

บทที่ 3

หลักการและการจัดสรรงบกลาง

3.1 ความหมายและหลักการของงบประมาณ

งบประมาณ (Budget) เป็นแผนที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนและลักษณะของการปฏิบัติงานสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนด ดังนั้นงบประมาณจึงเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการถึงนโยบายแผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ที่ได้กำหนดไว้แล้วล่วงหน้าโดยผู้บริหารระดับสูงขององค์กรที่รับผิดชอบ เนื่องจากนโยบาย แผน วัตถุประสงค์และเป้าหมายเหล่านี้ครอบคลุมทั้งระดับที่ใช้สำหรับองค์กรและหน่วยงานย่อยๆ ของหน่วยงานย่อยอื่น ๆ รวมกันเข้าเป็นภาพรวมของงบประมาณทั้งหมด

การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง แผนงานของผู้บริหารที่จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต โดยการจัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นตัวเงินให้กับงานและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือในการวางแผนทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการด้านรายได้และรายจ่าย ตลอดจนหนี้สินที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและเพื่อเป็นนโยบายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่วางแผนที่วางไว้

งบประมาณแผ่นดิน คือ แผนการดำเนินงานซึ่งแสดงถึงประมาณการค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารประเทศของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยแสดงถึงแหล่งที่มาของรายได้หรือทรัพยากรที่นำมาใช้จ่ายตามแผนที่กำหนด รวมทั้งเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมหรือกำกับการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้

3.2 หลักการจัดการงบประมาณและการเงินที่ดี

การจัดการงบประมาณและการเงินที่ดี (Principles of Sound Budgeting and Financial Management) มีหลักการสำคัญ ได้แก่

1. ความครอบคลุมและความมีระเบียบวินัย (Comprehensiveness and Discipline) เป็นกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวม (Holistic Approach) ซึ่งต้องมีความเข้าใจถึงการ

เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทั้งหมดและการประเมินผลถึงอุปสรรคของสถาบันในการสร้างผลงาน จากนั้นจึงค่อยหาวิธีการแก้ปัญหาที่เหมาะสมอย่างเป็นขั้นตอน

2. ความชอบธรรม (Legitimacy) การที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมและยอมรับต่อการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มแรก ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มแรกของการวางกรอบงบประมาณ รวมถึงการตัดสินใจที่ทำไปอย่างอิสระหรือการตัดสินใจในระหว่างกระบวนการจัดทำงบประมาณ

3. ความยืดหยุ่น (Flexibility) เป็นการเชื่อมโยงกับแนวคิดในการผลักดันให้มีการตัดสินใจใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติ ผู้บริหารควรมีอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหาร ส่วนในระดับแผนงาน รัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงที่รับผิดชอบควรจะได้รับอำนาจที่เพียงพอในการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องมีความโปร่งใสและควรรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ควบคู่ไปพร้อมกับมีกลยุทธ์ และยุทธศาสตร์ที่รัดกุม ชัดเจน

4. การคาดการณ์ได้ (Predictability) เป็นสิ่งสำคัญต่อการนำนโยบายและแผนงานไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาครัฐจะดำเนินการได้ดีขึ้น หากมีเสถียรภาพในนโยบายระดับมหภาคและระดับกลยุทธ์ ซึ่งการคาดการณ์นั้นจำเป็นต้องให้เหมาะสมทั้งนโยบายระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะนโยบายด้านการคลังต้องมีการจัดทำกรอบรายจ่ายระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) เพื่อสะท้อนภาระและความเสี่ยงจากงบประมาณรายจ่ายในช่วง 3-4 ปี ทั้งภาระทางตรง (Direct Debt) ภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต (Contingent Liability) รวมถึงความเสี่ยงที่ไม่ชัดเจน (Implicit Risk)

5. ความซื่อสัตย์ (Honesty) เป็นเรื่องของการทำงานที่งบประมาณได้รับการประมาณการโดยปราศจากอคติที่เกิดขึ้นจากการประมาณการรายได้หรือรายจ่าย ซึ่งอคติดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากทั้งทางการเมืองและทางเทคนิค

6. ข้อมูลข่าวสาร (Information) เป็นพื้นฐานของความซื่อสัตย์และการตัดสินใจที่ดี ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับต้นทุน ผลผลิต และผลลัพธ์ที่ถูกต้องและทันเวลาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

7. ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (Transparency and Accountability) ต้องการตัดสินใจ ซึ่งมีที่มาและการแสดงผลของการตัดสินใจ มีความชัดเจนและเปิดกว้างต่อสาธารณะ การจะมีความโปร่งใสได้ ผู้ตัดสินใจจะต้องทราบข้อมูลและประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นก่อนทำการตัดสินใจ

กระบวนการงบประมาณของประเทศไทย สามารถจำแนกออกเป็นภารกิจหลัก ๆ ได้ 3 กระบวนการ ได้แก่

1. กระบวนการจัดเตรียม/จัดทำงบประมาณ

เป็นช่วงความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณ ส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงคณะรัฐมนตรี ในการกำหนดวงเงินรายจ่ายงบประมาณในช่วงหนึ่งปี โดยหลังจากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการเตรียมการจัดทำและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว ส่วนราชการ เพื่อให้ความเห็นชอบ

หลังจากรัฐวิสาหกิจและสำนักงานงบประมาณ ทบทวนเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรมและตัวชี้วัด ในขณะเดียวกันสำนักงานงบประมาณ และสศช. จะทำการทบทวน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งขั้นตอนในขั้นตอนดังกล่าว อยู่ในขั้นตอน ทบทวนกระบวนการจัดทำงบประมาณ

ในขั้นตอนถัดมา เป็นการวางแผนการจัดทำงบประมาณ โดยกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สศช. และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมทบทวนและประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณ และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ร่วมกับทางสำนักงานงบประมาณปรับปรุงฐานข้อมูลรายจ่ายระยะปานกลาง (MTEF) และรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น เสนอต่อคณะรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกรอบและวงเงินงบประมาณเรียบร้อยแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะได้จัดทำรายละเอียดและค่าของงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี พร้อมประมาณการรายได้ สำหรับหน่วยงานที่มีรายได้ เพื่อเสนอ กระทรวง รัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบและส่งรายละเอียดและคำขอดังกล่าวมายังสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณา ซึ่งเมื่อสำนักงานงบประมาณจัดทำงบประมาณ ที่มีการบูรณาการงบประมาณในมิติต่างๆ เรียบร้อยแล้ว จึงเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ซึ่งเมื่อถึงกระบวนการนี้ ถือเป็นการสิ้นสุด ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

2. กระบวนการการอนุมัติงบประมาณ

ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณเป็นภารกิจหลักของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็นกระบวนการประชาธิปไตยโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมาใช้สิทธิ์ในการบริหารประเทศ ซึ่งกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากงบประมาณ

ของรัฐสภา ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาวาระแรก เป็นการพิจารณาภาพรวมของงบประมาณประจำปี เพื่อออกเสียงในการรับหลักการของร่างงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหากได้คะแนนเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หมายถึง สภามีมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งถือว่าเมื่อนายกรัฐมนตรี ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนก็ตาม แต่หากรัฐบาลไม่บริหารประเทศหรือจัดสรรงบประมาณที่สนองความต้องการของประชาชนส่วนมาก (สะท้อนผ่านการลงคะแนนของสมาชิกสภา) รัฐบาลนั้นก็ขาดสิทธิโดยชอบธรรมจากประชาชนในการบริหารประเทศต่อไป ดังนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลจะต้องลาออกจากตำแหน่ง

หากสภาผู้แทนราษฎรผ่านขั้นตอนแรก ในการรับหลักการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนที่ 2 เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการการงบประมาณเพื่อพิจารณารายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสามารถเชิญส่วนราชการมาอธิบายการขอใช้งบประมาณรายจ่ายตามที่ได้ผ่านความเห็นชอบของสำนักงานงบประมาณ คณะกรรมการมีสิทธิที่จะตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการได้ แต่ไม่มีสิทธิในการขยายวงเงินงบประมาณได้

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว จะนำเข้าสู่การพิจารณาในขั้นตอนที่ 3 ซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 รัฐสภาพิจารณาในรายละเอียด พร้อมทั้งญัตติที่เสนอโดยคณะกรรมการ ที่ส่งวนคำแปรญัตติไว้ และในขั้นตอนที่ 4 เป็นการพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการอนุมัติงบประมาณ

3. กระบวนการบริหารงบประมาณ

เป็นกระบวนการใช้งบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งอยู่ใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจจำทำเรื่องขออนุมัติเงินประจำงวด จากสำนักงานงบประมาณ หากหน่วยงานราชการไม่ได้รับการอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว จะไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามพ.ร.บ.งบประมาณ ได้ ยกเว้นรายจ่ายที่มีจำนวนและระยะเวลาแน่นอนผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงินโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวด

นอกจากการอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว กระบวนการควบคุมงบประมาณ ยังทำได้โดยผ่านการก่องหนของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีมีใช้กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจในการก่องหนผู้กักเงินหรือค้ำประกันมิได้ ขณะที่รัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินได้

โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ แต่หากมูลค่าเกินกว่า 5 ล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

จากกระบวนการงบประมาณที่มีกระบวนการที่เป็นระบบและมีกระบวนการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องด้านต่าง ๆ ร่วมจัดทำ กลั่นกรอง กระทั่งออกมาเป็นรายละเอียดงบประมาณรายการต่าง ๆ รวมไปถึงกระบวนการมีส่วนร่วมจะสภาผู้แทน ซึ่งถึงเป็นตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน ในการแสดงความคิดเห็นนั้น เป็นตัวสะท้อนถึงความสำคัญและความรับผิดชอบต่อการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมาจากภาษีของประชาชนในประเทศ จึงจำเป็นต้องมีความโปร่งใส ชัดเจน และชี้แจงรายละเอียดในการจัดสรรงบประมาณประจำปีต่อสาธารณชน

แต่เนื่องจากข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณ มิให้สามารถโอนงบประมาณระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ ตามมาตรา 18 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 มาตรา 3 ระบุไว้ว่า

“ รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้ สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ ยกเว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตามให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้น ไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกันหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

จากข้อจำกัดข้างต้นทำให้เกิดปัญหา หากเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภาวะที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Contingent Liability) จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งขาดความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ จึงได้มีการเปิดช่องให้รัฐบาลสามารถตั้งงบกลาง เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณที่จำเป็น

3.3 ความหมายและประเภทของงบกลาง

ความหมายของ “งบกลาง” คือ รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการไปใช้จ่าย นอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับตามปกติ รวมทั้งรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะเรื่องที่มีการกำหนดไว้ให้เป็นรายจ่ายงบกลาง

แต่เดิมมีการกำหนดรายการงบกลางเฉพาะรายการที่เป็นภาระต้องจ่ายตามกฎหมาย เพียง 6 รายการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2546¹ สำนักงบประมาณได้มีการกำหนดได้มีการกำหนด รายการงบกลางออกเป็น 11 รายการหลัก ดังต่อไปนี้

1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานรัฐวิสาหกิจ
3. เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับและเงินปรับวุฒิข้าราชการ
4. เงินสำรองเงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ
6. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้างและพนักงานของรัฐ
7. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ
8. เงินสำรองรายจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
9. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ
10. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ
11. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

นอกเหนือจากรายการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นรายการหลักแล้ว รัฐบาลสามารถตั้งรายการอื่น ๆ ไว้ในรายจ่ายงบกลางตามความเหมาะสมได้ในแต่ละปี อาทิ เงินชดเชย ค่างานสิ่งก่อสร้าง โครงการเปลี่ยนเส้นทางเกยขึ้นก่อนกำหนด ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

สำหรับหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการใด ๆ นอกจากรายการข้างต้น กำหนดให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ โดยให้แสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่จะขอเข้าไปใช้แผนงาน งานหรือโครงการใดจะเบิกจ่ายในงบรายจ่ายใดเป็นจำนวนเท่าใด และ/หรือจะนำไปใช้ ในการสนับสนุนเป้าหมายการให้บริการของ

¹ กองกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ , หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ , 2548.

กระทรวงและผลผลิตของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด โดยให้ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลางหรือแสดงรายละเอียดอื่นใดตามที่สำนักงานประมาณกำหนดพร้อมทั้งระบุหน่วยงานที่จะเบิกจ่าย

จากระเบียบและข้อกำหนดการตั้งงบกลางข้างต้น ในทางปฏิบัติสำนักงานประมาณได้แบ่งวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรออกเป็นรายการ ซึ่งรายการดังกล่าวจำเป็นต้องแสดงรายการและวงเงินที่จัดสรรต่อรัฐสภาในกระบวนการจัดเตรียมและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเหมือนรายจ่ายงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ตามปกติ แต่กระนั้นรายการในงบกลางจะมีความแตกต่างจากงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนของการบริหารและเบิกจ่ายงบประมาณตรงที่วงเงินที่จัดสรรในแต่ละรายการฝ่ายบริหารสามารถปรับเปลี่ยนและโอนระหว่างรายการได้ตามความเหมาะสมในการบริหาร

ในช่วงก่อนปีงบประมาณ 2546 พบว่า รายการในงบกลางมีประมาณ 8-9 รายการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายการหลักที่เป็นค่าใช้จ่ายที่กำหนดตามกฎหมาย อาทิ เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสมทบของลูกจ้างประจำ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ส่วนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 จนถึงปัจจุบันรายการในงบกลางมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากรายการหลัก ส่วนใหญ่เป็นรายการค่าใช้จ่ายฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และรายจ่ายตามนโยบายของรัฐบาล โดยสามารถจำแนกประเภทรายการต่าง ๆ ตามลักษณะรายการ ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 : ค่าใช้จ่ายที่ตั้งไว้สำหรับใช้เบิกจ่ายตามกฎหมาย เป็นค่าใช้จ่ายตามสิทธิที่กำหนดในกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นภาระงบประมาณ โดยหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบกลางรายการประเภทนี้สำนักงานประมาณคำนวณจากค่าเฉลี่ยสถิติการใช้จ่ายจริงของกรมบัญชีกลางย้อนหลัง 3 ปี อัตราที่จะต้องจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดและค่าใช้จ่ายเพิ่มในปีงบประมาณนั้น ๆ เช่น งบบำนาญของข้าราชการที่เกษียณอายุราชการในปีงบประมาณ นั้น ๆ เป็นต้น สำหรับรายการค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ โดยสำนักงานประมาณจะพิจารณาจัดสรรวงเงินให้ต่ำกว่าค่าขอตั้งและรายจ่ายจริง เพื่อให้กระทรวงการคลังใช้มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ

ประเภทที่ 2 : ค่าใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายโดยเร่งด่วน เนื่องจากในชั้นการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณจริงพบว่ามีปัญหาต่าง ๆ มีเหตุการณ์เร่งด่วนที่เกิดขึ้น โดยไม่ทราบล่วงหน้าหรือเกิดภัยพิบัติร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ทรัพย์สินและอาชีพ

ของประชาชน ซึ่งไม่สามารถนำงบประมาณปกติที่จัดทำล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณและได้กำหนดแผนการใช้จ่ายไว้แล้วมาใช้จ่ายแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทันการณ์ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงได้กำหนดรายการงบประมาณขึ้นเพื่อรองรับไว้ในงบกลาง คือ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการกำหนดวงเงินโดยปกติจะกำหนดค่าใช้จ่ายไว้ประมาณร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประเภทที่ 3 : ค่าใช้จ่ายที่เป็นภารกิจของหลายหน่วยงานและเงินราชการลับ ส่วนใหญ่จะเสนอตั้งเท่าปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยการจัดสรรรายจ่ายงบกลาง โดยสำนักงบประมาณจะพิจารณาจัดสรรวงเงินจากการใช้จ่ายจริงเป็นควบคุมรายจ่ายประเภทนี้ สำหรับรายการประเภทค่าใช้จ่ายที่เป็นภารกิจของหลายหน่วยงานและเงินราชการลับ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากโครงการตามพระราชดำริ ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเภทที่ 4 ค่าใช้จ่ายที่เป็นนโยบายของรัฐบาล : เป็นรายการที่ฝ่ายบริหารจะพิจารณาเสนอตั้งตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในขณะนั้น และวงเงินค่าใช้จ่ายจะเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนด อาทิ ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ค่าใช้จ่ายดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด

สำหรับกระบวนการบริหารงบกลางนั้น ภายหลังจากสำนักงบประมาณได้ให้ความตกลงในการใช้งบกลางรายการใดแล้ว จะจัดสรรงบกลางรายการนั้น ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ขอรับการจัดสรร โดยรายการตามข้อ 1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ 2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานรัฐวิสาหกิจ 4. เงินสำรองเงินสมทบและเงินชดเชยข้าราชการ 5. เงินสมทบของลูกจ้าง และ 6. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐให้ทำการเบิกจ่ายโดยตรง ส่วนรายการเงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับและเงินปรับวุฒิข้าราชการและรายจ่ายงบกลางอื่น ๆ ให้โอนไปตั้งจ่ายในงบบุคลากรประเภทเงินเดือนค่าจ้างประจำหรือค่าจ้างชั่วคราวของแผนงานหรือโครงการใด ๆ ในงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานที่ทำการตั้งงบแล้วแต่กรณี โดยให้ถัวจ่ายกันได้ระหว่างประเภทต่าง ๆ ภายใต้อำนาจเดียวกัน

ในกรณีงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการใดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณและนำไปใช้จ่ายบรรลุวัตถุประสงค์แล้วมีเงินเหลือจ่ายให้นำส่งคืนคลังเว้นแต่มีความจำเป็นจะต้องนำไปใช้จ่ายในรายการอื่นๆ ให้ขอทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณก่อน

3.4 หลักเกณฑ์การใช้จ่ายและจัดสรรรายจ่ายงบกลาง

1. เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ

1.1 เบี้ยหวัด

จ่ายเป็นรายเดือนให้แก่ทายาทหรือทายาท นายทหารสัญญาบัตร นายทหารประทวนและพลทหารประจำการ (พลอาสาสมัคร) ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. 2495 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.2 เงินบำเหน็จ

เป็นเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการ ซึ่งจ่ายครั้งเดียวตามพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญ พ.ศ. 2494 แก้ไขเพิ่มเติม หากเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จ บำนาญ จะจ่ายตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ จะจ่ายตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.3 เงินบำนาญ

เป็นเงินตอบแทนความชอบที่รับราชการมาจนกระทั่งเกษียณ ซึ่งกำหนดระเบียบจ่ายเป็นเงินรายเดือนตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.4 เงินบำเหน็จดำรงชีพ

จ่ายให้แก่ผู้รับบำนาญเพื่อช่วยเหลือการดำรงชีพ โดยนำเงินบำเหน็จตกทอดมาจ่ายให้แก่ผู้รับบำนาญก่อนจำนวนไม่เกิน 15 เท่าของบำนาญรายเดือนและต้องไม่เกินรายละ 200,000 บาท ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 (แก้ไขเพิ่มเติม) เป็นนโยบายรัฐบาลเริ่มจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

1.5 เงินทดแทนข้าราชการวิสามัญ

ข้าราชการวิสามัญ หมายความว่า ข้าราชการวิสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการวิสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ และข้าราชการวิสามัญสังกัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงข้าราชการวิสามัญที่มีสัญญาจ้างและข้าราชการวิสามัญชั่วคราว ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการวิสามัญของสำนักพระราชวัง โดยจ่ายให้ครั้งเดียวเป็นเงินก้อนเหมือนบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่า ด้วยเงินทดแทนข้าราชการวิสามัญประจำการที่ออกจากราชการ พ.ศ. 2500 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.6 เงินบำนาญและเงินทำขวัญลูกจ้าง

เป็นเงินทำขวัญให้แก่ข้าราชการและลูกจ้าง ซึ่งได้รับอันตรายหรือป่วยเจ็บ เพราะเหตุปฏิบัติราชการ โดยจ่ายตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง พ.ศ. 2516 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.7 เงินช่วยพิเศษข้าราชการบำนาญเสียชีวิต

ข้าราชการบำนาญเสียชีวิตมีสิทธิได้รับเงินช่วยพิเศษจำนวนเท่ากับบำนาญหนึ่งเดือน จ่ายให้แก่บุคคลซึ่งข้าราชการตายได้แสดงเจตนาระบุไว้เป็นหนังสือ

1.8 เงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

เป็นเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ช่วยเหลือข้าราชการ ช่วยเหลือบุคคลอื่นตามหน้าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรมโดยไม่ขัดคำสั่งโดยชอบของพนักงานฯ จนได้รับอันตรายจนถึงทุพพลภาพ ไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ โดยรายจ่ายครั้งเดียวอย่างต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 15,000 บาท แต่ไม่เกินร้อยละ 50,000 บาท ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือข้าราชการการปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.9 เงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.)

ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ผู้ได้รับบำนาญปกติหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้ได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ เรียกโดยย่อว่า ช.ค.บ. ตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้ได้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

2.1 เงินช่วยการศึกษาบุตร เป็นเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรได้เพียงคนที่หนึ่งถึงคนที่สาม และเป็นบุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาของทางราชการหรือเอกชนในหลักสูตรระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า โดยจ่ายตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.2 เงินช่วยเหลือบุตร เป็นเงินสวัสดิการเพื่อการช่วยเหลือบุตร โดยข้าราชการหรือลูกจ้างประจำมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือบุตรเป็นรายเดือน สำหรับบุตรคนที่หนึ่งถึงคนที่สาม

ได้รับเดือนละห้าสิบบาทต่อบุตรหนึ่งคน ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือและสงเคราะห์บุตร พ.ศ. 2535 โดยบุตรที่เกิดก่อน 1 เมษายน 2535 ยังคงมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือต่อไป จนกว่าบุตรครบ 18 ปีบริบูรณ์ ต่อมาพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือและสงเคราะห์บุตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 กำหนดให้บุตรที่เกิดก่อน 1 เมษายน 2535 ที่ได้รับสิทธิเงินช่วยเหลือตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือบุตรดังกล่าวครั้งเดียวเต็มจำนวนโดยให้คำนวณในอัตราเดือนละห้าสิบบาทคูณด้วยระยะเวลาที่เหลืออยู่จนถึงวันที่บุตรนั้นมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์

2.3 เงินช่วยเหลือพิเศษข้าราชการและลูกจ้างเสียชีวิตในระหว่างรับราชการ ข้าราชการผู้ใดถึงแก่ความตายในระหว่างรับราชการให้จ่ายเงินช่วยเหลือพิเศษจำนวนสามเท่าของเงินเดือนเต็มเดือนที่ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับในเดือนที่ถึงแก่ความตาย โดยจ่ายตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญและเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับและการปรับวุฒิข้าราชการ

จ่ายเป็นเงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนข้าราชการประจำปี เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ เงินเดือนข้าราชการที่ได้รับเลื่อนระดับและ/หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระหว่างปีและเงินปรับวุฒิข้าราชการ โดยจ่ายตามบัญชีที่ถือจ่ายของส่วนราชการ

4. เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ

เป็นเงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินสะสมการเบิกจ่ายเงินสมทบ เงินชดเชย และการส่งเงินเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2540

เงินสำรองข้าราชการ เป็นเงินที่รัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายปีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปีเข้าบัญชีสำรองทุกปีจนกว่าเงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวจะมีจำนวนสามเท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จ บำนาญของข้าราชการประจำปี

เงินสมทบข้าราชการ เป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายสมทบเงินสะสม ในอัตราร้อยละสามของเงินเดือนที่สมาชิกได้รับก่อนหักภาษี

เงินชดเชยข้าราชการ เป็นที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนเพื่อจ่ายเพิ่มให้แก่สมาชิกซึ่งรับบำนาญ ในอัตราร้อยละสองของเงินเดือนที่สมาชิกได้รับก่อนหักภาษี

5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ

เป็นเงินสมทบที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างประจำในอัตราร้อยละสามของอัตราเงินเดือนของลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

6. เงินรางวัลประจำปี

จ่ายเป็นเงินตอบแทนผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการและพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวงการคลังและกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้กำหนดจำนวนและเงื่อนไขในแต่ละปี

7. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง

เป็นเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานจะต้องขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณเป็นราย ๆ ไป และการพิจารณาจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักมาตรฐานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณกำหนด

8. เงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

เป็นเงินสำรองไว้จัดสรรในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยหน่วยงานจะต้องขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณเป็นราย ๆ และการพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์การอนุมัติค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน ตามที่ได้ชี้แจงต่อรัฐสภา

8.1 หลักเกณฑ์การอนุมัติค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน

เหตุฉุกเฉิน คือ เหตุรุนแรงที่เกิดขึ้น โดยมีได้คาดหมายหรือไม่ทราบล่วงหน้าและรัฐบาลจำเป็นต้องเร่งเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวให้หมดไปหรือให้บรรเทาเบาบางลงโดยเร็ว อาทิ อุทกภัย แผ่นดินไหว ภัยแล้ง อัคคีภัย เป็นต้น มีหลักเกณฑ์ในการอนุมัติค่าใช้จ่าย ดังนี้

8.1.1 เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ หรือสาธารณภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินชีวิตของประชาชนหรือทรัพย์สินของทางราชการ

8.1.2 ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือโดยเร่งด่วน อาทิ ค่ารักษาพยาบาล ค่าทำศพ ค่าซ่อมแซมบำรุงเรือนราษฎร เป็นต้น ซึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ

8.1.3 กรณีที่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้เบิกจ่ายรายการนั้น ๆ ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

8.1.4 ประชาชนที่อยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือเป็นประชาชนที่อยู่ในพื้นที่และประสบภัยพิบัติ หรือสาธารณภัย

8.1.5 ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน สะพาน ฯลฯ เพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ

8.1.6 ค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินอื่น ๆ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและต่อทางราชการ

กรณีที่เป็นค่าใช้จ่ายในการบูรณะเพื่อให้กลับคืนสภาพเดิมหรือพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าเดิมให้ส่วนราชการใช้จ่าย โดยการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามปกติ

8.2 หลักเกณฑ์การอนุมัติค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน

8.2.1 ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในการเร่งรัดการดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะกิจเร่งด่วนและการเสนอตั้งงบประมาณในปีต่อ ๆ ไป อาจล่าช้าไม่ทันการณ์ เช่น การแก้ไขปัญหาการระบาดของไข้หวัดนก เป็นต้น

8.2.2 ค่าใช้จ่ายที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ หรือการออกกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ในระหว่างปีที่มีผลบังคับใช้ทันทีและต้องมีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาหรือผลทางกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลมีผลให้ทางราชการต้องจ่ายเงิน เช่น เงินค่าปรับ ค่าธรรมเนียมหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีต่าง ๆ

8.2.3 ค่าใช้จ่ายตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศหรือเป็นการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ เช่น การแก้ไขปัญหาสินค้าส่งออก การแก้ไขปัญหาเรื่องสันติภาพในภูมิภาค การเดินทางไปประชุมทางการค้า เศรษฐกิจ และสังคม การส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศตามพันธกรณีหรือตามทวิภาคีการระหว่างประเทศ

8.2.4 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโดยเร่งด่วนตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เช่น การเร่งรัดแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นต้น

8.2.5 ค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่ประสบภัยพิบัติตามที่รัฐบาลให้ความเห็นชอบแล้ว

8.2.6 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์

8.2.7 ค่าใช้จ่ายจำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการ

8.3 วิธีการจัดสรรและใช้จ่ายรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น¹²

กรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐบาลของรัฐใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยวิธีการนั้นสำนักงบประมาณจะให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ พิจารณาปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานก่อนหรือให้เสนอขอตั้งงบประมาณในปีถัดไป กรณีที่ไม่สามารถปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณได้ พร้อมรายละเอียดค่าใช้จ่ายตลอดจนข้อมูลประกอบการพิจารณา โดยในการอนุมัติงบกลางรายการดังกล่าวกำหนดให้รายการที่มีรายจ่ายต่ำกว่า 10 ล้านบาท ให้อยู่ในอำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณพิจารณา สำหรับโครงการที่มีวงเงินเกินกว่า 10 ล้านบาท ให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบก่อน สำหรับโครงการที่มีวงเงินเกินกว่า 100 ล้านบาท หากนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนก็ได้

8.3.1 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องขอใช้จ่ายเงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นให้ขอทำความตกลงไปยังสำนักงบประมาณ โดยแจ้งเหตุผล ความจำเป็นในการขอซึ่งต้องเข้าข่ายฉุกเฉินหรือจำเป็นและไม่ได้ตั้งงบประมาณปกติไว้ พร้อมรายละเอียดค่าใช้จ่าย ชื่อโครงการ งบรายจ่าย ตลอดจนข้อมูลประกอบการพิจารณาที่จำเป็นทำนองเดียวกับการขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีปกติของส่วนราชการ

8.3.2 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาก่อน เว้นแต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการไว้แล้ว

8.3.3 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายจ่ายงบกลางฯ ภายในวงเงิน 10 ล้านบาท กรณีการใช้จ่ายงบกลางที่เกินกว่า 10 ล้านบาท สำนักงบประมาณจะต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อนายกรัฐมนตรีก่อน เว้นแต่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการและวงเงินไว้แล้ว

8.3.4 ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องขอใช้งบกลาง รายการนี้ในวงเงินค่อนข้างสูง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่องเสนองาน โครงการหรือแผนงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการก่อน

² หนังสือเวียนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี : แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้เงินงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น , สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี , วันที่ 30 ธันวาคม 2547.

8.4 เพิ่มอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือผู้มีมติจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น คนละไม่เกิน 100 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2547 ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และตามนัยแห่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2547 กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการอนุมัติการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในวงเงินไม่เกินคนละ 100 ล้านบาทต่อปี เพื่อใช้แก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ หากเกินวงเงินให้รองนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติตามความจำเป็นเร่งด่วนเป็นกรณีไป

8.4.1 กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการอนุมัติการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในวงเงินไม่เกินคนละ 100 ล้านบาทต่อปี³ เพื่อใช้แก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ หากเกินวงเงินให้รองนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติตามความจำเป็นเร่งด่วนเป็นกรณีไป

8.4.2 การอนุมัติจัดสรรงบกลางดังกล่าว ให้ “คณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กกภ.)” แต่งตั้งคณะทำงานคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณากลับกรองความเหมาะสมและความจำเป็นในการใช้จ่ายของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของรองนายกรัฐมนตรี โดยโครงการที่อยู่ในข่ายที่สามารถใช้จ่ายควรมีลักษณะ ดังนี้

- เป็นโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่
- เป็นโครงการที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ทันที
- ไม่ซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานที่ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณปกติ
- การกำหนดรายละเอียดค่าใช้จ่ายต้องเป็นไปตามรายละเอียด หลักเกณฑ์ และอยู่ในเกณฑ์ราคามาตรฐานของทางราชการ
- เป็นโครงการที่ไม่ผูกพันงบประมาณปีต่อไป

³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547

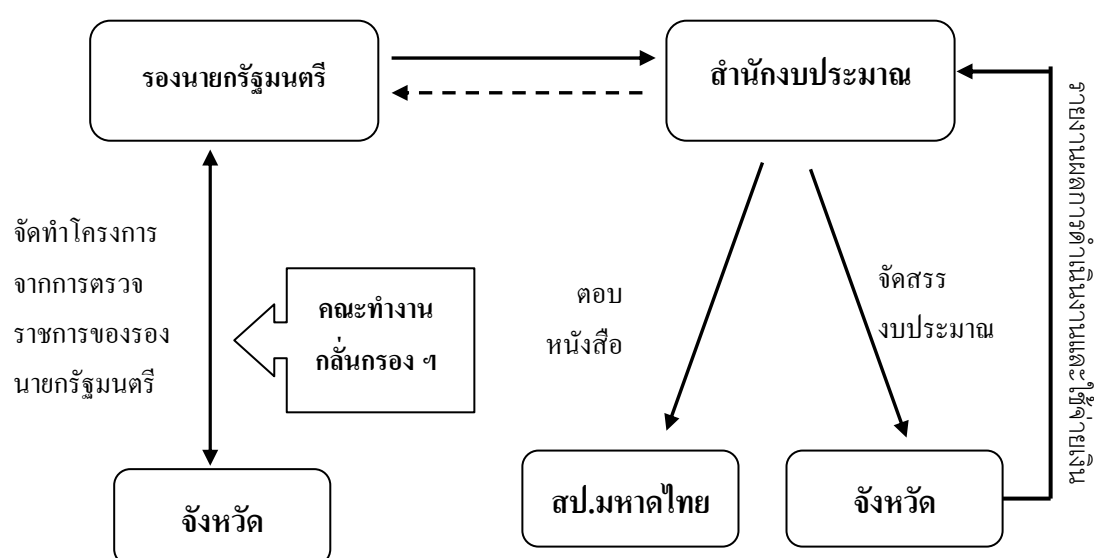
8.4.3 เมื่อรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกลุ่มจังหวัดตรวจราชการและเห็นชอบในหลักการเบื้องต้น ให้จังหวัดแก้ไขปัญหาระงับด่วน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรายละเอียดและวงเงินโครงการต่อรองนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบผ่านคณะทำงานฯ พิจารณากลับกรองความเหมาะสม ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน พร้อมจัดลำดับความสำคัญเสนอให้รองนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติภายในกรอบวงเงินก่อนส่งสำนักงานประมาณ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรวบรวมโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรี นำเสนอบประมาณพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พร้อมสำเนาหนังสือแจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และจังหวัดที่ดำเนินการต่อไป (ภาพที่ 3.1)

ภาพที่ 3.1

ขั้นตอนการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน

วงเงินงบประมาณไม่เกิน 100 ล้านบาทต่อปี



8.5 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน (Contingency Fund) เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการของเอกอัครราชทูต แบบบูรณาการ (CEO)

8.5.1 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 อนุมัติเงินกรณีฉุกเฉิน พร้อมหลักเกณฑ์การบริหารและเบิกจ่ายเงินดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการของเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ เริ่มต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 จากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อฉุกเฉินหรือจำเป็น

8.5.2 ให้เก็บเงินกรณีฉุกเฉินไว้ที่กระทรวงฯ โดยให้เอกอัครราชทูต CEO เสนอขอ อนุมัติให้กระทรวงฯ พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ หน่วยงานส่วนกลางของกระทรวงฯ สามารถขออนุมัติกระทรวงฯ เพื่อใช้ฉุกเฉินได้ สำหรับภารกิจเร่งด่วนของกระทรวงส่วนกลาง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายเอกอัครราชทูต CEO ของรัฐบาล โดยให้เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามระเบียบของทางราชการ

8.5.3 การใช้จ่ายฉุกเฉินนั้นได้กำหนดให้ใช้จ่ายงบประมาณในรูปแบบของโครงการของเอกอัครราชทูต CEO ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์เร่งด่วน ซึ่งไม่ได้ตั้งงบประมาณล่วงหน้าไว้ แต่จำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมนั้นเพื่อประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ ให้สามารถเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายตามระเบียบราชการ ขณะที่โครงการที่เป็นภารกิจที่มีอาจเปิดเผยได้ หรือเป็นภารกิจที่ไม่มีระเบียบให้เบิกจ่ายได้หรือเป็นภารกิจที่ไม่มีระเบียบให้เบิกจ่ายได้หรือไม่สามารถขอเบิกจ่ายได้ตามระเบียบของหน่วยงานราชการ แต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์

9. เงินขวัญถุงโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด

จ่ายเป็นเงินสิทธิประโยชน์ให้แก่ข้าราชการผู้ที่ออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กำหนด

10. ค่าใช้จ่ายในการปรับโครงสร้างส่วนราชการ

เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานปรับโครงสร้างส่วนราชการตามการปฏิรูประบบราชการ โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

11. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ

เป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนพระราชภารกิจในการเสด็จพระราชดำเนินภายในและต่างประเทศ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการต้อนรับประมุขต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ

ทางการ โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการรับเสด็จฯ จะประมาณค่าใช้จ่ายและขอทำความตกลงกับสำนักงานประมาณเป็นรายๆ

12. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ หมายถึง โครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินงานเพื่อสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมวงศานุวงศ์ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนและพัฒนาให้พออยู่พอกินและพึ่งตนเองได้ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจะจัดทำรายละเอียดของโครงการ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) พิจารณากลับกรองและนำเสนอคณะกรรมการ กปร. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พิจารณาอนุมัติโครงการและงบประมาณ ก่อนทำความตกลงกับสำนักงานประมาณ

13. ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

จ่ายชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามเงื่อนไขแห่งสัญญาเงินกู้กับธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีขอทำความตกลงกับสำนักงานประมาณ

14. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ

เป็นค่าใช้จ่ายของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินงานรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยการใช้จ่ายเงิน กอ.รมน. จะต้องขอทำความตกลงกับสำนักงานประมาณ

15. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

เป็นค่าใช้จ่ายของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินงานรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยการใช้จ่ายเงิน กอ.รมน. จะต้องขอทำความตกลงกับสำนักงานประมาณและการใช้จ่ายเงินเป็นไปตามแผนปฏิบัติงานที่นายกรัฐมนตรีเห็นชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้งบประมาณราชการลับ พ.ศ. 2547

16. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

เป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ การจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

17. ค่าใช้จ่ายในการเป็นเจ้าภาพการจัดประชุมเอเปค 2003

เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นเจ้าภาพจัดประชุมเอเปค 2003 การจัดสรรงบประมาณจะพิจารณาในรูปคณะกรรมการโดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลัก และการใช้จ่ายเงินส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากคณะกรรมการฯ จะขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ

18. ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

สนับสนุนให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนกระบวนการจัดการและการบริหารให้มีความเข้มแข็งและสอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศสามารถพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีคุณภาพ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณจะพิจารณาในรูปคณะกรรมการ โดยมีสำนักงานงบประมาณเป็นผู้นำเสนอคณะกรรมการเพื่อจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

19. ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ

20. ค่าใช้จ่ายงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระชนมพรรษา 6 รอบ

เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ โดยมีคณะกรรมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติฯ ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพพิจารณาโครงการ/กิจกรรม ก่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ

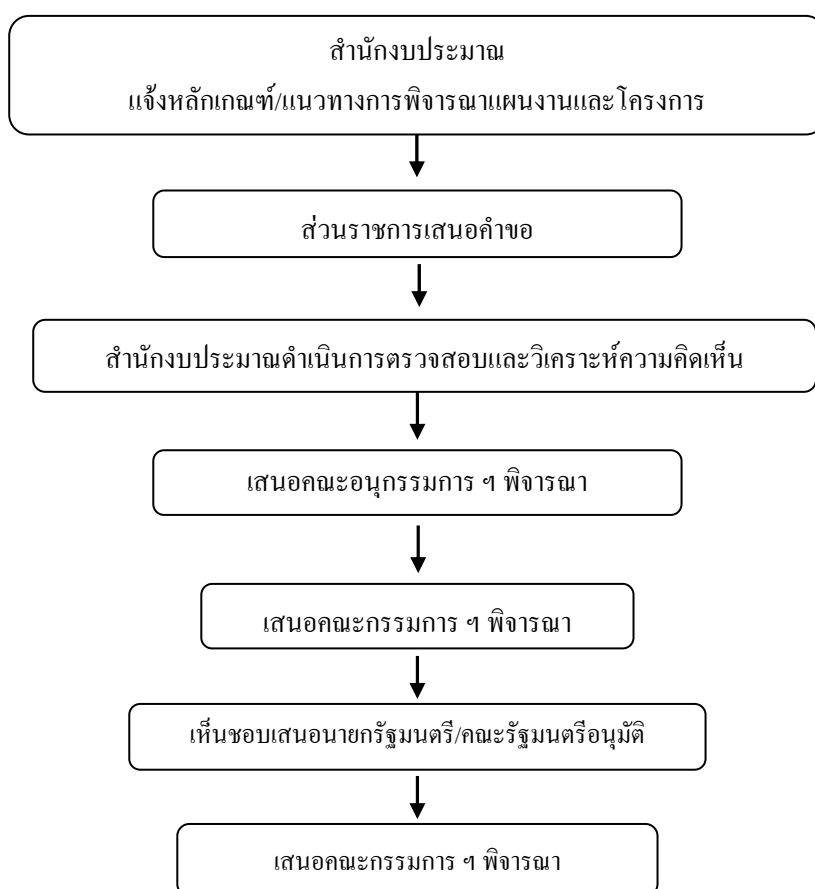
21. ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ

รูปแบบการบริหารงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักเกณฑ์และวิธีการของงบประมาณรายการดังกล่าว พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการและวงเงินค่าใช้จ่ายเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการและวงเงินงบประมาณต่อไป ซึ่งเมื่อส่วนราชการเสนอแผนงานและโครงการที่ขอรับการ

สนับสนุนงบกลางมายังสำนักงบประมาณในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาโครงการที่มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ขีดความสามารถและความพร้อมที่จะดำเนิน แล้วจึงเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ

ภาพที่ 3.2

ขั้นตอนการพิจารณางบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันฯ



งบกลางรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการของงบกลางรายการดังกล่าว ดังนี้

21.1 เป็นงบประมาณในลักษณะรายการจ่ายเพื่อปรับกลยุทธรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นงบประมาณรายการจ่ายที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความคล่องตัวในการรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน โดยสามารถปรับแผนการดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาได้ทันการณ์ ซึ่งจะตั้งงบประมาณไว้ตามความเหมาะสมไว้ตามความเหมาะสม

ในแต่ละปีไม่เท่ากัน ปีงบประมาณ 2547 กำหนดวงเงินจำนวน 16,500 ล้านบาท และงบประมาณเพิ่มเติมจำนวน 59,000 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2548 จำนวน 23,400 ล้านบาท

21.2 คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการและวิธีการของงบประมาณรายการดังกล่าว พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการและวงเงินค่าใช้จ่ายเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการและวงเงินงบประมาณต่อไป

21.3 ส่วนราชการเสนอแผนงานและโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบกลางรายการดังกล่าวมายังสำนักงานงบประมาณในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ พิจารณาวิเคราะห์แผนงาน/โครงการที่มีความสอดคล้องกับหลักการ ความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ชัดความสามารถและความพร้อมที่จะดำเนิน สรุปเสนอให้คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ

21.4 คณะกรรมการฯ รวบรวมแผนงาน งาน/โครงการรายการ พร้อมวงเงินค่าใช้จ่ายที่เห็นชอบแล้วเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ จากนั้นจึงแจ้งส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อทราบและดำเนินการต่อไป

21.5 ส่วนราชการขอจัดสรรงบกลางตามที่ได้รับอนุมัติมายังสำนักงานงบประมาณเพื่อจัดสรรตามระเบียบฯ และดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ต่อไป

21.6 ส่วนราชการรายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวให้สำนักงานงบประมาณทราบทุกวันที่ 15 ของเดือนและให้สำนักงานงบประมาณประมวลผลดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นไตรมาส

21.7 การใช้จ่ายในการพัฒนาระบบสารสนเทศ

ค่าใช้จ่ายในการบูรณาการระบบข้อมูลภาครัฐให้มีเอกภาพ มาตรฐานสามารถรวบรวมเปลี่ยนแปลงและใช้ข้อมูลร่วมกัน โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการบริหารภาครัฐ ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยจัดตั้งคณะทำงานเพื่อกลั่นกรองในเชิงบูรณาการแผนความต้องการก่อนให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ

23. ค่าใช้จ่ายตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

จ่ายเป็นสิทธิประโยชน์จูงใจให้แก่ข้าราชการผู้เข้าร่วมโครงการภายใต้มาตรการปรับจำนวนและคุณภาพข้าราชการให้เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจและแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด

24. ค่าใช้จ่ายการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ

24.1 เป็นการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ ให้เหมาะสมกับการครองชีพ และก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชน โดยปรับเพิ่มฐานเงินเดือนข้าราชการ ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด

24.2 เป็นเงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้บริหารและเงินรางวัลสำหรับข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติดี ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด

25. เงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลำปาง

สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ตามความต้องการและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกันพัฒนาให้สอดคล้องและสนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลำปางให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

26. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาลำปางชายแดนภาคใต้

เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จะเป็นผู้พิจารณาแผนงาน/โครงการและกรอบวงเงิน โดยสำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้ กอ.รมน. บริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนงาน/โครงการต่อไป

27. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML)

เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนนำเงินอุดหนุนไปแก้ปัญหาส่วนรวมสำหรับการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืนโดยประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการเอง โดยจัดสรรงบประมาณให้กับหมู่บ้านและชุมชนตามขนาดจำนวนประชากร ผ่านสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และจะอุดหนุนให้ครบทุกหมู่บ้าน/ชุมชนทั่วประเทศระยะเวลา 4 ปี (เริ่มปี 2548-2551) ดังนี้

27.1 หมู่บ้านขนาดเล็ก (S) ประชากรไม่เกิน 500 คนต่อหมู่บ้าน
อุดหนุน 200,000 บาทต่อปี

27.2 หมู่บ้านขนาดกลาง (M) ประชากรตั้งแต่ 500-1,000 คนต่อหมู่บ้าน
อุดหนุน 250,000 บาทต่อปี

27.3 หมู่บ้านขนาดใหญ่ (L) ประชากรตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไปต่อหมู่บ้าน
อุดหนุน 300,000 บาทต่อปี

28. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบ
บูรณาการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด

28.1 เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดของผู้ว่า
ราชการจังหวัดแบบบูรณาการในการพัฒนาจังหวัดและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
ในพื้นที่ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาล

28.2 เพื่อให้ทุกจังหวัดสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดได้อย่างเป็น
รูปธรรมและมีแนวทางในการจัดทำงบประมาณที่สามารถบูรณาการกับส่วนราชการได้อย่าง
สมบูรณ์

29. ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชน

29.1 เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้สามารถสนับสนุนการแก้ไข
ปัญหาความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ

29.2 เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาปัจจัยเอื้อต่อการแก้ไขปัญหา โดยมุ่งเน้นการลด
รายจ่ายเพิ่มรายได้ และขยายโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยในการประกอบอาชีพและเข้าถึงบริการ
ภาครัฐต่าง ๆ

29.3 เพื่อสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของประชาชนและชุมชนให้เข้มแข็ง
พึ่งตนเองได้และสามารถสร้างเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับภาคราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรงบประมาณ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะเสนอโครงการให้ศูนย์อำนวยการ
ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนขอรับการจัดสรร
งบประมาณกับสำนักงบประมาณ

30. เงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาย้ายแล้ง

เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประสบปัญหาย้ายแล้งสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในการแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำในการอุปโภคบริโภค เพื่อพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

31. ค่าใช้จ่ายการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงานเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี โดยมีคณะกรรมการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติฯ ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพ พิจารณาโครงการ/กิจกรรมก่อนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

32. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด

จัดสรรให้จังหวัดผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้จ่ายสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทุกข์ยากของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาล โดยสำนักงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติ แนวทางการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

33. ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธและรองรับการเปลี่ยนแปลง

33.1 เพื่อให้รัฐบาลมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและบริหารเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างเป็นระบบ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคมภายใต้สถานการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกและความมั่นคงระหว่างประเทศที่ไม่สามารถควบคุมได้

33.2 เพื่อเสริมกลยุทธการดำเนินการดำเนินงานของหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างเป็นระบบ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคมภายใต้สถานการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ

เมื่อหน่วยงานขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณจะนำเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาโดย แผนงาน/โครงการที่มีวงเงินไม่เกิน 100 ล้านบาท ให้คณะกรรมการฯ เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโครงการที่มีวงเงินเกิน 100 ล้านบาท ให้คณะกรรมการฯ นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การกลั่นกรอง โครงการเพื่อปรับปรุงกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง⁴

34. ค่าใช้จ่ายจัดงานเฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา

เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา โดยมีคณะกรรมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติฯ ซึ่งสำนักงานนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพจัดงาน พิจารณาโครงการและกิจกรรมก่อนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

3.5 การเสนอตั้งงบกลาง

ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายที่เบิกจ่ายตามกฎหมายและเกี่ยวกับสิทธิบุคคลากรภาครัฐ โดยกรมบัญชีกลางมีหน้าที่รับผิดชอบขอตั้งงบประมาณโดยพิจารณาจัดสรรจากค่าเฉลี่ยสถิติการใช้จ่ายจริงของกรมบัญชีกลางย้อนหลัง 3 ปี อัตราที่จะจ่ายตามกฎหมายกำหนดและค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องจ่ายเพิ่มในปีงบประมาณนั้น ๆ อาทิ เงินบำนาญของข้าราชการที่เกษียณอายุราชการในปีงบประมาณนั้น ๆ เป็นต้น สำหรับรายการค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เนื่องจากรายจ่ายจริงสูงขึ้นมากอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากข้อมูลที่ผ่านมา สำนักงบประมาณจะจัดสรรรายการดังกล่าวต่ำกว่าค่าขอตั้งและรายจ่ายจริง
2. ค่าใช้จ่ายที่เป็นภารกิจของหลายหน่วยงานและเงินราชการลับ ส่วนใหญ่จะเสนอตั้งเท่ากับปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยพิจารณาจากการใช้จ่ายจริง เพื่อควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล
3. ค่าใช้จ่ายที่เป็นนโยบายของรัฐ จะเป็นการพิจารณาเสนอขอตั้งงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในขณะนั้นและวงเงินค่าใช้จ่ายจะเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนด

⁴ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบงบกลางรายการค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง จำนวน 27,200 ล้านบาท ในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2548

4. ค่าใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นใช้จ่ายเร่งด่วน เนื่องจากในชั้นการบริหารและการใช้จ่ายเงินงบประมาณจริง พบว่ามีปัญหาต่าง ๆ มีเหตุการณ์เร่งด่วนที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่ทราบล่วงหน้าหรือเกิดภัยพิบัติร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ทรัพย์สินและอาชีพของประชาชน ซึ่งไม่สามารถนำงบประมาณปกติที่จัดทำล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณและได้กำหนดแผนการใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทันการณ์ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าวการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงได้กำหนดรายการงบประมาณขึ้นเพื่อรองรับไว้ในงบกลาง คือ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการกำหนดวงเงินโดยปกติจะกำหนดค่าใช้จ่ายไว้ประมาณร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้ วงเงินค่าใช้จ่ายที่มีการตั้งอยู่ในงบกลางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 – 2550 มีดังนี้

1. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีการตั้งงบกลาง 19 รายการ จำนวน 147,634 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.76 ของงบประมาณ
2. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีการตั้งงบกลาง 18 รายการ จำนวน 265,826 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.85 ของงบประมาณ
3. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 มีการตั้งงบกลาง 19 รายการ จำนวน 250,190 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.02 ของงบประมาณ
4. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีการตั้งงบกลาง 19 รายการ จำนวน 256,220 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.84 ของงบประมาณ
5. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 มีการตั้งงบกลาง 15 รายการ จำนวน 197,650 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.62 ของงบประมาณ
6. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 มีการตั้งงบกลาง 17 รายการ จำนวน 245,775 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.81 ของงบประมาณ

3.5.1 งบจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

งบกลางตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีจำนวน 19 รายการ เป็นเงิน 147,634 ล้านบาท

1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	48,400	ล้านบาท
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	1,980	ล้านบาท
3. เงินเลื่อนขั้นและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	9,000	ล้านบาท
4. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	430	ล้านบาท
5. เงินขวัญถุงโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนด	2,000	ล้านบาท
6. เงินรางวัล ประจำปี	4,450	ล้านบาท
7. เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยข้าราชการ	17,000	ล้านบาท
8. ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาล ข้าราชการ	18,000	ล้านบาท
9. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	2,000	ล้านบาท
10. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน ฯ	9,369	ล้านบาท
11. ค่าใช้จ่ายในการปรับโครงสร้างส่วนราชการ	1,500	ล้านบาท
12. ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	300	ล้านบาท
13. โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	ล้านบาท
14. ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม	16,600	ล้านบาท
15. ค่าใช้จ่ายชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน	12,800	ล้านบาท
16. ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	500	ล้านบาท
17. ค่าใช้จ่ายในการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมเอเปค 2003	1,000	ล้านบาท
18. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง	5	ล้านบาท
19. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	300	ล้านบาท

3.5.2 งบจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

งบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีจำนวน 18 รายการ เป็นเงิน 265,826 ล้านบาท

1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	82,040	ล้านบาท
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	1,935	ล้านบาท
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	3,400	ล้านบาท
4. ปรับค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	16,570	ล้านบาท
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	430	ล้านบาท
6. เงินสำรอง เงินสมทบและ เงินชดเชยข้าราชการ	17,000	ล้านบาท
7. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	9,282	ล้านบาท
8. ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	400	ล้านบาท
9. โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	ล้านบาท
10. ค่าใช้จ่ายงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ฯ	200	ล้านบาท
11. ค่าใช้จ่ายชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน	11,525	ล้านบาท
12. ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลข้าราชการ	17,000	ล้านบาท
13. ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน	75,500	ล้านบาท
14. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบสารสนเทศ	1,250	ล้านบาท
15. ค่าใช้จ่ายตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคน	14,590	ล้านบาท
16. เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ	12,300	ล้านบาท
17. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง	5	ล้านบาท
18. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	399	ล้านบาท

หมายเหตุ : 1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีจำนวน 15 รายการ งบประมาณจำนวน 129,326 ล้านบาท โดยรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ จัดสรรไว้จำนวน 48,000 ล้านบาท

2. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีจำนวน 5 รายการ งบประมาณจำนวน 135,500 ล้านบาท โดยรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ จัดสรรเพิ่มจำนวน 33,040 ล้านบาท

3.5.3 งบจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

งบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

จำนวน 19 รายการ เป็นเงิน 250,190 ล้านบาท

1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	55,000	ล้านบาท
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ และพนักงานของรัฐ	2,190	ล้านบาท
3. เงินเลื่อนขั้นและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	3,400	ล้านบาท
4. ปรับค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐอื่น ๆ	45,255	ล้านบาท
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	600	ล้านบาท
6. เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยข้าราชการ	22,620	ล้านบาท
7. ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน	23,400	ล้านบาท
8. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	18,000	ล้านบาท
9. ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	11,242	ล้านบาท
10. ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	400	ล้านบาท
11. โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	ล้านบาท
12. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	5	ล้านบาท
13. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	478	ล้านบาท
14. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	4,000	ล้านบาท
15. ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาศักยภาพตามกลุ่มจังหวัด	15,000	ล้านบาท
16. ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน	9,400	ล้านบาท
17. ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความยากจน	4,000	ล้านบาท
18. เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแก้ไขภัยแล้ง	4,600	ล้านบาท
19. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น	28,600	ล้านบาท

หมายเหตุ : 1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 มีจำนวน 15 รายการ งบประมาณจำนวน 200,190 ล้านบาท โดยรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จัดสรรไว้จำนวน 11,600 ล้านบาท

2. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 มีจำนวน 5 รายการ งบประมาณจำนวน 50,000 ล้านบาท โดยรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญ จัดสรรเพิ่มจำนวน 17,000 ล้านบาท

3.5.4 งบจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

งบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

มีจำนวน 19 รายการ เป็นเงิน 256,220 ล้านบาท

1.	เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญ	60,000	ล้านบาท
2.	เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	3,914	ล้านบาท
3.	เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	4,000	ล้านบาท
4.	ค่าใช้จ่ายในการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรของรัฐ	22,310	ล้านบาท
5.	เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	628	ล้านบาท
6.	เงินสำรอง เงินสมทบ เงินชดเชยข้าราชการ	23,650	ล้านบาท
7.	ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	20,000	ล้านบาท
8.	ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	450	ล้านบาท
9.	โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	ล้านบาท
10.	ค่าใช้จ่ายการจัดงานฉลองครองสิริราชสมบัติ ครบ 60 ปี	400	ล้านบาท
11.	เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	13,031	ล้านบาท
12.	ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง	27,200	ล้านบาท
13.	ค่าใช้จ่ายโครงการพัฒนาจังหวัดและพัฒนายุทธศาสตร์ตามกลุ่มจังหวัด	40,000	ล้านบาท
14.	เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	1,000	ล้านบาท
15.	ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน	19,100	ล้านบาท
16.	ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	13,035	ล้านบาท
17.	เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง	5	ล้านบาท
18.	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	496	ล้านบาท
19.	ค่าใช้จ่ายพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	5,000	ล้านบาท

3.5.5 งบจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

งบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

มีจำนวน 15 รายการ เป็นเงิน 197,650 ล้านบาท

1.	เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญ	70,000	ล้านบาท
2.	เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	5,060	ล้านบาท
3.	เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	5,000	ล้านบาท
4.	เงินสำรอง เงินสมทบ เงินชดเชยข้าราชการ	27,440	ล้านบาท
5.	เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	700	ล้านบาท
6.	ค่าใช้จ่ายในการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรของรัฐ	6,960	ล้านบาท
7.	เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	2,000	ล้านบาท
8.	เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	41,193	ล้านบาท
9.	โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	ล้านบาท
10.	ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	30,000	ล้านบาท
11.	ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	450	ล้านบาท
12.	ค่าใช้จ่ายงานพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา	400	ล้านบาท
13.	เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง	5	ล้านบาท
14.	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	542	ล้านบาท
15.	ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	5,900	ล้านบาท

3.5.6 งบจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

งบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

มีจำนวน 16 รายการ เป็นเงิน 245,775 ล้านบาท

1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญ	73,145	ล้านบาท
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	2,300	ล้านบาท
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	5,000	ล้านบาท
4. เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยข้าราชการ	27,900	ล้านบาท
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	740	ล้านบาท
6. ค่าใช้จ่ายในการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรของรัฐ	23,960	ล้านบาท
7. เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	2,000	ล้านบาท
8. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	40,002	ล้านบาท
9. โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,300	ล้านบาท
10. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	38,700	ล้านบาท
11. ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	500	ล้านบาท
12. เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง	5	ล้านบาท
13. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	638	ล้านบาท
14. ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	7,500	ล้านบาท
15. ค่าใช้จ่ายในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด	15,000	ล้านบาท
16. ค่าใช้จ่ายพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน	3,000	ล้านบาท

ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

3.6 การบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีบังคับใช้แล้ว สำนักงานงบประมาณจะทำการจัดสรรเงินประจำงวด งบกลางรายการที่กรมบัญชีกลางรับผิดชอบขอตั้งงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ขอเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลางได้ตามจำนวนที่ต้องจ่ายจริง ดังนี้ ⁵

1. เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานรัฐวิสาหกิจ
3. เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับและเงินปรับวุฒิข้าราชการ
4. เงินสำรองเงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ
5. เงินสมทบของลูกจ้างประจำ
6. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

นอกจาก 6 รายการข้างต้นแล้ว ยังมีการจัดสรรเงินประจำงวดและกรมบัญชีกลางสามารถจัดสรรรายจ่ายงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณ ได้แก่

1. เงินรางวัลประจำปี
2. เงินขวัญถุงโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนด
3. ค่าใช้จ่ายตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง
4. ค่าใช้จ่ายในการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ

สำหรับงบกลางรายการอื่น จากข้างต้นสำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้จัดสรรให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐโดยตรง ตามวัตถุประสงค์ของรายการและนโยบายของรัฐบาล

ในส่วนของงบกลางรายการเงินสำรองรายจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สำนักงานงบประมาณจะต้องจัดเตรียมงบประมาณรองรับให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐต่าง ๆ ไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ต้องติดตามการใช้จ่ายงบกลางรายการเงินสำรองรายจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ว่ามีการใช้จ่ายหมดวงเงินที่จัดสรรหรือไม่ หากมีเงินเหลือหรือไม่มีการดำเนินการ สำนักงานงบประมาณสามารถดึงเงินกลับคืน เพื่อเตรียมไว้จัดสรรให้แก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีความจำเป็นจะต้องใช้ต่อไป ขณะเดียวกัน

⁵ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546 ลักษณะ 2 ว่าด้วยการบริหารงบประมาณ รายจ่ายงบกลาง หมวด 1 ว่าด้วยการจัดสรรงบกลาง และการใช้จ่ายงบกลาง ข้อ 30

ระเบียบการบริหารงบกลางยังให้อำนาจสำนักงบประมาณพิจารณาโอนรายจ่ายงบกลางจากรายการอื่น ๆ ที่สามารถจะโอนมาเพิ่มได้โดยนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ⁶

ในกรณีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ หากรายจ่ายงบกลางรายการดังกล่าว ยังจัดสรรไม่หมด และมีงบประมาณคงเหลืออยู่ สำนักงบประมาณจะต้องขออนุมัติกันเงินไว้เบิกเหลือมปีจากกระทรวงการคลัง เพื่อเตรียมไว้จัดสรรให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐต่อไป

3.7 ผลการจัดสรรรายจ่ายงบกลาง

เนื่องจากรายการงบกลางที่ตามพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นการแสดงรายการในเบื้องต้นเท่านั้น โดยในระหว่างปีงบประมาณบางรายการสามารถโอนเปลี่ยนแปลงระหว่างกันได้ ซึ่งผลการจัดสรรรายจ่ายงบกลาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 – 2550 ปรากฏว่า ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 – 2550 รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพอ สาเหตุเนื่องมาจากในระหว่างปีงบประมาณมีความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ อาทิ การดำเนินการช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการระบาดของไข้หวัดนก และการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก และได้มีการโอนรายจ่ายงบกลาง จากรายการอื่นมาเพิ่ม เพื่อให้เพียงพอใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็นได้ในปีงบประมาณนั้น ๆ โดยการอนุมัติของนายกรัฐมนตรี

⁶ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคสาม “ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยนายกรัฐมนตรี จะโอนรายจ่ายงบกลางใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันได้”

3.7.1 ผลการจัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

งบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีจำนวน 147,634 ล้านบาท ผ่านการจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณจำนวน 147,231 ล้านบาท

ตารางที่ 3.1

จัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

หน่วย : ล้านบาท

ลำดับ	รายการงบกลาง	วงเงินตาม พรบ. งบประมาณ	ผลการบริหาร ของสำนัก งบประมาณ
	รวม	147,634	147,231
1.	เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	48,400	48,326
2.	เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	1,980	2,240
3.	เงินเลื่อนขั้นและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	9,000	4,495
4.	เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	430	520
5.	เงินขวัญถุงโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนด	2,000	2,000
6.	เงินรางวัล ประจำปี	4,450	4,450
7.	เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยข้าราชการ	17,000	17,568
8.	ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการและลูกจ้าง	18,000	20,483
9.	เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	2,000	1,999
10.	เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น	9,369	10,369
11.	ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ	1,500	1,496
12.	ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	300	300
13.	โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	2,000
14.	ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม	16,600	16,600
15.	ค่าใช้จ่ายชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน	12,800	12,800
16.	ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	500	498
17.	ค่าใช้จ่ายในการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมเอเปค 2003	1,000	999
18.	เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง	5	5
19.	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	300	300

3.7.2 ผลการจัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

งบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีจำนวน 265,826 ล้านบาท ซึ่งผ่านการจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณจำนวน 264,643 ล้านบาท

ตารางที่ 3.2

จัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

หน่วย : ล้านบาท

ลำดับ	รายการงบกลาง	วงเงินตาม พรบ. งบประมาณ	ผลการบริหาร ของสำนัก งบประมาณ
	รวม	265,826	264,643
1.	เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	82,040	77,040
2.	เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	1,935	1,935
3.	เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปฏิรูปข้าราชการ	3,400	3,400
4.	ปรับค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ	16,570	16,570
5.	เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	430	430
6.	เงินสำรอง เงินสมทบและ เงินชดเชยข้าราชการ	17,000	17,000
7.	เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น	9,282	19,175
8.	ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	400	400
9.	โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	1,998
10.	ค่าใช้จ่ายจัดงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ฯ เฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ	200	198
11.	ค่าใช้จ่ายชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน	11,525	11,525
12.	ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลข้าราชการ	17,000	17,000
13.	ค่าใช้จ่ายเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน	75,500	69,430
14.	ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบสารสนเทศ	1,250	1,248
15.	ค่าใช้จ่ายพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง	14,590	14,590
16.	เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ	12,300	12,300
17.	เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง	5	5
18.	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	399	399

3.7.3 ผลการจัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

งบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 มีจำนวน 19 รายการ เป็นเงิน 213,190 ล้านบาท ซึ่งผ่านการจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณจำนวน 211,891 ล้านบาท

ตารางที่ 3.3

จัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

หน่วย : ล้านบาท

	รายการงบกลาง	วงเงินตาม พรบ. งบประมาณ	ผลการบริหาร ของสำนัก งบประมาณ
	รวม	213,190	211,891
1.	เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	55,000	40,000
2.	เงินช่วยเหลือข้าราชการ และพนักงานของรัฐ	2,190	2,190
3.	เงินเลื่อนขั้นและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	3,400	3,400
4.	ปรับค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐอื่น ๆ	45,255	43,255
5.	เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	600	600
6.	เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยข้าราชการ	22,620	22,620
7.	ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน	23,400	17,133
8.	ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง	18,000	18,000
9.	ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	11,242	11,242
10.	ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	400	400
11.	โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	1,974
12.	เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ	5	5
13.	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ	478	478
14.	ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	4,000	4,000
15.	ค่าใช้จ่ายโครงการพัฒนายุทธศาสตร์ตามกลุ่มจังหวัด	15,000	15,000
16.	ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน	9,400	9,400
17.	ค่าใช้จ่ายแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความยากจน	4,000	3,793
18.	เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4,600	4,600
19.	เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น	28,600	50,595

3.7.4 ผลการจัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

งบกลางตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีจำนวน 19 รายการ เป็นเงิน 256,220 ล้านบาท ผ่านการจัดสรรจากสำนักงบประมาณจำนวน 200,200 ล้านบาท

ตารางที่ 3.4

จัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

หน่วย : ล้านบาท

	รายการงบกลาง	วงเงินตาม พรบ. งบประมาณ	ผลการบริหาร ของสำนัก งบประมาณ
	รวม	205,632	200,200
1.	เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญ	60,000	60,000
2.	เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	3,914	3,914
3.	เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	4,000	4,000
4.	ค่าใช้จ่ายในการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรของรัฐ	22,310	22,310
5.	เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	628	628
6.	เงินสำรอง เงินสมทบ เงินชดเชยข้าราชการ	23,650	23,650
7.	ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	20,000	20,000
8.	ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	450	450
9.	โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	2,000
10.	ค่าใช้จ่ายการจัดงานฉลองครองสิริราชสมบัติ ครบ 60 ปี	400	395
11.	เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	13,031	32,685
12.	ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง	27,200	10,646
13.	ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนายุทธศาสตร์ตามกลุ่มจังหวัด	40,000	31,776
14.	เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	1,000	700
15.	ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน	19,100	19,100
16.	ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	13,035	13,035
17.	เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง	5	5
18.	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	496	496
19.	ค่าใช้จ่ายพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	5,000	4,999

3.7.5 ผลการจัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

งบกลาง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 มีจำนวน 15 รายการ เป็นเงิน 197,650 ล้านบาท ผ่านการจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณจำนวน 163,266 ล้านบาท

ตารางที่ 3.5

จัดสรรรายจ่ายงบกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

หน่วย : ล้านบาท

	รายการงบกลาง	วงเงินตาม พรบ. งบประมาณ	ผลการบริหาร ของสำนัก งบประมาณ
	รวม	197,650	163,266
1.	เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ และบำนาญ	70,000	70,000
2.	เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	5,060	5,060
3.	เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ	5,000	5,000
4.	เงินสำรอง เงินสมทบ เงินชดเชยข้าราชการ	27,440	27,440
5.	เงินสมทบของลูกจ้างประจำ	700	700
6.	ค่าใช้จ่ายในการปรับเงินค่าตอบแทนบุคลากรของรัฐ	6,960	78
7.	เงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง	2,000	808
8.	เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	41,193	16,805
9.	โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2,000	505
10.	ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลข้าราชการลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	30,000	30,000
11.	ค่าใช้จ่ายเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ	450	398
12.	งานเฉลิมพระเกียรติเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา	400	25
13.	เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคง	5	5
14.	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคง	542	542
15.	ค่าใช้จ่ายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	5,900	5,900

3.8 สถานะการโอนและจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ จำนวน 9,369 ล้านบาท โอนมาจากรายการเงินเลื่อนชั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปฏิรูปข้าราชการ จำนวน 1,000 ล้านบาท รวมเป็น 10,369 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ จำนวน 9,282 ล้านบาท โอนมาจากรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมศักยภาพการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญข้าราชการ จำนวน 5,000 ล้านบาท รวมเป็น 19,282 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ จำนวน 11,600 ล้านบาท โอนมาจากรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมศักยภาพการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จำนวน 5,000 ล้านบาท และรายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญข้าราชการจำนวน 15,000 ล้านบาท รายการเงินปรับค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐจำนวน 2,000 ล้านบาท และได้รับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 อีกจำนวน 17,000 ล้านบาท รวมเป็น 50,600 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ จำนวน 13,032 ล้านบาท โอนมาจากรายการค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง จำนวน 16,487 ล้านบาท รายการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการตามแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จำนวน 7,000 ล้านบาท และรายการเงินชดเชยค่างานสิ่งก่อสร้าง จำนวน 300 ล้านบาท รวมเป็น 36,819 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ จำนวน 41,193 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ จำนวน 40,002 ล้านบาท

ตารางที่ 3.6

สรุปการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย
เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
รายการเงินสำรองเพื่อฉุกเฉินฯ (ตาม พรบ.)	9,369	9,282	11,600	13,031	41,193
รายการเงินสำรองเพื่อฉุกเฉินฯ (จัดสรร)	10,369	19,175	50,595	32,685	16,805
งบประมาณคงเหลือ	0	106	5	4,133	24,388
1. ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย	3,162	6,663	18,579	13,256	13,495
1.1 เงินอุดหนุนราชการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ	2,445	5,740	8,294	4,289	325
1.2 ค่าใช้จ่ายการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย	191	727	-	6,123	13,170
1.3 ค่าใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ประสบสถานการณ์ภัยแล้ง	-	-	1,930	49	-
1.4 ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอื่น ๆ	526	197	343	2,795	-
1.5 ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ	-	-	8,012	-	-
2. ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายและภาระผูกพัน	353	1,532	7,017	4,036	806
2.1 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้ง	-	-	-	2,211	-
2.2 การปฏิบัติตามสัญญาและข้อผูกพัน	116	1,258	428	186	63
2.3 เงินเพิ่มตามสัญญาค่าปรับราคา (ค่า K)	-	8	-	-	-
2.4 ค่าใช้จ่ายสิทธิประโยชน์เงินเดือนและค่าจ้าง	237	267	6,589	1,638	743
3. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	1,295	1,238	502	699	19,943
3.1 ค่าใช้จ่ายในการรับรองและการประชุม	585	485	370	219	19,943
3.2 ค่าใช้จ่ายช่วยเหลือองค์กรระหว่างประเทศ	710	753	132	481	-
4. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับราชวงศ์และพระบรมวงศานุวงศ์	713	860	1,620	4,492	558
5. ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยน	49	24	254	-	-
6. ค่าใช้จ่ายการดำเนินการด้านเศรษฐกิจและสังคม	1,124	1,784	14,299	3,470	336
7. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น	3,674	7,074	8,323	6,731	1,590

ที่มา : สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ : รวมวงเงินที่มีการโอนระหว่างรายการในงบประมาณแต่ละปี

3.9 หลักการจัดทำงบประมาณและงบฉุกเฉินของต่างประเทศ

3.9.1 หลักความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)

ในปี พ.ศ. 2541 IMF ได้เริ่มกำหนดหลักความโปร่งใสทางการคลังขึ้น โดยได้จัดทำคู่มือแสดงหลักการ วิธีการปฏิบัติ และมาตรฐานขั้นต่ำของความโปร่งใสทางการคลัง และได้ออกแบบสอบถามเพื่อประเมินระดับความโปร่งใสทางการคลังในประเทศต่างๆ และมีการปรับปรุงคู่มือดังกล่าวมาโดยตลอด ซึ่งจาก Manual on Fiscal Transparency ในปี พ.ศ. 2544⁷ มีหลักการโดยสรุป ดังนี้

“ความโปร่งใสทางการคลัง หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณะในด้านโครงสร้างและการดำเนินงานของรัฐบาล ความมุ่งหมายของนโยบายการคลัง บัญชีภาครัฐ และการคาดการณ์ทางการคลัง ความโปร่งใสทางการคลังจะต้องตรวจสอบได้และสร้างความเชื่อถือให้แก่วิธีการคลัง ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต้นทุนการกู้ยืมที่ต่ำลง และได้รับการสนับสนุนในนโยบายการคลังจากสาธารณะ” โดยหลักความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) ดังกล่าวมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

3.9.1.1 ความชัดเจนบทบาทและความรับผิดชอบ

(Clarity of Roles and Responsibilities)

ภาครัฐควรมีบทบาทที่ชัดเจนในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งมีความชัดเจนในด้านนโยบายการบริหารภายในของภาครัฐเอง โดยบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจต้องมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ซึ่งหมายรวมถึงบทบาทจากการเป็นเจ้าของหรือสิทธิ์ตามกฎหมาย จำเป็นต้องกระทำด้วยความเปิดเผย เป็นกลาง มีกฎและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นธรรม มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (ในกรณีของประเทศไทย คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) และระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ต้องมีความชัดเจนโดยต้องมีกลไกและการประสานงานในการบริหารงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณที่ชัดเจน สำหรับกรอบกฎหมายและการจัดการด้านการบริหารการคลัง รวมทั้งงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณ ควรมีกฎหมายและระเบียบบังคับที่มีความครอบคลุมและชัดเจน

⁷ Manual on Fiscal Transparency , Washington, D.C.: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 2544

ในส่วนของการก่อการะโดยภาครัฐจะต้องทำโดยอำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย สำหรับนโยบายด้าน ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ต้องมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต้องเป็นที่เข้าใจได้โดยทั่วไป กล่าวคือ

ก. ภาครัฐควรมีบทบาทที่ชัดเจนในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งมีความชัดเจนในด้านนโยบายและการบริหารภายในของภาครัฐเอง (ภาครัฐในที่นี้ หมายถึงรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งกิจกรรมนอกงบประมาณอื่นๆของภาครัฐ)

- บทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจต้องมีความชัดเจนและเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไป

- บทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ (ไม่ว่าจากการเป็นเจ้าของหรือการกำหนดกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ) ต้องกระทำด้วยความเปิดเผย เป็นกลาง มีกฎและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นธรรม

- การแบ่งอำนาจหน้าที่ในระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นและระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องมีความชัดเจน

- ต้องมีกลไกและการประสานงานในการบริหารงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณที่ชัดเจน

ข. ต้องมีกรอบกฎหมายและการจัดการด้านการบริหารการคลังที่ชัดเจน

- การบริหารการคลัง ทั้งงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณ ควรมีกฎหมายและระเบียบบังคับที่มีความครอบคลุมและชัดเจน และการจะก่อการะโดยภาครัฐ จะต้องทำโดยอำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย

- ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ต้องมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจนและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต้องเป็นที่เข้าใจได้โดยทั่วไป

- มาตรฐานทางจรรยาบรรณของข้าราชการ ต้องมีความชัดเจนและประกาศให้รับรู้โดยทั่วไป

3.9.1.2 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Availability of Information)

ประชาชนทั่วไปควรได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังของภาครัฐทั้งในอดีต ปัจจุบัน และที่คาดการณ์ในอนาคต ทั้งนี้งบประมาณรายจ่ายประจำปีควรครอบคลุมรายละเอียดการดำเนินงานทั้งหมดของภาครัฐรวมถึงกิจกรรมนอกงบประมาณด้วย นอกจากนี้ควรเปิดเผยข้อมูลรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในระดับต่างๆ ซึ่งจะสะท้อนให้เป็น

ฐานะการเงินของภาครัฐในภาพรวม ดังนั้นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรแสดงข้อมูลในอดีตย้อนหลัง 2 ปี และพยากรณ์ข้อมูลงบประมาณที่สำคัญในอนาคตล่วงหน้าอย่างน้อย 2 ปี

ส่วนรายงานด้านต่างๆ อาทิเช่น ภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้น ภาษี และกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal Activities) ควรต้องแสดงในงบประมาณประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย เพื่อแสดงผลกระทบที่สำคัญทางการคลัง โดยภาครัฐควรเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและองค์ประกอบของสินทรัพย์และหนี้สินทางการเงินอย่างสม่ำเสมอ โดยการเผยแพร่ข้อมูลการคลังให้ทันเวลาต่อการใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้นการเผยแพร่ข้อมูลด้านการคลังต้องถือเป็นความรับผิดชอบต่อภาครัฐ โดยควรกำหนดไว้ในกฎหมายด้านการงบประมาณ ซึ่งควรต้องประกาศปฏิทินการดำเนินงานด้านการคลังให้สาธารณะรับรู้ล่วงหน้า กล่าวคือ

ก. ประชาชนทั่วไปควรได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังของภาครัฐทั้งในอดีต ปัจจุบัน และที่คาดการณ์ในอนาคต

- งบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรครอบคลุมรายละเอียดการดำเนินงานทั้งหมดของภาครัฐ รวมถึงกิจกรรมนอกงบประมาณด้วย นอกจากนี้ควรเปิดเผยข้อมูลรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในระดับต่างๆ ซึ่งจะสะท้อนให้เป็นฐานะการเงินของภาครัฐในภาพรวม

- งบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรแสดงข้อมูลในอดีตย้อนหลัง 2 ปี และพยากรณ์ข้อมูลงบประมาณที่สำคัญล่วงหน้าอย่างน้อย 2 ปี

- รายงานด้านต่างๆ ภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้น ภาษีและกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal Activities) ควรต้องแสดงในงบประมาณประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย เพื่อแสดงผลกระทบที่สำคัญทางการคลัง

- ภาครัฐควรเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและองค์ประกอบของสินทรัพย์และหนี้สินทางการเงินอย่างสม่ำเสมอ

ข. ควรแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยการเผยแพร่ข้อมูลการคลังให้ทันเวลาต่อการใช้ประโยชน์

- การเผยแพร่ข้อมูลด้านการคลังต้องถือเป็นความรับผิดชอบต่อภาครัฐ โดยควรกำหนดไว้ในกฎหมายด้านการงบประมาณ

- ควรประกาศปฏิทินการดำเนินงานด้านการคลังให้สาธารณะรับรู้ล่วงหน้า

3.9.1.3 การจัดทำ การบริหาร และการรายงานงบประมาณที่เปิดเผย (Open Budget Preparation, Execution, and Reporting)

ในการจัดทำเอกสารงบประมาณควรต้องชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง กรอบเศรษฐกิจมหภาค นโยบายงบประมาณ และความเสี่ยงทางการคลังในเรื่องหลักๆ โดยต้องมีค่าแถลงวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง และการประเมินความยั่งยืนของนโยบายการคลัง เพื่อเป็นกรอบในการนำเสนอและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อีกทั้งต้องประกาศนโยบายการคลังที่ใช้ให้ชัดเจน เช่น ขาดดุล เกินดุล และการกู้ยืมเงิน เป็นต้น ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องนำเสนอภายใต้กรอบเศรษฐกิจมหภาคเชิงปริมาณ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจและค่าสัมประสิทธิ์ที่สำคัญ (เช่น อัตราภาษี) ที่ชัดเจน โดยต้องแยกงบประมาณสำหรับงานเดิมและการผูกพันในปัจจุบัน ออกจากงบประมาณสำหรับนโยบายใหม่ให้ชัดเจน ซึ่งต้องพิจารณาความเสี่ยงสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรต้องแสดงให้เห็นและมีการประเมินเชิงปริมาณ ถ้าเป็นไปได้ โดยให้รวมถึงสมมติฐานทางเศรษฐกิจและความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้น

สำหรับข้อมูลงบประมาณต้องเสนอในรูปแบบที่เอื้อต่อการวิเคราะห์นโยบาย และเสริมสร้างความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ธุรกรรมทางการเงินของรัฐต้องนำเสนอโดยแยกรายรับ รายจ่าย และการกู้ยืม โดยต้องแยกประเภทรายจ่ายเป็นรายจ่ายเพื่อกิจกรรมหลัก และรายจ่ายเพื่อการบริหาร และต้องแยกประเภทของกิจกรรมนอกงบประมาณด้วย ซึ่งต้องมีค่าแถลงวัตถุประสงค์ของรายจ่ายรายการใหญ่ๆ สำหรับดุลรวมภาครัฐ (Overall Balance) ควรชี้ให้เห็นถึงสถานะทางการเงินของภาครัฐที่แท้จริง นอกจากนี้ต้องมีข้อมูลสนับสนุนดุลรวม ประกอบด้วยดุล Operational, Structural และ Primary โดยเฉพาะในกรณีที่สถานะทางเศรษฐกิจไม่เอื้อให้เห็นสถานะทางการเงินของภาครัฐได้จากดุลรวมเพียงอย่างเดียว

ดังนั้นกระบวนการในการบริหารและติดตามงบประมาณต้องมีความชัดเจน ควรต้องมีระบบบัญชีที่มีบูรณาการ (Integrated) และมีความครอบคลุม เพื่อให้ข้อมูลทางการเงินอย่างทันทั่วถึง ครบถ้วน และแม่นยำ อีกทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีมาตรฐานและสามารถเข้าถึงได้โดยประชาชนทั่วไป โดยการบริหารงบประมาณต้องมีการตรวจสอบภายในและกระบวนการตรวจสอบต้องเปิดเผยต่อประชาชนโดยทั่วไป ควรมีการรายงานการใช้จ่ายจริงของงบประมาณ และกิจกรรมนอกงบประมาณ เปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในระหว่างปีงบประมาณ

อย่างสม่ำเสมอและต้องมีการรายงานต่อรัฐสภาอย่างตรงต่อเวลาและครอบคลุม และตรงตามวัตถุประสงค์ต่อรัฐสภาด้วยหรือไม่ กล่าวคือ

ก. เอกสารงบประมาณควรต้องชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง กรอบเศรษฐกิจมหภาค นโยบายงบประมาณ และความเสี่ยงทางการคลังในเรื่องหลักๆ

- ต้องมีค่าแถลงวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง และการประเมินความยั่งยืนของนโยบายการคลัง เพื่อเป็นกรอบในการนำเสนอและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ต้องประกาศนโยบายการคลังที่ใช้ให้ชัดเจน เช่น ขาดดุล เกินดุล และการกู้ยืมเงิน เป็นต้น

- งบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องนำเสนอภายใต้กรอบเศรษฐกิจมหภาค เชิงปริมาณ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจ และค่าสัมประสิทธิ์ที่สำคัญ (เช่น อัตราภาษี) ที่ชัดเจน

- ในการนำเสนอของงบประมาณ ต้องแยกงบประมาณสำหรับงานเดิม และภาวะผูกพันในปัจจุบัน ออกจากงบประมาณสำหรับนโยบายใหม่ให้ชัดเจน

- ความเสี่ยงสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรต้องแสดงให้เห็นชัดเจน และมีการประเมินเชิงปริมาณถ้าเป็นไปได้ โดยให้รวมถึงสมมติฐานทางเศรษฐกิจ และ ความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้น (เช่น การปรับโครงสร้างทางการเงิน)

ข. ข้อมูลงบประมาณต้องเสนอในรูปแบบที่เอื้อต่อการวิเคราะห์นโยบาย และเสริมสร้างความรับผิดชอบ

- ธุรกรรมทางการเงินของรัฐต้องนำเสนอโดยแยกรายรับ รายจ่าย และการกู้ยืม โดยต้องแยกประเภทรายจ่ายเป็นรายจ่ายเพื่อกิจกรรมหลักและรายจ่ายเพื่อการบริหารต้องแยกประเภทของกิจกรรมนอกงบประมาณด้วย

- ต้องมีค่าแถลงวัตถุประสงค์ของรายจ่ายรายการใหญ่ๆ

- ดุลรวมภาครัฐ (Overall Balance) ควรชี้ให้เห็นถึงสถานะทางการเงินของภาครัฐที่แท้จริง นอกจากนี้ต้องมีข้อมูลสนับสนุนดุลรวม ประกอบด้วย Operational , Structural และ Primary โดยเฉพาะในกรณีที่สถานะทางเศรษฐกิจไม่เอื้อให้เห็นสถานะทางการเงินของภาครัฐได้จากดุลรวมเพียงอย่างเดียว

- งบประมาณรายจ่ายประจำปีและบัญชีต่างๆ ควรต้องแถลงถึงมาตรฐานที่ใช้ในการจัดทำและนำเสนอข้อมูล

ค. กระบวนการในการบริหารและติดตามงบประมาณต้องมีความชัดเจน

- ควรต้องมีระบบบัญชีที่มีบูรณาการ (Integrated) และมีความครอบคลุม เพื่อให้ข้อมูลทางการเงินอย่างทันทั่วทั้งที่ ครบถ้วน และแม่นยำ
- กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีมาตรฐานและสามารถเข้าถึงได้โดยประชาชนทั่วไป
- การบริหารงบประมาณต้องมีการตรวจสอบภายใน และกระบวนการตรวจสอบต้องเปิดเผยต่อประชาชนโดยทั่วไป

ง. การรายงานทางการเงินต้องตรงต่อเวลา ครอบคลุม แม่นยำและเปรียบเทียบรายจ่ายจริงกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

- ต้องมีการรายงานการใช้จ่ายจริงของงบประมาณ และกิจกรรมนอกงบประมาณ เปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในระหว่างปีงบประมาณอย่างสม่ำเสมอ
- ต้องมีการรายงานงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณทั้งหมดที่ตรวจสอบแล้วต่อรัฐสภาอย่างตรงต่อเวลา และครอบคลุม
- ต้องมีการรายงานการเปรียบเทียบการใช้จ่ายกับวัตถุประสงค์ต่อรัฐสภา

3.9.1.3 ความเป็นอิสระในการตรวจสอบความถูกต้อง (Independent Assurances of Integrity)

ความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินต้องได้รับการตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรที่เป็นอิสระ ทั้งนี้ควรมีการแต่งตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบระดับชาติตามกฎหมาย โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการเผยแพร่รายงานที่ถูกต้องทางการเงินการบัญชีของภาครัฐให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนได้รับรู้อย่างทันเหตุการณ์ โดยต้องมีการพยากรณ์ทางเศรษฐกิจมหภาค รวมทั้งการตั้งสมมติฐานต่างๆ และพร้อมต่อการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญอิสระและควรมีการพัฒนาความถูกต้องของสถิติทางการเงินคลัง กล่าวคือ

ความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินต้องได้รับการตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรที่เป็นอิสระ

- ควรมีการแต่งตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบระดับชาติตามกฎหมาย โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการเผยแพร่รายงานที่ถูกต้องทางการเงินการบัญชีของภาครัฐให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนได้รับรู้อย่างทันเหตุการณ์
- การพยากรณ์ทางเศรษฐกิจมหภาค รวมทั้งการตั้งสมมติฐานต่างๆ ต้องพร้อมต่อการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญอิสระ

- ควรมีการพัฒนาความถูกต้องของสถิติทางการคลัง โดยอาจให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระเพื่อให้มีความเป็นกลางในการดำเนินงาน

3.9.2 การบริหารจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะ(Public Expenditure Management)⁸

ภาคสาธารณะนั้นครอบคลุมถึงกิจกรรมทุกส่วนที่รัฐบาลมีบทบาทในการควบคุม และกำกับดูแล โดยภาคสาธารณะของประเทศไทยนั้นประกอบด้วย รัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ การดำเนินนโยบายการคลังจึงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องพิจารณาโยบายภาคสาธารณะโดยรวม มีอาจดำเนินนโยบายรัฐบาลในลักษณะ Partial ได้ ซึ่งการดำเนินนโยบายการคลังนั้นจะต้องพิจารณาทั้ง

1. นโยบายการคลังของรัฐบาล (Fiscal Activities) ทั้งที่ผ่านระบบงบประมาณ และนอกงบประมาณซึ่งรวมถึงกองทุนนอกงบประมาณต่างๆของรัฐบาลและความร่วมมือระหว่างรัฐ-เอกชน (Public Private Partnerships : PPP)

2. นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การดำเนินนโยบายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายฯ ผ่านคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในฐานะผู้ถือหุ้น

อย่างไรก็ตามจะต้องมีการพิจารณาการจัดหารายได้ควบคู่กันไปด้วย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะ อันจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังได้ ซึ่งการบริหารจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะนั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงของข้อมูล และการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ อันจะทำให้การดำเนินนโยบายการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการประหยัดทรัพยากรและสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายได้อย่างมาก ซึ่งการดำเนินนโยบายนั้นก็มีกฎเกณฑ์ทางการคลังและการเงินดังนี้

4. กฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rules) การดำเนินนโยบายการคลังนั้นมีกฎเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ก. เกณฑ์ดุลงบประมาณ (balanced budget or Deficit rules)

- งบประมาณสมดุลหรือกำหนดสัดส่วนการขาดดุลต่อ GDP
- สมดุลระหว่างรายได้และรายจ่ายประจำ

⁸ เอกสารเชิงวิชาการเพื่อการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการเงินและงบประมาณ

ข. เกณฑ์การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล (borrowing rules)

- ระวางการกู้เงินจากแหล่งเงินทุนในประเทศ เพื่อป้องกันการแย่ง
ทุนจากภาคเอกชน (crowding out)
- ดูแลการใช้กู้เงินจากธนาคารกลาง (เพื่อป้องกันเงินเฟ้อ)
- กำหนดเงื่อนไขการกู้เป็นสัดส่วนต่อรายได้หรือรายจ่ายภาครัฐ

ค. เกณฑ์หนี้สาธารณะหรือเกณฑ์สำรองทางการเงิน

- กำหนดข้อจำกัดในรูปสัดส่วนของหนี้คงค้างต่อ GDP
- กำหนดสำรองทางการเงินของกองทุนประกันสังคม

การบริหารจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะนั้น เป็นวิธีการบริหารจัดการโดยบูรณาการ
การบริหารจัดการทางการเงินภาคสาธารณะที่ครอบคลุมถึงการกำหนดนโยบาย การวางแผน
และการจัดการงบประมาณ ซึ่งมีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ

3.9.2.1 การสร้างวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline)

วินัยทางการคลังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดและเป็นพื้นฐานของการจัดสรร
ทรัพยากรที่ยั่งยืนและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งการบริหารนโยบายทางการคลังนั้น
จะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) เป็นสำคัญ การสร้างวินัยทางการ
คลังนั้นจะต้องบูรณาการทางการคลังของกิจกรรมทางการคลังทุกประเภท ทั้งทางด้านการหา
รายได้ของประเทศ การใช้จ่ายของภาครัฐ การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น การลงทุน
ของรัฐวิสาหกิจ ดุลการเงิน และหนี้สาธารณะ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย
ระหว่างภาครัฐบาลกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ โดยจะต้องมีการการนำเครื่องมือ เช่น Medium
Term Expenditure Framework (MTEF) ที่น่าเชื่อถือและ Top-Down budgeting มาใช้อย่าง
จริงจัง

ในการรักษาวินัยทางการคลังนั้น จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการภายใน
องค์การของภาครัฐ เพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่รักษาวินัยทางการคลังสามารถทำงานได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ และควบคุมหน่วยงานอื่นๆ ให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางการคลังได้ทั้งทางด้าน

ก. กฎเกณฑ์ (Rules) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ รวมทั้งพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดทำ บริหาร อนุมัติ และประกาศใช้
งบประมาณ เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลังและหน่วยงาน
อื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีข้อกำหนดสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ

ข. บทบาท (Roles) กฎเกณฑ์เพียงอย่างเดียวไม่สามารถรักษาวินัยทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่ต้องอาศัยบทบาทของรัฐบาลในการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ และจากการที่กฎเกณฑ์บางอย่างอาจถูกยกเลิกหรือเพิ่มเติมได้โดยรัฐบาลและรัฐสภา ดังนั้นบทบาทของบุคคลและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การสร้างความร่วมมือในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือและสนับสนุนการรักษาวินัยทางการคลัง

องค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของวินัยทางการคลัง (Basic Elements of Aggregate Fiscal Discipline) ในการรักษาวินัยทางการคลัง จำเป็นต้องมีรูปแบบองค์กรและการจัดการด้านงบประมาณและการคลัง รวมทั้งองค์ประกอบในด้านต่างๆ ที่จะสอดคล้องกับการรักษาวินัยทางการคลัง ดังนี้

1. เป้าหมายทางการคลังต้องสะท้อนให้เห็นถึงข้อผูกมัดของผู้นำทางการเมือง
2. เป้าหมายทางการคลังต้องชัดเจนและเป็นไปได้
3. จัดทำงบประมาณระยะปานกลางมีความจำเป็นในการรักษาวินัยทางการคลัง
4. เป้าหมายหลักจะถูกสนับสนุนโดยเป้าหมายย่อย
5. ข้อจำกัดทางการคลังจะต้องครอบคลุมถึงการใช้จ่ายที่จำเป็นตามกฎหมาย
6. เป้าหมายทางการคลังจะต้องกำหนดรวมถึงกลไกการบังคับใช้และการทบทวนตรวจสอบความเป็นไปได้ของเป้าหมาย

3.9.2.2 ประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ (Allocation Efficiency)

ในปัจจุบันรัฐบาลได้ใช้ระบบการบริหารจัดการภาครัฐในระบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งจำเป็นต้องนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ ระบบนี้เป็นระบบที่มุ่งเน้นที่ผลงานและผลลัพธ์แทนการควบคุมปัจจัยนำเข้า และกระจายความรับผิดชอบในการบริหารการเงินให้หน่วยงานมีอิสระและคล่องตัวในการจัดสรรทรัพยากรในการจัดทำผลผลิต การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยการจัดทำผลผลิตให้ได้ตามเป้าหมายการดำเนินงานที่หน่วยงานนั้นๆ ได้ตั้งเอาไว้ โดยหน่วยงานต้องดำเนินการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวง และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี ทั้งนี้ ต้องสามารถเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ของทั้งระดับกระทรวงและระดับชาติได้

เนื่องจากงบประมาณและทรัพยากรภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด ระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ รัฐบาลจึงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย และจัดสรรทรัพยากรตามลำดับความสำคัญนั้นๆ รวมทั้งประเมินผลสำเร็จของเป้าหมายที่ผ่านมา ด้วย เพื่อให้การใช้งบประมาณนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นจึงต้องมีวิธีการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายภาครัฐที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ การจัดการการใช้จ่ายภาครัฐที่มีประสิทธิภาพจะต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการประเมินผลโครงการกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณ

3.9.2.3 ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (Operational Efficiency)

ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน คือสัดส่วนระหว่างการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ ต่อผลผลิตที่หน่วยงานนั้นๆ ผลิตได้ ทรัพยากรสามารถวัดได้ทั้งในเชิงตัวเงินหรือปัจจัยนำเข้าอื่นๆ เช่น ชั่วโมงทำงานในหนึ่งปี ส่วนผลผลิตโดยทั่วไปจะวัดในเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ เวลา และต้นทุน ซึ่งอาจหมายถึงความถูกต้องในการใช้จ่ายงบประมาณ เวลาในการให้บริการ การอำนวยความสะดวกในการให้บริการอื่นๆ รวมทั้งความพึงพอใจของประชาชน การวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานเชิงคุณภาพดังกล่าวนี้ จะต้องสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพของผลผลิตกับปัจจัยนำเข้าด้วย

“ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน” มีความหมายครอบคลุมเฉพาะประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ในขณะที่ “ประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ” นั้นนอกจากจะหมายถึงประสิทธิภาพในการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณแล้ว ยังหมายรวมถึงผลที่เกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายในการลงทุน และการเคลื่อนย้ายเงินทุนอื่นๆ ด้วย

ประสิทธิภาพในการดำเนินงานนั้นมีความสำคัญมาก เนื่องจากสะท้อนให้เห็นถึงการใช้จ่ายทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศ เป็นส่วนช่วยสร้างทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล เป็นข้อมูลด้านการเงินการคลังภาครัฐ เพื่อเพิ่มผลผลิต (Productivity) ของงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายทางการคลังนั้น สิ่งที่มีโอกาสจะได้เลยคือความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency) เนื่องจากความโปร่งใสทางการคลังนั้นจะทำให้การดำเนินนโยบายทางการคลังมีความยั่งยืนและเกิดการปกครองแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่ง “ความโปร่งใสทางการคลัง” หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณะในด้านโครงสร้างและการดำเนินงานของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นถึงการดำเนินนโยบายการคลัง บัญชีภาครัฐ

และการคาดการณ์ทางการคลัง ความโปร่งใสทางการคลังจะต้องตรวจสอบได้และสร้างความเชื่อถือให้แก่รัฐบาล ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต้นทุนการกู้ยืมที่ต่ำลงและได้รับการสนับสนุนในนโยบายการคลังจากสาธารณะ การดำเนินนโยบายการคลังให้เกิดความโปร่งใสนั้นจะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ และองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนจะต้องมีอิสระในการตรวจสอบความถูกต้องด้วย โดยจะต้องมีการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง ซึ่งการติดตามและประเมินผลรายจ่ายภาคสาธารณะนั้น ควรมีการติดตามประเมินผลใน 3 ระดับคือ ส่วนราชการและส่วนท้องถิ่น ระดับกระทรวง และระดับชาติ ซึ่งจะต้องดำเนินการติดตามดังนี้

1. ติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการส่งมอบผลผลิต โดยพิจารณาจากปริมาณ คุณภาพ ระยะเวลาในการผลิต ค่าใช้จ่าย (ต้นทุน) และเชิงประสิทธิผลที่เกิดขึ้น โดยเปรียบเทียบกับข้อมูลที่มีการวางแผนไว้ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจระหว่างปีงบประมาณ

2. ประเมินผลความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ในเชิงประสิทธิผล (ผลผลิตที่เกิดขึ้นจริงนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายการให้บริการสาธารณะเพียงใดหรือไม่)

3. จัดการองค์กรต่างๆ ในแต่ละระดับ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ

วัตถุประสงค์ของการประเมินการบริหารจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะ

1. วิเคราะห์โครงสร้างองค์การ กฎระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติและเครื่องมือทางการคลัง (Fiscal Tool) เพื่อสนับสนุนระบบการบริหารจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะ

2. ประเมินจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weakness) ของระบบการบริหารจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะ

3. ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะ โดยรวมถึง ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ประเด็นทางการเมือง วัฒนธรรมองค์กรและประเพณีปฏิบัติ พร้อมทั้งศักยภาพและความประสงค์ของรัฐบาลในการปรับปรุงระบบการจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะ

เป้าหมายของการบริหารจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะ

1. รักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว (Maintain Long-term Aggregate Fiscal Discipline)

2. สร้างความเข้มแข็งของการจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strengthen Strategic Allocation of Resources)

3.9.3 กระบวนการและระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ ถือได้ว่าเป็นแม่แบบในการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุม ครบถ้วน และได้มาตรฐานสากลประเทศหนึ่ง เอกสารงบประมาณของประเทศนิวซีแลนด์ได้จัดทำขึ้นเพื่อสรุปข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการดำเนินงานของรัฐบาล รวมถึงสรุปภาพรวมด้านการคลังและการเงิน โดยเอกสารงบประมาณดังกล่าวประกอบด้วยส่วนสำคัญหลัก ๆ ได้แก่ ประกอบด้วย ภาวะสถานการณ์เศรษฐกิจและการคลังโดยรวมในปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ทางการคลัง และประเมินการดำเนินงานของรัฐบาลโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเป็นงบประมาณสมดุล เป้าหมายระดับหนี้ รวมไปถึงแนวโน้มทางการคลังในช่วงสิบปีข้างหน้าและเปรียบเทียบเป้าหมายทางการคลังในระยะยาว นอกจากนี้ยังมีส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายที่รัฐบาลวางแผนในระยะปานกลาง โดยจำแนกตามกลุ่มคะแนนเสียง

นอกจากนั้น ในการนำเสนอของงบประมาณของประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการนำเสนอการพยากรณ์ค่าต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ ที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ทางการคลังและเศรษฐกิจ และ ความเสี่ยงทางการคลัง (Specific Fiscal Risks) โดยมีการกำหนดกฎหมาย Public Finance Act 1989 ในการรายงานต่อสาธารณชน ซึ่งกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลจะต้องเปิดเผยการตัดสินใจของรัฐทั้งหมดและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจทำให้เกิดภาระต่องบประมาณรายจ่ายในอนาคตและส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจและการคลังในอนาคต เกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะมีดังนี้

1. ความแน่นอนที่สมเหตุสมผล (Reasonable Certainty) ความเสี่ยงดังกล่าวไม่ได้รวมอยู่ในการประมาณการทางการคลังเพราะสะท้อนถึงการตัดสินใจของรัฐบาลหรือการยึดติดในด้านนิติบัญญัติ (Legislative Commitments) ที่มีผลกระทบทางการคลังและเวลาที่ไม่แน่นอน

2. ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้จริง (Materiality) ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อค่าพยากรณ์ทางการคลังไม่ว่าจะเป็นดุล ในการดำเนินการ (Operating Balance) มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (Net Worth) หรือหนี้รวม (Gross Debt) เท่ากับหรือมากกว่า 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐในหนึ่งปี โดยคาดการณ์แบ่งออกเป็นกรณีต่าง ๆ ตามสถานะเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อโครงการที่ได้อนุมัติงบประมาณไปแล้ว ซึ่งหากภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป จนความเสี่ยงของโครงการปรับเพิ่มขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินโครงการที่ลดลง จากต้นทุนความเสี่ยงที่ปรับเพิ่มสูงขึ้น

3. ความเสี่ยงที่ถูกพิจารณาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือการตัดสินใจที่ถูกผิดผ่อน

อย่างไรก็ดี มีการรวบรวมภาระค่าใช้จ่ายต้องประมาณในอนาคต ภาระดังกล่าวคือ ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลได้จัดสรรสำหรับการลงทุนระยะยาวในกลุ่มเศรษฐกิจบางกลุ่ม ซึ่งสะท้อนถึง การวางแผนระยะยาวและเจตนารมณ์ของรัฐในการดำเนินการนโยบายอย่างต่อเนื่อง ภาระต้อง ประมาณในอนาคตนี้ไม่ได้อยู่ในคำจำกัดความของความเสี่ยงภายใต้กฎการเงินสาธารณะที่ กล่าวมาข้างต้นเพราะได้รวมอยู่ในการประมาณการทางการคลังแล้ว แต่การรวบรวมภาระ ดังกล่าวเป็นการเพิ่มความโปร่งใสในการเตรียมนโยบาย

ความเสี่ยงที่สามารถประเมินมูลค่าได้ (Quantified Risks) ซึ่งมีผลต้องประมาณ รายจ่ายในอนาคต จะถูกรวบรวมอยู่ในตาราง โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) ความเสี่ยงใหม่ 2) ความเสี่ยงที่มีการเปลี่ยนแปลง และ 3) ความเสี่ยงที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งมี รายละเอียดเกี่ยวกับมูลค่าของความเสียหาย เงินงบประมาณที่ได้รับในปีงบประมาณนั้นๆ และ ผลกระทบต่อดุลการดำเนินการรวมถึงระดับหนี้ทั้งหมด นอกจากนี้มีการรวบรวมข้อมูลความเสี่ยง ที่ไม่สามารถประเมินมูลค่าได้ (Unquantified Risk) เป็นตารางเช่นกัน โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับ แต่ละรายการและปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนของรายจ่าย

ภาระที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Contingent Liabilities) ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐต้อง รับภาระหากมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น เป็นความเสี่ยงทางการคลัง โดยส่วนใหญ่ประกอบด้วย การค้าประกันของรัฐบาล ค่าใช้จ่ายในการพิพาททางกฎหมาย ค่าใช้จ่ายในการชดเชยความเสียหาย และทุนที่ยังไม่ได้เรียกชำระ (Uncalled Capital) ภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตนี้เป็น ทั้งความเสี่ยงต้องບดุลและดุลการดำเนินการ และมีความแตกต่างกันในจำนวนที่ต้องชำระ จังหวะเวลาและความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น เมื่อภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตเกิดขึ้นนั้น ส่งผลให้ งบดุลของรัฐรวมทั้งมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (Net Worth) จะลดลงและหนี้จะเพิ่มขึ้น ยกเว้นในกรณีทุน ที่ยังไม่ได้เรียกชำระซึ่งส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะเท่านั้น สำหรับภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ใน อนาคตซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินการทางกฎหมาย จำนวนเงินที่ถูกเปิดเผยจะเป็นมูลค่าความเสียหายที่เรียกกรอง หรือค่าใช้จ่ายสูงสุดที่อาจเกิดขึ้นได้

ภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตที่มีมูลค่าเท่ากับและมากกว่า 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จะถูกเปิดเผย ส่วนภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตที่มีมูลค่าน้อยกว่า 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จะรวมอยู่ในภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตอื่นๆที่สามารถประเมินค่าได้ และมีการเปรียบเทียบ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปิดเผยภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตใหม่ที่เกิดขึ้นแล้ว ตารางภาระที่ อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตได้แยกภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตออกเป็นภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ใน อนาคตที่สามารถประเมินเป็นมูลค่าได้และภาระที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตที่ไม่สามารถประเมิน

เป็นมูลค่าได้ และแบ่งออกเป็นแต่ละประเภทของภาวะ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระและสถานะของภาวะที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ตัวอย่างจากงบประมาณของประเทศนิวซีแลนด์ถือได้ว่าเป็นการแสดงความโปร่งใสทางการคลังต่อสาธารณชน และเป็นการรักษาวินัยในการบริหารการคลังที่เป็นแบบอย่างซึ่งประเทศอื่น ๆ ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงการดำเนินงานให้ได้มาตรฐานเดียวกับประเทศนิวซีแลนด์ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานที่ดีของรัฐบาลในการบริหารประเทศ

3.9.4 กระบวนการและระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาลกลาง (Office of Management and Budget : OMB) มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและบริหารจัดการงบประมาณเพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารจัดการด้านการงบประมาณและการเงินการคลังของประธานาธิบดีประเทศสหรัฐอเมริกา วิเคราะห์และให้คำแนะนำด้านการงบประมาณแก่ส่วนราชการต่างๆ และประเมินผลแผนงานและการทำงานของส่วนราชการด้วยเครื่องมือ Program Assessment Rating Tool (PART) ภารกิจหลักของสำนักงานงบประมาณ (OMB) คือจัดทำงบประมาณประจำปีของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ พระราชบัญญัติงบประมาณจะไม่มีเพียงฉบับเดียวเหมือนประเทศไทย แต่จะแยกเป็นด้าน (Sector) และมี 10 – 15 ฉบับต่อปี เช่น สาธารณสุข ประกันสังคม (Social Security) มั่นคง มหาดไทย (Homeland Security) เป็นต้น และหากจะกล่าวแล้ว ระบบงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะผสมผสานกันระหว่างระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (SPBS) โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน/โครงการ

ตารางที่ 3.7
กระบวนการงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา

ช่วงเวลา	กระบวนการ
พฤษภาคม – มิถุนายน (1 ปี 5 เดือน ก่อนหน้า ปีงบประมาณ)	สำนักงานงบประมาณ (OMB) จะจัดทำคู่มือการจัดทำงบประมาณ หรือ คู่มือ A – 11 หนาประมาณ 700 หน้า ประกอบด้วย รายละเอียดการจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผนกลยุทธ์ การวิเคราะห์โครงการและงบประมาณ การคำนวณค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ (Capital Asset) เป็นต้น
มิถุนายน – กรกฎาคม	ส่วนราชการเริ่มจัดทำคำขอของงบประมาณของสำนัก/ศูนย์/กองภายในส่วนราชการ
กรกฎาคม – สิงหาคม	สำนักงานงบประมาณ (OMB) เขียนคู่มือการจัดทำงบประมาณ (A – 11) แก่ส่วนราชการ
กันยายน – สิงหาคม	ส่วนราชการจัดทำและส่งคำขอของงบประมาณให้สำนักงานงบประมาณ (OMB) พิจารณา
ตุลาคม	สำนักงานงบประมาณ โดยสำนักจัดทำด้านต่างๆ (Resource Management Offices) วิเคราะห์คำขอของงบประมาณของส่วนราชการ
พฤศจิกายน	ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (OMB Director) เป็นประธานในการพิจารณาคำขอของงบประมาณของทุกส่วนราชการ
ธันวาคม	สำนักงานงบประมาณแจ้งผลการจัดสรรให้ส่วนราชการทราบ และส่วนราชการทำคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง (Appeals) จนได้ผลการจัดสรรงบประมาณครั้งสุดท้ายในปลายเดือนธันวาคม
มกราคม	สำนักงานงบประมาณ (OMB) จัดทำเอกสารงบประมาณ
วันจันทร์แรกของเดือน กุมภาพันธ์- พฤษภาคม	ประธานาธิบดีนำผลการจัดสรรงบประมาณประจำปีเสนอต่อรัฐสภา (Congress) และเข้าสู่ระบบการพิจารณาของวุฒิสภา มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาของวุฒิสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
พฤษภาคม – มิถุนายน	ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภาของคณะกรรมการพิจารณาของวุฒิสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
มิถุนายน – สิงหาคม	กระบวนการ Reconciliation และจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (Appropriation Bills) 10 – 15 ฉบับ
กันยายน	ประธานาธิบดีพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นครั้งสุดท้ายก่อนเซ็นอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเพื่อให้มีผลบังคับใช้
1 ตุลาคม	เริ่มปีงบประมาณ

จะเห็นได้ว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมของปีก่อนหน้า และใช้เวลาประมาณ 1 ปี 5 เดือน เพื่อจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณของประเทศในแต่ละปี มีกระบวนการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณเบื้องต้นดังนี้

1. สมมติว่างบประมาณประจำปีในปีที่ผ่านมาเท่ากับ 100,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หากมีอัตราเงินเฟ้อเท่ากับร้อยละ 2.1 งบประมาณในปีต่อไปจะเพิ่มขึ้น 2,100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

2. จะมีการวิเคราะห์สภาวะเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง โดยหากนโยบายของรัฐต้องการเน้นด้านความมั่นคง จะมีการวิเคราะห์งบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายจำนวนที่เพิ่มขึ้น เช่น อาจจะทำให้เพิ่มโครงการความมั่นคงระหว่างประเทศ 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และโครงการความมั่นคงภายในประเทศ (Homeland Security) 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นต้น

3. เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดทำงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเน้นงบประมาณในส่วนที่จะเพิ่มหรือลดเท่านั้น โดยค่าใช้จ่ายประจำ งบดำเนินงาน งบลงทุนที่ผูกพัน จะถูกกำหนดให้เป็นงบประมาณขั้นต่ำ (Baseline)

4. นอกจากนี้ มีวงเงินที่แยกออกมาเป็นกรณีพิเศษและอยู่ภายใต้การพิจารณาของ

4.1 ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ประมาณ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

4.2 คณะกรรมการนโยบายงบประมาณ (Budget Review Board) ประมาณ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

4.3 ประธานาธิบดี ประมาณ 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ดังนั้นงบประมาณของทุกส่วนราชการจะต้องปรับลดโดยรวม 900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ (Budget Examiners) มีเป้าหมายวงเงินที่ต้องปรับลดงบประมาณร้อยละ 0.9 ของทุกส่วนราชการ ทั้งนี้สำนักงานงบประมาณ (OMB) มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการปรับลดหรือตัดงบประมาณของส่วนราชการ ดังนี้

1. งาน/โครงการที่ได้รับผลการประเมินว่ามีประสิทธิภาพการทำงานต่ำ
2. งาน/โครงการที่ดำเนินการซ้ำซ้อนด้วยหลายส่วนราชการ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ
3. พิจารณาตัดงาน/โครงการที่สภา (Congress) ตั้งไว้ ที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลโดยตรงหรือเพื่อผลทางการเมือง
4. ลดเงินอุดหนุนในหน่วยงานที่สามารถหารายได้ได้เอง

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ (Budget Examiners) ยังจะต้องวิเคราะห์และจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ โดยมีการวิเคราะห์งบประมาณเป็นรายโครงการต่อไป อนึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้การบริหารประเทศของประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้กำหนดนโยบายงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

1. ด้านการสาธารณสุข เช่น การรักษาโรคเอดส์ ระบบสารสนเทศด้านการสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการดูแลสุขภาพของทหารผ่านศึก (Veterans Health)
2. ความมั่นคง (Defense) และความมั่นคงภายในประเทศ (Homeland Security)
3. ระบบการศึกษา โดยเฉพาะคนพิการ

มีการจัดทำกรอบประมาณการงบประมาณล่วงหน้า (MTEF) โดยจะมีการประมาณการงบประมาณปีปัจจุบันและประมาณการล่วงหน้า 4 ปี มีการทำรายละเอียดค่าของงบประมาณในปีปัจจุบัน มีการประมาณการจัดเก็บรายได้และรายจ่ายภาระผูกพัน 10 ปีล่วงหน้า และมีการประมาณการเศรษฐกิจการคลัง 75 ปีล่วงหน้าเพื่อแสดงภาวะงบประมาณที่ผูกพัน เช่น สาธารณสุข บำเหน็จบำนาญ เงินเดือน เป็นต้น กรอบประมาณการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ของประเทศ

3.9.5 กระบวนการและระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศเนเธอร์แลนด์

แนวคิดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของประเทศเนเธอร์แลนด์ คือ

1. ระบบงบประมาณแบบต่อเนื่อง (Continuous Budgeting) มีต้นทุนในมุมมองทางการเมือง ข้อตกลงของพรรคร่วมรัฐบาล (Multi-party Agreement) ที่มีต่อนโยบายงบประมาณ
2. การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐได้มีการดำเนินการ หน่วยงานมีการจัดตั้งใหม่และได้รับความยืดหยุ่นด้านการเงิน (Financial Flexibility) และมีอำนาจในการควบคุมการบริหารบุคลากรมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้แนวคิดผู้ซื้อผู้ขาย (Purchaser and Provider) และการมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome-oriented) จากการใช้นโยบายรัฐบาล
3. คุณค่าของการมีอิสระมากขึ้นของส่วนราชการทำให้ส่วนราชการสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานและเครื่องมือที่จะใช้ในองค์กรและกิจกรรมทางการเมือง ผลเสีย นั่นคือไม่มีแรงจูงใจที่ชัดเจนในการปฏิรูประบบราชการต่างๆ จะมีเพียงสิ่งที่เป็นประโยชน์ในนามธรรมคือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness)

4. การใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐและการจ้างงานต่างๆเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาล และดำเนินการโดยองค์กรอิสระ (Semi-independent Public Entities) ซึ่งเป็นการนำไปสู่ปัญหาด้านความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency)

5. จุดประสงค์ของการปฏิรูปงบประมาณ คือการลดราคาต้นทุนของผลผลิต การเพิ่มคุณภาพของผลผลิต และการเพิ่มคุณภาพการทำงานขององค์กรภาครัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในการประเมินว่าเป้าหมายที่ต้องการได้บรรลุหรือไม่ เมื่อไม่ได้มีการจัดทำเป้าหมายแต่ละระยะ (Benchmark) ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาว่าการจัดเตรียมในตอนต้นไม่ได้ทำอย่างดี เป้าหมายการปฏิรูปนั้นได้บรรลุหรือไม่ ความพยายามในการปฏิรูปเป็นการควบคุมภายใน (Input Controls) และการบริหารการเงินไม่ได้ถูกประเมินผลอย่างดี

6. การพัฒนาระบบราชการต้องทำควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบและกลไกความรับผิดชอบสำหรับผลลัพธ์และกระบวนการทำงานผ่านระบบกึ่งสัญญาระหว่างกระทรวงเจ้าสังกัดและหน่วยงาน การใช้สัญญาเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่ได้บังคับ และหลายกระทรวงและหน่วยงานไม่ได้ใช้สัญญาเหล่านี้ แต่หน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ต้องปฏิบัติงานโดยใช้สัญญาและหน่วยงานในอนาคตต้องใช้สัญญาการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด

7. การเปลี่ยนแปลงในการทำงานของหน่วยงานจำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งต้องเข้าใจบทบาทใหม่ของหน่วยงาน หน่วยงานใหม่ต้องมีการปรับปรุงความสามารถของบุคลากร (Build Capacity) กระจายทรัพยากร (Devote Resources) และเปลี่ยนกระบวนการทำงาน การบริหารจัดการที่มุ่งเน้นทรัพยากรนำเข้า (Input-oriented Management) จำเป็นต้องทำต่อไป ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result-oriented) ที่นำไปสู่การบริหารงานที่อาจก่อให้เกิดความสับสนในการทำงานก็เป็นได้

8. การพิจารณาจัดสรรงบประมาณต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบโดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของกระทรวงการคลังประสานงานร่วมกับสำนักงานงบประมาณประจำกระทรวง การทำทนายเหล่านี้ได้พบว่า การสมดุลงบประมาณ ที่งานเฉพาะกิจจากเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณและการอนุญาตให้สำนักงานงบประมาณประจำกระทรวงได้มีความยืดหยุ่นในการบริหารและใช้จ่ายงบประมาณเองและเพื่อให้สำนักงานงบประมาณประจำกระทรวงได้มีหน้าที่ในการทำงานเชิงรุกร่วมกับผู้บริหารหน่วยงานต่างๆในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

9. ในประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการกำหนดเป้าหมายภาพรวม (Overview Constructions) ที่เป็นเป้าหมายที่หลายกระทรวงต้องร่วมมือกันทำงาน ระบบงบประมาณแบบ

ใหม่นี้ของประเทศเนเธอร์แลนด์นี้มี 4 เป้าหมายด้วยกัน อย่างไรก็ตามเป้าหมายเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำเสนอในพ.ร.บ.งบประมาณ แต่มีการนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบเท่านั้น

10. งบประมาณของแต่ละหน่วยงานจะถูกรวมอยู่ในงบประมาณของกระทรวงด้วย โดยมีการแสดงงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดด้วย หน่วยงานต่างๆจะได้รับเงินเป็นก้อน (Lump Sum) สำหรับงบประมาณหมวดงบดำเนินงาน เงินใช้ในการใช้เงินก้อน (Lump Sum) เหล่านี้ กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้เจรจากับหน่วยงานในสังกัดเอง

เอกสารงบประมาณของรัฐบาลกลางมี 3 แบบประกอบด้วย

1. งบประมาณรัฐบาลกลาง (Core Government Budget) ครอบคลุมงานบริหาร งบประมาณแบบแผนงาน รายได้และภาระผูกพันของรัฐบาลกลาง

2. บทย่อด้านสังคม (Social Memorandum) ครอบคลุมงบประมาณและผลงานในด้านความมั่นคงทางสังคมและแรงงาน

3. การทบทวนงานด้านสุขภาพรายปี (Annual Care Overview) ครอบคลุมงานด้านงบประมาณและผลงานด้านสุขภาพ

ตารางที่ 3.8

กระบวนการงบประมาณของประเทศเนเธอร์แลนด์

เดือน	กระบวนการงบประมาณ (Annual Budget Formulation Timetable)
มกราคม - มีนาคม	1. กระทรวงการคลังปรับเปลี่ยนการประมาณการรายจ่ายงบประมาณแบบระยะปานกลาง 2. หน่วยงานต่างๆรวบรวมค่าของงบประมาณ 3. กระทรวงการคลังและหน่วยงานต่างๆติดต่อประสานงาน
มีนาคม	4. หน่วยงานต่างๆนำเสนอนโยบายการดำเนินงาน (Policy Letters) ให้กระทรวงการคลัง พร้อมแสดงนโยบายใหม่ที่จะดำเนินการด้วย
เมษายน	5. คณะรัฐมนตรีมีการประชุมเพื่อตัดสินใจกรอบวงเงินงบประมาณประจำปี 6. กระทรวงการคลังนำเสนอภาพรวมให้กับหน่วยงานต่างๆ เพื่อแสดงวงเงินรวมของงบประมาณประจำปี
พฤษภาคม - มิถุนายน	7. การเจรจาระหว่างกระทรวงการคลังและหน่วยงานต่างๆในรายละเอียด
สิงหาคม	8. คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับรายได้และมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดของงบประมาณ
กันยายน	9. รัฐมนตรีกระทรวงการคลังนำเสนอภาพรวมงบประมาณต่อรัฐสภา

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ใช้การกำหนดเป้าหมายผลลัพธ์ (Outcome Target) และมีการประเมินผลในด้านนโยบายและงบประมาณ ส่วนประเทศอื่นๆ เช่น แคนาดา ฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา นั้นได้ดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณโดยใช้การมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่กระบวนการงบประมาณมากกว่า การระบุเป้าหมายที่ชัดเจนในเอกสารงบประมาณ รัฐสภาไม่ได้เสี่ยงต่อผลลัพธ์ของรัฐบาล นอกจากนี้เอกสารงบประมาณไม่ได้แสดงไว้ในการเจรจาต่อรองงบประมาณ

3.9.6 กระบวนการและระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศอังกฤษ

รัฐบาลอังกฤษได้กำหนดเครื่องมือในการวางแผนและควบคุมงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏตามเอกสาร 1998 Economic and Fiscal Strategy Report และ 1998 Comprehensive Spending Review (CSR)

1. กรอบนโยบายการคลังของประเทศ

รัฐบาลกำหนดนโยบายการคลัง (Fiscal Rule) ที่สำคัญ 2 ข้อ เพื่อการรักษาวินัยทางการคลังภาครัฐในระยะยาว ได้แก่

1.1 รัฐบาลจะต้องกู้เงินมาใช้สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการลงทุนเท่านั้น ไม่อนุญาตให้กู้เงินมาใช้เพื่อสทบงบประมาณประจำ (The Golden Rule)

1.2 การดูแลจัดการหนี้สาธารณะจะต้องมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพตลอดช่วงวงจรทางเศรษฐกิจ (Economic Cycle) โดยจะต้องรักษาระดับหนี้สาธารณะสุทธิให้ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของ GDP (The Sustainable Investment Rule)

2. การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศ โดยแบ่งเป็น

2.1 กรอบเพดานรายจ่ายของกระทรวง (Departmental Expenditure Limits)

รายจ่ายของกระทรวงที่สามารถคาดการณ์และวางแผนควบคุมได้ในระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี โดยให้มีการทบทวน DEL ทุกๆ 2 ปี ซึ่งกระทรวง (ทบวง กรมในสังกัด) ที่ได้รับงบประมาณสามารถโอนงบประมาณเหลือจ่ายไปใช้ในปีถัดไปได้ (ภายใต้กรอบเงื่อนไขของกระทรวงการคลัง) งบประมาณภายใน DEL แบ่งออกเป็น 2 ส่วนย่อยประกอบด้วย งบประมาณประจำ (Current/Resource Spending) และงบลงทุน (Capital Spending) ซึ่งมีการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ใหักระทรวงนำงบลงทุนไปใช้จ่ายในงบประจำ (ตามกฎหมาย The Golden Rule)

2.2 Annual Managed Expenditure (AME) มีลักษณะเป็นแผนงานขนาดใหญ่ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้รวดเร็ว และมีอุปสงค์เป็นเครื่องชี้นำ (Demand-lead) ซึ่งทำให้

ไม่สามารถคาดการณ์งบประมาณที่จะใช้ (3 ปี) ได้แม่นยำ รายจ่ายที่อยู่ในประเภท AME เช่น Social Security Spending, Housing Revenue Account Subsidy, Common Agricultural Policy Payment และ Debt Interest เป็นต้น

การอนุมัติงบประมาณและการรายงานผลการดำเนินงาน

1. การอนุมัติงบประมาณ

ภายหลังจากการวางแผนและจัดทำงบประมาณของกระทรวงและผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาล ต่อจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งเอกสารที่แต่ละกระทรวงนำเสนอต่อรัฐสภาแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ดังนี้

1.1 เป็นส่วนแสดงข้อมูลงบประมาณสำหรับแต่ละวัตถุประสงค์ และแสดงตัวเลขงบประมาณรวมของกระทรวง แบ่งเป็นตัวเลขของเกณฑ์คงค้าง และเกณฑ์เงินสดที่รัฐสภาจะต้องอนุมัติ

1.2 เป็นส่วนแสดงข้อมูลเชิงรายละเอียดของกิจกรรมหรือหน้าที่ต่างๆ ที่กระทรวงต้องดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

1.3 เป็นส่วนแสดงประมาณการรายได้ที่กระทรวงจะได้รับในระหว่างปีจากการดำเนินงานตามภารกิจในส่วนที่ 2 (รายรับดังกล่าวจะเข้าบัญชีรายได้รวม – Consolidated Funds และไม่นำมาใช้ในการหักรายจ่าย) และเอกสารประกอบเพิ่มเติม อธิบายค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงาน

2. การตรวจสอบและการรายงานผล

การรายงานผลของอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ การรายงานความก้าวหน้าและผลงานตาม PSAs (Public Service Agreement) และการรายงานผลการใช้จ่าย (Resource Accounts) โดยกระทรวงต่างๆ ต้องรายงานความก้าวหน้าต่อกระทรวงการคลังติดตามและประเมินผลทุกๆ 3 เดือน นอกจากนั้นกระทรวงการคลังยังต้องรวบรวมและจัดแสดงรายงานไว้ในเว็บไซต์ของกระทรวงเพื่อให้สาธารณชนติดตามตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส ทั้งนี้รัฐสภาอังกฤษจะได้รับรายงานผลการดำเนินงานประจำปี (Departmental Report) และสามารถตรวจสอบและเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงเพื่อเป็นข้อมูลในการติดตามและตรวจสอบได้ตามบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังมีการทำ Expost Evaluation ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญในระบบการจัดการรายจ่ายของอังกฤษ แต่ละกระทรวงจะจัดการประเมินผลงานภายในกระทรวง เน้นเรื่องของการประเมินผลสำเร็จเชิงนโยบาย ซึ่งทำตามหลักเกณฑ์และคำแนะนำที่ออกโดยกระทรวงการคลัง

3.10 การเปรียบเทียบระบบงบประมาณไทยกับต่างประเทศ

เมื่อพิจารณากระบวนการงบประมาณของแต่ละประเทศแล้วพบว่า ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นประเทศที่มีการจัดระบบการรายงานงบประมาณที่ค่อนข้างสมบูรณ์ที่สุดในโลก โดยมีการรายงานแนวโน้มการคลังในระยะยาวและรายละเอียดฐานะทางการคลังในระยะปานกลาง โดยประเทศนิวซีแลนด์มีการประเมินความเสี่ยงทางการคลังและเปิดเผยต่อสาธารณะชนอย่างเป็นระบบภายใต้ พระราชบัญญัติการคลัง (Public Finance Act 1989) โดยเกณฑ์ต่างๆ รวมถึงความครอบคลุมของการรายงาน

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรอบเวลาปีงบประมาณเหมือนกับประเทศไทย โดยมีพระราชบัญญัติงบประมาณแยกเป็น 10-15 ฉบับ และใช้เวลาในกระบวนการจัดทำงบประมาณ (Budget Appropriation) ยาวนานกว่าประเทศไทยที่ 1 ปี 5 เดือน เมื่อเทียบกับประเทศไทยที่ใช้เวลาประมาณ 10 เดือน โดยลักษณะการจัดทำงบประมาณคล้ายกับประเทศไทย คือเป็นระบบที่เน้นงบประมาณในส่วนที่เพิ่มหรือลด โดยค่าใช้จ่ายประจำ งบดำเนินงาน รวมถึงบลงทุนที่ผูกพัน กำหนดให้เป็นงบประมาณขั้นต่ำ (Baseline) โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีงบที่คล้ายงบกลางของประเทศไทย แต่มีวงเงินและความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ชัดเจน โดยมีวงเงินรวม 900 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของประธานาธิบดี 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นประเทศที่มีการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเต็มรูปแบบ โดยมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) โดยหน่วยงานรัฐมีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน ทั้งในเรื่องการเงินและอำนาจในการควบคุมการบริหารบุคลากร โดยการที่ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่จัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเต็มรูปแบบนี้เอง จึงทำให้ระบบกระบวนการงบประมาณของประเทศเนเธอร์แลนด์แตกต่างไปจากประเทศที่พัฒนาแล้วโดยทั่วไป เช่นประเทศ อังกฤษ แคนาดา ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ที่มีการมุ่งเน้นการตรวจสอบด้านกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ (ซึ่งต่างกับประเทศไทยที่มุ่งเน้นการทำ Pre-audit)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเต็มรูปแบบนั้นนอกจากจะประสบปัญหาการจัดทำตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators) ซึ่งโดยปกติจัดทำได้ยากอยู่แล้วในบางกิจกรรม และแทบจะไม่มีความเป็นไปได้ที่จะจัดทำในทุก

กิจกรรมอย่างบูรณาการและเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ดังนั้นกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศเนเธอร์แลนด์จึงไม่มีการกำหนดเป้าหมายรวม (ยุทธศาสตร์ชาติ) แต่หากเป็นเพียงเป้าหมายระดับกระทรวง

สำหรับประเทศอังกฤษ มีระบบการจัดทำและการรายงานงบประมาณที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยม (Conservative) โดยมีกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) 2 ข้อ กล่าวคือ 1. ประเทศอังกฤษอนุญาตให้รัฐบาลกู้เงินเพื่อการลงทุนเท่านั้น และ 2. ประเทศอังกฤษมีการกำหนดให้ยอดหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 40 ของ จีดีพี (แม้ประเทศไทยมีกรอบหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ระดับร้อยละ 50 แต่หากประเทศไทยมิได้กำหนดให้การกู้เงินต้องมาลงทุนเท่านั้นเหมือนประเทศอังกฤษ) โดยการจัดทำงบประมาณของประเทศอังกฤษมีการจัดทำกรอบงบประมาณแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กรอบเพดานรายจ่ายของกระทรวง (Department Expenditure Limits : DEL) และกรอบแผนงานรายจ่ายประจำปี (Annual Managed Expenditure : AME) โดยกรอบ DEL ได้จัดทำล่วงหน้า 3 ปี และสามารถโอนงบประมาณที่เหลือไปใช้ปีถัดไปได้ ในขณะที่กรอบ AME จะไม่ทำในระยะยาว แต่หากจะมีการทบทวน 2 ครั้งต่อปี

ประเทศอังกฤษมีระบบติดตามประเมินผลที่ค่อนข้างรัดกุมโดยมีการประเมินผลทุก 3 เดือนโดยจะมีการเผยแพร่ผลการประเมินฯ ผ่านเว็บไซต์ของกระทรวงการคลังอังกฤษ และรวบรวมเป็นรายงานประจำปี (Annual Report) ส่งสภาฯ ทุกๆ ปี ซึ่งนับว่าประเทศอังกฤษมีระบบการประเมินผลที่ดีที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปคือ ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกรรณางานฐานะทางการคลังอย่างบูรณาการโดยรวมรายการต่างๆ ของภาคสาธารณะทั้งหมด รวมถึงความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นได้ทางการคลัง และยังไม่มีกรรณางานฐานะทางการคลังระยะปานกลางประกอบการพิจารณางบประมาณในแต่ละปี (ซึ่งก็มีเพียงน้อยประเทศที่มีการรายงานดังกล่าว) อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 167 ได้กำหนดแนวทางการบริหารทางการคลังที่ดีไว้แล้ว รัฐบาลจึงควรดำเนินการในรายละเอียดให้รวมเอาประเด็นดังกล่าวข้างต้นไว้ในกฎหมายที่จะตามมาด้วยอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป