

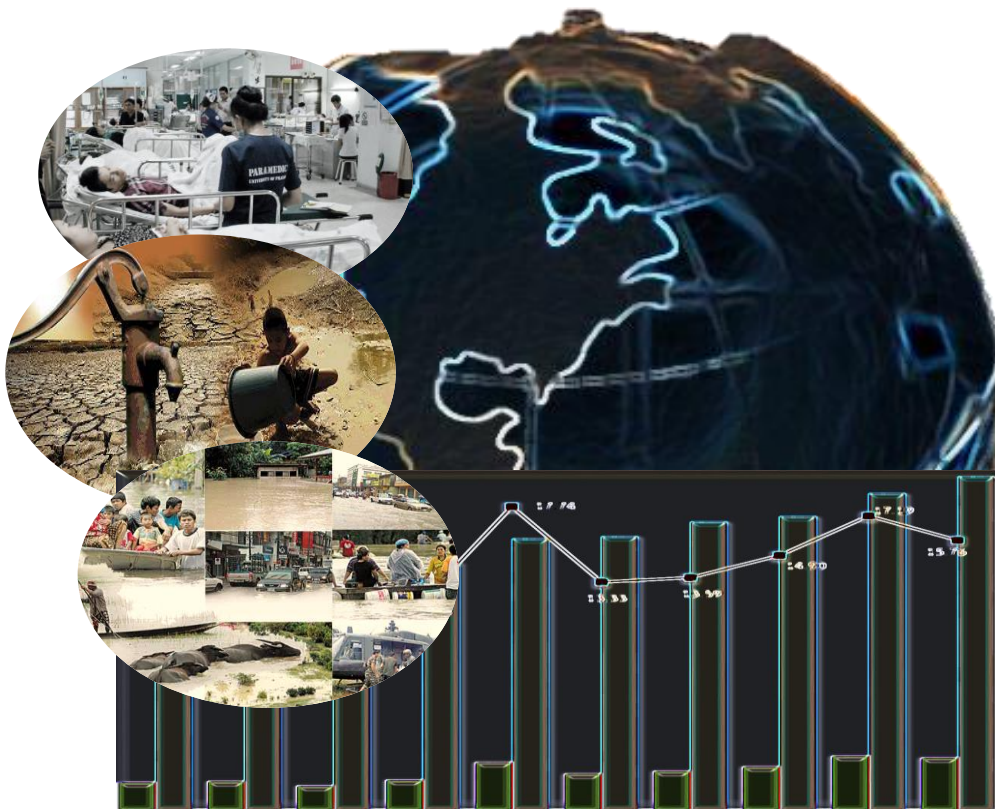


The Parliamentary Budget Office

รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา

ฉบับที่ 5/2560

การวิเคราะห์รายจ่ายงบกลาง





รายงานการวิเคราะห์รายจ่ายงบกลาง

ที่มาและความสำคัญ

ปัจจุบันประเทศไทยจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-Based Budgeting System : SPBBS) ภายใต้แนวคิดและหลักการที่สำคัญ คือ 1) รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากรัฐบาล 2) มุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ ที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยคำนึงถึงความโปร่งใส และ 3) มอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติในขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติจะต้องแสดงถึงความรับผิดชอบ (Accountability) จากการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย นำไปสู่การวางระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่เน้นความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

งบประมาณถือเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวางแผน ควบคุม และการประเมินผลการบริหารราชการของหน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงนโยบายด้านการเงิน การคลังของรัฐบาลว่าจะมีทิศทางการใช้จ่ายไปในทางใด ดังนั้น การตัดสินใจที่จะดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงเรื่องงบประมาณโดยจะต้องพิจารณาแหล่งที่มาของงบประมาณ จำนวนงบประมาณที่มี และวิธีการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ส่วนราชการต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการ ในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนมั่งติงงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย “หากรายการใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางด้วย” ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 8 มาตรา 167 แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะไม่ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้โดยตรง แต่การขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางจำเป็นต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็น เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย



รายจ่ายงบกลางเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปใช้จ่าย นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรปกติ รวมทั้งเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเรื่องโดยจะกำหนดไว้เพื่อใช้จ่าย ในหลายกรณี ประกอบด้วย รายจ่ายตามสิทธิหรือข้อกำหนดตามกฎหมายที่ทุกหน่วยงานใช้จ่ายในรายการ เดียวกันร่วมกัน ค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาล และ ค่าใช้จ่ายที่ยังไม่สามารถกำหนด เป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ เช่น เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ค่าใช้จ่ายตาม โครงการพระราชดำริ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ เป็นต้น

สำหรับเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นถือเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการของรัฐบาล ให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสามารถบริหารจัดการในการ แก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์ ด้วยเหตุนี้รายจ่ายงบกลางจึงไม่มีการกำหนด รายละเอียดผลผลิต/กิจกรรม ตัวชี้วัด และแผนการใช้จ่ายเงินอย่างชัดเจน ต่างจากการใช้จ่ายงบประมาณ ของกระทรวงต่าง ๆ ทำให้การติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณทำได้ยาก ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ ครอบงวนงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายภายใต้วัตถุประสงค์ของงบกลางแต่ละรายการ อำนาจในการอนุมัติให้ใช้จ่ายเป็นของคณะรัฐมนตรี ไม่ผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากฝ่ายนิติบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายงบกลางบางรายการเกิดขึ้นตามนโยบายและมีลักษณะซ้ำซ้อนกับภารกิจปกติของส่วน ราชการ เช่น รายการค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) มีลักษณะซ้ำซ้อนกับงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายการค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และรายการค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาความเดือนร้อนและความยากจนของประชาชน ซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการ ซึ่งอาจกำหนดไว้ในแผนงานประจำปีงบประมาณปกติของส่วนราชการได้

ด้วยเหตุนี้สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะเป็น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนข้อมูลด้านการงบประมาณให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์งบกลางขึ้นเพื่อแสดงให้เห็น ถึงที่มาและความสำคัญ กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ สภาพปัญหา และ ให้ข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์งบกลาง ประกอบการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561



กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2550	พ.ศ. 2560
<p style="text-align: right;">หมวด 8</p> <p style="text-align: right;">มาตรา 167 วรรคสอง</p> <p>หากรายการใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางด้วย</p>	<p style="text-align: center;">“ไม่กำหนดในส่วน ของรายจ่ายงบกลาง”</p>

2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543

มาตรา 19 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่ารายจ่ายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ได้ตามความจำเป็น

3. ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560

สำนักงบประมาณจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยจะพิจารณาความเหมาะสมของวงเงินที่จะใช้จ่าย เสนอนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนพิจารณา ดังนี้

1. กรณีวงเงินที่ขอรับการจัดสรรครั้งละไม่เกินสิบล้านบาท สำนักงบประมาณจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบก่อนพิจารณาอนุมัติ

2. กรณีวงเงินที่ขอรับการจัดสรรครั้งละเกินสิบล้านบาท แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท สำนักงบประมาณจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อน สำนักงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น นำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอผ่านรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแล แล้วแต่กรณี ตามขั้นตอนต่อไป

3. กรณีวงเงินเกินหนึ่งร้อยล้านบาท สำนักงบประมาณจะเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น นำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอผ่านรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแล แล้วแต่กรณี ตามขั้นตอนต่อไป

เมื่อนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ภายในวงเงินที่ได้รับ ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และจะจัดสรรงบประมาณไปยังสำนักเบิกที่กำหนด โดยสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อไป



4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในบางกรณี พ.ศ. 2559

ข้อ 3 เมื่อมีกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อการแก้ไขหรือเยียวยาตามหลักมนุษยธรรมในความเดือดร้อนเสียหายทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประชาชนหรือของผู้ประสบภัยอันเป็นสาธารณภัยไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใดให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องที่จะเสนอขออนุมัติจัดทำรายละเอียด จำนวนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายที่จะขอเข้าไปใช้ในแผนงาน ผลผลิต โครงการ หรือรายการใด รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็น เสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ

(2) ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องตาม (1) ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำหรับกรณีที่ให้มีการเบิกจ่ายผ่านทางสถาบันการเงินที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาสั่งการของรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้น

การขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางในลักษณะบดำเนินการ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของอัตราค่าใช้จ่าย ในกรณีเป็นงบลงทุน ให้สำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของอัตราค่าใช้จ่าย

(3) ในกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้นำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งสำนักงบประมาณเพื่อเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ก่อนการนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยแล้ว ให้สำนักงบประมาณแจ้งหน่วยงานเจ้าของเรื่องทราบและแจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

ข้อ 4 ในการจัดทำรายละเอียดของเรื่องที่จะเสนอขออนุมัติตามข้อ 3 (1) อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) ชื่อหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอขออนุมัติ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานนั้นในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่เสนอขออนุมัติ

(2) แผนงาน โครงการ หรือรายการ และระยะเวลาในการดำเนินการ

(3) กรอบจำนวน และแผนการใช้จ่ายเงิน

(4) คุณสมบัติหรือคุณลักษณะของผู้ที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยา

(5) วิธีในการดำเนินการ ซึ่งให้กระทรวงการคลังได้โดยวิธีการเบิกจ่ายตรงจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือวิธีการโอนเงินผ่านทางองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือสถาบันการเงินที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือค้ำเงินที่องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการเงินดังกล่าวสำรองจ่ายไปก่อน



5. หลักการจำแนกรายจ่ายงบประมาณรายจ่ายตามงบประมาณ (ฉบับปรับปรุง)

สำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานกลางได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางและแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง ได้มีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็น 5 ประเภทบรายจ่าย ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ส่วนราชการต้องจัดทำคำของบประมาณโดยกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ ระดับกระทรวง พร้อมสามารถวัดผลความสำเร็จได้อย่างชัดเจน ซึ่งครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายในการนำส่งผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยผลผลิตที่นำมาคำนวณต้นทุน ต้องเป็นผลผลิตระดับกรมที่ผ่านการวิเคราะห์ร่วมกับสำนักงบประมาณแล้วว่ามีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ หรือเป้าหมายการให้บริการสาธารณะระดับกระทรวง และเมื่อดำเนินการได้ครบถ้วนตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้จะส่งผลให้บรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติในที่สุด

2. รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปใช้จ่าย เป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐนำไปใช้ได้นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับปกติ รวมทั้งรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเรื่องที่มีการกำหนดไว้เป็นรายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย 9 รายการได้แก่

1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ
4. เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ
6. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ
7. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
8. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
9. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

นอกจากรายจ่ายงบกลางรายการต่าง ๆ ซึ่งเป็นรายการหลักดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังอาจตั้งรายจ่ายรายการอื่น ๆ ไว้ในรายจ่ายงบกลางตามความเหมาะสมในแต่ละปี

6. ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

มาตรา 15 งบประมาณรายจ่ายงบกลาง ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ เพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยรับงบประมาณใช้จ่าย โดยแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นด้วย



มาตรา 36 วรรค 2 รายจ่ายรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยรับงบประมาณเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

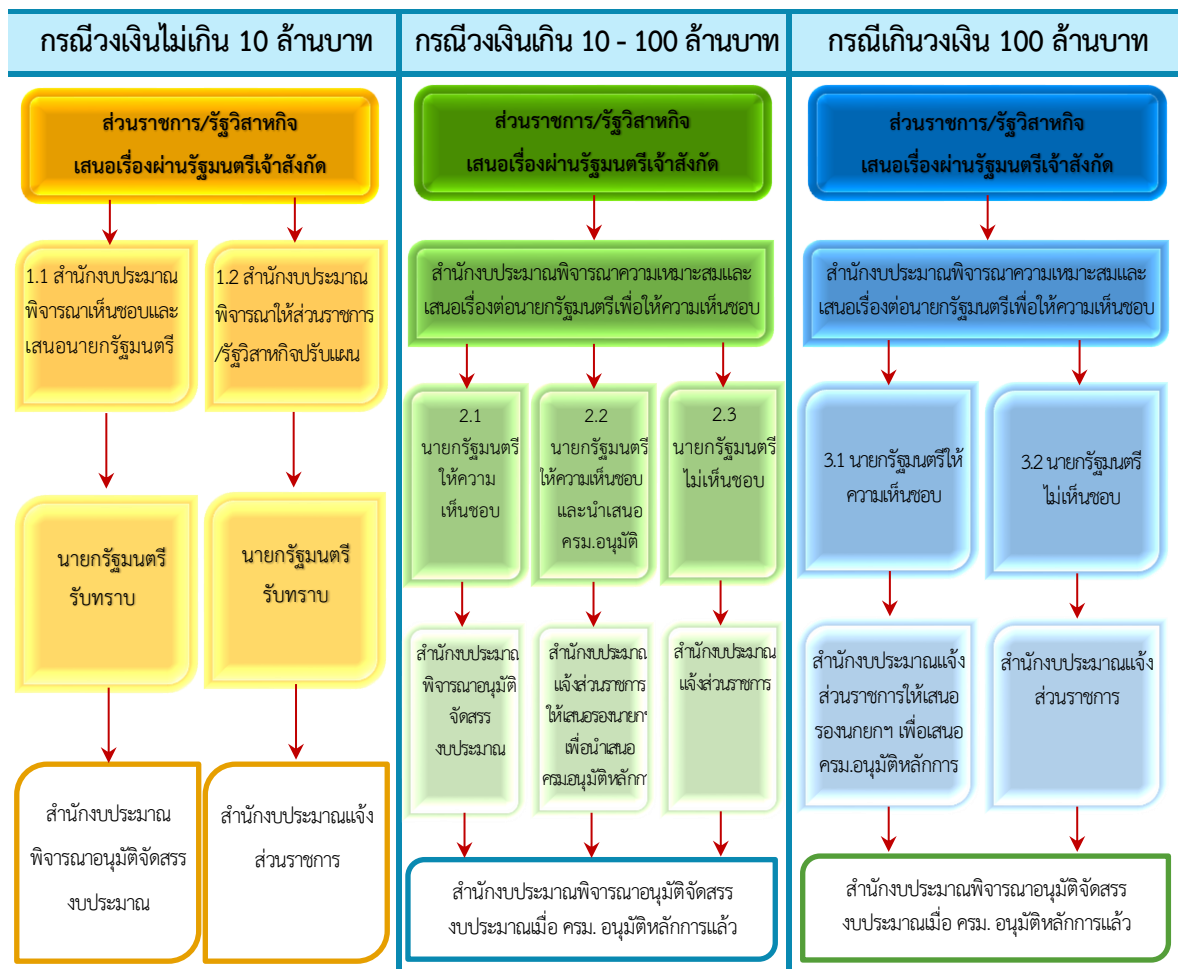
ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรืจะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบกลางด้วยกันก็ได้

7. ขั้นตอนการอนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ตามมติ

คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558

ด้วยคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการเกี่ยวกับการอนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยให้ส่วนราชการเสนอเรื่องให้สำนักงบประมาณดำเนินการเสนอนายกเพื่อพิจารณา และมีขั้นตอนการอนุมัติ ตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนการขออนุมัติให้ใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น



หมายเหตุ : การขออนุมัติดังกล่าวไม่รวมองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้กำกับของฝ่ายบริหาร และไม่รวมการอนุมัติงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในส่วนที่เป็นอำนาจของรองนายกรัฐมนตรี ในการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

จัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา



งบประมาณและผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

ภาพรวมงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวนรายจ่ายประจำปีรวม 2,923,000 ล้านบาท ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ จำนวน 2,155,686 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 73.75 ของงบประมาณรายจ่ายรวม รายจ่ายลงทุน จำนวน 659,049 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.55 ของงบประมาณรายจ่ายรวม รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคลัง จำนวน 27,078 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.93 และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 81,187 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.78 ของงบประมาณรายจ่ายรวม ทั้งนี้รัฐบาลได้กำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยเงินขาดดุลไว้จำนวน 552,922 ล้านบาท ซึ่งการขาดดุลดังกล่าวยังไม่กระทบต่อวินัยการคลังของประเทศ เนื่องจากกรอบในการกู้สูงสุดของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 มีจำนวน 649,550 ล้านบาท

ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2,923,000 ล้านบาท
 = 584,600 ล้านบาท
 ร้อยละ 80 ของรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ 81,187 ล้านบาท
 = 64,950 ล้านบาท

กรอบวงเงินกู้สูงสุดเพื่อชดเชย
 การขาดดุลงบประมาณ
 = 649,550 ล้านบาท

จากสถิติงบประมาณ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา(ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2560) รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปี 2551 เป็นเงินจำนวน 1,263,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 76.08 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2551 ขณะที่วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเพิ่มสูงขึ้นถึง 387,922 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 235.10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2551 แสดงตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2560

หน่วย : ล้านบาท

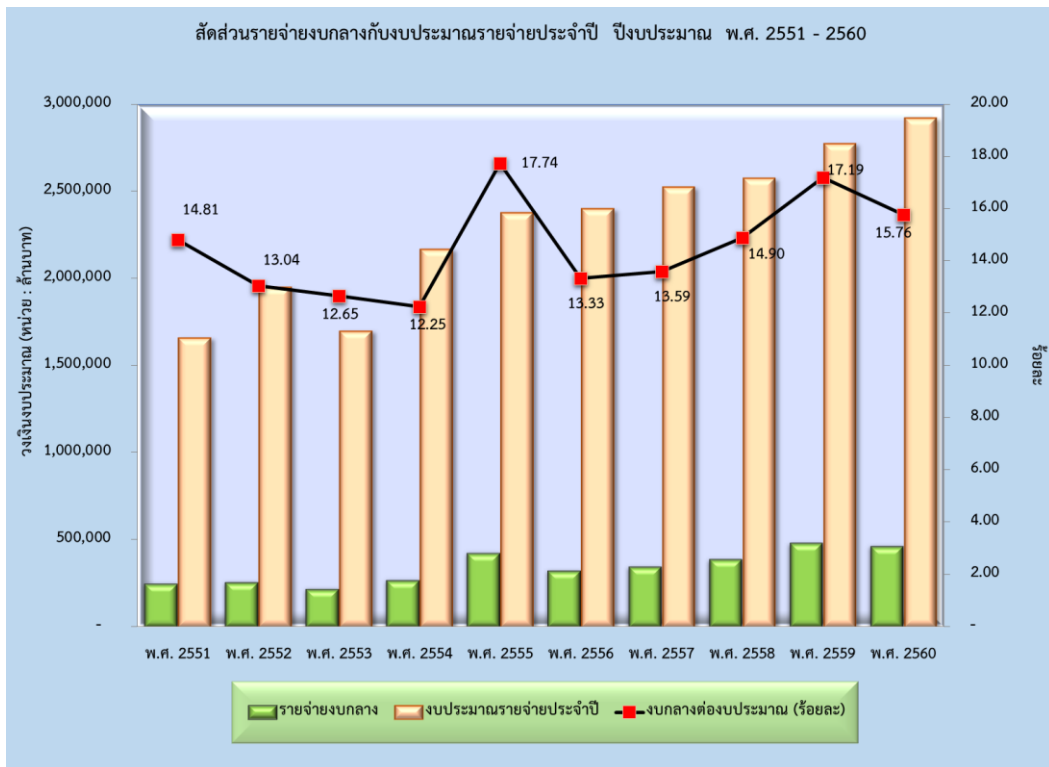
รายการ	ปีงบประมาณ										พ.ศ. 2560			
	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2557	พ.ศ. 2558	พ.ศ. 2559	จำนวนเงิน	สัดส่วน	เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2551		
												จำนวนเงิน	ร้อยละ	
งบประมาณรายจ่าย	1,660,000	1,951,700	1,700,000	2,169,968	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,575,000	2,776,000	2,923,000	100.00	1,263,000	76.08	
สัดส่วนต่อ GDP	18	22	17	21	21	20	20	20	20	20				
รายจ่ายประจำ	1,213,989	1,411,382	1,434,710	1,667,440	1,840,673	1,900,477	2,017,626	2,027,859	2,127,779	2,155,686	73.75	941,697	77.57	
รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคลัง	-	46,680	-	114,489	53,918	-	13,424	41,965	21,875	27,078	0.93	27,078	-	
รายจ่ายลงทุน	400,484	429,962	214,369	355,485	438,555	450,374	441,129	449,476	564,354	659,049	22.55	258,565	64.56	
รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	45,527	63,676	50,921	32,555	46,854	49,150	52,822	55,700	61,992	81,187	2.78	35,660	78.33	
รายรับ	1,660,000	1,951,700	1,700,000	2,170,000	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,575,000	2,776,000	2,923,000	100.00	1,263,000	76.08	
รายได้	1,495,000	1,604,640	1,350,000	1,770,000	1,980,000	2,100,000	2,275,000	2,325,000	2,386,000	2,370,078	81.08	875,078	58.53	
วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	165,000	347,061	350,000	400,000	400,000	300,000	250,000	250,000	390,000	552,922	18.92	387,922	235.10	
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ(GDP)	9,232,200	8,712,500	10,000,900	10,539,400	11,478,600	11,922,000	12,364,000	12,627,000	14,034,300	14,876,300				

ที่มา : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560



งบประมาณรายจ่ายงบกลาง สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางและแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง โดยจำแนกงบประมาณรายจ่าย ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ เป็นรายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็น 5 ประเภทบรายจ่าย ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น โดยรายจ่ายงบกลาง เป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐนำไปใช้ได้นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับปกติ รวมทั้งรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเรื่องที่มีการกำหนดไว้เป็นรายจ่ายงบกลาง หากส่วนราชการมีความจำเป็นหรือต้องการใช้งบกลางต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และให้เบิกจ่ายกับกรมบัญชีกลาง

แผนภูมิที่ 1 สัดส่วนรายจ่ายงบกลางกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560



- ที่มา :
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560
 - พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, 2559, 2560 (เพิ่มเติม)
 - พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2558 - 2560
 - ข้อมูลจากระบบ GFMS กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2560

จาก**แผนภูมิที่ 1** พบว่า ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560 รายจ่ายงบกลางได้รับการจัดสรรงบประมาณรวมเป็นเงิน 3,387,974 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.69 ของจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวม 10 ปี(23,060,668 ล้านบาท) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีสัดส่วนงบกลางสูงร้อยละ 17.74 17.20 15.76



และ 15.21 ตามลำดับ ทั้งนี้สาเหตุที่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 สูงเนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 เกิดอุทกภัยน้ำท่วมรัฐบาลจึงตั้งงบประมาณเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 งบประมาณรายจ่ายงบกลางเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากรัฐบาลมีการจัดทำพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการโอนงบประมาณจากส่วนราชการที่ไม่สามารถก่องหนผู้ก้นและเบิกจ่ายได้ทันตามเงื่อนไขไปตั้งไว้ในรายจ่ายการงบกลางรวม 3 ปี เป็นเงิน 41,669 ล้านบาท และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี(เพิ่มเติม) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2560 รวมเป็นเงิน 89,168 ล้านบาท รายละเอียดแสดงตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560

หน่วย : ล้านบาท

	ปีงบประมาณ										งบประมาณ รวม 10 ปี
	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2557	พ.ศ. 2558	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	
รายจ่ายงบกลาง	245,775	254,583	215,007	265,763	422,211	319,864	343,131	383,625	477,268	460,747	3,387,974
งบกลาง ตาม พรบ.	245,775	240,941	215,007	265,763	422,211	319,864	343,131	375,708	422,721	406,016	3,257,137
เพิ่มจาก พรบ.เพิ่มเติม	-	13,642	-	-	-	-	-	-	32,661	42,865	89,168
เพิ่มจาก พรบ.โอน	-	-	-	-	-	-	-	7,917	21,886	11,867	41,669
งบประมาณรายจ่ายประจำปี	1,660,000	1,951,700	1,700,000	2,169,968	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,575,000	2,776,000	2,923,000	23,060,668
งบประมาณตาม พรบ.	1,660,000	1,835,000	1,700,000	2,070,000	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,575,000	2,720,000	2,733,000	22,598,000
พรบ.เพิ่มเติม	-	116,700	-	99,968	-	-	-	-	56,000	190,000	462,668
งบกลางต่องบประมาณ (ร้อยละ)	14.81	13.04	12.65	12.25	17.74	13.33	13.59	14.90	17.19	15.76	14.69
	พรรคประชาธิปัตย์				พรรไทยรักไทย			คณะรักษาความสงบแห่งชาติ			

- ที่มา : 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560
 2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, 2559, 2560 (เพิ่มเติม)
 3. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2558 - 2560

จากตารางที่ 2 พบว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา รายจ่ายงบกลางมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณระหว่างปี รวมจำนวน 4 ครั้ง โดยรายจ่ายงบกลางได้รับงบประมาณเพิ่มจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, 2559 - 2560 และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 รวมรายจ่ายงบกลางที่เพิ่มขึ้นทั้งสิ้น 130,837 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.28 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวม 4 ปี (10,225,700 ล้านบาท โดยงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเป็นการเพิ่มในส่วนของการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นจำนวน 68,681 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.49 ของรายจ่ายงบกลางที่เพิ่มขึ้น 130,837 ล้านบาท รายละเอียดแสดงตามตารางที่ 3 - 4 ทั้งนี้สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีแสดงรายละเอียดทุกรายการไว้ในภาคผนวก 1



ตารางที่ 3 สัดส่วนงบกลางที่เพิ่มขึ้นต้องประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วย : บาท

รายการตามงบกลาง	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2558	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	รวม 4 ปี
	พรบ.เพิ่มเติม	พรบ.โอน งบประมาณ	พรบ.เพิ่มเติม และพรบ.โอน	พรบ.เพิ่มเติม และพรบ.โอน	
งบประมาณตาม พรบ.ประจำปี	1,951,700	2,575,000	2,776,000	2,923,000	10,225,700
งบกลางที่เพิ่มขึ้นระหว่างปี	13,642	7,917	54,547	54,731	130,837
สัดส่วนที่เพิ่มขึ้น (ร้อยละ)	0.70	0.31	1.96	1.87	1.28

- ที่มา : 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560
 2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, 2559, 2560 (เพิ่มเติม)
 3. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2558 - 2560

ตารางที่ 4 รายจ่ายงบกลางที่เพิ่มขึ้นจำแนกตามรายการ

หน่วย : ล้านบาท

รายการตามงบกลาง	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2558	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	รวม 4 ปี	
	พรบ. เพิ่มเติม	พรบ.โอน งบประมาณ	พรบ.เพิ่มเติม และพรบ.โอน	พรบ.เพิ่มเติม และพรบ.	จำนวนเงิน	ร้อยละ
รวม	13,642	7,917	54,547	54,731	130,837	100.00
1. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	4,090	7,917	21,886	34,788	68,681	52.49
2. ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งและ ก้าวหน้าของประเทศตามแนวทางปฏิรูป	-	-	32,661	-	32,661	24.96
3. ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็ง เศรษฐกิจภายในประเทศ	-	-	-	19,943	19,943	15.24
4. ค่าใช้จ่ายเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้าง สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน	6,900	-	-	-	6,900	5.27
5. ค่าใช้จ่ายตามมาตรการช่วยเหลือค่าครอง ชีพของบุคลากรภาครัฐ	2,652	-	-	-	2,652	2.03

- ที่มา : 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, 2559, 2560 (เพิ่มเติม)
 2. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2558 - 2560

ทั้งนี้ รายจ่ายงบกลางเพิ่มขึ้นระหว่างปีงบประมาณถูกนำไปใช้ในโครงการที่มีลักษณะตามนโยบายของรัฐบาล โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ รายการที่เกิดขึ้นจากเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และรายจ่ายงบกลางรายการอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น

• ปีงบประมาณ 2552 - 2554

- รายการที่เกิดขึ้นจากเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น เช่นโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี จำนวน 19,001 ล้านบาท เป็นต้น
- รายจ่ายงบกลาง รายการอื่นๆ เช่น โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ(เข็คช่วยชาติ) จำนวน 18,970 ล้านบาท (มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพบุคลากรภาครัฐจำนวน 2,652 ล้านบาท และมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชน จำนวน 16,318 ล้านบาท) โครงการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน จำนวน 6,900 ล้านบาท เป็นต้น



• ปีงบประมาณ 2558 - 2560

1. รายการที่เกิดขึ้นจากเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น เช่นโครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ จำนวน 35,000 ล้านบาท โครงการสนับสนุนการจัดการเครื่องจักรกลการเกษตรให้แก่กลุ่มสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 490 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายบริการทางการแพทย์สำหรับผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รวมบริการสำหรับเด็กเกิดใหม่ จำนวน 4,979 ล้านบาท เป็นต้น

2. รายจ่ายงบกลาง รายการอื่นๆ เช่น ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งและก้าวหน้าของประเทศตามแนวทางปฏิรูป จำนวน 32,661 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ จำนวน 19,943 ล้านบาท เป็นต้น

ตัวอย่างโครงการที่ปรากฏข้างต้น ถือเป็นค่าใช้จ่ายงบประมาณที่ตอบสนองนโยบายที่รัฐบาลได้ให้ไว้ต่อประชาชน ซึ่งโครงการเหล่านี้อาจตั้งไว้เป็นงบประมาณของส่วนราชการโดยกำหนดแผนการดำเนินงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณพร้อมกำหนดตัวชี้วัด ผลผลิต/กิจกรรม ให้ชัดเจนได้ หากนำมากำหนดและใช้จ่ายงบประมาณผ่านรายการงบกลางแล้ว อาจมองได้ว่ารัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบายโดยไม่ผ่านกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง สำหรับรายการแต่ละประเภทได้มีการกำหนดสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้งบกลางได้ถูกจัดประเภทตามลักษณะการใช้จ่ายไว้ ออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย 1) รายจ่ายตามสิทธิหรือข้อกำหนดตามกฎหมายที่ทุกหน่วยงานใช้จ่ายในรายการเดียวกันร่วมกัน ซึ่งต้องตั้งเป็นประจำปี 2) ค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาล และ (3) ค่าใช้จ่ายที่ยังไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ โดยรายการงบกลางที่มีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายรวม 10 ปีสูงสุด 3 อันดับ คือ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ซึ่งได้รับงบประมาณรวม 1,204,451 735,171 559,544 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.69 5.22 และ 3.19 ของงบประมาณรายจ่ายรวม 10 ปี ตามลำดับ ทั้งนี้สัดส่วนงบประมาณทั้ง 3 รายการมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น รายละเอียดแสดงตามตารางที่ 5

ตารางที่ 5 สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วย : ล้านบาท

	ปีงบประมาณ										รวม 10 ปี
	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2557	พ.ศ. 2558	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	
งบประมาณรายจ่ายประจำปีรวม	1,660,000	1,951,700	1,700,000	2,169,968	2,380,000	2,400,000	2,525,000	2,575,000	2,776,000	2,923,000	23,060,668
รายจ่ายงบกลาง	245,775	254,583	215,007	265,763	422,211	319,864	343,131	383,625	477,268	460,747	3,387,974
สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	14.81	13.04	12.65	12.25	17.74	13.33	13.59	14.90	17.19	15.76	14.69
เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	73,145	83,480	87,634	96,103	108,094	124,017	132,277	144,842	175,693	179,167	1,204,451
สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	4.41	4.28	5.15	4.43	4.54	5.17	5.24	5.62	6.33	6.13	5.22
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	40,002	49,090	38,333	47,600	66,000	73,700	72,500	96,741	125,431	125,774	735,171
สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	2.41	2.52	2.25	2.19	2.77	3.07	2.87	3.76	4.52	4.30	3.19
ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	38,700	48,500	48,500	62,000	61,844	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	559,544
สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี	2.33	2.49	2.85	2.86	2.60	2.50	2.38	2.33	2.16	2.05	2.43

ที่มา : 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, 2559, 2560 (เพิ่มเติม)

2. พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2558 - 2560



จากตารางที่ 5 เห็นได้ชัดเจนว่ารายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นมีสัดส่วนต่องบประมาณประจำปีเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่รายจ่ายอีก 2 รายการที่มีวงเงินงบประมาณสูงแต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแบบไม่มีนัยสำคัญ เนื่องจากปัจจัยที่เพิ่มขึ้นของเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล นั้นมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับจำนวนข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐที่เพิ่มขึ้น การที่รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นเพิ่มสูงขึ้นทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเจ้าหน้าที่ IMF ได้มีความเห็นว่างบประมาณรายจ่ายงบกลางของประเทศไทยค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับมาตรฐานสากลที่มีงบกลางไว้เพื่อเป็นเงินทุนสำรองในกรณีฉุกเฉิน โดยมีน้อยประเทศที่มีสัดส่วนของงบกลางเกินกว่าร้อยละ 3 - 5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ IMF ยังเสนอว่าควรแยกการบำเหน็จ บำนาญและค่ารักษาพยาบาลไปตั้งไว้ภายใต้หัวข้องบประมาณอื่น และควรมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดในการใช้จ่ายเงินคลังให้มากขึ้น (สำนักนโยบายการคลัง, 2551)

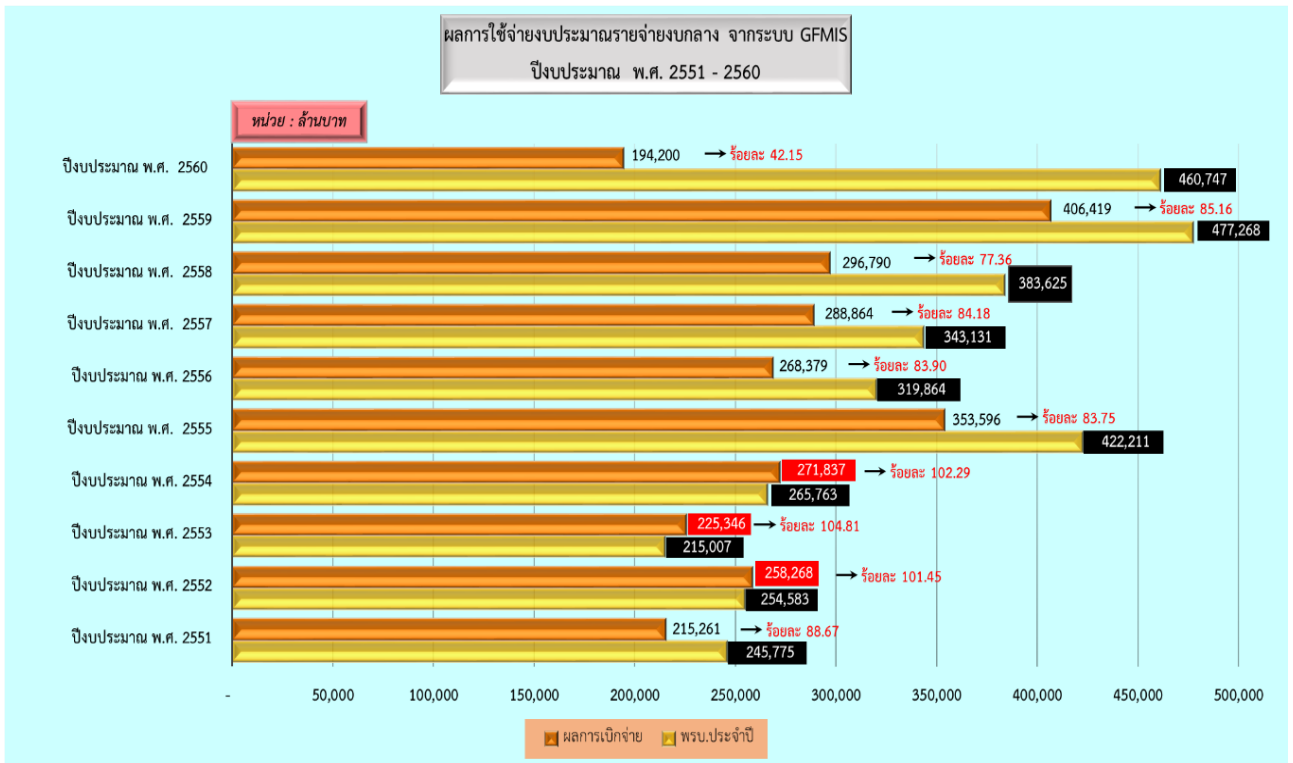
ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง เมื่อส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตัวชี้วัดหนึ่งที่สะท้อนเห็นถึงกระบวนการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ คือ ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ แต่สำหรับรายจ่ายงบกลาง เป็นรายจ่ายที่ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัด หรือเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณไว้ล่วงหน้า ไม่มีส่วนราชการที่เป็นเจ้าของงบประมาณที่ชัดเจน ผลการเบิกจ่ายจึงไม่ถือเป็นตัวชี้วัดของกระบวนการดำเนินงาน แต่การเบิกจ่ายงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงรายการ การโอนงบประมาณ รวมไปถึงการเพิ่มเติมงบประมาณผ่านรายจ่ายงบกลางเป็นการบริหารงบประมาณของรัฐบาลซึ่งต้องแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส และความชัดเจนของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560 รายจ่ายงบกลางได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายรวม 10 ปี เป็นเงิน 3,387,974 ล้านบาท ผลการเบิกจ่ายจากระบบ GFMS ณ วันที่ 31 มีนาคม 2560 รวมเป็นเงิน 2,778,960 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 82.02 ของงบประมาณรายจ่ายงบกลางรวม 10 ปี เป็นที่สังเกตว่าในปีงบประมาณ 2552 - 2554 มีการเบิกจ่ายงบประมาณเกินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เนื่องจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2551 - 2553 และปีงบประมาณ 2554 ยังเกิดอุทกภัย

จากรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณงบกลางปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ในระบบ GFMS ณ วันที่ 31 มีนาคม 2560 พบว่า รายจ่ายงบกลาง ที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณสูงสุด คือ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เบิกจ่ายสูงสุดจำนวน 114,788 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 64.06 ของงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ (179,167 ล้านบาท) ขณะที่เงินเดือนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการยังไม่มีมีการเบิกจ่าย และเป็นที่น่าสังเกตว่าเงินเดือนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการมีงบประมาณรายจ่ายรวม 10 ปี เป็นเงิน 102,011 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เพียง 6,290 บาท กรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) จากโครงการอื่น ๆ ที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคมมากกว่า รายละเอียดแสดงตามภาคผนวก 2



แผนภูมิที่ 2 ผลการใช้จ่ายงบกลางจากระบบ GFMS ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2560



ที่มา : รายงานสรุปรายการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในระบบ GFMS จากกรมบัญชีกลาง

จากแผนภาพที่ 3 เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2554 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางสูงกว่าจำนวนที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งรายการที่เบิกเกินจำนวนประกอบด้วย 1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ 2) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ 3) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการลูกจ้างและพนักงานของรัฐ และ 4) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งแม้ว่าจะสามารถนำเงินคงคลังมาใช้พลางก่อนได้ แต่หากใช้เงินคงคลังเป็นจำนวนมาก อาจมีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังในระยะยาวได้

สภาพปัญหา

จากการศึกษาวิเคราะห์ พบประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบกลาง ดังนี้

- การวางแผนและการขอรับจัดสรรงบประมาณ
 1. การกำหนดความเหมาะสมของสัดส่วนงบกลางต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่มีความชัดเจน หากนำเงินงบกลางไปดำเนินการในโครงการที่มีผลผูกพันงบประมาณในปีต่อไป ส่งผลให้เกิดภาระด้านงบประมาณรายจ่ายสูงขึ้นอาจกระทบต่อศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในอนาคต หากไม่สามารถรักษาดุลยภาพระหว่างรายจ่ายกับรายได้ไว้ได้ จะส่งผลกระทบต่อวินัยทางการคลังในที่สุด
 2. การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางยังไม่มีกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจน



3. การตั้งงบกลางโดยเฉพาะรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดผลผลิต/กิจกรรม ตัวชี้วัด แผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณและหน่วยรับงบประมาณที่ชัดเจนประกอบการพิจารณางบประมาณ ซึ่งต่างจากการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงต่างๆ ทำให้การติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณทำได้ยาก

4. ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางกรณีที่เป็นรายจ่ายตามกฎหมายและเกี่ยวกับสิทธิบุคลากรภาครัฐ ได้แก่ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ เงินเดือน และเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสมทบของลูกจ้างประจำ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ กรมบัญชีกลางประมาณการงบประมาณจากรายจ่ายจริงของปีงบประมาณที่ผ่านมา ยังไม่ครอบคลุมจำนวนผู้มีสิทธิที่ควรจะเป็น ซึ่งตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ถึงปัจจุบัน รายจ่ายจริงบางรายการสูงกว่าจำนวนที่ตั้งไว้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลฯ และรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เป็นต้น (รายละเอียดตามภาคผนวก 2)

• การอนุมัติ

1. การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายงบกลางภายใต้กระบวนการของรัฐสภาเป็นการพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณ ไม่มีการแสดงรายละเอียดผลผลิต/กิจกรรม ตัวชี้วัด แผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประกอบการพิจารณา

2. การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชน ทำให้ขาดกระบวนการพิจารณากลับกรองอย่างมีประสิทธิภาพ

• การบริหาร

1. งบกลางตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำไปใช้ในนอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรปกติ หรือสำหรับบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามธรรมชาติ แต่งบกลางจำนวนหนึ่งได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์สำหรับโครงการตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาล เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ โครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ โครงการจัดหาจัดหาเครื่องจักรกลการเกษตรให้แก่กลุ่มสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งโครงการดังกล่าวอาจตั้งเป็นปกติของส่วนราชการได้

2. การใช้จ่ายงบกลางบางรายการไม่มีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบหรือประเมินความคุ้มค่าของโครงการ ดังนั้น หากมีการจัดสรรงบประมาณให้กับงบกลางเพิ่มขึ้น อาจทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) จากโครงการอื่นๆ ที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคมมากกว่า

3. กรณีรายจ่ายงบกลางมีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่าย หรือมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในระหว่างปีงบประมาณที่ไม่มีการตั้งงบประมาณรองรับไว้ แม้ว่าจะสามารถนำเงินคงคลังมาใช้พลางก่อนได้ แต่หากใช้เงินคงคลังเป็นจำนวนมาก อาจมีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังในระยะยาวได้



• การติดตาม

เนื่องจากงบกลางเป็นงบประมาณที่ตั้งขึ้นโดยไม่มีการกำหนดผลผลิต/กิจกรรม ตัวชี้วัด แผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณไว้ล่วงหน้า และรัฐสภาพิจารณากรอบเงินงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น อำนาจในการอนุมัติให้ใช้จ่ายเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยส่วนราชการที่ขอใช้งบกลางต้องรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบแต่ไม่มีกระบวนการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างจากงบประมาณของส่วนราชการที่เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วจะมีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณโดยคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผ่านคณะอนุกรรมการนโยบายการเงิน การคลัง งบประมาณและติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การใช้จ่ายงบกลางอาจขาดการกลั่นกรองและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วย งบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ซึ่งงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นรายการงบประมาณรายจ่ายที่แยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่าย เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ไปใช้จ่ายนอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามปกติ รวมทั้งเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเรื่องที่มีการกำหนดไว้ให้เป็นรายจ่ายงบกลาง โดยจะกำหนดไว้เพื่อใช้จ่ายในหลายกรณี เช่น (1) กรณีเป็นรายจ่ายตามสิทธิหรือข้อกำหนดตามกฎหมายที่ทุกหน่วยงานใช้จ่ายในรายการเดียวกันร่วมกัน ซึ่งต้องตั้งเป็นประจำปี เช่น เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ เป็นต้น (2) กรณีเป็นค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาล และ (3) กรณีเป็นค่าใช้จ่ายที่ยังไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าได้ เช่น เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ค่าใช้จ่ายตามโครงการพระราชดำริ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ เป็นต้น

เหตุผลในการตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายตามนโยบายและโครงการพิเศษของรัฐบาลไว้ในรายจ่ายงบกลาง ก็เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสามารถบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากรัฐบาลต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายในการบริหารประเทศ ในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการอนุมัติกรอบเงินงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายภายใต้วัตถุประสงค์ของงบกลางแต่ละรายการ ยังขาดรายละเอียดแผนงาน/โครงการที่ชัดเจน ทำให้ยากแก่การตรวจสอบ งบประมาณรายจ่ายงบกลางบางรายการเกิดขึ้นตามนโยบายหรือมีลักษณะซ้ำซ้อนกับภารกิจปกติของส่วนราชการ ซึ่งอาจกำหนดแผนงานไว้ในกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปีได้



ปีงบประมาณ พ. 2551 - 2560 รัฐบาลมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายจ่ายงบกลางเป็นเงินจำนวน 3,265,054 ล้านบาท และมีการจัดทำงบประมาณระหว่างปี รวมจำนวน 4 ครั้ง โดยงบกลางได้รับงบประมาณเพิ่มจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, 2559 - 2560 และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 รวมงบกลางที่เพิ่มขึ้นทั้งสิ้น 130,837 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.28 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวม 4 ปี (10,225,700 ล้านบาท) รวมงบประมาณรายจ่ายงบกลางทั้งสิ้น 3,387,974 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.69 ของงบประมาณรายจ่ายรวม 10 ปี (23,060,668 ล้านบาท) ทั้งนี้รายจ่ายงบกลางที่เพิ่มขึ้นถูกนำไปใช้ในโครงการที่มีลักษณะตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโครงการเหล่านี้อาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยกำหนดแผนการดำเนินงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณพร้อมกำหนดตัวชี้วัด ผลผลิต/กิจกรรม ให้ชัดเจนได้ หากนำมากำหนดและใช้จ่ายงบประมาณผ่านรายการงบกลางแล้วอาจมองได้ว่ารัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบาย โดยไม่ผ่านกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติ ยกตัวอย่างเช่น

- โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ(เช็คช่วยชาติ) จำนวน 18,970 ล้านบาท
- โครงการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน จำนวน 6,900 ล้านบาท
- โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี จำนวน 19,001 ล้านบาท
- ค่าใช้จ่ายเริ่มสร้างความเข้มแข็งและก้าวหน้าของประเทศตามแนวทางปฏิรูป จำนวน 32,661 ล้านบาท
- ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ จำนวน 19,943 ล้านบาทค่าใช้จ่ายส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ จำนวน 6,282 ล้านบาท
- โครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ จำนวน 35,000 ล้านบาท
- โครงการสนับสนุนการจัดการเครื่องจักรกลการเกษตรให้แก่กลุ่มสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรตามมาตรการสำคัญเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน 490 ล้านบาท
- ค่าใช้จ่ายบริการทางการแพทย์สำหรับผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รวมบริการสำหรับเด็กเกิดใหม่ จำนวน 4,979 ล้านบาท

ขณะที่ผลการใช้จ่ายรายจ่ายงบกลาง พบว่า มีการเบิกจ่ายรวมทั้งสิ้น 2,778,960 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 82.02 ของงบประมาณรายจ่ายงบกลางรวม 10 ปี (3,387,974 ล้านบาท) แต่มีข้อสังเกตว่า เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ มีการเบิกจ่ายเพียง 6,190 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.00001 ของงบประมาณเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการรวม 10 ปี (102,011 ล้านบาท) ขณะที่ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการลูกจ้างและพนักงานของรัฐมีการเบิกจ่ายสูงเกินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจาก 10 ปี มีการเบิกจ่ายสูงกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรร 9 ปี และมีแนวโน้มที่จะมีการเบิกจ่ายเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากจำนวนข้าราชการฯ เพิ่มสูงขึ้น อาจสะท้อนให้เห็นว่าการตั้งงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลฯ นั้นควรมีมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ



ทั้งนี้จากการศึกษาวิเคราะห์คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอ 4 ด้าน ประกอบด้วย การวางแผนและการขอรับจัดสรรงบประมาณ การอนุมัติ การบริหาร และการติดตาม ดังนี้

• การวางแผนและการขอรับจัดสรรงบประมาณ

1. ในการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายตามกฎหมายและเกี่ยวกับสิทธิบุคลากรภาครัฐ ควรจะมีการประมาณการจากข้อมูลที่จะเบิกจ่ายในปีงบประมาณนั้น ๆ ได้แก่ จำนวนผู้มีสิทธิและอัตราที่จะเบิกจ่าย แทนการประมาณการจากรายจ่ายจริงในปีงบประมาณที่ผ่านมา ๆ มาแต่เพียงอย่างเดียว โดยจัดทำฐานข้อมูลที่เป็นระบบ เพื่อให้การประมาณการค่าใช้จ่ายเป็นไปอย่างแม่นยำและสามารถอ้างอิงได้ และเนื่องจากเป็นข้อมูลบุคลากรภาครัฐของทั้งประเทศ ซึ่งมีปริมาณข้อมูลจำนวนมาก จึงควรมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการจัดทำฐานข้อมูล สำหรับค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ควรจะมีการศึกษาถึงสาเหตุที่รายจ่ายจริงสูงขึ้นทุกปี และมีอัตราการเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขหรือมาตรการควบคุมค่าใช้จ่าย เพื่อลดภาระงบประมาณแผ่นดินที่มีจำกัด และลดภาระเงินคลังของประเทศ

2. การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง กรณีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่จัดเตรียมไว้เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายโดยเร่งด่วนตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมาย เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ แก้ไขปัญหาตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เป็นต้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นตั้งไว้ประมาณร้อยละ 4.30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (2,923,000 ล้านบาท) หรือคิดเป็นร้อยละ 21.88 ของรายจ่ายงบกลางประจำปี (460,747 ล้านบาท) จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลาง และสัดส่วนของรายจ่ายต่างๆ ภายใต้งบกลางให้เพียงพอกับสถานะความเป็นจริง

3. การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ควรกำหนดให้มีรายการน้อยที่สุด เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อการจัดตั้งงบประมาณให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ และควรมีการกำหนดเป้าหมาย ผลผลิต แผนงาน งาน/โครงการ แนวทางและกรอบการดำเนินงานให้ชัดเจน โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจปกติของหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือและกลไกในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

4. ควรมีการศึกษาวិจัยเพื่อกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จากข้อสังเกตของ IMF ที่ได้มีความเห็นว่าขนาดงบกลางของประเทศไทยค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับมาตรฐานสากลที่มีงบกลางไว้เพื่อเป็นทุนสำรองในกรณีฉุกเฉิน โดยมีน้อยประเทศที่มีสัดส่วนของงบกลางเกินกว่าร้อยละ 3-5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยังเสนอให้แยกรายการบำเหน็จ บำนาญ และค่ารักษาพยาบาลไปตั้งไว้ภายใต้หัวข้องบประมาณอื่น และควรมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดในการใช้จ่ายเงินคลังให้มากขึ้น



- การอนุมัติ

ควรมีการเผยแพร่การใช้จ่ายงบประมาณผ่านรายการงบกลางต่อสาธารณะ พร้อมทั้งแสดงรายละเอียดผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางทุกรายการ ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- การบริหาร

1. การใช้จ่ายรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ควรจัดสรรให้เฉพาะกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างเคร่งครัดเท่านั้น เพื่อให้สามารถใช้จ่ายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2. ควรมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบหรือประเมินความคุ้มค่าโครงการ เพื่อลดค่าเสียโอกาสที่จะเกิดขึ้นจากโครงการอื่น ๆ

3. ส่วนราชการควรตระหนักถึงการขอรับจัดสรรงบประมาณ โดยกำหนดกรอบวงเงินให้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายและครอบคลุมภารกิจ เพื่อลดการใช้งบกลาง เช่น กรณีมีการเปลี่ยนสภาพองค์กรหรือเพิ่มอัตรากำลังภายในส่วนราชการ เป็นต้น

- การติดตาม

1. ควรมีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นนโยบายรัฐบาลในปีงบประมาณที่ผ่านมาที่มีความสมประโยชน์คุ้มค่าเพียงใด เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของรัฐสภา

2. ควรมีการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ทุกรายการเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. หน่วยงานกลางด้านการตรวจสอบ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ควรให้ความสำคัญในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง



บรรณานุกรม

- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550” (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น.62-63
- สำนักงานงบประมาณ. (2560). ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ
- สำนักงานงบประมาณ. (2559). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้ งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อแก้ไข หรือเยียวยาความเดือนร้อนเสียหายในบางกรณี พ.ศ. 2559
- สำนักงานงบประมาณ. (2554). กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณและการคลัง. กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 108 เรื่อง ขั้นตอนการอนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณหรือเงินกู้ ของรัฐวิสาหกิจ,” 12 พฤษภาคม 2558.
- สำนักงานงบประมาณ. (2560). ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2560 จาก <http://publichearing.bb.go.th/file/04.pdf>



ภาคผนวก

- ภาคผนวก 1 สัดส่วนงบกลางต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2551 – 2560
- ภาคผนวก 2 ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2560 จากระบบ FMIS กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง



ภาคผนวก 1

สัดส่วนงบกลางต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2551 – 2560

สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางจำแนกตามค่าใช้จ่าย

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	พ.ศ. 2551		พ.ศ. 2552		พ.ศ. 2553		พ.ศ. 2554		พ.ศ. 2555		พ.ศ. 2556		พ.ศ. 2557		พ.ศ. 2558		พ.ศ. 2559		พ.ศ. 2560		รวม 10 ปี	
	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน
งบประมาณประจำปีรวม	1,660,000		1,951,700		1,700,000		2,169,968		2,380,000		2,400,000		2,525,000		2,575,000		2,776,000		2,923,000		23,060,668	
รวมงบกลาง	245,775	14.81	254,583	13.04	215,007	12.65	265,763	12.25	422,211	17.74	319,864	13.33	343,131	13.59	383,625	14.90	477,268	17.19	460,747	15.76	3,387,974	14.69
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	73,145	4.41	83,480	4.28	87,634	5.15	96,103	4.43	108,094	4.54	124,017	5.17	132,277	5.24	144,842	5.62	175,693	6.33	179,167	6.13	1,204,451	5.22
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	5,385	0.32	5,000	0.26	5,000	0.29	5,280	0.24	5,200	0.22	4,000	0.17	4,740	0.19	5,025	0.20	5,258	0.19	5,255	0.18	50,143	0.22
3. เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิ ข้าราชการ	5,000	0.30	5,000	0.26	5,000	0.29	5,000	0.23	9,766	0.41	13,350	0.56	15,000	0.59	16,500	0.64	16,930	0.61	10,465	0.36	102,011	0.44
4. เงินสำรอง เงินสมทบ และเงิน ชดเชยของข้าราชการ	27,900	1.68	25,000	1.28	26,000	1.53	30,070	1.39	32,142	1.35	35,000	1.46	47,000	1.86	45,411	1.76	46,053	1.66	45,924	1.57	360,500	1.56
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	740	0.04	740	0.04	740	0.04	760	0.04	765	0.03	797	0.03	914	0.04	806	0.03	842	0.03	819	0.03	7,923	0.03
6. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ข้าราชการลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	38,700	2.33	48,500	2.49	48,500	2.85	62,000	2.86	61,844	2.60	60,000	2.50	60,000	2.38	60,000	2.33	60,000	2.16	60,000	2.05	559,544	2.43
7. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอื่น เนื่องมาจากพระราชดำริ	2,300	0.14	2,300	0.12	2,300	0.14	2,300	0.11	2,300	0.10	2,300	0.10	2,300	0.09	2,500	0.10	2,500	0.09	2,500	0.09	23,600	0.10
8. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราช ดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	500	0.03	500	0.03	500	0.03	600	0.00	600	0.03	700	0.03	800	0.03	800	0.03	900	0.03	900	0.03	6,800	0.03
9. ค่าใช้จ่ายการจัดงานเฉลิมพระ เกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554	-	-	-	-	-	-	300	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	300	0.00
10. ค่าใช้จ่ายในการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์อยุธยาดีมีสุขระดับจังหวัด	15,000	0.90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,000	0.07
11. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาหมู่บ้าน และชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง	3,000	0.18	15,000	0.77	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,000	0.08
12. ค่าใช้จ่ายการปรับเงิน ค่าตอบแทนบุคคลากรภาครัฐ	23,960	1.44	8,421	0.43	-	-	-	-	-	-	2,000	0.08	6,500	0.26	-	-	-	-	-	-	40,881	0.18
13. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษา ความมั่นคงของประเทศ	638	0.04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	638	0.00
14. ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัด ชายแดนภาคใต้	7,500	0.45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,500	0.03



สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลางจำแนกตามค่าใช้จ่าย (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบกลาง	พ.ศ. 2551		พ.ศ. 2552		พ.ศ. 2553		พ.ศ. 2554		พ.ศ. 2555		พ.ศ. 2556		พ.ศ. 2557		พ.ศ. 2558		พ.ศ. 2559		พ.ศ. 2560		รวม 10 ปี	
	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน
งบประมาณประจำปีรวม	1,660,000		1,951,700		1,700,000		2,169,968		2,380,000		2,400,000		2,525,000		2,575,000		2,776,000		2,923,000		23,060,668	
รวมงบกลาง	245,775	14.81	254,583	13.04	215,007	12.65	265,763	12.25	422,211	17.74	319,864	13.33	343,131	13.59	383,625	14.90	477,268	17.19	460,747	15.76	3,387,974	14.69
15. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	2,000	0.12	2,000	0.10	1,000	0.06	2,750	0.13	2,700	0.11	3,000	0.13	1,100	0.04	1,000	0.04	1,000	0.04	2,000	0.07	18,550	0.08
16. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	40,002	2.41	49,090	2.52	38,333	2.25	47,600	2.19	66,000	2.77	73,700	3.07	72,500	2.87	96,741	3.76	125,431	4.52	125,774	4.30	735,171	3.19
17. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	5	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	0.00
18. ค่าใช้จ่ายการปรับบัญชีเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนรายเดือนของบุคลากรภาครัฐ	-	-	-	-	-	-	13,000	0.60	12,800	0.54	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,800	0.11
19. ค่าใช้จ่ายในการเยียวยาฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ	-	-	-	-	-	-	-	-	120,000	5.04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	120,000	0.52
20. เงินปรับเงินเดือนแรกบรรจุและเงินปรับเงินเดือนชดเชยผู้ได้รับผลกระทบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,000	0.04	-	-	-	-	-	-	-	-	1,000	0.00
21. ค่าใช้จ่ายชดเชยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,000	0.39	10,000	0.36	8,000	0.27	28,000	0.12
22. ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งและก้าวหน้าของประเทศตามแนวทางปฏิรูป	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,661	1.18	0	0.00	32,661	0.14
23. ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,943	0.68	19,943	0.09
24. ค่าใช้จ่ายเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้างสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน	-	-	6,900	0.35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,900	0.03
25. ค่าใช้จ่ายตามมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพของบุคลากรภาครัฐ	-	-	2,652	0.14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,652	0.01





ภาคผนวก 2

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2560 จากระบบ GFMS
กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

รายงานผลการเบิกจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2560

หน่วย : ล้านบาท

รายการตามงบกลาง	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552			ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556	
	พรบ.	เบิกจ่าย	พรบ.	พรบ.เพิ่มเติม	เบิกจ่าย	พรบ.	เบิกจ่าย	พรบ.	เบิกจ่าย	พรบ.	เบิกจ่าย	พรบ.	เบิกจ่าย
รวม	245,775	215,261	240,941	13,642	258,268	215,007	225,346	265,763	271,837	422,211	353,596	319,864	268,379
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	73,145	80,829	83,480	-	100,235	87,634	102,681	96,103	113,470	108,094	123,770	124,017	136,663
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	5,385	4,911	5,000	-	5,462	5,000	5,258	5,280	5,152	5,200	5,025	4,000	5,034
3. เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	5,000	-	5,000	-	-	5,000	-	5,000	-	9,766	-	13,350	0.01
4. เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ	27,900	26,412	25,000	-	27,852	26,000	29,079	30,070	32,218	32,142	34,773	35,000	38,025
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	740	760	740	-	762	740	748	760	772	765	816	797	855
6. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	38,700	55,123	48,500	-	61,272	48,500	62,398	62,000	61,844	61,844	61,587	60,000	59,772
7. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,300	1,526	2,300	-	1,426	2,300	1,418	2,300	1,341	2,300	1,219	2,300	1,553
8. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	500	472	500	-	359	500	482	600	786	600	770	700	763
9. ค่าใช้จ่ายการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554	-	-	-	-	-	-	-	300	1	-	-	-	-
10. ค่าใช้จ่ายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยุธยาดีมีสุขระดับจังหวัด	15,000	8,732	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	3,000	-	15,000	-	6,543	-	-	-	-	-	-	-	-
12. ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	23,960	6,547	8,421	-	6,131	-	-	-	-	-	-	2,000	-
13. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	638	580	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	7,500	5,560	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	2,000	10	2,000	-	1,936	1,000	816	2,750	1,568	2,700	1,097	3,000	484
16. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	40,002	23,793	45,000	4,090	41,493	38,333	22,467	47,600	54,686	66,000	24,780	73,700	25,231
17. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	5	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18. ค่าใช้จ่ายการปรับบัญชีเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนรายเดือนของบุคลากรภาครัฐ	-	-	-	-	-	-	-	13,000	-	12,800	-	-	-
19. ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา พินทุ์ และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	120,000	99,759	-	-
20. เงินปรับเงินเดือนแรกบรรจุและเงินปรับเงินเดือนชดเชยผู้ได้รับผลกระทบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,000	-
21. ค่าใช้จ่ายชดเชยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22. ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งและก้าวหน้าของประเทศตามแนวทางปฏิรูป	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23. ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
24. ค่าใช้จ่ายเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้างสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน	-	-	-	6,900	2,685	-	-	-	-	-	-	-	-
25. ค่าใช้จ่ายตามมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพของบุคลากรภาครัฐ	-	-	-	2,652	2,112	-	-	-	-	-	-	-	-
26. ค่าใช้จ่ายตามมาตรการกระตุ้นการลงทุนขนาดเล็กของรัฐบาล	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-



รายงานการวิเคราะห์รายจ่ายงบกลาง

ที่มา : รายงานสรุปรายการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในระบบ GFMS จากกรมบัญชีกลาง

รายงานผลการเบิกจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2560 (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการตามงบกลาง	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557			ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558			ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559				ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560						
	พรบ.	GFMS	เบิกจ่าย	พรบ.	พรบ.โอนงบประมาณ	GFMS	เบิกจ่าย	พรบ.	พรบ.เพิ่มเติม	พรบ.โอนงบประมาณ	GFMS	เบิกจ่าย	พรบ.	พรบ.เพิ่มเติม	พรบ.โอนงบประมาณ	GFMS	
รวม	343,131	343,131	288,864	375,708	7,917	383,625	296,790	422,721	32,661	21,886	477,268	406,419	406,016	42,865	11,867	460,747	194,200
1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	132,277	132,277	142,771	144,842	-	144,842	160,220	175,693	-	-	175,693	199,483	179,167	-	-	179,167	114,782
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	4,740	4,740	4,545	5,025	-	5,025	5,278	5,258	-	-	5,258	5,455	5,255	-	-	5,255	2,793
3. เงินเดือนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	15,000	15,000	-	16,500	-	16,500	-	16,930	-	-	16,930	-	10,465	-	-	10,465	-
4. เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ	47,000	47,000	48,785	45,411	-	45,411	46,351	46,053	-	-	46,053	44,095	45,924	-	-	45,924	22,343
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	914	914	818	806	-	806	869	842	-	-	842	848	819	-	-	819	392
6. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	60,000	60,000	62,353	60,000	-	60,000	66,456	60,000	-	-	60,000	71,036	60,000	-	-	60,000	37,271
7. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,300	2,300	1,508	2,500	-	2,500	1,808	2,500	-	-	2,500	1,811	2,500	-	-	2,500	393
8. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	800	800	923	800	-	800	881	900	-	-	900	860	900	-	-	900	173
9. ค่าใช้จ่ายการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10. ค่าใช้จ่ายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	6,500	6,500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15. เงินชดเชยค่าจ้างสิ่งก่อสร้าง	1,100	1,100	-	1,000	-	1,000	-	1,000	-	-	1,000	-	2,000	-	-	2,000	-
16. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	72,500	72,500	27,162	88,824	7,917	96,741	11,908	103,545	-	21,886	125,431	70,540	90,986	22,922	11,867	125,774	15,963
17. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18. ค่าใช้จ่ายการปรับบัญชีเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนรายเดือนของบุคลากรภาครัฐ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19. ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา พิ้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20. เงินปรับเงินเดือนแรกบรรจุและเงินปรับเงินเดือนชดเชยผู้ได้รับผลกระทบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21. ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน	-	-	-	10,000	-	10,000	3,020	10,000	-	-	10,000	5,685	8,000	-	-	8,000	89
22. ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งและก้าวหน้าของประเทศตามแนวทางปฏิรูป	-	-	-	-	-	-	-	-	32,661	-	32,661	5,756	-	-	-	-	-
23. ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,943	-	19,943	-
24. ค่าใช้จ่ายเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงานเพื่อสร้างสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25. ค่าใช้จ่ายตามมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพของบุคลากรภาครัฐ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26. ค่าใช้จ่ายตามมาตรการกระตุ้นการลงทุนขนาดเล็กของรัฐบาล	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	848	-	-	-	-	-

ที่มา : รายงานสรุปรายการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ในระบบ GFMS จากกรมบัญชีกลาง





สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2222 โทรสาร 0 2244 2088
www.parliament.go.th/parbudget