

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์โครงสร้างการใช้จ่ายภาครัฐบาลของประเทศไทย

โดยทางทฤษฎีแล้ว การใช้จ่ายรัฐบาล คือรายจ่ายที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารงาน อันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ โดยทั่วไป เพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศโดยส่วนรวมและเพื่อใช้ในการสร้างความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ รวมถึงใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ

ในบทนี้จะมองในส่วนที่เป็นการใช้จ่ายของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้แบ่งการใช้จ่ายของรัฐบาลออกมาเป็น 5 ประเภทด้วยกัน โดยจะกล่าวถึงแบบแผนของการใช้จ่ายของภาครัฐบาลในช่วงปี 2546-2548

ลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลในประเทศต่างๆ อาจจำแนกไว้แตกต่างกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แตกต่างกัน สำหรับลักษณะ โครงสร้างการใช้จ่ายภาครัฐบาลของประเทศไทย ได้มีการจำแนกไว้เป็น 5 ประเภทคือ

#### 4.1 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน (Organization Classification)

การจำแนกวงเงินงบประมาณที่ได้รับออกตามหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยแบ่งเป็น งบกลาง งบรายกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ จะแสดงรายละเอียดเฉพาะงบรายกระทรวง คือ

- |                           |  |
|---------------------------|--|
| (1) งบกลาง                | (11) กระทรวงยุติธรรม                           |
| (2) สำนักนายกรัฐมนตรี     | (12) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม |
| (3) กระทรวงกลาโหม         | (13) กระทรวงศึกษาธิการ                         |
| (4) กระทรวงการคลัง        | (14) กระทรวงสาธารณสุข                          |
| (5) กระทรวงการต่างประเทศ  | (15) กระทรวงอุตสาหกรรม                         |
| (6) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | (16) ทบวงมหาวิทยาลัย                           |
| (7) กระทรวงการคมนาคม      | (17) ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี   |
| (8) กระทรวงพาณิชย์        | (18) หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ                |
| (9) กระทรวงมหาดไทย        | (19) รัฐวิสาหกิจ                               |
| (10) กระทรวงแรงงาน        | (20) กองทุนและเงินหมุนเวียน                    |

และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมาได้มีการเพิ่มเติมหน่วยงานขึ้นมารวมถึงได้มีการแยกหน่วยงานบางหน่วยงานออกจากกัน ดังนี้

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- กระทรวงวัฒนธรรม

จากตารางที่ 4.1 แสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานในช่วงปี 2546 -2548 ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานต่างๆของรัฐ 26 หน่วยงาน โดยในปี 2548 ได้มีการจัดสรรทั้งสิ้นเท่ากับ 1,200,000.0 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ ปี 2547 แล้ว พบว่างบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น 36,500 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.1 โดยรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นได้แก่ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพิ่มขึ้นร้อยละ 157.3 39.6 และ 36.7 ตามลำดับ ขณะที่รายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรลดลงได้แก่ทบกลาง และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ลดลงร้อยละ 24.7 และ 6.2 ตามลำดับ

โดยเมื่อพิจารณาตามสัดส่วนงบประมาณในช่วงปี 2546 -2548 พบว่าหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการเป็นจำนวนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.3 16.4 และ 17.0 ตามลำดับปี ทบกลาง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.8 22.8 และ 16.7 ตามลำดับปี กระทรวงการคลังเป็นอีกหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนมากคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.6 11.3 และ 11.7 ตามลำดับปี นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนที่มากได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามลำดับ

ดังนั้นจากสัดส่วนงบประมาณดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าการบริหารและนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมานั้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นการพัฒนาทุนมนุษย์

### ตารางที่ 4.1 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานในช่วงปี 2546 -2548

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ						ปีงบประมาณ 2548	
	2546		2547		2548		เทียบกับ	
	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	อัตราการ เติบโต (ร้อยละ)
1. งบกลาง	147,633.9	14.8	265,825.7	22.8	200,190.0	16.7	-65,635.7	-24.7
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	32,348.9	3.2	7,437.5	0.6	9,530.4	0.8	2,092.9	28.1
3. กระทรวงกลาโหม	79,923.3	8.0	78,551.3	6.8	81,247.0	6.8	2,695.7	3.4
4. กระทรวงการคลัง	116,238.1	11.6	131,532.3	11.3	140,304.5	11.7	8,772.2	6.7
5. กระทรวงการต่างประเทศ	5,003.6	0.5	5,401.2	0.5	5,653.9	0.5	252.7	4.7
6. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	1,701.1	0.2	2,572.6	0.2	2,413.7	0.2	-158.9	-6.2
7. กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์	3,689.5	0.4	4,026.5	0.3	4,707.1	0.4	680.6	16.9
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	55,509.7	5.6	53,084.8	4.6	52,409.9	4.3	-674.9	-1.3
9. กระทรวงคมนาคม	47,210.3	4.7	51,642.2	4.4	66,013.3	5.5	14,371.1	27.8
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	18,244.1	1.8	14,883.2	1.3	16,711.2	1.4	1,828.0	12.3
11. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร	2,166.8	0.2	2,187.3	0.2	5,628.0	0.5	3,440.7	157.3
12. กระทรวงพลังงาน	1,467.4	0.2	1,555.2	0.1	1,703.7	0.1	148.5	9.5
13. กระทรวงพาณิชย์	5,193.8	0.5	4,620.9	0.4	4,753.3	0.4	132.4	2.9
14. กระทรวงมหาดไทย	62,119.8	6.2	102,793.9	8.8	139,017.8	11.6	36,223.9	35.2
15. กระทรวงยุติธรรม	9,752.8	1.0	11,305.3	1.0	11,791.6	1.0	486.3	4.3
16. กระทรวงแรงงาน	12,712.8	1.3	12,958.6	1.1	17,709.3	1.5	4,750.7	36.7
17. กระทรวงวัฒนธรรม	1,582.4	0.2	2,239.6	0.2	2,525.6	0.2	286.0	12.8
18. กระทรวงวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	4,166.4	0.4	5,130.6	0.4	6,681.6	0.5	1,551.0	30.2
19. กระทรวงศึกษาธิการ	153,420.5	15.3	190,262.8	16.4	203,884.1	17.0	13,621.3	7.2
20. กระทรวงสาธารณสุข	41,995.5	4.2	45,147.9	3.9	45,151.9	3.8	4.0	0.0
21. กระทรวงอุตสาหกรรม	3,600.6	0.4	3,038.0	0.3	3,719.0	0.3	681.0	22.4
22. ทบวงมหาวิทยาลัย	32,576.3	3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
23. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง	51,311.4	5.1	55,401.0	4.8	55,073.8	4.6	-327.2	-0.6
24. หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	8,448.8	0.8	9,768.5	0.8	13,637.1	1.1	3,868.6	39.6
25. รัฐวิสาหกิจ	42,453.8	4.2	39,933.3	3.4	41,113.6	3.4	1,180.3	3.0
26. กองทุนและเงินหมุนเวียน	59,328.4	5.9	62,199.8	5.4	68,428.6	5.7	6,228.8	10.0
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>999,900.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1,163,500.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1,200,000.0</b>	<b>100.0</b>	<b>36,500.0</b>	<b>3.1</b>

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (2549)

#### 4.2 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามแผนงาน (Program Classification)

การจำแนกงบประมาณรายจ่ายเพื่อต้องการจัดกลุ่มกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐบาลที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันไว้กลุ่มเดียวกัน โดยกลุ่มของกิจกรรมเรียกว่า โครงสร้างแผนงาน (Program structure) ซึ่งโครงสร้างแผนงานจำแนกตามโครงสร้างแผนงานได้เป็น 4 กลุ่มภารกิจดังนี้

- 1) กลุ่มภารกิจทางการบริหาร ประกอบด้วย ด้านการบริหารงานของรัฐ ด้านการพัฒนา ระบบการเมือง และด้านการสนับสนุนกิจการในพระองค์
- 2) กลุ่มภารกิจทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ด้านการผลิตและสร้างรายได้ ด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและการพลังงาน ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการขนส่ง และด้านการบริหารรายได้รายจ่ายของรัฐ
- 3) กลุ่มภารกิจทางสังคม ประกอบด้วย ด้านการพัฒนาประชากร ด้านการบริการสังคมและชุมชน
- 4) กลุ่มภารกิจทางความมั่นคง ประกอบด้วย ด้านความมั่นคง

จากตารางที่ 4.2 แสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานในช่วงปี 2546 - 2548 โดยการจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน ได้แบ่งออกเป็น 4 โครงสร้าง ได้แก่ กลุ่มภารกิจทางการบริหาร กลุ่มภารกิจทางเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจทางสังคม และกลุ่มภารกิจทางความมั่นคง ซึ่งพบว่าในปี 2548 ได้มีการจัดสรรรายจ่ายตามงบรายจ่าย ทั้งสิ้นเท่ากับ 1,200,000.0 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ ปี 2547 แล้ว พบว่างบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น 36,500 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.1 พบว่ามีงบรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น ได้แก่กลุ่มภารกิจทางสังคม และกลุ่มภารกิจทางความมั่นคง คิดเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.57 และ 6.96 ตามลำดับ โดยภายใต้กลุ่มภารกิจทางสังคม ด้านการพัฒนาประชานั้นมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 4.91 ส่วนงบรายจ่ายที่มีการปรับลดลง ได้แก่ กลุ่มภารกิจทางเศรษฐกิจ และ กลุ่มภารกิจทางการบริหาร คิดเป็นสัดส่วนลดลงร้อยละ 6.60 และ 0.14 ตามลำดับ

โดยเมื่อพิจารณาตามสัดส่วนงบประมาณในช่วงปี 2546 -2548พบว่ากลุ่มภารกิจทางสังคม ได้รับการจัดสรรงบมากที่สุด ร้อยละ 41.5 38.4 และ 41.6ตามลำดับปี ซึ่งในกลุ่มภารกิจทางสังคม ได้แบ่งออกเป็น 2 ด้าน ด้วยกันคือ ด้านการพัฒนาประชากร และด้านการบริการสังคมและชุมชน ซึ่งด้านการพัฒนาประชากรมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 32.0 28.2 และ 28.7 ตามลำดับปี และลำดับต่อมาคือกลุ่มภารกิจทางเศรษฐกิจซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 32 33.9และ 30.7 ตามลำดับปี

ดังนั้นจากสัดส่วนของงบประมาณดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าการบริหารและนโยบายของรัฐบาลได้มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพประชากรและพยายามลดรายจ่ายทางด้านอื่นๆลงซึ่งสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานที่มุ่งเน้นงบประมาณในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์

#### ตารางที่ 4.2 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตาม โครงสร้างแผนงาน ในช่วงปี 2546 -2548

โครงสร้างแผนงาน	ปีงบประมาณ						ปีงบประมาณ 2548	
	2546		2547		2548		เทียบกับ	
	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	อัตราการ เติบโต (ร้อยละ)
							งบประมาณ2547	
<b>กลุ่มภารกิจทางการบริหาร</b>	<b>113,026.7</b>	<b>11.3</b>	<b>163,813.5</b>	<b>14.1</b>	<b>163,577.8</b>	<b>13.6</b>	<b>-235.7</b>	<b>-0.14</b>
1. ด้านการบริหารงานของรัฐ	105,366.9	10.5	154,880.6	13.3	152,661.3	12.7	-2,219.3	-1.43
2. ด้านการพัฒนากระบวนการเมือง	3,723.5	0.4	4,455.5	0.4	6,488.5	0.5	2,033.0	45.63
3. ด้านการสนับสนุนกิจการใน พระองค์	3,936.3	0.4	4,477.4	0.4	4,428.0	0.4	-49.4	-1.10
<b>กลุ่มภารกิจทางเศรษฐกิจ</b>	<b>319,539.2</b>	<b>32.0</b>	<b>394,349.5</b>	<b>33.9</b>	<b>368,336.4</b>	<b>30.7</b>	<b>-26,013.1</b>	<b>-6.60</b>
4. ด้านการผลิตและสร้างรายได้	102,427.8	10.3	159,252.9	13.7	101,404.5	8.5	-57,848.4	-36.32
5. ด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่ง แวดล้อมและการพลังงาน	18,212.0	1.8	14,923.6	1.3	16,684.8	1.4	1,761.2	11.80
6. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	8,074.5	0.8	12,571.8	1.1	16,462.6	1.4	3,890.8	30.95
7. ด้านการขนส่ง	56,816.2	5.7	61,408.9	5.3	77,342.8	6.4	15,933.9	25.95
8. ด้านการบริหารรายได้รายจ่าย ของรัฐ	134,008.7	13.4	146,192.3	12.6	156,441.7	13.0	10,249.4	7.01
<b>กลุ่มภารกิจทางสังคม</b>	<b>415,227.6</b>	<b>41.5</b>	<b>446,962.0</b>	<b>38.4</b>	<b>498,680.3</b>	<b>41.6</b>	<b>51,718.3</b>	<b>11.57</b>
9. ด้านการพัฒนาประชากร	320,340.3	32.0	328,216.0	28.2	344,317.2	28.7	16,101.2	4.91
10. ด้านการบริการสังคมและ ชุมชน	94,887.3	9.5	118,746.0	10.2	154,363.1	12.9	35,617.1	29.99
<b>กลุ่มภารกิจทางความมั่นคง</b>	<b>152,106.5</b>	<b>15.2</b>	<b>158,375.0</b>	<b>13.6</b>	<b>169,405.5</b>	<b>14.1</b>	<b>11,030.5</b>	<b>6.96</b>
11. ด้านความมั่นคง	152,106.5	15.2	158,375.0	13.6	169,405.5	14.1	11,030.5	6.96
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>999,900.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1,163,500</b>	<b>100.0</b>	<b>1,200,000</b>	<b>100.0</b>	<b>36,500.0</b>	<b>3.14</b>

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (2549)



### 4.3 การจำแนกงบประมาณตามลักษณะการใช้จ่าย (Object - of - Expenditure Classification)

การจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็นหมวด ๆ ซึ่งสำนักงบประมาณของไทยจำแนกออกเป็น 5 หมวดคือ

- 1) งบบุคลากร ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการบริหารบุคลากรภาครัฐเช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว
- 2) งบดำเนินงาน ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการบริหารและดำเนินงานต่าง ๆ เช่น ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค
- 3) งบลงทุน ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่น ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 4) งบอุดหนุน ได้แก่ รายจ่ายเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และนิติบุคคลต่าง ๆ
- 5) รายจ่ายอื่น ได้แก่ รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะงบรายจ่ายใด ซึ่งสำนักงบประมาณกำหนดว่าเป็นรายจ่ายในงบรายจ่ายนี้

จากตารางที่ 4.3 แสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามงบรายจ่ายในช่วงปี 2546 -2548 โดยมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ซึ่งพบว่าในปี 2548 ได้มีการจัดสรรรายจ่ายตามงบรายจ่ายทั้งสิ้นเท่ากับ 1,200,000.0 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2547 แล้ว พบว่างบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น 36,500 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.1 พบว่ามีงบรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ งบลงทุน งบบุคลากร และงบเงินอุดหนุน มีจำนวนเงินเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.29 11.88 และ 5.11 ส่วนงบรายจ่ายที่มีการปรับลดลง ได้แก่ งบดำเนินงาน และงบค่าใช้จ่ายอื่นๆ โดยมีจำนวนลดลง 2,129.7 และ 31,273.8 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนลดลงร้อยละ 1.98 และ 9.06 ตามลำดับ

โดยเมื่อพิจารณาตามสัดส่วนงบประมาณในช่วงปี 2546 -2548 พบว่างบบุคลากรมีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 30.6 27.8 และ 29.0 ตามลำดับปี รองลงมาคืองบรายจ่ายอื่นๆคิดเป็นร้อยละ 27.3 29.7 และ 27.0 ตามลำดับปี และสัดส่วนรองลงมาได้แก่งบเงินอุดหนุนคิดเป็นร้อยละ 20.4 23.5 และ 25.1 ตามลำดับปี ส่วนงบรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรน้อยที่สุดก็คืองบดำเนินการซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารและดำเนินงาน เช่น ค่าตอบแทน ใช้สอย วัสดุ และสาธารณูปโภค ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 10.3 9.2 และ 8.4 ตามลำดับปี

ดังนั้นจากสัดส่วนงบประมาณดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าการบริหารและนโยบายของรัฐบาลที่เน้นงบบุคลากรได้แก่ รายจ่ายเพื่อการบริหารบุคลากรภาครัฐเช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราวและพยายามลดรายจ่ายทางด้านอื่นๆลงซึ่งสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานที่มุ่งเน้นกลุ่มภารกิจทางสังคมเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชากร

ตารางที่ 4.3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามงบรายจ่ายในช่วงปี 2546 -2548

งบรายจ่าย	หน่วย:ล้านบาท							
	ปีงบประมาณ						ปีงบประมาณ 2548	
	2546		2547		2548		เทียบกับ งบประมาณ2547	
จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	อัตราการเติบโต	
(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	
1.งบบุคลากร	306,507.2	30.6	323,601.2	27.8	362,054.8	30.2	38,453.6	11.88
2.งบดำเนินงาน	103,157.0	10.3	107,309.1	9.2	105,179.4	8.8	-2,129.7	-1.98
3.งบลงทุน	114,012.8	11.4	114,298.8	9.8	131,777.8	11.0	17,479.0	15.29
4.งบเงินอุดหนุน	203,627.3	20.4	273,163.2	23.5	287,134.1	23.9	13,970.9	5.11
5.งบรายจ่ายอื่น	272,595.7	27.3	345,127.7	29.7	313,853.9	26.1	-31,273.8	-9.06
<b>รวม</b>	<b>999,900.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1,163,500.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1,200,000.0</b>	<b>100.0</b>	<b>36,500.0</b>	<b>3.14</b>

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (2549)

#### 4.4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ (Economic Classification)

การจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ เพื่อแสดงให้เห็นผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) รายจ่ายเพื่อการลงทุน (Capital expenditure) เป็นการใช้จ่ายเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการจัดซื้อครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้ถือเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุนของรัฐบาล

2) รายจ่ายประจำ (Current expenditure) เป็นรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำจึงถือเป็นรายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (Government consumption Expenditure) ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าบริการอื่นๆ เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐบาล ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่ทำให้เกิดผลผลิตโดยตรง

จากตารางที่ 4.4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ GFS ในช่วงปี 2546 - 2548 ซึ่งพบว่าในปี 2548 ได้มีการจัดสรรรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ GFS ทั้งสิ้นเท่ากับ 1,200,000.0 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ ปี 2547 แล้ว พบว่างบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น 36,500 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.1 โดยรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นได้แก่รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ รายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายประจำ เพิ่มขึ้นร้อยละ 55.00 3.91 และ 1.29 ล้านบาท ตามลำดับ

โดยเมื่อพิจารณาตามสัดส่วนงบประมาณในช่วงปี 2546 -2548พบว่ารายจ่ายประจำมีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 75.4 71.9 และ 70.5 ตามลำดับปี และภายใต้รายจ่ายประจำ รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างมีสัดส่วนมากที่สุดร้อยละ 32.8 29.2 และ 31.06 ตามลำดับปี ส่วนรายจ่ายลงทุนนั้นมีสัดส่วนร้อยละ 22.2 25.9 และ 26.4 ตามลำดับปี ด้านรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนเพียง 2 ถึง 3 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นคิดเป็นร้อยละ 2.4 2.2 และ 3.1 ตามลำดับปี

ดังนั้นจากสัดส่วนงบประมาณดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าการบริหารและนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นรายจ่ายประจำเช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราวและพยายามลดรายจ่ายทางด้านอื่นๆลงซึ่งสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามงบบุคลากร เพื่อการพัฒนาคุณภาพประชากร



ตารางที่ 4.4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ GFS ในช่วงปี 2546 -2548

หน่วย: ล้านบาท

ลักษณะเศรษฐกิจ GFS	ปีงบประมาณ						ปีงบประมาณ 2548	
	2546		2547		2548		เทียบกับ	
	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	อัตราการเติบโต (ร้อยละ)
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	999,900.0	100.0	1,163,500.0	100.0	1,200,000	100.00	36,500.0	3.14
รายจ่ายประจำ	754,182.4	75.4	836,780.9	71.9	847,597.2	70.63	10,816.3	1.29
รายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการ	488,084.2	48.8	512,683.0	44.1	563,777.1	46.98	51,094.1	9.97
เงินเดือนและค่าจ้าง	328,591.0	32.8	339,562.3	29.2	372,753.4	31.06	33,191.1	9.77
เงินสมทบของนายจ้าง	17,510.7	1.8	17,482.8	1.5	23,232.7	1.94	5,749.9	32.89
รายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ อื่นๆ	141,982.5	14.2	155,637.9	13.4	167,791.0	13.98	12,153.1	7.81
รายจ่ายดอกเบี้ย	83,000.3	8.3	94,990.9	8.2	92,192.5	7.68	-2,798.4	-2.95
รายจ่ายดอกเบี้ยภายในประเทศ	67,917.1	6.8	83,546.3	7.2	80,368.4	6.70	-3,177.9	-3.80
รายจ่ายดอกเบี้ยต่างประเทศ	15,083.2	1.5	11,444.6	1.0	11,824.1	0.99	379.5	3.32
เงินอุดหนุนและเงินโอนประจำ	115,790.3	11.6	161,862.9	13.8	115,094.1	9.59	-46,768.8	-28.89
เงินอุดหนุน	20,486.6	2.1	17,699.6	1.5	12,276.1	1.02	-5,423.5	-30.64
เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่ สถาบันการเงิน	13,639.3	1.4	13,183.8	1.1	10,036.8	0.84	-3,147.0	-23.87
เงินอุดหนุนสถาบันการเงิน	6,794.3	0.7	4,461.0	0.4	2,099.7	0.17	-2,361.3	-52.93
เงินอุดหนุนแก่หน่วยธุรกิจอื่นๆ	53.0	0.0	54.8	0.0	139.6	0.01	84.8	154.74
เงินโอน	95,303.7	9.5	144,163.3	12.3	102,818.0	8.57	-41,345.3	-28.68
เงินโอนที่ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	24,806.2	2.5	27,253.5	2.3	31,828.0	2.65	4,574.5	16.79
เงินโอนที่ให้แก่สถาบันที่ไม่หวัง ผลกำไร	9,189.3	0.9	11,004.9	0.9	12,413.5	1.03	1,408.6	12.80
เงินโอนที่ให้แก่ภาคครัวเรือน	60,252.9	6.0	104,698.1	9.0	57,190.0	4.77	-47,508.1	-45.38
เงินโอนที่ให้แก่ภาคต่างประเทศ	1,055.3	0.1	1,206.8	0.1	1,386.5	0.12	179.7	14.89
อื่นๆ	67,307.6	6.7	67,244.1	5.8	76,533.5	6.38	9,289.4	13.81
เงินที่จ่ายเข้ากองทุนและเงินทุน หมุนเวียน	67,307.6	6.7	67,244.1	5.8	76,533.5	6.38	9,289.4	13.81
รายจ่ายลงทุน	221,282.7	22.2	301,454.2	25.9	313,243.3	26.10	11,789.1	3.91
รายจ่ายเพื่อซื้อทรัพย์สินทุน ประเภทถาวร	138,923.7	13.9	203,228.7	17.5	204,051.0	17.00	822.3	0.40
เงินโอนเพื่อการลงทุน	57,592.2	5.8	78,696.0	6.7	89,699.5	7.47	11,003.5	13.98
เงินที่จ่ายเข้ากองทุนและเงินทุน หมุนเวียน	24,724.6	2.5	17,529.5	1.5	18,992.8	1.58	1,463.3	8.35
เงินที่จ่ายเพื่อชำระค่าหุ้น	42.2	0.0	2,000.0	0.2	500.0	0.04	-1,500.0	-75.00
รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	24,434.9	2.4	25,264.9	2.2	59,159.5	3.26	13,894.6	55.00

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (2549)

#### 4.5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน (Function Classification)

การจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานเป็นการจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะงานที่รัฐบาลจะนำไปใช้จ่าย ซึ่งเดิมเป็นแนวทางการจำแนกรายจ่ายรัฐบาลของสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ ปีพ.ศ. 1958 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 เป็นต้นไป การจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานใช้ตามแนวทางของสำนักงานสถิติแห่งสหประชาชาติ ปีพ.ศ. 1980 ซึ่งได้จำแนกการดำเนินงานของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์อย่างกว้างขวางออกเป็นด้านต่างๆ 14 ด้าน ภายใต้ลักษณะงาน 4 ประเภทดังนี้

##### 1) รายจ่ายด้านการบริหารทั่วไปประกอบด้วย 3 ด้านคือ

ก. การบริหารทั่วไปของรัฐบาล เป็นการบริหารทั่วไปของรัฐบาล การบริหารการคลัง การบริหารงานต่างประเทศ การวิจัยพื้นฐาน รายจ่ายด้านการบริหารงานทั่วไปค่อนข้างสูง เพราะเป็นรายจ่ายที่จะทำให้กลไกการทำงานหรือการบริหารงานของรัฐบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และจะบ่งบอกถึงประสิทธิภาพในการผลิตของระบบเศรษฐกิจ

ข. การป้องกันประเทศเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับงานกองทัพต่างๆ ในการป้องกันประเทศ งานรักษาดินแดนเป็นการฝึกอบรมอาสาสมัคร การวิจัยประยุกต์และการพัฒนาอาวุธ ระเบิด และ การป้องกันอื่นๆ รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศแม้จะไม่มีผลในทางตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ถือว่าเป็นรายจ่ายที่มีความจำเป็นเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ประเทศมีความมั่นคงภายนอก

ค. การรักษาความสงบภายในประกอบด้วย การบริหารงานตุลาการ งานตำรวจและการป้องกันอัคคีภัย งานราชทัณฑ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนภายในประเทศ

##### 2) รายจ่ายด้านการบริการชุมชนและสังคม ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ

ก. การศึกษา ประกอบการด้วยงานด้านการบริหารการศึกษา การศึกษาระดับก่อนวัยเรียน ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ระดับอุดมศึกษา การศึกษาไม่กำหนดระดับ งานด้านการบริการสนับสนุนการศึกษา

ข. การสาธารณสุข เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการบริหารและวางแผนการสาธารณสุขของชาติ การดำเนินงานโรงพยาบาล การบริการสาธารณสุขในระดับต่างๆ ในประเทศ งานวิจัยสาธารณสุข

ค. การสังคมสงเคราะห์ เป็นรายจ่ายเพื่องานประกันสังคม สวัสดิการสังคม และการสังคมสงเคราะห์อื่น เช่น การสงเคราะห์ข้าราชการบำนาญ และบุคคลพ้นงาน ทหารและตำรวจผ่านศึก มารดาและเด็ก คนชรา คนพิการ ผู้ได้รับประสพภัยและคน โรคจิต

ง. การเคหะและชุมชน เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเคหะและชุมชน การจัดหาหน้าสะอาด เพื่อการอุปโภคบริโภค การสุขาภิบาล

จ. การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ เป็นรายจ่ายเพื่อการบริหาร และดำเนินงาน ทำนุบำรุงศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ

3) รายจ่ายด้านการเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 5 ด้านคือ

ก. การเชื้อเพลิงและพลังงาน เป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารงาน พลังงานการสำรวจและหา แหล่งพลังงานเชื้อเพลิง การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า การวิจัยและพัฒนาการใช้ พลังงานทดแทน

ข. การเกษตร เป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารงานการศึกษาค้นคว้าและวิจัยด้านการเกษตร การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร สหกรณ์การเกษตร การปศุสัตว์ การประมง และการป่าไม้ เป็นต้น

ค. การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี เป็นรายจ่ายเพื่อการสำรวจและการพัฒนาการทำเหมือง แร่ การอุตสาหกรรมและการโยธา เป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารอุตสาหกรรม การส่งเสริมและ พัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ

ง. การขนส่งและสื่อสาร เป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารงานและเพื่อประสิทธิภาพการ คมนาคมขนส่ง ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมทั้งการขยายและบำรุงรักษาถนน ภายในประเทศ

จ. การบริหารเศรษฐกิจอื่น เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ การส่งเสริมการค้า ภายในประเทศ และเพื่อส่งออก

4) รายจ่ายด้านอื่นๆ งบประมาณรายจ่ายด้านอื่นๆ ประกอบด้วย 1 ด้านคือ

ก. การดำเนินงานอื่น ได้แก่ การชำระหนี้ การโอนเงินให้ท้องถิ่น ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เป็น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ไม่อาจจัดเข้าลักษณะงานอื่นๆ เช่น รายจ่ายชำระหนี้สาธารณูปโภค และเงินสำรองจ่ายเหลือเพื่อการฉุกเฉินหรือจำเป็น (ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2544. หน้า 111 – 140)

งบประมาณรายจ่ายทั้ง 4 ด้านต่างก็มีความสำคัญตามลักษณะความจำเป็นในการพัฒนา ประเทศแต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

จากตารางที่ 4.5 แสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานในช่วงปี 2546 -2548 ซึ่งพบว่าในปี 2548 ได้มีการจัดสรรรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานทั้งสิ้นเท่ากับ 1,200,000.0 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ ปี 2547 แล้ว พบว่างบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น 36,500 ล้านบาท หรือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.1 โดยรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นมากที่สุดได้แก่รายจ่ายด้านอื่นๆเช่น การ

ชำระหนี้ และรายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป เพิ่มขึ้นร้อยละ 23.47 และ 0.95 ตามลำดับ ขณะที่รายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรลดลงได้แก่การเศรษฐกิจ และการบริการชุมชนและสังคม ลดลงร้อยละ 3.29 และ 0.76 ตามลำดับ

โดยเมื่อพิจารณาตามสัดส่วนในช่วงปี 2546 -2548งบประมาณพบว่ารายจ่ายด้านการบริการชุมชนและสังคมมีสัดส่วนงบประมาณมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 42.1 40.4 และ 38.1 ตามลำดับปี โดยที่ภายใต้งบประมาณในกลุ่มนี้ การศึกษาได้รับงบประมาณสนับสนุนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.6 21.6 และ 21ตามลำดับปี การเศรษฐกิจเป็นประเภทที่ได้รับสัดส่วนงบประมาณที่รองลงมา คิดเป็นร้อยละ 20.6 24.3 และ 23.7 ตามลำดับปี

ดังนั้นจากสัดส่วนงบประมาณดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าการบริหารและนโยบายของรัฐบาลที่ได้มุ่งเน้นการบริการชุมชนและสังคมทางด้านการศึกษาและพยายามลดรายจ่ายทางด้านอื่นๆลงซึ่งสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานที่มุ่งเน้นงบประมาณในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved

ตารางที่ 4.5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานในช่วงปี 2546 -2548

หน่วย:ล้านบาท

ลักษณะงาน	ปีงบประมาณ						ปีงบประมาณ 2548	
	2546		2547		2548		เทียบกับ	
	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	อัตราการ เติบโต (ร้อยละ)
<b>การบริหารทั่วไป</b>	<b>190,756.50</b>	<b>19.1</b>	<b>209,296.30</b>	<b>18</b>	<b>211,274.80</b>	<b>17.6</b>	<b>1,978.50</b>	<b>0.95</b>
การบริหารทั่วไปของรัฐ	53,858.10	5.4	70,019.30	6	66,371.50	5.5	-3,647.80	-5.21
การป้องกันประเทศ	75,607.10	7.6	74,106.00	6.4	78,059.50	6.5	3,953.50	5.33
การรักษาความสงบภายใน	61,291.30	6	65,171.00	5.6	66,843.80	5.6	1,672.80	2.57
<b>การบริหารชุมชนและสังคม</b>	<b>421,130.60</b>	<b>42.1</b>	<b>470,096.10</b>	<b>40.4</b>	<b>466,546.50</b>	<b>38.9</b>	<b>-3,549.60</b>	<b>-0.76</b>
การศึกษา	235,444.40	23.6	251,194.00	21.6	262,938.30	21.9	11,744.30	4.68
การสาธารณสุข	78,224.20	7.8	83,650.30	7.2	88,292.30	7.3	4,642.00	5.55
การสังคมสงเคราะห์	76,355.70	7.6	108,278.00	9.3	85,927.60	7.2	22,350.40	-20.64
การเคหะและชุมชน	25,117.60	2.5	20,413.30	1.7	22,346.80	1.9	1,933.50	9.47
การศาสนา วัฒนธรรม และ นันทนาการ	5,988.70	0.6	6,560.50	0.6	7,041.50	0.6	481.00	7.33
<b>การเศรษฐกิจ</b>	<b>206,219.20</b>	<b>20.6</b>	<b>282,325.20</b>	<b>24.3</b>	<b>273,047.10</b>	<b>22.7</b>	<b>-9,278.10</b>	<b>-3.29</b>
การเชื้อเพลิงและพลังงาน	1,647.00	0.2	2,171.20	0.2	2,576.20	0.2	405.00	18.65
การเกษตร	73,202.60	7.2	68,034.40	5.9	65,209.90	5.4	-2,824.50	-4.15
การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรม และการโยธา	7,936.00	0.8	5,884.00	0.5	7,760.50	0.7	1,876.50	31.89
การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	57,801.30	5.8	62,788.90	5.4	78,307.10	6.5	15,518.20	24.71
การบริการเศรษฐกิจอื่น	65,632.30	6.6	143,446.70	12.3	119,193.40	9.9	24,253.30	-16.91
<b>อื่นๆ</b>	<b>181,793.70</b>	<b>18.2</b>	<b>201,782.40</b>	<b>17.3</b>	<b>249,131.60</b>	<b>20.8</b>	<b>47,349.20</b>	<b>23.47</b>
การดำเนินงานอื่น	181,793.70	18.2	201,782.40	17.3	249,131.60	20.8	47,349.20	23.47
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>999,900.00</b>	<b>100</b>	<b>1,163,500.</b>	<b>100</b>	<b>1,200,000.</b>	<b>100</b>	<b>36,500.00</b>	<b>3.14</b>

ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (2549)