณไปใช้ไม่ตรงวัตถุประสงค์ โดยที่ผ่านมามีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี หรือเพิ่มมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางอยู่บ้างในบางช่วง เช่น ในช่วงที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล หรือในช่วงที่รัฐบาลต้องการออกหลักเกณฑ์ที่ทำให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่าย ดังเช่นที่ในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 21 กันยายน 2547 ใจความว่า “คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอเกี่ยวกับการอนุมัติรายจ่ายเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของรองนายกรัฐมนตรี ในวงเงินไม่เกินคนละ 100 ล้านบาท ต่อปี หรือหากเกินวงเงิน ให้นำนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามความจำเป็นเร่งด่วนเป็นกรณี ๆ ไป โดยให้เริ่มมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป สำหรับในระยะเวลาที่เหลือของปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ให้กำหนดวงเงินไม่เกินคนละ 20 ล้านบาท เพื่อใช้แก้ปัญหาเร่งด่วน ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่” ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ ถ้ามองในแง่ของการคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางก็อาจจะมองได้ แต่ถ้าผู้ที่ทำการอนุมัติไม่ได้มองเห็นถึงความสำคัญของงบประมาณ ก็เท่ากับว่าเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการใช้งบประมาณดังกล่าวมากขึ้น ดังที่มีผู้เรียกงบประมาณรายจ่ายงบกลางในช่วงรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรว่าเป็น “งบตามอำเภอใจ” ทั้งนี้เนื่องมาจากงบดังกล่าวไม่มีรายละเอียด และสามารถโยกไปใช้ในภารกิจอื่นได้ (ข้าวสด, 2548) จากที่กล่าวมาทั้งหมดในขั้นต้น ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางทำได้ง่าย และยากต่อการตรวจสอบ

กล่าวโดยสรุปคือ ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อกรณีงบกลางนั้นมีสาเหตุมาจากการที่วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายงบกลางถูกบิดเบือนไป ซึ่งพบว่าส่วนหนึ่งเกิดจากความกำกวมหรือความไม่ชัดเจนในตัวของงบประมาณรายจ่ายงบกลางเอง กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีการขอตั้งไว้แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ เหตุผลของการตั้งงบกลางไว้ต่างหากเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณใน 2 กรณีคือ กรณีแรกนั้นคือกรณีที่หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจไม่สามารถคาดการณ์จำนวนของเงินงบประมาณที่จะใช้ในปีนั้น ๆ ได้ หรือกรณีที่สองคือ ไม่สามารถ

บอกได้ว่าเงินจำนวนนี้ส่วนราชการใดจะเป็นผู้นำไปใช้ จากการตีความหมายของงบประมาณรายจ่ายงบกลางดังกล่าวมา ทำให้งบประมาณรายจ่ายงบกลางมีลักษณะเฉพาะในตัวเอง คือ ไม่มีรายละเอียดที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี แต่จะระบุไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าในรายการงบกลางนี้จะใช้งบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด ลักษณะเฉพาะเช่นนี้ ทำให้ในขั้นตอนอนุมัติงบประมาณประจำปีไม่สามารถทำได้โดยมีประสิทธิภาพ เพราะ ไม่สามารถตัดสินใจว่าการขอตั้งงบประมาณในจำนวนดังกล่าวนั้นเหมาะสมต่อการนำไปใช้หรือไม่ เพียงไร

4.3.2 กรณีศึกษาการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง 2 โครงการ

ในส่วนนี้จะเสนอกกรณีศึกษาโครงการที่มีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางใน 2 กรณี ด้วยกัน คือ โครงการทัวร์นกขมิ้น และ ค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) ซึ่งสาเหตุที่เลือก 2 โครงการนี้มาศึกษาถึงความเหมาะสมในการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเนื่องจาก ถึงแม้ทั้งสองโครงการจะเป็นโครงการที่เกิดในช่วงรัฐบาลเดียวกัน คือ รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แต่ทั้ง 2 โครงการนี้มีที่มาที่แตกต่างกัน โดยในกรณีแรกโครงการ “ทัวร์นกขมิ้น” นั้นเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณจากหลายแหล่งด้วยกัน ทั้งจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และเงินกองสลาก และการอนุมัติงบประมาณของโครงการภายใต้ทัวร์นกขมิ้นนั้นเกิดขึ้นในตอนที่นายกรัฐมนตรีออกตรวจเยี่ยมประชาชนตามจังหวัดต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าโครงการดังกล่าวไม่ได้ถูกบรรจุอยู่ในแผนของการใช้งบประมาณล่วงหน้า แต่ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) นั้น ได้มีการบรรจุรายการ การใช้งบประมาณรายการดังกล่าวอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 โดยเป็นรายการหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง หมายความว่า รายการดังกล่าวได้ตั้งไว้ตั้งแต่ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งผ่านการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ทั้งนี้โครงการ SML นั้นได้ดำเนินโครงการโดยใช้งบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

4.3.2.1 กรณีศึกษาที่ 1 : ทัวร์นกขมิ้น

“เรื่องนี้เป็นการจัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่ง สมมุติว่างบประมาณมีประมาณ 1 ล้านบาท ถ้าผมจัดออกมาสัก 50,000 ล้านบาท คือประมาณ 5 เปอร์เซ็นต์ เป็นงบประมาณที่จัดสรรตามความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนที่แท้จริงนี้ ก็จะทำให้การตอบสนองของการแก้ปัญหาของประชาชนไปได้รวดเร็วขึ้น เรื่องนี้หลายคนอาจจะยังไม่เข้าใจ ไปนี้กว่าเอาเงินไปแจกสุร่ยสุร่าย แต่นี่คือการกั้นงบประมาณส่วนหนึ่งไว้เพื่อการตอบสนองปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนทันที ประชาชนที่ทุกข์ยากนี้เขานั่งรอ 7 ปี 10 ปีนี้ ชีวิตเขาแย่นะครับ เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็จะเป็นการแก้ปัญหาที่ตอบสนองต่อปัญหาอย่างรวดเร็ว ถือว่าเป็นครั้งแรกที่มีการออกเดินสาย

แบบนี้ หลายคนไปเข้าใจว่าเป็นการเดินทางหายสาบสูญ ไร้เสียงนะมันได้แน่ถ้าหากว่าทำงานให้ประชาชนได้ แต่ถ้าทำงานให้ประชาชนไม่ได้นี่ ไปหายยังงั้นมันก็ไม่มีเสียง มันเป็นธรรมชาติของมันอยู่แล้ว อันนี้ก็คือการทำงานให้ประชาชน" (มติชนรายวัน, 2547) ข้อความดังกล่าวเป็นข้อความที่นายกรัฐมนตรีได้กล่าวถึงโครงการทัวร์นกขมิ้นซึ่งเป็นโครงการที่นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เดินทางตรวจเยี่ยมราชการทั่วประเทศ รวมทั้งหมด 76 จังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และลงพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาของท้องถิ่น เพื่อที่จะได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเดินทางครั้งแรกนั้นเริ่มในวันที่ 31 มีนาคม ที่จังหวัดสระบุรี และสิ้นสุดที่จังหวัดนราธิวาส ในวันที่ 27 สิงหาคม 2547 ซึ่งในการลงพื้นที่แต่ละจังหวัดนั้น นายกรัฐมนตรีจะพูดคุย สอบถามถึงปัญหาและรับฟังข้อเรียกร้องต่าง ๆ จากทั้งข้าราชการระดับสูงและระดับล่าง ประธานสภา อาจารย์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนทั่วไปในพื้นที่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เตรียมแผนงานเพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อขอรับการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ซึ่งในการตรวจเยี่ยมแต่ละที่นั้น นอกจากที่นายกรัฐมนตรีจะเข้ารับฟังการบรรยายสรุปจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็จะมีกิจกรรมอื่น ๆ ในการตรวจเยี่ยมแต่ละที่ที่แตกต่างกันออกไปด้วย เช่น การไปเยี่ยมชมการทอผ้าที่ตำบลท่าสว่าง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ การเข้าเยี่ยมชมสินค้าและศูนย์ OTOP การเข้าไปช่วยชาวบ้านกรีดยางพาราที่กิ่งอำเภอกรงปินัง จังหวัดยะลา หรือการเข้าไปเยี่ยมชมตลาดสดเพื่อสอบถามความเป็นอยู่จากพ่อค้า แม่ค้า รวมถึงประชาชนที่มาซื้อของที่ตลาด และในการออกตรวจเยี่ยมราชการของนายกรัฐมนตรีนั้นก็จะมีการพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการและลั่นวาจาอนุมัติเงินในตอนที่ตรวจเยี่ยม แต่อย่างไรก็ตามผลที่ตามมาอาจจะไม่ได้เป็นจริงหมดตามที่ได้มีการพูดถึง เพราะนายกรัฐมนตรีจะนำโครงการและแผนงานต่าง ๆ เข้าทำการพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะมีการตัดสินใจอนุมัติโดยการพิจารณาเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีภายหลัง

ในการอนุมัติโครงการที่เกิดจากทัวร์นกขมิ้นนั้นมีความกระจัดกระจายและใช้งบประมาณจากหลายแหล่งด้วยกัน ทั้งจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง เงินกองสลาก ทำให้ยากต่อการรวบรวมเป็นจำนวนที่ถูกต้อง ครบถ้วนได้ ในที่นี้จะขอยึดรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการที่นายกรัฐมนตรีตรวจเยี่ยมสอบถามปัญหาของประชาชนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (ทัวร์นกขมิ้น) ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 30 กันยายน 2548 โดยแบ่งการตรวจราชการครั้งนี้ออกเป็น 3 โปรแกรม โดยในโปรแกรมที่ 1 คือการตรวจราชการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ - ภาคกลาง ได้มีการอนุมัติงบประมาณให้ทั้งหมด 21 จังหวัด 86

โครงการ รวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 13,000.50 ล้านบาท โดยจังหวัดที่ได้รับงบประมาณมากที่สุด
 ในโปรแกรมนี้คือ จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยได้รับงบประมาณทั้งสิ้น 1,977.27 ล้านบาท ส่วนจังหวัดที่
 ได้รับงบประมาณน้อยที่สุดคือจังหวัด ร้อยเอ็ด ซึ่งได้รับงบประมาณเพียง 15.00 ล้านบาท ใน
 โปรแกรมที่ 2 เป็นการตรวจราชการในภาคเหนือ – ภาคกลาง ได้มีการอนุมัติงบประมาณให้
 ทั้งหมด 16 จังหวัด 86 โครงการ รวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 27,999.05 ล้านบาทโดยจังหวัดที่
 ได้รับงบประมาณมากที่สุดคือจังหวัด สุโขทัย โดยได้รับงบประมาณทั้งสิ้น 20,407.78 ล้านบาท
 ส่วนจังหวัดที่ได้รับงบประมานน้อยที่สุดคือ จังหวัดชัยนาท คือได้รับงบประมาณเพียง 30.00 ล้านบาท
 ส่วนในโปรแกรมสุดท้ายคือโปรแกรมที่ 3 เป็นการตรวจราชการในภาคใต้ – ภาคกลาง ได้มีการ
 อนุมัติงบประมาณให้กับ 14 จังหวัด 76 โครงการ เป็นงบประมาณทั้งสิ้น 4,695.02 ล้านบาท โดย
 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดคือ จังหวัดสตูล โดยได้รับงบประมาณจำนวน 869.43 ล้านบาท
 และจังหวัดที่ได้รับงบประมาณน้อยที่สุดคือ จังหวัดกระบี่ โดยได้รับงบประมาณเพียง 9.91 ล้าน
 บาท เท่านั้น

โดยสรุปนั้นคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการใน 52 จังหวัดที่มีการ "ทัวร์นกขมิ้น"
 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 248 โครงการ โดยภาคเหนือ – ภาคกลาง เป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ
 โดยคณะรัฐมนตรีในสัดส่วนมากที่สุด รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ – ภาคกลาง และ
 ภาคใต้ – กลาง ตามลำดับ ทั้งนี้การเดินทางตรวจราชการนี้ได้นำมาสู่การอนุมัติโครงการ
 งบประมาณจำนวนมาก โดยผลการศึกษาพบว่า ทัวร์นกขมิ้น มีกระบวนการดำเนินงานในรูปของ
 มาตรการงบประมาณในระยะสั้นที่ได้รับการผลักดันโดยนักการเมืองจากส่วนกลาง และมีลักษณะ
 เป็นการใช้งบประมาณที่ไม่เป็นทางการ เพื่อเชื่อมโยงผู้นำรัฐบาลเข้ากับประชาชนในท้องถิ่น
 โดยตรง โครงการส่วนใหญ่ที่ได้รับอนุมัตินั้นเป็นโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงการ
 เพื่อการเกษตร พัฒนาแหล่งน้ำ สร้างฝาย อ่างเก็บน้ำ ขุดลอกคูคลอง สร้างถนน ซึ่งโครงการเหล่านี้
 นั้นบางโครงการก็ไม่ได้เป็นโครงการที่มีความเร่งด่วนหรือจำเป็นแต่อย่างใด และที่สำคัญจาก
 ข้อมูลพบว่าการอนุมัติโครงการส่วนใหญ่ จะกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ฐานเสียงของพรรคไทยรักไทย
 เป็นสำคัญ โดยจะเห็นว่าภาคเหนือ – กลาง เป็นพื้นที่ที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณโดย
 คณะรัฐมนตรีในสัดส่วนที่มากที่สุด มากกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ – กลางเป็นเท่าตัว ซึ่ง
 ภาคเหนือ – กลางนั้นเป็นฐานที่มั่นทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของพรรคไทยรักไทย ขณะที่ภาคใต้ –
 กลาง จะเป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ และได้รับอนุมัติงบประมาณในระดับที่
 ต่ำกว่าภาคเหนือ – กลาง ถึง 6 เท่า ความเกี่ยวเนื่องทางการเมืองจึงมีแนวโน้มเป็นปัจจัยสำคัญใน
 ความแตกต่างของการอนุมัติงบประมาณในครั้งนี้ ถ้าพิจารณาถึงปัจจัยทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ.2547

จะพบความเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดที่มีการกระจุกตัวของงบประมาณและกลุ่มผลิตภัณฑ์ทางการเมืองภายใน หรือที่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคไทยรักไทย โดยจังหวัดสุโขทัยเป็นกรณีที่มีความชัดเจนกว่ากรณีอื่น เนื่องจากเป็นจังหวัดที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดในการทัวร์นกขมิ้นในภาคเหนือ - กลาง ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นฐานทางการเมืองของนายสมศักดิ์ เทพสุทิน ส.ส. บัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และยังเป็นหัวหน้ากลุ่มทางการเมืองกลุ่ม "วังน้ำยม" ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในพรรคไทยรักไทย ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมถึงมิติของกลุ่มผลิตภัณฑ์ทางการเมือง จะพบว่าจังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับงบประมาณมากเป็นอันดับที่สอง มีจำนวน ส.ส.ที่สังกัดพรรคไทยรักไทยถึง 2 ใน 3 ที่นั่งของจังหวัด และส.ส.เหล่านั้นเป็นสมาชิกของกลุ่มวังน้ำยมด้วย จากกรณีทัวร์นกขมิ้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ - กลาง ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน เมื่อได้พิจารณาถึงความเกี่ยวเนื่องทางการเมืองของจังหวัดที่มีการกระจุกตัวของงบประมาณ จะพบว่า 5 จังหวัดแรกที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณมากที่สุด ได้แก่ เพชรบูรณ์ หนองบัวลำภู อุดรธานี นครราชสีมา และมหาสารคาม ต่างเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรคไทยรักไทย และในแต่ละจังหวัดก็มี ส.ส.สังกัดพรรคไทยรักไทยเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งเป็นสมาชิกของกลุ่มการเมืองที่สำคัญภายในพรรคไทยรักไทย ได้แก่ กลุ่มวังน้ำยม กลุ่มวังพญานาค และกลุ่มวังน้ำเย็น (ประวีร์ติ สัตสุต, 2549)

แต่ทั้งนี้ โครงการบางส่วนที่เกิดจากการอนุมัติด้วยวาจาของนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาตรวจราชการนั้นไม่เกิดผลในทางปฏิบัติจริง เช่น ในจังหวัดมุกดาหารโดยนายอนุรักษ์ ตั้งปณิธานนท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองมุกดาหาร เปิดเผยว่า ตามที่เมื่อเดือนเมษายนที่ผ่านมา (พ.ศ. 2547) พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และคณะได้เดินทางมาตรวจเยี่ยมประชาชนในจังหวัดมุกดาหาร (ทัวร์นกขมิ้น) ซึ่งเทศบาลเมืองมุกดาหารได้เสนอขอของบประมาณจัดทำโครงการสร้างฝายกั้นน้ำ และประตูระบายน้ำที่บริเวณปากห้วยมุกและห้วยแซ่เพื่อปิดประตูน้ำในหน้าฝนกั้นไม่ให้น้ำจากแม่น้ำโขงไหลย้อนกลับเข้ามาท่วมในเขตเทศบาล ขณะเดียวกันก็ระบายน้ำที่ไหลจากที่สูงเข้ามาในเขตเทศบาล โดยใช้เครื่องสูบน้ำ รวมเป็นงบประมาณจำนวน 388.64 ล้านบาท ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ได้ตั้งขณะบรรยายสรุปโครงการว่า เป็นโครงการที่มีมูลค่าสูงเกินไป แต่เมื่อได้เดินทางไปดูสถานที่ที่จะใช้ในการก่อสร้างและเห็นว่า เป็นโครงการก่อสร้างฝายในลำห้วยขนาดใหญ่ก็ได้รับปากว่า จะดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้ ซึ่งขณะนี้ผ่านมาเป็นเวลาหลายเดือน แต่โครงการดังกล่าวยังไม่ถูกนำเสนอเพื่อดำเนินการต่อไปแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากตัวเลขเงินงบประมาณที่มีการขออนุมัติในการเดินสายทัวร์นกขมิ้นของนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ จะต้องส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาก่อนการอนุมัติ ซึ่งจะมีการตัด

งบประมาณโครงการที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือไม่คุ้มผลตอบแทนออกไป ซึ่งจะมีการเสนอขออนุมัติ กรม.เพียงร้อยละ 30 – 40 ของที่ขอมาท่านนั้น ยกตัวอย่าง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาของบ 819.19 ล้านบาท กรม.อนุมัติ 354.00 ล้านบาท หรือในจังหวัดพะเยาของบประมาณ 719.80 ล้านบาท กรม.อนุมัติ 568.80 ล้านบาท (ฐานเศรษฐกิจ, 2547) จะเห็นได้ว่าการอนุมัติด้วยวาจาของ นายกรัฐมนตรีในการทัวร์นกขมิ้นนี้ก็ไม่ได้มีความถูกต้อง และเกิดผลร้อยละ 100 เสมือนการ รับปากไว้ให้ได้คะแนนเสียง แต่ถึงเวลาจะปฏิบัติอย่างไรเป็นคนละเรื่องกัน

ดังนั้นหากจะพิจารณาแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณในการตรวจราชการ ตามความเห็นของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งต้องการกันงบประมาณส่วนหนึ่งไปใช้เพื่อจัดสรร ตามความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น แสดงให้เห็นปัญหาในการ บริหารราชการแผ่นดินของไทยอย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรก เป็นความบกพร่องในการ บริหารงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ที่ไม่สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรร จากรัฐบาลไปใช้เพื่อตอบสนองความต้องการและความเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชนได้ หรือ หากได้ดำเนินการแล้วก็ก็เป็นไปด้วยความล่าช้า และปล่อยให้ปัญหาเกิดขึ้นมายาวนานประการที่ สอง เป็นปัญหาในกระบวนการจัดการงบประมาณ นั่นหมายความว่าผู้ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่รัฐบาล รวมทั้งสำนักงานงบประมาณ ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณในรูปแบบปกติที่ตอบสนองข้อเท็จจริงของ ประเทศได้

หากปัญหาและข้อบกพร่องข้างต้นนั้นเกิดขึ้นจริง ต้องถือว่าประเทศไทยตก อยู่ในสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วง น่าเป็นห่วงถึงขั้นที่ผู้บริหารสูงสุดของประเทศต้องเดินทางไปทุก จังหวัดทั่วประเทศเพื่อรับฟังปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนในแต่ละพื้นที่ และจัด งบประมาณในส่วนที่นอกเหนือจากที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้รับการจัดสรรตามปกติ เพื่อ แก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเอง

แท้จริงแล้ว แม้ว่าปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวจะดำรงอยู่จริง ในสังคมไทย แต่วิธีการเพื่อการแก้ปัญหาไม่ควรจะเกิดขึ้นตามแนวทางที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการ เพราะนั่นเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และหากมองในแง่ความเหมาะสมในการใช้ ใช้จ่ายงบประมาณ จะพบว่าปัญหาและความต้องการที่นายกรัฐมนตรีไปพบในพื้นที่นั้น ไม่ได้เป็น เรื่องที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน และสามารถแก้ไขได้โดยงบประมาณปกติทั้งหมด เช่น โครงการขุดลอกและพัฒนาหลุ่มน้ำพะเนียง ของจังหวัดหนองบัวลำภู ซึ่งได้ตั้งวงเงินงบประมาณ รายจ่ายงบกลางไว้จำนวน 400.00 ล้านบาท โครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 11 ตอนอุตรดิตถ์ – เด่นชัย โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปี 2548 จำนวน 140.00 ล้านบาท และ

ผูกพันงบประมาณปี พ.ศ. 2549 อีกจำนวน 560.00 ล้านบาท หรือโครงการสร้างอ่างเก็บน้ำอีกหลายโครงการ จะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายงบกลางจึงไม่สมควรถูกใช้จ่ายในกรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่สังคมจะไม่เข้าใจ มีคำถาม และวิพากษ์วิจารณ์ต่อกรณีนี้เสมอมา นอกจากนี้ยังเห็นว่า การแก้ปัญหาในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดปัญหาในภาพรวมอื่น ๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะปัญหาที่มีต่อกระบวนการจัดการงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ซึ่งแม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน โดยผ่านกระบวนการกลั่นกรองของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่พฤติกรรมการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณงบกลางของรัฐบาลซึ่งตั้งงบกลางกันไว้ส่วนหนึ่ง และรัฐบาลใช้อำนาจในการใช้จ่ายผ่านอำนาจของสำนักงานงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีตามความเห็นของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและนักการเมืองท้องถิ่น โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีโอกาสได้กลั่นกรองและตรวจสอบดังเช่นงบประมาณปกติ นั้น ถือเป็นภาระเจตนาหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ

4.3.2.2 กรณีศึกษาที่ 2 : โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML)

โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) เป็นหนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาลที่ประกาศออกมา เนื่องในวาระครบ 6 ปี ของพรรคไทยรักไทย โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ชูเป็นนโยบายหนึ่งของคาราวานแก้จนให้กับชาวบ้าน ซึ่งแรกเริ่มแนวคิดโครงการ SML นั้นเป็นผลมาจากการไปตรวจราชการในต่างจังหวัดและมักจะพบปัญหาข้อร้องเรียนต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและหลากหลาย เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค ปัญหาไม่มีถนนคอนกรีตเข้าหมู่บ้าน ดังที่ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่า “...เวลาผมไปตรวจราชการ ผมไปตรวจราชการภาคอีสาน ผมได้รับจดหมายร้องเรียนตลอดเวลา แล้วก็เอาจดหมายร้องเรียนมารวบรวมดูก็พบว่า จดหมายร้องเรียนนั้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ ในหมู่บ้าน ซึ่งถ้าเขาพึ่งงบประมาณเองเขาแก้ได้...” (เชษฐภุมิ วรรณไพศาล, 2549) โครงการจึงได้เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการจัดงบประมาณโดยตรงเพื่อประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนนำไปแก้ปัญหาส่วนรวม เพื่อการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการเอง มุ่งพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนให้คิด วิเคราะห์ ทำงานเป็นหมู่คณะ และการเพิ่มขีดความสามารถของคนในชุมชนในการตัดสินใจบริหารและจัดการทรัพยากร และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ (สถาบันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน (NICE) มหาวิทยาลัยนครสวรรค์, 2550 : 13)

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ รวมทั้งสิ้น 3 ปี คือในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549 งบประมาณทั้งสิ้น 28,800 ล้านบาท แบ่งเป็น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จำนวน 300 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 9,400 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จำนวน 19,100 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 นั้น งบประมาณที่ใช้จะถูกบรรจุอยู่ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) งบประมาณจะถูกจัดสรรผ่านสำนักงานพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานโครงการเป็นการเฉพาะ เหมือนกับการจัดตั้งหน่วยงานตามนโยบายรัฐบาลอื่น ๆ อาทิ สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งถูกยุบเลิกไปเมื่อสิ้นสุดโครงการ และสำนักงานศักยภาพหมู่บ้านและชุมชนก็จะจัดสรรวงเงินรวมให้แก่ธนาคารของรัฐ (ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร) เพื่อนำไปเปิดบัญชีให้แก่หมู่บ้าน/ชุมชนตามรายชื่อหมู่บ้าน/ชุมชน ที่กำหนด ทั้งนี้ มีการดำเนินงานเป็น 2 ช่วงคือ ในช่วงแรกจะเป็นการดำเนินโครงการนำร่อง โดยมีหมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 1,002 หมู่บ้าน ส่วนในช่วงที่ 2 คือช่วงของการขยายผล โดยรัฐบาลมีหมู่บ้านเป้าหมายจำนวน 77,472 แห่ง ประกอบด้วย ภาคเหนือ 15,841 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 34,889 แห่ง ภาคกลาง 16,252 แห่ง ภาคใต้ 8,746 แห่ง และกรุงเทพมหานคร 1,745 แห่ง การดำเนินงานจะจัดหมู่บ้านและชุมชนออกเป็น 3 ระดับ¹ คือ ขนาดเล็ก (Small) ขนาดกลาง (Medium) และขนาดใหญ่ (Large) โดยงบประมาณที่ได้รับจะแตกต่างกันไปตามขนาดของหมู่บ้าน กล่าวคือ ขนาดเล็กได้รับงบประมาณจำนวน 200,000 บาท ขนาดกลางได้รับงบประมาณจำนวน 250,000 บาท และขนาดใหญ่ได้รับงบประมาณจำนวน 300,000 บาท

สำหรับรูปแบบการดำเนินโครงการและการจัดสรรงบประมาณตามโครงการนั้น ในช่วงแรกที่ได้มีการดำเนินงานในรูปแบบของโครงการนำร่อง โดยนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะทำงานของนายกรัฐมนตรี” (Prime Minister’s Task Force) ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งนักวิชาการอิสระ โดยคณะทำงานจะจัดส่งรายชื่อหมู่บ้านและชุมชนตามที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเสนอ ให้กับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรวงเงินรวมให้แก่ธนาคารของรัฐ อันได้แก่ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเปิดบัญชีให้แก่หมู่บ้านและชุมชน

¹ ขนาดของหมู่บ้านแบ่งโดยใช้จำนวนประชากรในหมู่บ้าน คือ ขนาดเล็ก (S) หมายถึงหมู่บ้าน/ชุมชนที่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่ไม่เกิน 500 คน ขนาดกลาง (M) หมายถึงหมู่บ้าน/ชุมชนที่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่ตั้งแต่ 501 คน แต่ไม่เกิน 1,000 คน และขนาดใหญ่ (L) หมายถึงหมู่บ้าน/ชุมชนที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 1,001 คนขึ้นไป

ตามที่กำหนด โดยธนาคารทั้งสองแห่งจะโอนเงินให้สำนักงานสาขาในพื้นที่รับผิดชอบเพื่อเตรียมการเปิดบัญชีให้แก่หมู่บ้านและชุมชนแต่ละแห่งต่อไป ดังแสดงในภาพด้านล่างนี้

คณะทำงานดังกล่าวได้เสนอรายงานผลการศึกษาคณะทำงานดำเนินงานของหมู่บ้าน/ชุมชนต้นแบบในหลายมิติต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะทำงานพบว่าปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของโครงการมีหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การมีระบบติดตามผลการดำเนินโครงการที่มีประสิทธิภาพและการสร้างเครือข่ายสถาบันการศึกษาให้เป็นแกนสำคัญ ในการสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน

จากการติดตามผลการดำเนินงานของหมู่บ้าน/ชุมชนต้นแบบทั่วประเทศพบว่า หมู่บ้าน/ชุมชนทั้งหมด ได้จัดการประชุม/ประชาคมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยสามารถจำแนกโครงการที่หมู่บ้านคัดเลือกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้ (มติชนรายวัน, 2548)

- ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน จำนวน 623 โครงการ (ร้อยละ 39.43)
- ด้านการเกษตร จำนวน 237 โครงการ (ร้อยละ 15.00)
- ด้านการส่งเสริมรายได้/อาชีพ จำนวน 218 โครงการ (ร้อยละ 13.80)
- ด้านสวัสดิการชุมชน จำนวน 430 โครงการ (ร้อยละ 27.22)
- ด้านอื่น ๆ จำนวน 72 โครงการ (ร้อยละ 4.56)

สำหรับผลการดำเนินงานของโครงการช่วงที่ 2 นั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 มีหมู่บ้านที่ได้รับการโอนเงินทั้งสิ้น 33,360 หมู่บ้าน เป็นจำนวนเงิน 9,000.00 ล้านบาท ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีหมู่บ้านที่ได้รับการโอนเงินทั้งสิ้น 33,671 หมู่บ้าน เป็นจำนวนเงิน 8,125.75 ล้านบาท โดยพบว่าโครงการยอดนิยมที่หมู่บ้านเลือกดำเนินการ แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้ (เชษฐภุมิ วรรณไพศาล, 2549)

ประเภทที่ 1 สาธารณะประโยชน์/สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ร้อยละ 33.56

ประเภทที่ 2 การเกษตร ร้อยละ 8.49

ประเภทที่ 3 ส่งเสริมรายได้และอาชีพ ร้อยละ 5.97

ประเภทที่ 4 สวัสดิการชุมชน ร้อยละ 37.65

ประเภทที่ 5 อื่น ๆ ร้อยละ 14.33

จากรายงานการติดตามผลการดำเนินงานโครงการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2549 ของสำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ พบว่า ยังมีงบประมาณคงเหลือที่ยังไม่สามารถเบิกจ่ายได้อีกร้อยละ 34.81 ทั้งนี้เกิดจากความรีบเร่งในการดำเนินการโครงการ ทำให้หมู่บ้านและชุมชนขาดพร้อม ไม่สามารถดำเนินการได้ และยังไม่ได้รับรวบรวมความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และจากงานของเศรษฐกิจ วรรณไพศาล ที่ได้ศึกษาผลกระทบจากการดำเนินโครงการ SML ในหมู่บ้านจังหวัดลำพูน กรณีศึกษา : บ้านอุดมพัฒนาเปรียบเทียบกับบ้านสันทราย นั้น ปรากฏว่า การที่โครงการจะสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ เช่น ความรู้ ความเข้าใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน จิตสำนึกของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น รวมทั้งความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สูงสุดของคณะทำงาน SML เหล่านี้เป็นต้น ทำให้โครงการบางโครงการประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในขณะที่บางโครงการล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ซึ่งในภาพรวมของทั้งประเทศนั้น โครงการนี้ก็จะประสบปัญหาที่คล้าย ๆ กัน ทั้งนี้เพราะจากตัวอย่างกรณีศึกษาเกี่ยวกับโครงการที่ล้มเหลวโดยสิ้นเชิงนั้น คือโครงการที่ใช้งบประมาณไปปลูกสร้าง แต่สาเหตุที่ทำให้โครงการล้มเหลวคือความไม่คงทนถาวรของสิ่งปลูกสร้างเพราะสิ่งปลูกสร้างไม่ได้มาตรฐาน มีคุณภาพต่ำ ทั้งนี้โครงการกว่าร้อยละ 70 เป็นโครงการประเภทสาธารณะประโยชน์และสวัสดิการชุมชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้สภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจของบางหมู่บ้านที่อ่อนแอ อาจทำให้กลุ่มผู้นำท้องถิ่นสามารถเข้ามาบริหารจัดการแต่เพียงกลุ่มเดียวได้ง่าย ประกอบกับการมีคนท้องถิ่นเป็นนักการเมือง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับกลุ่มผู้นำท้องถิ่นยิ่งเพิ่มมากขึ้น ทำให้งบประมาณอาจถูกโยกและกลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองได้โดยง่าย

แม้ว่าโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) จะเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลไทยรักไทย โดยรัฐบาลเลือกที่จะปล่อยนโยบายนี้ออกมาเพื่อกระตุ้นคะแนนนิยมทางการเมืองในการเลือกตั้งปี 2548 ซึ่งมีเพียงคำอธิบายจาก พ.ต.ท. ทักษิณฯ ว่า “งบประมาณก้อนนี้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี สั่งเพื่อกระจายเงินไปให้ประชาชน โดยจะให้ชาวบ้านอย่างน้อยร้อยละ 75 จัดประชุมกันเองว่าจะจัดการบริหารเงินสดนี้อย่างไร” โดยมองว่านโยบายนี้เป็นการแก้ปัญหาความยากจนทั่วประเทศ แต่หลายฝ่ายมีความกังวลกันว่า รัฐบาลนำเงินงบประมาณของประเทศไปใช้เพื่อหาเสียง เพื่อแลกกับคะแนนนิยม และกำลังปลูกฝังวัฒนธรรมที่ผิดให้แก่สังคมไทย จะเห็นว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยปล่อยนโยบายนี้ออกมาเมื่อ ปี 2547 ต้องถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในปี 2548 และเมื่อพรรคไทยรักไทยกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง จึงไม่รีรอที่จะดำเนินนโยบายนี้อย่างต่อเนื่อง

4.3.3 สรุปรายรวมของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ

การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นจำนวนมากของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย นั้น นอกจากจะเข้าไปในการบริหารจัดการภาครัฐ คือ ในเรื่องของเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินสวัสดิการของข้าราชการและลูกจ้าง ฯลฯ และการเข้าไปในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตามเจตนารมณ์ของงบประมาณรายจ่ายงบกลางอย่างที่เคยเป็นมาในรัฐบาลยุคก่อน ๆ แล้ว การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางของรัฐบาลนี้ได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากหลายฝ่ายถึงลักษณะโครงการและวิธีการนำไปใช้โดยไม่ได้ยึดเจตนารมณ์ของงบประมาณรายจ่ายงบกลางและหลักการของงบประมาณที่ดีเป็นหลัก ซึ่งสามารถสรุปลักษณะของการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางได้ดังนี้คือ

ประการแรก งบกลางถูกใช้ไปในโครงการ “หมกเม็ด” ที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางการเงินต่อไปอีกหลายปี (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550 : 89) ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาดาวเทียม Remote Sensing ของประเทศไทย (ดาวเทียม THEOS) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 2 มี.ค. 47 ให้ใช้งบกลางรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จำนวน 1,421.00 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการดังกล่าว สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในงบประมาณต่อ ๆ ไป ให้สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะผูกพันงบประมาณ ซึ่งในเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มี.ย. 47 อนุมัติตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอให้สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ก่อนนี้ผูกพันงบประมาณโครงการพัฒนาดาวเทียม THEOS เป็นระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2551 โดยมีวงเงินงบประมาณดำเนินโครงการรวมทั้งสิ้นจำนวน 128.8 ล้านยูโร หรือประมาณ 6,088.67 ล้านบาท (มติคณะรัฐมนตรี, 2547) หรือโครงการจัดหาปืนใหญ่เบา ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 18 พ.ค. 47 งบประมาณทั้งสิ้น 2,326.64 ล้านบาท โดยค่าใช้จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ให้ใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และผูกพันงบประมาณที่เหลือในปีงบประมาณ 2548-2549 ต่อไป (มติคณะรัฐมนตรี, 2547) ทั้งนี้ไม่แต่เฉพาะรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้นที่ใช้วิธีการก่อนนี้ผูกพันเช่นนี้ แต่ในรัฐบาลอื่น ๆ ที่ผ่านมาก็เกิดเหตุการณ์แบบนี้ขึ้นเช่นกัน เพียงแต่การใช้งบประมาณในโครงการไม่ได้เป็นจำนวนมากเช่นนี้ เช่น การก่อนนี้ผูกพันเพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารสภาความมั่นคงในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่ได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลางจำนวน 10.22 ล้านบาท ใน

ปีงบประมาณปี 2540 และผูกพันงบประมาณปี 2541-2542 อีกจำนวน 135.78 ล้านบาท ซึ่งการที่รัฐบาลก่อนนี้ผูกพันนั้น ตามหลักกฎหมายก่อนนี้ผูกพันเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการวางแผนและกำหนดกรอบวงเงินล่วงหน้าไว้อย่างชัดเจนแล้วนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติไว้ว่าการก่อนนี้ผูกพันเกินงบประมาณประจำปีต้องเป็นเรื่องเร่งด่วนจำเป็น และต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี พร้อมกับต้องเป็นโครงการที่ผ่านการเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง ในการพิจารณาถ่วงถ่วงความคุ้มค่าต่อการลงทุน ความเสี่ยง และภาระงบประมาณในอนาคต ซึ่งการผูกพันงบประมาณในลักษณะนี้ ทำให้เกิดเป็นภาระทางการคลังในอนาคต อีกทั้งยังอาจมองได้ว่า การทิ้งหัวเชื้อของโครงการไว้จากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และผูกพันงบประมาณโครงการดังกล่าวไปก็เพื่อต้องการหลบเลี่ยงจากการโดนอภิปรายและโดนตัดโครงการดังกล่าวหากเสนอโครงการตามขั้นตอนการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประการที่สอง งบประมาณรายจ่ายงบกลางถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

เช่น การนำงบกลางรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพเพื่อการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ไปจัดซื้อเครื่องบินลำเลียงขนาดกลาง หรือแอร์บัส CJ319 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 1,100.60 ล้านบาท โดยรัฐบาลอ้างวัตถุประสงค์การจัดซื้อดังกล่าวว่า เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารประเทศและอารักขาคณะรัฐมนตรี และบุคคลสำคัญ ซึ่งรัฐบาลได้อนุมัติดังกล่าวในวันที่ 18 พ.ย.46 แต่ปรากฏว่าทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี 46 และ 47 กลับไม่มีโครงการดังกล่าวในการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่กลับมาปรากฏอยู่ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง (ไทยโพสต์, 2547) หรือโครงการจัดซื้อปืนเบา ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อข้างต้นที่ได้ใช้งบประมาณจากรายการค่าใช้จ่ายนี้เช่นกัน ซึ่งแต่ละโครงการนั้นเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก อีกทั้งโครงการจัดซื้อปืนเบาแล้วยังผูกพันงบประมาณไปจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ด้วย แต่ทั้ง 2 โครงการนี้ก็ไม่สามารถอธิบายได้ว่าเป็นการใช้จ่ายไปเพื่อเสริมสร้างศักยภาพเพื่อการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศอย่างไร

ประการที่สาม คือการใช้งบประมาณอย่างฟุ่มเฟือย โดยไม่มองถึงความ

คุ้มค่าของโครงการ ทั้งนี้ได้เกิดโครงการมากมายในรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ภายใต้รัฐบาลยุค พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่กลับได้รับผลลัพธ์ที่ไม่คุ้มค่า เช่น โครงการ Thailand Privilege Card ซึ่งเป็นโครงการที่มีเป้าประสงค์หลักเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ตลาดท่องเที่ยวไทย โดยมีการตั้งบริษัท ไทยแลนด์ พริวิลเลจ การ์ด จำกัด หรือ ทีพีซี ขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 22 ส.ค.46 ภายใต้เครื่องมือที่ให้คำนิยามว่าเป็นนวัตกรรมใหม่

ทางการท่องเที่ยว นั่นก็คือ การถือกำเนิดขึ้นของ “อีลิท การ์ด” หรือ ที่จะมอบสิทธิที่หลากหลาย ประการให้กับผู้ถือบัตร โดยจัดสรรงบประมาณไว้สูงถึง 1 พันล้านบาท เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ และจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวก สินค้าท่องเที่ยว โรงแรม สปา หรือสนามกอล์ฟ ตลอดจนการ มอบสิทธิพิเศษเรื่องภาษีและการลงทุน ไว้รองรับกลุ่มเป้าหมายนักธุรกิจหรือนักท่องเที่ยวระดับเพียร์ สคลาสทั่วโลก กำหนดราคาสมาชิกบัตรไว้ที่ 1 ล้านบาท ตั้งเป้าว่าจะมีสมาชิก 1 แสนรายในปีแรก และจะเพิ่มขึ้นเป็น 1 ล้านใบ ดึงดูดเม็ดเงินเข้าประเทศได้มากถึง 1 ล้านล้านบาทภายใน 5 ปี แต่ ผลจากการดำเนินงานในช่วงเวลากว่า 5 ปีที่ผ่านมา กลับพบปัญหาและอุปสรรคมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาพันธมิตรคู่ค้าสถานบริการด้านการท่องเที่ยวไม่ได้มาตรฐาน, ไม่สามารถมอบสิทธิ ประโยชน์ ทั้งการถือครองที่ดิน หรือภาษี ได้ตามที่โฆษณากล่าวอ้าง, การแอบอ้างเป็นเอเยนต์ จำหน่ายบัตร ทั้งๆ ที่ไม่ได้รับการอนุมัติจากทีพีซี ต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เพียงแต่จะทำลายภาพลักษณ์ การท่องเที่ยวไทยเท่านั้น แต่ยังบั่นทอนความน่าเชื่อถือของบัตรจากสายตากลุ่มเป้าหมายต่างชาติ ลงไปโดยปริยาย (สยามรัฐ, 2551) นอกจากนี้โครงการกรุงเทพเมืองแพชั่นที่ใช้งบประมาณ รายจ่ายงบกลางไปเป็นจำนวนมากแต่ก็ยังไม่เห็นความสำเร็จของโครงการที่เป็นรูปธรรมด้วย เช่นกัน

ประการที่สี่ การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางไปในโครงการที่ซ้ำซ้อนกับ งบประมาณรายจ่ายประจำ เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการสร้าง ถนน ซดลอกคูคลอง สร้างฝาย พัฒนาลุ่มน้ำต่าง ๆ ซึ่งโครงการเหล่านี้โดยปกติจะมีการดำเนินการ จากงบประมาณรายจ่ายประจำอยู่แล้ว การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางไปเพื่อกิจกรรมเหล่านี้ ถ้าไม่ได้เกิดจากเหตุเร่งด่วน เช่น น้ำท่วมถนนขาด ก็เป็นการไม่สมควรที่จะใช้งบกลางไปใน กิจกรรมเหล่านี้ ทั้งนี้เป็นเพราะการพัฒนาและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ควรมีการวางแผน ล่วงหน้าโดยมองอย่างเป็นระบบและรอบด้านว่ากิจกรรมใดควรทำก่อนหรือทำหลัง นอกจากนี้การ ที่รัฐบาลใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางไปในกิจกรรมเช่นนี้จะทำให้ความสำคัญของการขออนุมัติ งบประมาณประจำปีในอนาคตหมดไป เนื่องจาก ส่วนราชการอาจจะเข้าใจว่าไม่จำเป็นที่จะต้อง ของงบประมาณไว้เพื่อกิจกรรมเหล่านี้ เพราะถึงเวลารัฐบาลก็จะอนุมัติงบกลางให้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ง่ายกว่าและไม่ต้องทำรายละเอียดค่าใช้จ่ายเพื่อเสนอในชั้นอนุมัติงบประมาณประจำปี

ประการที่ห้า การจัดสรรและใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นไปใน ลักษณะไร้ทิศทางและขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิด ประโยชน์ โดยมีแนวโน้มที่รัฐบาลจะใช้จ่ายงบประมาณโดยมิได้คำนึงถึงผลตอบแทนสูงสุดที่ สังคมจะได้รับ เป็นการไร้ทรัพยากรในลักษณะเบี้ยหัวแตก ซึ่งการใช้งบประมาณเช่นนี้อาจไม่

สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อาจมีช่องทางเลือกที่มีประโยชน์กับสังคมโดยรวมอย่างสูงสุดเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550 : 87) นอกจากนี้ การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางยังเป็นไปโดยไม่มีแผนการดำเนินงาน ไม่มีการคำนวณถึงความคุ้มค่าของโครงการ ทำให้บางครั้งการลงทุนของรัฐบาลไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติในระยะยาว เป็นเสมือนการตักน้ำพริกละลายแม่น้ำ

ประการสุดท้าย คือ การกระจายงบประมาณที่ไม่สู่ประชาชนมีความไม่เท่าเทียม โดยแนวโน้มของงบประมาณจะไปตกอยู่ในจังหวัดหรือภาคที่เป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีและพรรคพันธมิตรในรัฐบาล ทั้งนี้จากคำพูดของนายกรัฐมนตรีที่ว่า "ผมตรงไปตรงมาไม่อ้อมค้อม จังหวัดไหนมอบความไว้วางใจให้เราต้องดูแลเป็นพิเศษแต่เราต้องดูแลคนทั่วประเทศด้วย แต่เวลาจำกัด ต้องเอาเวลาไปจังหวัดที่เราได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ จังหวัดที่ไว้วางใจเราน้อยต้องเอาไว้ทีหลัง ไม่ใช่ไม่ไป คิวต้องเรียงอย่างนี้ ผมเป็นคนพูดตรงไปตรงมา เปิดเผย สื่อมวลชนอยู่ต้องเปิดเผย ไม่มีความลับสำหรับผม วันนี้คิดกับประชาชนอย่างไร ก็อยากเห็นคนทั้งประเทศไม่ว่าอยู่ที่ไหนเลือกหรือไม่เลือกผม ก็อยากให้ทุกคนหายจนแต่เนื่องจากเวลาจำกัดก็ต้องไล่ลำดับกันไป"² (ไทยโพสต์, 2548) คำพูดดังกล่าวสามารถ ตอกย้ำได้เป็นอย่างดีถึงการกระจายงบประมาณที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งนโยบายการคลังที่อยู่บนฐานของอคติแบบนี้ของรัฐบาลเป็นนโยบายที่ขาดหลักการของความยุติธรรมและความเสมอภาค เพราะเป็นการเอาภาษีของประชาชนทั่วประเทศไปให้แก่อำเภอประชาชนในพื้นที่ที่เลือก ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2548) ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่ในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณเท่านั้นที่เกิดการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางลงไปบนฐานที่มั่นทางการเมือง ในช่วงของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ได้มีการอนุมัติงบกลางประจำปี พ.ศ. 2533 และขอผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2534 สำหรับดำเนินโครงการพัฒนาท่าอากาศยานนครราชสีมาให้เป็น ท่าอากาศยานพาณิชย์ เป็นวงเงินทั้งสิ้น 95.21 ล้านบาท ซึ่งจังหวัดนครราชสีมาเป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของพลเอกชาติชาย แต่ท้ายที่สุดแล้ว ท่าอากาศยานพาณิชย์ดังกล่าวก็ได้ยกเลิกไป

² นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวประโยคนี้นับกับข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนกว่า 500 คน ที่โรงเรียนบรรพตพิทยาคม อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ ระหว่างพิธีมอบหนังสือแสดงสิทธิสัญญาเช่าตามโครงการรัฐเอื้อราษฎร์ สูโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

4.4 สรุปข้อสังเกตว่าด้วยผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

ถึงแม้ว่าการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางจะสนองตอบความต้องการของสังคม และสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของรัฐบาลตามที่สมควรจะเป็น แต่การใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะเช่นนี้มิได้มีการประเมินคุณภาพและประสิทธิผลอย่างจริงจัง และไม่ได้ผ่านการตรวจสอบตามกระบวนการงบประมาณแบบปกติ ซึ่งการใช้งบประมาณโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจริงต่อสังคมและมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก ถือเป็นความเสี่ยงทางด้านวินัยทางการคลัง และไม่มี การดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามความเหมาะสมและสมควรเป็น เพราะไม่ได้ มีการรับประกันถึงความคุ้มค่าและความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารพึงมีต่อการดำเนินการเช่นนี้ จึง เป็นที่น่าสังเกตว่าการทำงานของฝ่ายบริหารจึงมีความขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) และทำให้ถูกต้องความได้ว่าเป็นการใช้งบประมาณซึ่งมีความ ยืดหยุ่นสูงและอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ เพื่อประโยชน์ในเรื่อง อำนาจการบริหารจัดการและการควบคุมเสถียรภาพทางการเงิน อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของฝ่าย บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

จากการที่ผลของงบประมาณรายจ่ายงบกลางได้จัดสรรและถูกนำไปใช้โดยคำนึงถึง ผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ที่จะเกิดกับประเทศชาติโดยรวม ทำให้เกิด ผลลัพธ์ ของงบกลางที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดประการหนึ่ง คือ ความนิยมในรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ภายใต้การ นำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เราคงไม่สามารถกล่าวรวมไปได้ถึงรัฐบาลอื่น แต่เราเข้าใจว่า การ เปลี่ยนแปลงของระบบธนาภิบาลเมืองได้เกิดขึ้นแล้ว แทนที่จะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์จาก เครือข่ายอุปถัมภ์ท้องถิ่นเพื่อเข้าถึงการตัดสินใจอนุมัติโครงการงบประมาณ ในขณะที่ กระแส ประชาชนนิยมได้สร้างทิศทางการจัดการมวลชนด้วยการใช้งบประมาณเพื่อซื้อคะแนนเสียง และเป็น ประโยชน์ต่อพรรคพวกตนเอง ดังนั้น งบกลางจึงเป็นหนึ่งในเครื่องมือด้านนโยบายการคลังที่ สนองตอบประโยชน์ของฝ่ายบริหารส่วนกลาง นโยบายที่กระจายไปสู่รากหญ้า ไม่เพียงทำให้ รัฐบาลมีทรัพยากรทางการเงินในการบริหารมากขึ้นเท่านั้น แต่ทำให้ผู้บริหารนโยบายนี้เป็นเสมือน ผู้หยิบยื่นความหวัง หรือเม็ดเงิน ให้กับประชาชน นโยบาย ความหวัง และเม็ดเงินถูกทำให้กลายเป็น เรื่องเดียวกันภายใต้เจ้าของเดียวกัน คือ รัฐบาลทักษิณ (สามชาย ศรีสันต์, 2549) ทั้งหมดนี้อาจสรุป ได้ว่าเป็นดังเช่นทฤษฎีของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice ที่กล่าวไว้ว่า รัฐบาลในระบบอบ ประชาธิปไตยชอบใช้จ่ายเงิน เพราะโครงการการใช้จ่ายช่วยเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมือง โดย ที่สามารถใช้จ่ายเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ (เงินกองทุน เงินกู้ต่างประเทศ และเงิน ช่วยเหลือ) ในการสร้างคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม (Target Group) หรือเฉพาะเขต

การเมืองที่เป็นฐานที่มั่นของรัฐบาล แต่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะการเก็บภาษีอากรทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองในเมื่อเป้าประสงค์ของพรรคการเมืองอยู่ที่การเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง (Vote Gains Maximization) เพื่อกุมอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล (Democracy in Deficit) นักการเมืองมิได้มีทัศนคติที่เป็นกลางเกี่ยวกับวิธีการหาเงินมาใช้จ่ายของรัฐบาล (Method of Government Finance) นักการเมืองชอบวิธีการก่อหนี้มาใช้จ่าย (Debt Finance) มากกว่าการเก็บภาษีมาใช้จ่าย (Tax Finance) เพราะการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ด้วยการขยายฐานภาษีที่ดี หรือด้วยการปรับอัตราภาษีที่ดี มีผลในการทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองโดยตรง ส่วนการก่อหนี้สาธารณะมาใช้จ่ายเป็นวิธีที่ประชาชนไม่รู้ลึกถึงภาระที่ต้องรับโดยตรง ประชาชนจะรับรู้ภาระหนี้สาธารณะก็ต่อเมื่อรัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อนำไปชำระหนี้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงนิยม Debt Finance มากกว่า Tax Finance (รังสรรค์ ธรณะพรพันธุ์, 2544)

ดังนั้น สิ่งหนึ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ การที่โครงสร้างทางการเมืองได้เอื้ออำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมและเป็นธรรมยังคงดำรงอยู่ในสังคม เรื่องของการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางก็ยังคงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะได้รับการนำไปใช้เพื่อสนองความต้องการของสังคมในระยะสั้น แต่ไม่ยั่งยืน และเพื่อการรักษาอำนาจในระยะยาวของฝ่ายการเมือง โดยที่แนวโน้มนี้ไม่จำเป็นที่จะจำกัดตัวเองอยู่ แต่เพียงการบริหารจัดการโดยพรรคไทยรักไทยเท่านั้น แต่เป็นช่องทางกำเนินการที่เกิดขึ้นได้ ไม่ว่าพรรคใดก็ตามมาเป็นฝ่ายบริหาร เพราะเจตนารมณ์ของงบกลางมีความกำกวม ไม่ชัดเจน และไม่สามารถชี้ชัดถึงการนำไปใช้ได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์นี้ได้ทำการวิเคราะห์ “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง” ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ เพราะงบประมาณในแต่ละปีนั้นมีจำกัด และงบประมาณมาจากการเก็บภาษีจากประชาชน รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นมีลักษณะการอนุมัติและการจัดสรรที่แตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การที่ฝ่ายบริหารจะนำงบประมาณไปใช้จำเป็นต้องคำนึงถึงที่มาของรายได้ ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของงบประมาณรายจ่ายงบกลางตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาที่ได้กระทำผ่านการพิจารณากระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี ความสำคัญของปัญหาในแต่ละช่วงเวลา ทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งในด้านของจำนวนที่ได้รับการอนุมัติและรายการของงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่มีความหลากหลายมากขึ้น ซึ่งผลการศึกษาได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้ คือ

5.1.1 งบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น กระบวนการงบประมาณรายจ่ายงบกลางจึงเป็นกระบวนการเดียวกันกับงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งในแต่ละช่วงของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนั้น ล้วนแล้วแต่มีช่องว่างและข้อบกพร่องที่ทำให้เกิดการแทรกแซงและใช้จ่ายงบประมาณอย่างผิดวัตถุประสงค์ได้ กล่าวคือ ในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณนั้น ถึงแม้ว่าแนวทางการกำหนดขนาดของวงเงินจะเป็นของหน่วยงานราชการ แต่อย่างไรก็ตามในขั้นตอนสุดท้ายสำนักงานงบประมาณก็ต้องนำเสนอวงเงินที่กำหนดแล้วเสร็จต่อคณะรัฐมนตรี ในขั้นตอนต่อมา คือ การอนุมัติงบประมาณ ในขั้นตอนนี้ ความสำคัญอยู่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการการงบประมาณฯ โดยที่ผ่านมานั้น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีก็ผ่านขั้นตอนนี้ไปได้ เพราะรัฐบาลสามารถกุมเสียงข้างมากในสภาได้ การอภิปรายของฝ่ายค้านจึงไม่มีความหมายแต่อย่างใด ในขณะที่คณะกรรมการการงบประมาณฯ ก็ไม่ได้เล่นบทบาทของตัวเองอย่างเต็มที่ เพียงแต่ใช้บทบาทดังกล่าวนี้ไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตัวเองส่วนหนึ่ง และเพื่อรักษา

ผลประโยชน์ของพวกเขาอีกส่วนหนึ่ง ในช่วงที่ผ่านมา ข้อสังเกตของคณะกรรมการมาธิการงบประมาณ ที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นไม่เคยปรากฏในเอกสารเลย จนกระทั่งในช่วงของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ที่มีการกล่าวถึงการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เป็นจำนวนมากและเสี่ยงต่อวินัยทางการคลังในระยะยาว แต่ทั้งนี้ข้อสังเกตดังกล่าวก็ไม่ได้มีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของจำนวนงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ได้รับการอนุมัติจัดสรร รวมถึงการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางในปีต่อ ๆ มาแต่อย่างใด

ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณนั้น สำหรับงบประมาณรายจ่ายงบกลางจะแตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายประจำที่มีการตั้งงบประมาณไว้ในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจโดยมีการระบุถึงจำนวนงบประมาณที่จะใช้ในแต่ละกิจกรรมภายใต้โครงการต่าง ๆ อย่างชัดเจน หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจก็จะเบิกจ่ายไปใช้ตามนั้น แต่งบประมาณรายจ่ายงบกลางจะผ่านการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะรายการกว้าง ๆ โดยระบุแค่จำนวนงบประมาณไว้ในแต่ละรายการเท่านั้น ในขั้นตอนของการใช้งบประมาณในแต่ละโครงการนั้นจะทำได้โดยผ่านเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่องบประมาณได้ถูกใช้ไปแล้ว หน่วยงานที่จะทำการประเมินผลการใช้งบประมาณแผ่นดินนั้น ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ ซึ่งจะทำการประเมินผลการใช้งบประมาณของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นการประเมินการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละไตรมาสว่าเบิกจ่ายได้เป็นร้อยละเท่าใดของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ และจะมีการทำการประเมินผลเชิงลึกในบางโครงการเท่านั้น ทั้งนี้ การประเมินผลโครงการต่าง ๆ ที่ได้นั้น ไม่ได้มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไปของรัฐบาลแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่มีหลายโครงการที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรจะเป็น ส่วนการตรวจสอบการใช้งบประมาณจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบวิธีการใช้งบประมาณว่าเป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบการทุจริตของการใช้งบประมาณนั่นเอง ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวไม่ได้รวมไปถึงการการใช้งบประมาณโดยผิดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ทำให้เกิดกรณีการใช้งบประมาณอย่างผิดวัตถุประสงค์และไม่มีการระมัดระวังการใช้งบประมาณอย่างที่เหมาะสมจะเป็น

5.1.2 งบประมาณรายจ่ายงบกลางตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้นเป็นงบประมาณที่ตั้งไว้ต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้ร่วมกันใน โดยจะกำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้กฎหมายก็ได้เอื้อให้การกำหนดรายการงบกลางสามารถกระทำได้อีกตามความจำเป็นและความเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้นจะเห็นได้ว่า

นอกเหนือจากด้านการบริหารงานภาครัฐ และเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่มีการตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางทุกปีแล้ว งบกลางยังได้ถูกนำไปใช้ในรายการอื่นที่มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วงที่ได้ทำการศึกษา กล่าวคือ ในช่วงของอำมาตยาธิปไตย งบกลางถูกใช้ไปใน “เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ” โดยที่ไม่มีผู้ใดรู้ว่าในความเป็นจริงแล้ว งบดังกล่าวถูกนำไปใช้อย่างไร ต่อมาในช่วงของสมัยประชาธิปไตยเบ่งบาน ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญปี 2540 งบกลางถูกใช้ไปเป็นเครื่องมือในการผันงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองของ ส.ส. หรือที่รู้จักกันในชื่อของ “งบ ส.ส.” นั่นเอง และในช่วงสุดท้ายที่ต่อเนื่องมาจนถึงในปัจจุบัน เป็นช่วงของการเมืองภาคประชาชนสมัยประชาสังคม โดยที่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการกดดันรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มากขึ้น งบกลางก็ได้ถูกใช้ไปในโครงการประชานิยมของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็น กองทุนหมู่บ้าน โครงการ SML ทิวทัศน์ขมิ้น ซึ่งรัฐบาลได้ให้เหตุผลของการใช้งบประมาณดังกล่าวว่าเพื่อแก้จนและเพื่อกระจายงบประมาณลงไปสู่รากหญ้า ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศแบบทวิวิถี ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายงบกลางได้ถูกใช้ไปในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือกลุ่มบุคคลที่ครองอำนาจในการบริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น แต่ถึงแม้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลางจะถูกนำไปใช้ในรายการที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่เหมาะสมกันคือการหาผลประโยชน์จากงบประมาณของผู้บริหารประเทศ หรือผู้ที่มีอำนาจในการใช้งบประมาณ

5.1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางในช่วงของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ที่สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นเครื่องมือในการสนองตอบต่อความต้องการของสังคมในระยะสั้น และเพื่อสร้างความนิยมและรักษาอำนาจระยะยาวของรัฐบาลนั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญที่กำกับตลาดการเมือง จากบทบัญญัติที่ทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง กล่าวคือ ในช่วงก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ 2540 นั้น ระบบพรรคการเมืองไทยไร้เสถียรภาพเนื่องจากเป็นรัฐบาลผสม ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในสภา รัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งจึงได้ยึดหลักการพรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก และระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้สร้างให้พรรคการเมืองคือพรรคไทยรักไทยมีความเข้มแข็งตามที่ต้องการ ซึ่งเป็นความเข้มแข็งที่มาจากการเติบโตภายในพรรคเองและในขณะเดียวกันก็เติบโตจากภายนอกด้วยการควบและครอบ (Merger and Acquisition) กลุ่มและพรรคการเมืองอื่นด้วย นอกจากพรรคไทยรักไทยจะเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งแล้ว พ.ต.ท. ทักษิณ ที่เป็นหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรีก็มีความเข้มแข็งด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เป็นเพราะ พ.ต.ท.

ทักษิณ มีฐานทางการเงินที่มั่นคง ประกอบกับมีบุคลิกของความเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จจากการทำธุรกิจมาก่อน ทำให้นายกรัฐมนตรีได้รับการยอมรับและตอบรับอย่างรวดเร็ว ซึ่งจากโครงสร้างตลาดการเมืองและสภาพแวดล้อมเช่นนี้ ทำให้อำนาจทั้งหมดตกอยู่ในมือของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง” ได้กลายเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่นายกรัฐมนตรีเลือกใช้ เพราะงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณที่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้อนุมัติให้ใช้ เมื่องบกลางผ่านการอนุมัติทั้งจำนวนจากทั้ง 2 สภามาแล้ว งบประมาณรายจ่ายงบกลางก็เปรียบเสมือนเป็นสมุดเช็คให้รัฐบาลเขียนเงินเท่าไร ไปใช้ทำอะไรก็ได้โดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระใด ๆ

5.1.4 จากการที่งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นงบประมาณที่นำไปใช้ได้โดยผ่านเป็นมติคณะรัฐมนตรี และไม่ได้ผ่านการตรวจสอบในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทำให้งบประมาณรายจ่ายงบกลางถูกนำไปใช้โดยผิดวัตถุประสงค์ได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าโครงการที่จะใช้งบประมาณในส่วนนี้ได้ต้องเป็นโครงการในลักษณะใด เพราะมีหลักเกณฑ์ของกรณีฉุกเฉินข้อหนึ่งระบุไว้ว่า “กรณีที่ไม่มีความหมายหรือระเบียบให้เบิกจ่ายได้ ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อน” ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าเหตุผลในการใช้งบประมาณจำนวนนี้ไม่มีระบุอยู่ในหลักเกณฑ์ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณนั้นได้หรือไม่ นอกจากรายการดังกล่าวนี้แล้ว รายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางอื่น ๆ ที่ได้ถูกนำไปใช้ในลักษณะผิดวัตถุประสงค์ หมกเม็ด ซ้ำซ้อน ฟุ่มเฟือย รวมทั้งนำงบกลางไปผูกไว้กับมาตรการกึ่งการคลังเหล่านี้ทำให้แนวโน้มของการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเสี่ยงต่อการผิดวินัยทางการคลัง และจะก่อให้เกิดปัญหาทางการคลังในระยะยาวด้วย อีกทั้ง การที่รัฐบาลได้เล็งมาใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางไปในโครงการที่ไม่สมควรใช้ เพราะโครงการเหล่านั้นในทางปฏิบัติแล้วสามารถที่จะดำเนินการโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำได้นั้น ถือเป็นความเสี่ยงที่จะถูกตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากสรุปผลการศึกษา จะเห็นได้ว่า มีช่องโหว่จำนวนมากที่ก่อให้เกิดการนำงบประมาณรายจ่ายงบกลางไปใช้โดยผิดวัตถุประสงค์ ผู้ทำการศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 ควรมีการออกกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้มีความชัดเจนและรัดกุมมากขึ้น โดยอาจจะกำหนดสัดส่วนของ

งบประมาณรายจ่ายงบกลางต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าต้องไม่เกินร้อยละ 10 ในแต่ละปี ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 นี้ได้มีมาตราที่ระบุถึงการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางไว้ คือ มาตรา 167 ระบุว่า "... หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐโดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดง เหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย" นั้นหมายถึงว่าต่อ จากนี้ไปการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รัฐบาลจะต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นประกอบ แต่ทั้งนี้ การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (นายสมคิด สุนทรเวช) ก็ยังมี ลักษณะเช่นเดิม เห็นได้จากการนำงบประมาณรายจ่ายงบกลางจำนวนมากไปใช้ในโครงการ พัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน (SML) ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ดังนั้น การจำกัดเพดานของงบประมาณรายจ่ายงบกลางจะมีส่วนช่วยทำให้ งบประมาณส่วนนี้ถูกใช้ไปโดยผิดวัตถุประสงค์น้อยลง เป็นการจำกัดอำนาจการใช้งบประมาณ ส่วนนี้ของนายกรัฐมนตรีด้วย

5.2.2 ควรให้มีการประเมินผลโครงการที่ทำโดยใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ทั้ง ในระดับผลลัพธ์และผลกระทบจากโครงการ ทั้งนี้ การประเมินผลโครงการไม่ควรใช้หน่วยงาน ราชการให้เป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารซึ่งก็คือรัฐบาล เพราะเมื่อ การประเมินผลโครงการเป็นไปในลักษณะ"เกรงใจ" หรือ "เข้าข้าง" รัฐบาลจนถึงความ เป็นจริงแล้ว ผลเสียต่าง ๆ ที่ตามมาจะตกอยู่กับประชาชนคนไทยทั่วประเทศ นอกจากนี้ หลังจากที่มี การประเมินผลแล้วก็นำผลที่ได้จากการประเมินนั้นไปใช้อย่างจริงจัง เช่น การยุบเลิกโครงการ ที่ไม่มีประสิทธิภาพ

5.2.3 แม้ว่าการออกกฎ ระเบียบที่จะทำให้การใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นไป โดยรัดกุมและผิดวัตถุประสงค์ให้น้อยที่สุดนั้นเป็นไปได้ยาก ตรวบใดที่นักการเมืองยังคงแสวงหา ช่องทางในการสร้างผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น สิ่งที่ทำได้ก็คือ การให้ฝ่าย นิติบัญญัติได้มีส่วนร่วมรับรู้ในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง โดยการให้มีรายงานต่อสภา ผู้แทนราษฎรถึงผลของการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ทั้งนี้ เนื่องจาก ปัจจุบันเมื่อผ่านขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณไปแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถตรวจสอบหรือ ถ่วงดุลอำนาจในการใช้งบประมาณส่วนนี้ของฝ่ายบริหารได้เลย นอกจากนี้แล้ว ถ้าไม่สามารถที่จะ ควบคุมนักการเมืองในการแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณดังกล่าวได้แล้วนั้น ก็ควรที่จะมีการ กำหนดความรับผิดชอบที่เกิดจากการใช้งบประมาณไปโดยไม่มีประสิทธิภาพและผิดวินัยทางการคลัง

เพื่อให้พนักงานเมืองตระหนักถึงการรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองได้กระทำลงไป ทั้งนี้เพราะประชาชนทั้งประเทศจะเป็นผู้ที่ได้รับผลเสียที่จะเกิดขึ้น

5.3 ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูลในบางส่วนที่ไม่สามารถหาหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ เช่น ข้อมูลของการใช้งบประมาณไปในโครงการทัวร์นกขมิ้น เนื่องจากการเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ ข้อมูลในอดีตบางส่วนที่ไม่ได้มีเก็บไว้ในระบบ หรือมติดังกล่าวของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเปิดดูได้เนื่องจากเป็นเอกสารลับ เป็นต้น ซึ่งจากข้อจำกัดในการศึกษาเหล่านี้ ทำให้ส่วนหนึ่งสามารถอธิบายได้ว่า “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง” ในบางกรณีนั้น ถูกใช้ไปในโครงการที่ “หมกเม็ด” จริงเพราะไม่สามารถที่จะเปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนทราบได้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

- ไกรยุทธ ธีรตยาสินนท์. ลักษณะการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันนโยบายศึกษา, 2536.
- เกษียร เตชะพีระ. "ที่เรียกว่าชาลงของรัฐบาลทักษิณ (1)". มติชนรายวัน (6 มกราคม 2549) แหล่งที่มา: <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q1/2006january06p1.htm>.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 16 ธันวาคม 2535.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 30 มิถุนายน 2536.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 6 กรกฎาคม 2537.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 20 กันยายน 2538.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 22 พฤษภาคม 2539.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 25 มิถุนายน 2540.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 24 มิถุนายน 2541.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 24 มิถุนายน 2542.

- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 นายชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี,
28 มิถุนายน 2543.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 พันตำรวจโท ทักษิณ
ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานงบประมาณ สำนัก
นายกรัฐมนตรี, 26 มิถุนายน 2544.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 พันตำรวจโท ทักษิณ
ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานงบประมาณ สำนัก
นายกรัฐมนตรี, 26 มิถุนายน 2545.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 พันตำรวจโท ทักษิณ
ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานงบประมาณ สำนัก
นายกรัฐมนตรี, 24 มิถุนายน 2546.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 พันตำรวจโท ทักษิณ
ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานงบประมาณ สำนัก
นายกรัฐมนตรี, 11 กุมภาพันธ์ 2547.
- คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 พันตำรวจโท ทักษิณ
ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานงบประมาณ สำนัก
นายกรัฐมนตรี, 23 มิถุนายน 2547.
- งบประมาณโดยสังเขป ปี พ.ศ. 2549. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2548.
- จักรพันธ์ ยมจินดา. "การเปิดใจครั้งสุดท้ายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ท่ามกลางสถานการณ์วิกฤต
การเมืองที่ถาโถม". รายการสถานีสนามเป้า ททบ.5: 13 – 15 กันยายน 2549.
- จับตาอนาคต "อีลิท การ์ด". สยามรัฐ (25 กุมภาพันธ์ 2551) แหล่งที่มา:
<http://www.siamrath.co.th/UIFont/NewsDetail.aspx?cid=68&nid=8110>.
- เชษฐภุมิ วรรณไพศาล. การวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยจากโครงการ SML.
วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549
- ตีรณ พงศ์มพัฒน์, เศรษฐศาสตร์ชวนเชื่อ : บริหารเศรษฐกิจ บริหารการรับรู้ (2). กรุงเทพฯธุรกิจ
(8 สิงหาคม 2549) แหล่งที่มา: http://www.bangkokbiznews.com/2006/08/09/w017_127249.php?news_id=127249.

ตีรณ พงศ์มพัฒน์. หายนะจากประชาธิปไตยสีเทา. มติชนรายวัน (5 เมษายน 2549)

แหล่งที่มา : <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q2/2006april05p1.htm>.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548

ธรรมศักดิ์ สัมพันธ์สันติกุล. วิเคราะห์กระบวนการงบประมาณรายจ่าย งบกลาง. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2537.

นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน (ออนไลน์). 17 สิงหาคม 45. แหล่งที่มา: www.thaigov.go.th.

นลินี ตันธุนิธย์ และคณะ. ประสบการณ์ต่อสู้ของชาวลุ่มน้ำมูล กรณีศึกษาเขื่อนปากมูล และเขื่อน
ราษีไศล ในวิถีชีวิต วิถีสู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์: หจก.

สำนักพิมพ์ตรีสวัสดิ์ (ซิลค์เวอร์มบุ๊กส์), 2545. หน้า 182,202.

นิพนธ์ โลหะกุลวิช. หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์. การงบประมาณ : หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ. กรุงเทพฯ:
สุภาพใจ, 2544.

นพฤทธิ์ อนันนภิบุตร. การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544

ประเกียรติ สัตตสุต. ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่ ศึกษาเฉพาะกรณี : ทวีร์นภขมิ้น.

วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549

ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์. การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ

รายจ่ายของรัฐบาลไทย กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ. มูลนิธิสถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. การเมืองบนท้องถนน 99 วัน สมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การ

เดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ต้นตำรับ, 2541.

เปิดสถานการณ์ "ความยากจน" ก่อนโหมโรงแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จดทะเบียนคนจน.

มติชนรายวัน (4 มกราคม 2547) แหล่งที่มา : <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2004q1/article2004jan04p1.htm>.

- เปิดผลดำเนินงาน SML เฟสแรก ยังไม่เห็นแววชุมชนเข้มแข็ง งบประมาณใหญ่หมดไปกับ
 สาธิตปฏิบัติ. มติชนรายวัน (1 มีนาคม 2548) แหล่งที่มา: <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q1/article2005march01p8.htm>.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. นโยบายเอื้ออาทร กับมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi - fiscal activities).
 มติชนรายวัน (14 มกราคม 2547) แหล่งที่มา : <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2004q1/article2004jan14p1.htm>
- แพ้ว "แม้ว" ลงโทษประชาชน "อภัยศ" ไม่เลือกไทยรักไทยให้กินน้ำได้คอก. ไทยโพสต์ (1
 พฤศจิกายน 2548) แหล่งที่มา: ฐานข้อมูลใน <http://www.myfirstinfo.com>
- พนม ทินกร ฌอนอยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1 การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1.
 กรุงเทพฯ : ศิลป์สยามการพิมพ์, 2532.
- ไพรัช ตระการศิริพันธ์. งบประมาณแผ่นดิน. เชียงใหม่ : หจก. ธนุชพรินตติ้ง, 2544.
- ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และนวนนิตย์ ตริรัตน์. ตลาดการเมือง ประชาชนนิยม และอนาคตเศรษฐกิจ
สังคมไทย. ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย, หน้า 124 – 125. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษา
 เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย, 2544.
- ย่างบ – ตั้งฉายา "ตามอำเภอใจ". ข่าวสด (1 กันยายน 2548) แหล่งที่มา: ฐานข้อมูลใน
<http://www.myfirstinfo.com>
- รายงาน : งบ ส.ส.หากินหรือหาเสียง (ออนไลน์). 27 กรกฎาคม 2539. แหล่งที่มา: ผู้จัดการ
 ออนไลน์.
- รวมคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 – 2537 สำนักงาน
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 4 มกราคม 2544. จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง : Democracy in
Deficit (ออนไลน์). แหล่งที่มา: ผู้จัดการออนไลน์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 27 กุมภาพันธ์ 2546. จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง : พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
 กับอำนาจผูกขาดทางการเมือง (ออนไลน์) แหล่งที่มา: ผู้จัดการออนไลน์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 เล่ม 1 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มติชน, 2546.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 เล่ม 2 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มติชน, 2546.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 เล่ม 3 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มติชน, 2547.

ลักไก่ซื้อแอร์ฟรชวัน ถกบช เดือด ปชป.แฉ กรม.ติดหู/โกหกสภฯ ใช้เงินก่อนขอ. ไทย

โพสต์ (26 กุมภาพันธ์ 2547) แหล่งที่มา: [ฐานข้อมูลใน http://www.myfirstinfo.com](http://www.myfirstinfo.com)

วิเคราะห์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น พร้อมบท

วิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ หมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ. กรุงเทพฯ:

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

วิปฝ่ายค้านตั้งข้อสังเกตร่าง พ.ร.บ.งบเพิ่มเติมฯ ใช้หาเสียง". สำนักข่าวไทย (10 กุมภาพันธ์ 2547)

แหล่งที่มา : [ฐานข้อมูลใน http://www.myfirstinfo.com](http://www.myfirstinfo.com)

สถาบันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน (NICE) มหาวิทยาลัยนเรศวร ร่วมกับ สถาบันอุดมศึกษา

เครือข่าย (Nodes). รายงานผลการวิจัยเพื่อติดตามผลการดำเนินงานโครงการพัฒนา

ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML). พิษณุโลก : สถาบันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

(NICE) มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2550

สถานการณ์เลือกตั้ง สถานการณ์ ต่อสู้ เชนนโยบาย สถานการณ์ไทยรักไทย. มติชนรายวัน

(4 กันยายน 2549) แหล่งที่มา : [ฐานข้อมูลใน http://www.myfirstinfo.com](http://www.myfirstinfo.com)

สามชาย ศรีสันต์. "ทักษิณเอนเซชัน" (Thaksinization) การกลายเป็นทักษิณ. มติชนรายวัน

(2 มกราคม 2549) แหล่งที่มา : <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/>

[2006q1/2006january02p5.htm](http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q1/2006january02p5.htm)

"สุรสิทธิ์" ทิ้งเก้าอี้กองสลากปิดตำนาน "ถุงเงิน" ทักษิณ. กรุงเทพธุรกิจ (29 กันยายน 2549)

แหล่งที่มา : [http://www.bangkokbiznews.com/2006/09/30/c004_141839.](http://www.bangkokbiznews.com/2006/09/30/c004_141839.php?news_id=141839)

[php?news_id=141839](http://www.bangkokbiznews.com/2006/09/30/c004_141839.php?news_id=141839)

สุทธภา อมรวิวัฒน์. มาตรการกึ่งการคลังจากมุมมองของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. กลุ่ม

การวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและระหว่างประเทศ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

สรุปทัวร์ "นกขมิ้น" 7วัน – 3,400 กม. 22 จว.อีสาน - "น้ำ" เรื่องใหญ่ ไม่สนถูกแหวะใช้งบบฯ เพลิน.

มติชนรายวัน (25 เมษายน 2547) แหล่งที่มา : [ฐานข้อมูลใน http://www.myfirstinfo.com](http://www.myfirstinfo.com)

สังคิด พิริยะรังสรรค์. สินบนทางการเมือง. มติชนรายวัน (17 พฤศจิกายน 2548) แหล่งที่มา :

<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q4/article2005nov17p6.htm>

สังคิด พิริยะรังสรรค์. อนิจจังของระบอบทักษิณ ภูมิคุ้มกันคอร์รัปชัน. กรุงเทพธุรกิจ (6 มีนาคม

2549) แหล่งที่มา : [http://www.bangkokbiznews.com/2006/03/06/](http://www.bangkokbiznews.com/2006/03/06/w017_83182.php?news_id=83182)

[w017_83182.php?news_id=83182](http://www.bangkokbiznews.com/2006/03/06/w017_83182.php?news_id=83182)

สมภพ มานะรังสรรค์, 2544. พลวัตเศรษฐกิจและการเงินหลักปี 1997 จากโรคต้มยำกุ้งสู่
โรคแอนแทรกซ์. ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย. หน้า 49 – 50. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษา
เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย.

สมภพ มานะรังสรรค์. JAPAN Finance. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ นัท รีพับลิค, 2546.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. 2544 โครงการสร้างทางการเมืองใหม่สถานะภาพและปัญหา. ใน 2540
จุดเปลี่ยนประเทศไทย. หน้า 6 – 7. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะ
เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย, 2544

อภิชาติ สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล, 2548. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิถีชีวิต ความสำเร็จและ
ความล้มเหลว. การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทย หลักมิติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540
ความก้าวหน้าและความล้มเหลว, หน้า.1-5,1-79-1-81. คณะเศรษฐศาสตร์:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517-2549 เล่มที่ 1
สื่อทวงสัญญา ท้าวันกษมื่น ผันไม่เป็นจริง. ฐานเศรษฐกิจ (4 พฤศจิกายน 2547) แหล่งที่มา :
ฐานข้อมูลใน <http://www.myfirstinfo.com>

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. 2502

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511

แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2502

เป็นปีที่ 14 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499

บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"งบประมาณรายจ่าย" หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

"งบประมาณรายจ่ายข้ามปี" หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

"ปีงบประมาณ" หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

"หนี้" หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงินสิ่งของหรือบริการ ไม่ว่าจะ เป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้าประกัน การซื้อหรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด

"เงินประจำงวด" หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) ละ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบ

"คลัง" หมายความว่า คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

"เงินสำรองราชการ" หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อสำรองเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง

"ผู้อำนวยการ" หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา 5 ให้นำยก รัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(มาตรานี้ยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 ข้อ 1 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

หมวด 1

อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

มาตรา 6 ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงานงบประมาณ กับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด
- (2) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- (3) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน และตามกำลังเงินของแผ่นดิน
- (4) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด

มาตรา 7 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบสรรพสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เพื่อประโยชน์แห่งวรรคก่อน ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

หมวด 2

ลักษณะของงบประมาณ

มาตรา 8 งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา นั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

- (1) ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอ

เพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา 9 ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

มาตรา 9 ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรา 9 นี้ ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมาแล้วแต่กรณี กับอีก

(2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินตามวรรคหนึ่งจะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่นหรือทำสัญญา

กู้ก็ได้ การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น ในกรณี

ทำสัญญาให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้กู้ยืมให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลากู้และ
สาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญาฉบับนั้น

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(มาตรา 9 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2503 มาตรา 3 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 ข้อ 2 และ
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 3 โดยให้ใช้ข้อความที่
พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 10 งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้ง
จะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ และจะ
กำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในงบกลางนั้นด้วยก็ได้

(มาตรานี้ยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 ข้อ 3
โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 11 งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณ
รายจ่ายให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณไม่ได้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ต้องกำหนดเวลา
สิ้นสุดไว้ด้วย

หมวด 3

การจัดทำงบประมาณ

มาตรา 12 ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็น
เจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่ง
ตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่น
งบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่
ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของ
ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามความในวรรคก่อน

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรคแรก
ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร

มาตรา 14 ใช้จ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือใช้จ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย ตามมาตรา 29 ทวิ ก็ดี ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลัง หรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้น ๆ ไป

(มาตรานี้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503
มาตรา 4 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 15 ให้ผู้อำนวยการเสนอของบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อ คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

มาตรา 16 ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทัน ปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี

มาตรา 17 ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจ เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มา สำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

หมวด 4

การโอนงบประมาณรายจ่าย

มาตรา 18 ใช้จ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมี ผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของ ส่วนราชการที่ ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(มาตรานี้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2543
ข้อ 3 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 19 ใช้จ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18(2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรียุติโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้

(มาตรานี้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2543 ข้อ 4 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 20 การใช้รายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

หมวด 5

การควบคุมงบประมาณ

มาตรา 21 ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) จัดให้มีการตรวจสอบเอกสารขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่องหนี่ผูกพันตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง
- (4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้
- (5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 22 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เพื่อประโยชน์แห่งวรรคก่อนให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

(วรรคสองของมาตรานี้ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 มาตรา 3)

มาตรา 23 ยกเว้นกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ตี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

รายจ่ายใดมีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ใช้บังคับแล้วให้สำนักงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อนนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเผื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อนนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนและมีใช้กรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

(มาตรานี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 มาตรา 4 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 มาตรา 3 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 23 ทวิ ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อกำหนดผู้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 23 ตริ

(มาตรา 23 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 5)

มาตรา 23 ตริ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินกิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตามเงื่อนไขดังนี้

(1) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา ก่อน

(2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ และถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรานี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

(มาตรา 23 ตริ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 5 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 4 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อกำหนดผู้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(มาตรานี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 6, (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 5 และวรรคสี่ วรรคห้า ของมาตรานี้ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 มาตรา 4 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้แทน)

มาตรา 25 (ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 7)

มาตรา 26 ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการ กระทำการก่อนผู้ผูกพันหรือจ่ายเงิน หรือโดยรู้อยู่แล้ว ยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้ยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบใช้จำนวนเงินที่ส่วนราชการได้จ่ายไปหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้น

บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวรรคก่อน จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนตามความในวรรคก่อนเช่นกัน เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริต ไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าว

ความในวรรคแรกไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการ หรือลูกจ้างซึ่งได้ทักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือแล้วว่า การที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้น อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับ

มาตรา 27 การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

- (1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ
- (2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลือในปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในกรณี (2) ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้ขอทำ ความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป

(มาตรานี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 8, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 มาตรา 5 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 6 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 28 ในกรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังตาม งบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้น ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่า ด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้น กำหนดเวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังก็ ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินสามเดือนปฏิทิน

(มาตรานี้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 9 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 29 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทดรองราชการได้

มาตรา 29 ทวิ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า "เงินทุน สำรองจ่าย" เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อ ประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีและเมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชุดใช้ เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป

(มาตรา 29 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 10)

มาตรา 30 เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงิน ประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามความในวรรคก่อน เมื่อคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอรัฐสภา

บทเฉพาะกาล

มาตรา 31 การปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 32 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 ให้มีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2503 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2503 และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาก่อนสิ้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2502

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2504 ให้มีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2504 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2504 และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาก่อนสิ้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2503

มาตรา 33 ส่วนราชการใดเบิกจ่ายเงินจากคลังตามระบบจ่ายก่อนตรวจจอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือปฏิบัติต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 34 (ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 11)

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ส. ธนะรัชต์

นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 98 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2502
2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 88 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2503
3. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 10 ลงวันที่ 30 มกราคม 2511
4. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 134 ลงวันที่ 6 กันยายน 2515
5. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 83 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2517
6. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 168 ลงวันที่ 25 กันยายน 2534
7. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 17 มีนาคม 2543

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๔๘

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงการบริหารงบประมาณ ให้สอดคล้องกับระบบและวิธีการจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ด้วยการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้หน่วยปฏิบัติ สามารถบริหารงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นคล่องตัวสูง ให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนงบประมาณ และแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการที่กำหนดไว้ โดยมีการจัดทำค่าใช้จ่ายต่อหน่วย แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ การรายงานผล และสอดคล้องกับระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ คุ้มค่า โปร่งใส สามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะได้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจึงกำหนดระเบียบขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

๑. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

๓. หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

พ.ศ. ๒๕๔๗

บรรดาข้อบังคับ หรือระเบียบอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

“การจัดสรรงบประมาณ” หมายความว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายหรือก่องหน้ผูกพัน ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยใช้การอนุมัติเงินประจำงวดหรือโดยวิธีการอื่นใดตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

“เป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ” หมายความว่า ผลสัมฤทธิ์ที่รัฐบาลต้องการจะให้เกิด ต่อประชาชนและประเทศ

“เป้าหมายการให้บริการกระทรวง” หมายความว่า เป้าหมายการให้บริการกระทรวงตามเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามที่จังหวัดกำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ

“แผนงบประมาณ” หมายความว่า แผนงบประมาณที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

“แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ” หมายความว่า แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการที่กำหนดไว้ ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

“ผลผลิต” หมายความว่า ผลผลิตที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

“โครงการ” หมายความว่า โครงการที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

“งบรายจ่าย” หมายความว่า กลุ่มวัตถุประสงค์ของรายจ่าย ที่กำหนดให้จ่ายตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ

“เงินอุดหนุนราชการ” หมายความว่า เงินอุดหนุนราชการตามระเบียบว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ

“แผนการปฏิบัติงาน” หมายความว่า แผนการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรอบปีงบประมาณ

“แผนการใช้จ่ายงบประมาณ” หมายความว่า แผนแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานในรอบปีงบประมาณ

“สำนักเบิกส่วนกลาง” หมายความว่า กรมบัญชีกลาง

“สำนักเบิกส่วนภูมิภาค” หมายความว่า สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ และสำนักงานคลังอำเภอด้วย

“การโอนงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณของผลผลิตหรือโครงการใดไปผลผลิตหรือโครงการอื่นภายในงบรายจ่ายเดียวกัน หรือการโอนเงินต่างงบรายจ่ายในผลผลิตหรือโครงการเดียวกันภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน

“การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงรายการและหรือจำนวนเงินของรายการที่กำหนดไว้ภายใต้งบรายจ่ายของแผนงบประมาณ ผลผลิตหรือโครงการเดียวกัน

“การโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า การโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจากสำนักเบิกส่วนกลางไปยังสำนักเบิกส่วนภูมิภาคใด หรือจากสำนักเบิกส่วนภูมิภาคใดไปยังสำนักเบิกส่วนภูมิภาคอื่น โดยสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

“รายการก่องหนผู้กักขังข้ามปีงบประมาณ” หมายความว่า รายการงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ต้องจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายเกินหนึ่งปีงบประมาณขึ้นไปในขณะที่ได้ก่องหนผู้กักขัง

“ระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ” หมายความว่า ระบบการจัดทำและรับส่งข้อมูลการ จัดการงบประมาณตามระบบการบริหารการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือระบบ อิเล็กทรอนิกส์อื่นใดตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

ลักษณะ ๑

บททั่วไป

ข้อ ๕ การใช้งบประมาณรายจ่ายตามระเบียบนี้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องใช้ จ่ายตามรายการงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ระบุในเอกสารประกอบ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่ได้ รับการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รวมถึงที่ระบุในแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการ ตามที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณ และหรือ แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการ งบประมาณรายจ่ายให้ดำเนินการตามความที่กำหนดไว้ในลักษณะ ๒ หมวด ๔

ข้อ ๖ ให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในการจัดเตรียมความพร้อม ของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแผนงบประมาณ แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ผลผลิต โครงการ หรือรายการตามความที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำ ผลผลิต โครงการหรือรายการได้ทันทีที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

ให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ที่ได้รับมอบอำนาจตามระเบียบนี้อย่างเคร่งครัด

ยกเว้นในกรณีที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง หัวหน้าส่วนราชการจะมอบอำนาจ เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการตามระเบียบนี้ ในกรณีที่มีใช้การโอนจัดสรร งบประมาณรายจ่ายระหว่างจังหวัด ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่เห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้ การมอบ อำนาจดังกล่าวให้ทำเป็นหนังสือและส่งสำเนาหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มอบอำนาจ

ข้อ ๗ ราชจ่ายตามงบประมาณราชจ่ายรายการใด จะกำหนดให้เบิกจ่ายในประเภทงบรายจ่ายใด ให้เป็นไปตามหลักการจำแนกประเภทราชจ่ายตามงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

ให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจคำนวณค่าใช้จ่ายตามงบรายจ่ายในวรรคหนึ่งของแต่ละผลผลิตหรือโครงการ เพื่อใช้ในการจัดทำค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิตหรือโครงการสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

ข้อ ๘ สำนักงานงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามระเบียบนี้ หรือนอกเหนือจากระเบียบนี้ได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแบบบูรณาการของคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศ การบริหารราชการแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด การบริหารงบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐลักษณะพิเศษ

เพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดการใช้ จ่ายงบประมาณรายจ่าย สำนักงานงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ต้องยื่นคำขอรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับงบประมาณรายจ่ายรายการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

ข้อ ๙ การให้ความเห็นชอบอนุมัติ อนุญาต หรือการรายงานแล้วแต่กรณี ในการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การใช้รายจ่ายจากงบประมาณรายจ่าย การโอนการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณรายจ่าย การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง การใช้รายจ่ายงบกลาง และการรายงานผล หรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณ ให้จัดทำและรับส่งข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ

การจัดทำและรับส่งข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าวันที่ได้จัดส่งเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้วเป็นวันที่ได้รับความเห็นชอบ ได้รับอนุมัติ ได้รับอนุญาต ได้รายงานผล หรือได้จัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เว้นแต่หน่วยงานที่ยังไม่ได้เชื่อมต่อกับระบบอิเล็กทรอนิกส์กับระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐให้ใช้สำเนาเอกสารกระดาษที่จัดพิมพ์ไว้เป็นหลักฐานหรือด้วยวิธีการอื่นใดตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดพิมพ์ข้อมูลเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้จัดทำและรับส่งข้อมูล โดยถูกต้องแล้วเป็นสำเนาเอกสารเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐจัดซื้อไม่สามารถใช้งานได้ ให้ใช้สำเนาเอกสารกระดาษที่จัดพิมพ์ไว้เป็นหลักฐานอ้างอิงแทนเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ได้ ทั้งนี้ กรณีที่จะถือว่าระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐจัดซื้อไม่สามารถใช้งานได้นั้น จะต้องได้รับแจ้งยืนยันเป็นหนังสือจากสำนักงานโครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

ข้อ ๑๐ การปฏิบัตินอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หรือในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในระเบียบนี้ ให้ขอทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ

ลักษณะ ๒

การบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

หมวด ๑

การจัดทำและการปรับปรุง

แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ข้อ ๑๑ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่าสิบห้าวันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด

การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปีงบประมาณรายจ่ายตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ร่วมอยู่ในแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถดำเนินงานและใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนดังกล่าว

ยกเว้นในกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๘ หากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในวรรคหนึ่ง ซึ่งมีผลทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเปลี่ยนแปลงไปจากที่สำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ให้จัดส่งแผนดังกล่าวให้สำนักงบประมาณให้ความเห็นชอบก่อน และในกรณีที่ต้องมีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลง

รายการงบประมาณรายจ่ายตามข้อ ๒๗ ด้วยก็ให้ดำเนินการขอทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงบประมาณไปพร้อมกัน

ข้อ ๑๒ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำตามผลผลิตหรือโครงการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง แผนงบประมาณหรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๓ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำระบบข้อมูลการดำเนินงานตามผลผลิตหรือโครงการ พร้อมกับกำหนดค่าหรือเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณ เพื่อใช้ในการรายงานผลตามข้อ ๓๕

หมวด ๒

การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

ข้อ ๑๔ สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเต็มตามจำนวนวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี โดยจะระบุงบประมาณรายจ่ายในแต่ละแผนงบประมาณ ผลผลิตหรือโครงการ ประเภทบรายจ่าย และรายการในงบรายจ่ายไว้ที่สำนักเบิกส่วนกลาง เว้นแต่งบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค จะระบุสำนักเบิกไว้ที่สำนักเบิกส่วนภูมิภาคตามที่ตั้งของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

การจัดสรรงบประมาณตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประกาศใช้บังคับแล้ว และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ ภายหลังจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัติ ดังกล่าว แต่ให้มีผลตั้งแต่วันเริ่มต้นปีงบประมาณหรือวันที่กำหนดเป็นวันเริ่มต้นการบังคับใช้กฎหมายแล้ว แต่กรณี ยกเว้นรายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ให้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณก่อน

ข้อ ๑๕ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณแล้ว ในการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพัน และขอเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่จัดส่งแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ตามข้อ ๑๔ แต่หากไม่จัดส่งแผนดังกล่าวภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีกำหนดให้เป็นวันเริ่มต้นบังคับใช้ สำนักงานงบประมาณจะรายงานการไม่ส่งแผนดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๑๗ การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะครุภัณฑ์ การสำรวจออกแบบรูปรายการก่อสร้างโดยละเอียด การกำหนดจำนวนเนื้อที่ของที่ดิน สถานที่ตั้งและราคา ตลอดจนการดำเนินการจัดหาให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจรับผิดชอบควบคุมดูแลให้การจัดหาครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างเป็นไปตามความจำเป็น เหมาะสม อย่างเป็นไป่งใส คุ่มค่าและประหยัด รวมทั้งเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และมาตรฐานของทางราชการอย่างเคร่งครัด

ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจแก้ไขรายละเอียดของรายการงบประมาณรายจ่ายที่ ระบุในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ได้ในส่วนที่ไม่กระทบต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงในสาระสำคัญของรายการดังกล่าว

ข้อ ๑๘ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดรายการในการจัดหาครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างในงบลงทุน งบเงินอุดหนุนหรืองบรายจ่ายอื่นแล้วแต่กรณีที่มีใช้รายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว โดยไม่เพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย ให้กระทำได้โดยไม่ต้องทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ

ข้อ ๑๙ การจัดสรรงบประมาณของแผนงบประมาณที่มีโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ รวมอยู่ด้วย และมีกรณีต้องใช้เงินกู้จากต่างประเทศสมทบกับเงินบาท ให้ระบุจำนวนเงินของแต่ละงบรายจ่ายที่ขอใช้เงินทรองราชการ และระบุสำนักเบิกไว้ที่สำนักเบิกส่วนกลาง

ข้อ ๒๐ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเร่งดำเนินการโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของแผนงบประมาณ แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ผลผลิตหรือโครงการ ประเภทงบรายจ่าย และ

รายการในงบรายจ่าย ที่ต้องดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัด ยกเว้นงบบุคลากรประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ไปยังสำนักเบิกส่วนภูมิภาคนั้น ๆ ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้โดยไม่ชักช้า แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

การโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปยังสำนักเบิกส่วนภูมิภาคใดตามวรรคหนึ่ง จะต้องพิจารณาโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น โดยให้จัดทำและรับส่งข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ ตามแบบรายงานที่สำนักงบประมาณกำหนด

หมวด ๓

การใช้รายจ่ายจากงบประมาณรายจ่าย

ข้อ ๒๑ การใช้จ่ายที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในแต่ละงบรายจ่ายของแต่ละผลผลิตหรือโครงการภายใต้แผนงบประมาณ หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการเดียวกัน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) งบบุคลากรให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใด ๆ ที่สำนักงบประมาณกำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ และให้ถัวจ่ายกันได้

(๒) งบดำเนินงานให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใด ๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ และให้ถัวจ่ายกันได้ เว้นแต่ รายจ่ายประเภทค่าสาธารณูปโภคให้นำไปใช้จ่ายในประเภทอื่นภายในงบรายจ่ายนี้ได้ หากไม่มีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระ

(๓) งบลงทุนให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใด ๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ ตามรายการและวงเงินที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

(๔) งบเงินอุดหนุน ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใด ๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ ดังนี้

ก. ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป ให้ใช้จ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดในการจัดสรรงบประมาณ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย

ข. ประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้ใช้จ่ายตามรายการ จำนวนเงินและรายละเอียดอื่นใดที่กำหนดในการจัดสรรงบประมาณ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ให้นำความใน (๑) (๒) และ (๓) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

(๕) งบรายจ่ายอื่น ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใด ๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ และให้เบิกจ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดในการจัดสรรงบประมาณ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ให้นำความใน (๑) (๒) และ (๓) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ข้อ ๒๒ ยกเว้นในกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในลักษณะค่าใช้จ่ายบุคลากร ลักษณะค่าใช้จ่ายดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่จำเป็นต้องจ่ายตามข้อผูกพันสัญญาหรือข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายตามกฎหมาย และรายจ่ายรายการกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน จากกรมบัญชีกลางได้ ก่อนได้ ได้รับความเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

หมวด ๔

การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

ข้อ ๒๓ ในกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ให้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการ เพิ่มประสิทธิภาพ การให้บริการ เพิ่มคุณภาพการให้บริการ พัฒนาบุคลากร พัฒนาเทคโนโลยี หรือสนับสนุน การบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นหรือความเหมาะสมได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่า ความโปร่งใสรวมทั้งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง และเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติด้วย

การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ทำให้เป้าหมายผลผลิตหรือโครงการตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือ แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญ และต้องไม่ทำให้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

ข้อ ๒๔ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในงบรายจ่ายใด ๆ ภายใต้แผนงบประมาณ

เดียวกัน เพื่อจัดทำผลผลิตหรือโครงการตามเป้าหมายที่ระบุในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือเพื่อเพิ่มเติมเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการเดิมดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการกระทรวง หรือเป้าหมายตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ

การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวตามวรรคหนึ่งต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรตั้งใหม่ รายการค่าที่ดิน หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง และในกรณีที่เป็นการโอนเปลี่ยนแปลงเพื่อจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างจะต้องมีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทและต่ำกว่าสิบล้านบาทตามลำดับ

สำนักงานงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการโอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองได้ตามความจำเป็น

ข้อ ๒๕ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่เหลือจ่ายในแผนงบประมาณเดียวกันจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิตหรือโครงการ ตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือจากการจัดซื้อจัดจ้างแล้วไปใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใด ๆ ยกเว้นเป็นรายการค่าที่ดิน หรือรายการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และหากมีหนี้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระ หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามข้อผูกพันสัญญาค้างชำระให้โอนไปชำระเป็นลำดับแรกก่อนตามลำดับ

สำนักงานงบประมาณอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเพื่อกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดการใช้งบประมาณเหลือจ่ายตามวรรคหนึ่งได้ตามความจำเป็น

ข้อ ๒๖ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่มีใช้รายการก่อหนี้ ผูกพันข้ามปีงบประมาณในงบรายจ่ายของผลผลิตหรือโครงการใด แต่ไม่อาจจัดหาได้ด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในงบรายจ่ายต่าง ๆ ภายใต้แผนงบประมาณเดียวกัน หรือนำเงินนอกงบประมาณไปเพิ่มวงเงินรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างนั้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

กรณีรายการครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่อาจจัดหาได้นั้น เป็นรายการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยมีเงินนอกงบประมาณสมทบอยู่แล้ว ให้ใช้เงินนอกงบประมาณไปเพิ่มได้ไม่เกิน ร้อยละ สิบของวงเงินรายการนั้น แต่หากเงินนอกงบประมาณมีไม่เพียงพอและจะใช้เงินงบประมาณรายจ่ายไปเพิ่ม ให้เพิ่มได้ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินในส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายรายการนั้น

รายการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง หมายความว่า รายการที่ระบุไว้ ในการจัดสรรงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีที่ได้รวมรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหลายหน่วยไว้ในรายการเดียวกันให้ถือว่าครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างหนึ่งหน่วยเป็นหนึ่งรายการ และคำว่า “หน่วย” หมายความว่า หน่วยที่สามารถนับได้

ข้อ ๒๗ การโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ทำ ความตกลงกับสำนักงานงบประมาณข้อ ๒๘ เมื่อหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้ารัฐวิสาหกิจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบสั่ง โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามระเบียบนี้แล้ว ให้ จัดทำและส่งรายงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐโดยไม่ชักช้าตามแบบรายงานที่สำนักงาน งบประมาณกำหนด แต่อย่างช้าต้องไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการ งบประมาณรายจ่าย

ลักษณะ ๓

การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

หมวด ๑

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

ข้อ ๒๘ สำนักงานงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้กรมบัญชีกลาง ตาม วงเงินที่ระบุ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม เพื่อส่วนราชการต่าง ๆ ขอเบิกจ่ายกับกรมบัญชีกลางได้ตามจำนวนที่ต้องจ่ายจริง สำหรับ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการดังต่อไปนี้

- (๑) เงินเบียดหวัด บำเหน็จ บำนาญ
- (๒) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

- (๓) เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ
- (๔) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ
- (๕) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ
- (๖) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ
- (๗) ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ

ทั้งนี้ รายการตาม (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) และ (๗) ให้เบิกจ่ายโดยตรง ส่วนรายการตาม (๓) ให้โอนไปตั้งจ่ายในงบบุคลากรประเภทเงินเดือน และค่าจ้างประจำของแผนงบประมาณ ผลผลิตหรือโครงการใด ๆ ในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการแล้วแต่กรณี

ข้อ ๓๐ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใด นอกจากรายการตามข้อ ๒๙ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ โดยให้แสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่จะขอเข้าไปใช้ในแผนงบประมาณ ผลผลิต โครงการ หรือรายการใดจะเบิกจ่ายในงบรายจ่ายใด เป็นจำนวนเท่าใด และหรือจะนำไปใช้ในการสนับสนุนเป้าหมายการให้บริการกระทรวงเป้าหมายใด หรือแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการใด รวมทั้งให้แสดงแผนการใช้จ่ายเงินงบกลางดังกล่าวเป็นรายเดือนอย่างชัดเจน และให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือแสดงรายละเอียดอื่นใดตามที่สำนักงบประมาณกำหนด พร้อมกับระบุสำนักเบิกที่จะเบิกจ่าย

ข้อ ๓๑ ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจที่ขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางตามข้อ ๓๐ รับผิดชอบดำเนินการตามความที่กำหนดในข้อ ๖ วรรคหนึ่งอย่างเคร่งครัดด้วย

ข้อ ๓๒ เมื่อสำนักงบประมาณได้ให้ความตกลงในการใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดแล้ว จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการนั้นให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่สำนักเบิกที่ขอรับ

การจัดสรรงบประมาณการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางตามวรรคหนึ่ง สำนักงบประมาณจะจัดทำเป็นหนังสือและจัดส่งข้อมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ และให้ถือว่าวันที่ได้จัดส่งเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวเป็นวันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

หมวด ๒ การใช้รายจ่ายงบกลาง

ข้อ ๓๓ ยกเว้นในกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๔ ให้นำความในลักษณะ ๑ และลักษณะ ๒ หมวด ๒ หมวด ๓ และหมวด ๔ มาใช้บังคับกับการใช้รายจ่าย และการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายงบกลางโดยอนุโลม

ข้อ ๓๔ งบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรร และได้นำไปใช้จ่ายจนบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายผลผลิต โครงการ หรือรายการ และหรือจากการจัดซื้อจัดจ้าง ตามที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางแล้ว มีเงินเหลือจ่ายให้นำส่งคืนคลังเงินแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องนำไปใช้จ่ายในรายการอื่น ๆ ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน

ลักษณะ ๔ การรายงานผล

ข้อ ๓๕ เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผล ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ และให้จัดทำรายงาน ดังนี้

(๑) รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือตามที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณ ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งระบุปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด และจัดส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐเมื่อสิ้นระยะเวลาในแต่ละไตรมาสภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นไตรมาส

(๒) รายงานประจำปีที่แสดงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนส่งสำนักงบประมาณภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

นอกเหนือจากส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ขอให้หน่วยงานในกำกับของรัฐองค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจรายงานทางการเงินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนดด้วย

กรณีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่จัดส่งรายงานตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันควรให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

ข้อ ๓๖ สำนักงานประมาณจะรายงานผลต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติการหรือไม่อาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

นอกจากนี้สำนักงานประมาณจะรายงานผลการติดตามผลและการประเมินผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี และจะใช้ผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามวรรคหนึ่งประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไปด้วย

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๓๗ บรรดาหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณที่ได้กำหนดไว้แล้วก่อนการประกาศใช้ระเบียบนี้ ให้คงใช้ปฏิบัติต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้จนกว่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว

งบประมาณรายจ่ายรายการใดที่ได้ดำเนินการกันเงินไว้ เบิกเหลือในปี และอยู่ในระหว่างดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปตามระเบียบที่ใช้อยู่เดิมจนกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จ หรือจนกว่าจะสามารถดำเนินการตามระเบียบนี้ได้

ประกาศ ณ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2548

(นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์)

ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวกุนทีนี้ เมฆสุภาะ เกิดเมื่อวันที่ 2 เดือนกันยายน พ.ศ.2520 ที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2541 โดยได้รับปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ และได้เข้าศึกษา ระดับปริญญาโทในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2547 ปัจจุบันทำงานที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการ กทช.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย