

บทที่ 3

มูลเหตุของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลไทย

3.1 ความเป็นมา

การบริหารการคลังเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของรัฐ เกี่ยวกับการแสวงหารายได้เพื่อนำมาเป็นรายจ่ายสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การควบคุมทางการคลังของประเทศขึ้นอยู่กับระบอบการปกครอง องค์การบริหาร และการควบคุมงบประมาณ โดยมีกฎเกณฑ์ในแต่ละยุคสมัยต่างกันไป¹

3.1.1 งบประมาณแผ่นดินยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

(ก) สมัยก่อนการปฏิรูปการคลัง

ในสมัยกรุงสุโขทัยการบริหารงานคลัง ยังมิได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ รายได้ของรัฐมาจากส่วยสาอากรหรือที่เรียกกันในปัจจุบันว่า ภาษีอากร² พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการปกครองประเทศทรงเป็นเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินเงินทองในท้องพระคลัง³ ดังนั้นการควบคุมทางการคลังรวมทั้งงบประมาณทั้งหลายจึงอยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น พระบรมไตรโลกนาถได้จัดระเบียบการบริหารงานคลังขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้มีกรมพระคลังขึ้นทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ภายใต้รูปแบบการปกครองที่เรียกว่า จตุสดมภ์⁴ แต่หลังจากตอนกลางสมัยอยุธยาเป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีบ้างเล็กน้อย จนกระทั่งสิ้นอยุธยา

¹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล , “วิวัฒนาการของกฎหมายการคลังในประเทศไทย,” เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายการคลัง , คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539 .

² กระทรวงการคลัง , 120 ปี กระทรวงการคลัง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้ง , 2539) , หน้า 60 .

³ จัตรีทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์ , ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย . จนถึง พ.ศ. 2484 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2527) , หน้า 462 .

⁴ ป่วย อิงภากรณ์ , การคลัง (พระนคร : ประมวลมิตร , 2498) หน้า 3 .

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชไม่ประสงค์จะให้เงินส่วนพระองค์ปนเปื้อนกับเงินส่วนรัฐบาล จึงตั้งกรมพระคลังข้างที่ขึ้นเพื่อเป็นที่ควบคุมเงินส่วนพระองค์ ซึ่งแต่เดิมเรียกเอาจากพระคลังมหาสมบัติ⁵ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินที่แน่นอนแต่ประการใด การใช้จ่ายไม่ได้แบ่งสรรตามความจำเป็นของหน่วยงาน รวมทั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรได้กระจายไปอยู่ที่กรมต่าง ๆ⁶ จนกระทั่งสิ้นรัชกาลที่ 4 และเมื่อรัชกาลที่ 5 ได้ขึ้นครองราชสมบัติ ในระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2416 ขณะนั้นการบริหารการคลังของประเทศประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรหลายประการ⁷

ประการแรก การจัดเก็บภาษีอากรไม่มีการจัดระบบให้ถูกต้อง การเงินของประเทศได้ถูกแบ่งไปอยู่ที่เจ้านายและขุนนางผู้มีอำนาจ โดยอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรกระจายไปอยู่ตามกรมต่าง ๆ เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมนา และกรมพระคลังสินค้า เป็นต้น แล้วแต่เจ้ากรมผู้บังคับบัญชากรมนั้น ๆ จะจัดเก็บตามประสงค์ ไม่เป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกันที่จะพึงปฏิบัติ เยี่ยงอารยประเทศ นอกจากนี้ ภาษีอากรที่กรมต่าง ๆ จัดเก็บได้ ซึ่งจะต้องมอบเงินส่วนหนึ่งให้กรมพระคลังมหาสมบัติก็ปรากฏว่าให้บ้างไม่ให้บ้าง กรมพระคลังมหาสมบัติเป็นเพียงแต่เจ้าพนักงานรับเงินหลวง ไม่มีอำนาจบังคับหรือเรียกร้องให้กรมต่าง ๆ ปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะไม่มีระเบียบหรือบทบัญญัติกฎหมายวางไว้ให้ทำเช่นนั้นได้ ทำให้เงินผลประโยชน์ของแผ่นดินรั่วไหลไปทางอื่นเสียเป็นอันมาก

ประการที่สอง ระบบเจ้าภาษีนายอากรไม่มีประสิทธิภาพตามที่รัฐบาลให้เจ้านาย ภาษีอากรรับผูกขาดการเก็บภาษีอากรชนิดต่าง ๆ และนำเงินส่งรัฐเพื่อเป็นรายได้นำมาทำนุบำรุงประเทศนั้น ปรากฏว่าในระยะแรกเจ้าภาษีนายอากรก็นำเงินส่งราชการเต็มตามจำนวนแต่ภายหลังกลับส่งให้ไม่ครบตามจำนวน อีกทั้งยังทำการรีดนาทาเร้นราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อน เกิดระบบการยกยอก ฉ้อโกงเงินหลวงของเจ้าหน้าที่และเจ้าภาษีนายอากร จำนวนเงินที่รัฐควรจะได้ก็ไม่ครบตามจำนวนที่พึงได้ เป็นผลกระทบต่อเงินรายจ่ายของแผ่นดิน จนเกือบจะไม่พอใช้ในกิจการต่าง ๆ

⁵ วิโรจน์ ธีรคุณโกวิท , "ตำนานเรื่องงบประมาณ," รัฐสภาสาร , 29 (ตุลาคม 2524) : 5 .

⁶ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล , "วิวัฒนาการของกฎหมายการคลังในประเทศไทย," หน้า 3 .

⁷ กระทรวงการคลัง , 120 ปี กระทรวงการคลัง , หน้า 62 .

ประการที่สาม การจัดทำบัญชีของกรมพระคลังมหาสมบัติไม่เรียบร้อย นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การทำบัญชีรับและจ่ายเงินของกรมพระคลังมหาสมบัติ ได้มีปรากฏไว้เป็นแบบอย่างและเป็นหลักฐานให้ตรวจสอบได้ จึงไม่ทราบแน่นอนว่าในแต่ละปีรัฐได้รับเงินเท่าไร และจ่ายราชการไปเท่าไร มีกำไรหรือขาดทุน เมื่อพระคลังมหาสมบัติแต่ละคนดับสูญไป บัญชีนั้นก็สูญหายไปหมด ไม่มีการจัดแจงเรียบเรียงบัญชีไว้สำหรับแผ่นดิน เมื่อสิ้นปีก็มีได้จัดทำงบบัญชีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงทราบเป็นบัญชีข้างที่ไว้สำหรับทรงตรวจดูตัวเงินแผ่นดินว่ามีเงินมากน้อยเพียงใด

โดยสรุปการงบประมาณไทยก่อน พ.ศ. 2416 ยังหาระเบียบแบบแผนที่รัดกุมไม่ได้ กล่าวคือ ไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำงบประมาณขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นส่วนตัว บรรดาเงินที่ได้จากราษฎรถือว่าเป็นพระราชทรัพย์ขององค์พระมหากษัตริย์ พระองค์จะทรงจับจ่ายใช้สอยเพียงใดเพื่อการใดก็สุดแต่พระราชอัธยาศัย เงินส่วนพระองค์และเงินที่ได้รับจากราษฎรจึงสะสมใช้ร่วมกัน⁸ จึงทำให้มีข้อบกพร่องในการควบคุมงบประมาณอย่างมากมาย

(ข) สมัยปฏิรูปการคลัง พ.ศ.2416 ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชปรารภในทำนองว่าวิธีการงบประมาณก่อน พ.ศ. 2416 เป็นวิธีการผูกปากถุงดีแต่กันถุงรั่วไป จึงทรงเริ่มทำการปฏิรูปการคลังโดยโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2416 ในพระบรมมหาราชวังให้เป็นที่ทำการของเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ และให้มีพนักงานบัญชีกลางสำหรับรวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินและตรวจตราการเก็บภาษีอากร ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ เป็นเจ้าหน้าที่เก็บนั้น ให้รู้ว่าเป็นจำนวนเงินเท่าใดและเร่งเรียกเงินของแผ่นดินในด้านภาษีอากรให้ส่งเข้าพระคลังมหาสมบัติตามกำหนด พร้อมกันนั้นได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช พ.ศ.1235 หรือ พ.ศ.2416

ภายหลังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงวางระเบียบสำหรับปรับปรุงการคลังของประเทศตามพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ไปแล้ว ทรงพระราชดำริว่าการภาษีอากรอันเป็นเงินผลประโยชน์ก้อนใหญ่ สำหรับใช้จ่ายในราชการทนุบำรุงบ้านเมือง และใช้จ่ายเป็นเบี้ยหวัดเงินเดือนข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือน พระคลังมหาสมบัติยังจัดไม่รัดกุมเป็นระเบียบเรียบร้อย เงินผลประโยชน์ของรัฐบาลยังกระจัดกระจายตกค้างอยู่กับเจ้าภาษีนายอากรเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เงินยังไม่พอใช้จ่ายในราชการและทนุบำรุง

⁸ จันทิมา สุขุมลชาติ , “งบประมาณแผ่นดินแผนใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2521) , หน้า 15 .

บ้านเมืองให้สมดุล จึงทรงปรึกษากับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือเคาน์ซิลเลอร์ ออฟ สเตต (Councillors of State) พร้อมด้วยคณะเสนาบดี ดร.พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237 ขึ้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ.2418 ว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงินของทางราชการ พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายงบประมาณฉบับแรกของเมืองไทย⁹

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักและวิธีการในการรับจ่ายและเก็บรักษา ตลอดจนการตรวจสอบทางการเงินไว้ กล่าวคือ ได้กำหนดเป็นธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ และเจ้าพนักงานกรมต่าง ๆ ซึ่งจะจ่ายเงินและทำการก่อสร้างต่าง ๆ ว่ากรมใดที่จะเบิกเงินเป็นประจำเดือนได้ เมื่อถึงปลายปี (เดือนมีนาคม) ให้เจ้ากรมหรือ เจ้าพนักงานในการนั้นคิดประมาณเงินในกรมนั้น ๆ ซึ่งจะใช้เป็นเดือน ๆ ไปจนตลอดปีแล้วมายื่นที่เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ไว้เสียปลายปี เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติจะได้ประมาณเทียบกับเงินรายได้แล้วทูลเกล้าฯ ถวายในหลวงพร้อมด้วยคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินต่อไป เงินจ่ายดังกล่าวนี้คือใช้สำหรับการประจำ ส่วนรายจ่ายที่ไม่ใช่ประจำนั้น เรียกว่า การจร เจ้าพนักงานที่การจรนี้จักต้องทำหนังสือขออนุญาตทูลเกล้าฯ ถวายในหลวงเช่นกัน เมื่อได้รับพระบรมราชโองการสั่งแล้ว ก็จัดการประมาณจำนวนเงินเพื่อที่จะเบิกเป็นรายเดือนต่อไป¹⁰

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการวางรากฐานด้านการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2418 และรายได้ของประเทศก็แบ่งออกเป็น 2 ส่วนต่างหากจากกันคือ ส่วนพระองค์และส่วนของแผ่นดิน การจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนพระองค์เป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติ ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ¹¹

ใน พ.ศ. 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า เมื่อกรมพระคลังมหาสมบัติได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงแล้ว ตำแหน่งเจ้าพนักงานต่าง ๆ ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2418 ไม่เพียงพอแก่ราชการที่เป็นอยู่ ตำแหน่งและหน้าที่ของผู้จะมารับราชการตามพระราชบัญญัติเดิมนั้น ก็ยังเป็นการบกพร่อง ขาดเกิน ก้าวถ่างไม่เรียบร้อย สมควรจะได้จัดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแบ่งกรมและตำแหน่งหน้าที่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย จึงทรงพระกรุณา

⁹ กระทรวงการคลัง , 120 ปี กระทรวงการคลัง , หน้า 64 .

¹⁰ ทรงพันธ์ บุนนาค , "การคลังสมัยก่อน," ในสำนักงบประมาณ 20 ปี . (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี , 2528) , หน้า 109 - 110 .

¹¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , การคลังและงบประมาณ (เล่ม 2) . (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2532) , หน้า 482 .

โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้น เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2433 พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่สำหรับ รับ จ่าย และรักษาเงินแผ่นดินทั้งสรรพราชสมบัติพัสดุทั้งปวงกับถือบัญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น และเก็บภาษีอากรเงินขึ้นแผ่นดินทั่วราชอาณาจักรมีเสนาบดีรับผิดชอบบังคับราชการ นอกจากนั้น เพื่อให้การจัดระเบียบราชการส่วนกลางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพพหุศทกาลที่ 5 ได้โปรดเกล้าฯ ให้แบ่งหน่วยราชการส่วนกลางออกเป็น 12 กระทรวง และให้โอนกรมพระคลังข้างที่ ซึ่งแต่เดิมสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไปสังกัดกระทรวงมุรธาธิการ (ปัจจุบันกรมพระคลังข้างที่ได้สังกัดอยู่ในสำนักพระราชวัง)

ในระหว่างปี พ.ศ. 2435 - 2439 ได้ทรงดำริสร้างทางรถไฟขึ้น จึงได้มีที่ปรึกษาเป็นชาวต่างประเทศเข้ามาเป็นผู้ออกความเห็น โดยให้ความเห็นว่าควรมีการกู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินกิจการ แต่การกู้เงินจากต่างประเทศนี้ที่ปรึกษาให้ความเห็นว่า รัฐบาลควรจะต้องแสดงรายรับ - รายจ่าย และสินทรัพย์ของแผ่นดินให้ปรากฏแก่โลกจะได้เป็นที่เชื่อถือแก่ประเทศที่จะให้กู้เงิน¹² เพื่อให้การรับจ่ายเงินของแผ่นดินเป็นไปอย่างรัดกุม จึงโปรดให้มีการจัดทำงบประมาณขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเริ่มวางระเบียบการจัดงบประมาณรายจ่ายแล้วรวบรวมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตและจะไม่มีการจ่ายเงินเกินงบประมาณ โดยที่มีได้รับความเห็นชอบจากองค์พระมหากษัตริย์เสียก่อน นอกจากนี้ยังวางระเบียบการควบคุมการใช้จ่ายของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ทั้งหมดการจัดงบประมาณอย่างคร่าว ๆ นี้ เป็นการกำหนดรายจ่ายมิให้เกินกำลังของเงินรายได้ เพื่อรักษาคุณภาพและความมั่นคงของฐานะการคลังของประเทศ ใน พ.ศ.2444 รัฐบาลสามารถจัดพิมพ์งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรก

อนึ่ง ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนี้ โปรดเกล้าฯ ให้แยกการเงินส่วนแผ่นดินและส่วนพระองค์ออกจากกันอย่างเด็ดขาด พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์นั้น ให้พระคลังข้างที่เป็นผู้จัดการดูแล¹³

¹² ป่วย อึ้งภากรณ์ , การคลัง , หน้า 5 .

¹³ กระทรวงการคลัง , 120 ปี กระทรวงการคลัง , หน้า 64 .

สมัยรัชกาลที่ 6¹⁴

สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2456 รวม 11 มาตรา ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตลอดมาจนถึง พ.ศ.2475 หลักการของพระราชบัญญัตินี้ยังคงเดิมเหมือนพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2433 การเปลี่ยนแปลงมีแต่ปรับปรุงความให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และมอบอำนาจให้เสนาบดีออกข้อบังคับเพิ่มเติมไว้เป็นข้อปฏิบัติได้

ต่อมา พ.ศ.2458 พระองค์ได้ทรงรวมกรมตรวจกับกรมสารบัญชีเข้าเป็นกรมเดียวกันเรียกชื่อว่า กรมบัญชีกลาง เพื่อให้การควบคุมเงินแผ่นดินรัดกุมขึ้น ได้กำหนดหน้าที่ของกรมบัญชีกลางไว้ดังนี้คือ ประการแรก วางรูปบัญชีและแนะนำบัญชีให้แก่เจ้าหน้าที่ทำการรับ ทำการจ่าย และรักษาเงินในราชการแผ่นดิน ประการที่สอง รวบรวมประมวลบัญชีเงินรายได้ เงินรายจ่าย และเงินที่รักษาไว้สำหรับแผ่นดิน ประการที่สาม สอบสวนการเบิกจ่ายเงินของแผ่นดินให้มีหลักฐานในการจ่ายและทำการจ่ายให้เหมาะสม และประการสุดท้ายคือ สอบสวนและดักเตือนเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์รายได้แผ่นดินส่งคลัง นอกจากนี้ได้จัดตั้งหน่วยราชการสำหรับทำการตรวจสอบเงินแผ่นดินขึ้นใหม่เรียกว่า กรมตรวจเงินแผ่นดิน สังกัดอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทำการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ตรวจตราเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่ทำการเบิกจ่ายเงิน รักษาเงินและเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดิน

สมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ใน พ.ศ. 2469 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงให้รวมงานของกรมพระคลังมหาสมบัติ (กรมเก็บ) และกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้าไว้กับกรมบัญชีกลาง เนื่องจากในสมัยนั้นเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำเกิดเงินฝืดเคือง จำเป็นต้องมีการประหยัดรายจ่าย จึงได้รวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับ การจ่าย การจัดทำบัญชี การเก็บรักษา และการตรวจสอบความถูกต้องของการรับจ่ายเงินอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน คือ กรมบัญชีกลาง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2469 จนถึง พ.ศ. 2475 โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 6 กอง อันได้แก่ กองบัญชาการกลาง กองบัญชีประมวล กองเงินเดือน กองตรวจภายใน กองตรวจภายนอก และกองงบประมาณ ซึ่งกองงบประมาณนี้ทำหน้าที่ตรวจจ่ายฎีกาเบิกเงินค่าใช้สอย การจร และเงินพิเศษที่เบิกจ่ายในงบประมาณ รักษางบประมาณ รักษาพิธีการที่เกี่ยวกับงบประมาณ ทำงงบประมาณ และรักษาสายเซ็นนาม

¹⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , การคลังและงบประมาณ (เล่ม 2) , หน้า 483 – 484 .

โดยสรุป งบประมาณแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เริ่มมีลักษณะเป็นระเบียบแบบแผนในการบริหารและควบคุมงบประมาณรายได้ของประเทศแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนพระองค์และส่วนของแผ่นดิน และหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการงบประมาณเริ่มชัดเจน

3.1.2 งบประมาณแผ่นดินตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน (ก) สมัยหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2501¹⁵

ภายหลังการที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์แห่งประชาธิปไตยรัฐบาลคณะราษฎรได้ปรับปรุงระบบงบประมาณทั้งในด้านวิธีการและหน่วยงาน กล่าวคือ ในด้านวิธีการได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยกำหนดให้งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดทำขึ้นต้องเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ (ระหว่าง พ.ศ. 2476 - 2499 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอ แล้วมาเปลี่ยนเป็นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอในปี พ.ศ. 2499 เป็นต้นมา) กิจการงบประมาณของประเทศไทยจึงเริ่มมีแบบอย่างเช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้วยังได้มีการปรับปรุงแบบของงบประมาณให้เหมาะสมกับกาลสมัยยิ่งขึ้น โดยเพิ่มรายละเอียดในเอกสารงบประมาณทั้งในด้านรายจ่ายและรายได้ ซึ่งในด้านรายจ่ายได้มีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็น 3 หมวดใหญ่ ๆ คือ

1. งบรายจ่ายสามัญ หมายถึง รายจ่ายที่เกี่ยวกับเงินงบประมาณมหาดษัตริย์ การกู้เงิน (ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) เงินจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เงินเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ และรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จำแนกเป็นรายกระทรวงและกรม รายจ่ายของแต่ละกรมจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ เงินเดือน ค่าใช้สอย และงานจร ซึ่งจ่ายจากเงินรายรับ

2. งบรายจ่ายวิสามัญลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เป็นการประจำและเป็นรายจ่ายที่มีหวังจะได้รับเงินคืนไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น รายจ่ายในโครงการสร้างทางโครงการชลประทาน เป็นต้น ซึ่งให้จ่ายจากเงินกู้หรือเงินคงคลัง

3. งบรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่ไม่ต้องจ่ายทุกปีเมื่อเสร็จเรื่องแล้วก็ไม่มีรายจ่ายนั้นอีก เช่น เงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราวของข้าราชการการสำรวจแผนที่ เป็นต้น ซึ่งให้จ่ายจากเงินรับ

¹⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช , การคลังและงบประมาณ (เล่ม 2) , หน้า 485 - 487 .

สำหรับด้านรายรับได้จำแนกออกเป็น 7 งบ คือ ภาษีทางตรง ภาษีทางอ้อม (ต่อมา 2 งบนี้รวมกันเป็นงบเดียวเรียกว่า ภาษีอากร) รัฐสามิต รัฐพาณิชย์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าปรับ รายได้อื่น ๆ และงบพิเศษ

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง จนกระทั่งถึงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2483) แต่ฉบับที่นำมาใช้เป็นแม่บทใหญ่ในการปฏิบัติก็คือฉบับ พ.ศ.2476 ประกอบกับฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2482) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2483)

นอกจากนั้นในปี 2491 รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายที่จะให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินอย่างรัดกุมโดยสมบูรณ์ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ¹⁶

1. เงินทุกบาทที่ราษฎรพึงชำระให้แก่รัฐนั้น จะต้องส่งคลังทั้งหมด
2. เงินทุกบาทที่จะจ่ายออกจากคลังต้องแสดงให้ปรากฏแก่รัฐสภา

ในระยะหลัง ๆ โดยเฉพาะนับตั้งแต่ พ.ศ.2499 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เล็งเห็นว่างบประมาณมีความสำคัญต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก สมควรที่จะได้จัดตั้งหน่วยงานทางด้านการงบประมาณใหม่ขึ้นเป็นระดับกรม และในขณะเดียวกันกระทรวงการคลังก็มีนโยบายที่จะปรับปรุงการบริหารการคลังของประเทศ และได้ขอความร่วมมือจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (L.C.D. หรือ USAID ในปัจจุบัน) ให้จัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังของสำนักงานบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ (P.A.S. หรือ Public Administration Service) มาช่วยปรับปรุงระบบการคลังของประเทศไทย หลังจากที่ได้ศึกษาระบบการคลังอยู่ประมาณ 3 ปี จนกระทั่งถึงปี 2501 คณะผู้เชี่ยวชาญ P.A.S. ก็ได้เสนอแนะต่อรัฐบาลไทยให้ปรับปรุงระบบการคลังของประเทศ โดยเฉพาะด้านการงบประมาณนั้น ควรจะได้ปรับปรุงวิธีการและจัดหน่วยงานงบประมาณเสียใหม่ โดยยกฐานะของกองงบประมาณขึ้นเป็นหน่วยงานในระดับกรม เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจที่จะมีมากขึ้น อันเนื่องมาจากการปรับปรุงวิธีการงบประมาณแต่ยังไม่ได้ดำเนินการจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2501

¹⁶ วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์ , "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2491,"

งบประมาณแผ่นดินในสมัยนี้โดยสรุปแล้วได้มี การปรับปรุงระบบงบประมาณในด้านวิธีการและหน่วยงาน กล่าวคือในด้านวิธีการได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2476 และปรับปรุงแบบของงบประมาณให้เหมาะสมกับกาลสมัย ส่วนด้านหน่วยงานได้ปฏิรูปทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยได้เริ่มมีการจัดตั้งคลังจังหวัดและคลังอำเภอขึ้น เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ในเรื่องรายได้และรายจ่ายของแผ่นดินในภูมิภาค

นอกจากนี้แล้วงบประมาณก่อนปี พ.ศ. 2503 ได้จัดทำไปในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่า “รัฐบาลจ่ายอะไรไปบ้าง” คือได้แสดงงบประมาณประจำปีแต่ละปีโดยจำแนกรายจ่ายออกเป็นเงินเดือน ค่าใช้สอย การจร และรายจ่ายอันเป็นการลงทุน แสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในปีหนึ่ง ๆ ส่วนราชการต่าง ๆ จ่ายเงินเดือนเท่าใด ชื่อของเท่าใด ฯลฯ ซึ่งเป็นงบประมาณแบบที่เรียกว่า “งบประมาณแบบแสดงรายการ” (line – item budget)

(ข) สมัยหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2501 จนถึงปัจจุบัน

เกิดการปฏิวัติขึ้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 กองบัญชาการคณะปฏิวัติได้จัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณขึ้น เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการคลังต่าง ๆ คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอความเห็นโดยได้รับการสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญ P.A.S. กล่าวคือ เรื่องงบประมาณเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายอันสำคัญยิ่ง และต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างเด็ดขาดและกว้างขวาง งานทางด้านงบประมาณจึงไม่เหมาะสมที่จะเป็นงานของกรมบัญชีกลาง ควรจะจัดตั้งเป็นสำนักงานขึ้นต่างหากมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งความเห็นดังกล่าวได้บังเกิดผลขึ้นใน พ.ศ. 2502 ภายหลังจากที่ได้ยุบเลิกกองบัญชาการคณะปฏิวัติและได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นแล้ว โดยได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ขึ้น มีสำนักงานงบประมาณสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี และมีฐานะเทียบเท่ากรมเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502

เหตุผลที่โอนสำนักงานงบประมาณมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจกล่าวได้ว่า มีสาเหตุมาจาก ¹⁷

1. เพื่อให้เป็นไปแบบธรรมเนียมที่ดีเยี่ยมอารยประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งสำนักงานงบประมาณสังกัดอยู่ในสำนักบริหารของประธานาธิบดี สำนักงานงบประมาณของสหรัฐอเมริกา นั้น นอกจากจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณของรัฐบาลกลางแล้วยังทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีเพื่อปรับปรุงการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทั้งในด้านการเงินและการบัญชีด้วย ตลอดจนชี้แจงให้ความกระจ่างแก่หน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีปัญหาในด้านระเบียบหรือกฎหมาย และดำเนินการประสานงานกับปรับปรุงการสถิติต่าง ๆ

¹⁷ เตชา ดีผดุง และ สุรัตน์ ศรีสุวรรณผลไท , สำนักงานงบประมาณ 20 ปี : สำนักงานงบประมาณในอดีตและปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี , 2522) , หน้า 76 – 77 .

2. นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น เป็นผู้รับผิดชอบและทราบนโยบายการบริหารประเทศของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ดีที่สุด จึงเป็นผู้เหมาะสมที่สุดที่จะกำหนดโครงการปฏิบัติงานและโครงการใช้จ่ายเงิน

3. ถ้าให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณางบประมาณแล้วก็จะไม่เกิดประสิทธิภาพเต็มที่ ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีฐานะเท่ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทั้งหลาย เพราะฉะนั้นอำนาจการพิจารณาหรือตัดทอนรายจ่ายที่กระทรวงต่าง ๆ เสนอขอมาจึงมีผลไม่เด็ดขาดหรือเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ดีเหมือนกับการให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา เพราะนายกรัฐมนตรีมีฐานะสูงกว่ารัฐมนตรีทั้งหลาย

4. เป็นการรวมศูนย์งบประมาณของทุกกระทรวง ทบวง กรมมาไว้ ณ จุดเดียวซึ่งย่อมง่ายและปฏิบัติงานได้โดยมีประสิทธิภาพ

5. ในระบอบการปกครองโดยรัฐสภา นายกรัฐมนตรีไม่เฉพาะแต่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาด้วย ฉะนั้น ความคิดหรือการเสนอแนะต่าง ๆ ของนายกรัฐมนตรีจึงมีน้ำหนักมากที่สุด และย่อมจะทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณผ่านรัฐสภาได้ด้วยดี

6. เป็นไปตามหลักของ "Strong Executive" หรือ "Strong Prime Minister" ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หลังการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ.2501 แล้ว ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจกว้างขวางมากอย่างไม่เคยมีมาก่อนตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เลย

ในปี พ.ศ.2502 นอกจากจะได้มีการปรับปรุงสังกัดของสำนักงบประมาณแล้วยังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการนี้ซึ่งมีอยู่เดิมทั้งหมด การประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการงบประมาณของประเทศที่สำคัญ ๆ คือ ¹⁸

1. ในด้านการจัดทำงบประมาณ การจัดทำงบประมาณนั้นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องขอตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานตามแผนงานงาน/โครงการที่กำหนดไว้ ค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะแสดงจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งสำหรับแผนงาน งาน/โครงการหนึ่ง ๆ พร้อมทั้งจำแนกงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งสำหรับงาน/โครงการนั้น ๆ ออกเป็นหมวดรายจ่ายต่าง ๆ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ เป็นต้น ในการพิจารณาจัดสรร

¹⁸ สุทธิ สิงห์เสนห์ , สำนักงบประมาณ 25 ปี : การปรับปรุงงบประมาณของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : ป.สัมพันธ์พาณิชย์ , 2527) , หน้า 11 - 13 .

งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาถึงความจำเป็นในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละงาน/โครงการ และวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินในแต่ละหมวดรายจ่ายควบคู่กันไป หลังจากที่ได้มีการเริ่มทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางในปี พ.ศ.2504 แล้ว การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญ ก่อนหลังของงาน/โครงการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละปีนั้น สำนักงานงบประมาณจะแสดงงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงาน งาน/โครงการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายไว้ในเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมิได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามแผนงาน งาน/โครงการของส่วนราชการนั้น ๆ แต่ได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจออกเป็นรายจ่ายหมวดต่าง ๆ

2. ในด้านการบริหารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณได้ควบคุมการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การอนุมัติเงินประจำงวด คือการกำหนดวงเงินงบประมาณที่อนุญาตให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง มีการปฏิรูประบบงบประมาณอีกครั้ง การใช้จ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเฉพาะในส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายเฉพาะในส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ก่อนการปฏิรูปครั้งนี้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ๆ ใช้จ่ายเงินตามหมวดรายจ่ายดังกล่าวแล้ว แต่ภายหลังการปฏิรูปดังกล่าวแล้วคือตั้งแต่ปีงบประมาณ 2526 เป็นต้นมา กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายเงินตามแผนงานต่าง ๆ (Programme) ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดของระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programme Budgeting) ¹⁹

¹⁹ อิศสระ นิตินันท์ประภาศ , สำนักงานงบประมาณ 25 ปี : แนวความคิดและองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบแผนงาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ป.สัมพันธ์พาณิชย์ , 2527) , หน้า 35 .

อย่างไรก็ตาม ในระบบงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบัน (ตั้งแต่ปี 2525) แผนงานงาน/โครงการ เป็นเพียงกรอบของการจัดทำงานงบประมาณเพื่อให้ได้ผลงานตามที่ต้องการเท่านั้น ส่วนการบริหารงบประมาณนั้น จะต้องยึดถือหมวดรายจ่ายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ระบบงบประมาณที่ใช้จึงมีลักษณะผสมระหว่างระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line - item budget) และระบบงบประมาณแบบเน้นผลงาน (performance budget)

การเปลี่ยนวิธีกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินดังกล่าวข้างต้น²⁰ เป็นผลให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยรัฐสภาเปลี่ยนรูปไปจากเดิม กล่าวคือ การกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายเงินตามหมวดรายจ่ายนั้น เป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรของรัฐบาล แต่การกำหนดให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินตามแผนงานนั้น เป็นการควบคุมการดำเนินงานตามแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้นหมายถึง การใช้ทรัพยากรจำนวนหนึ่งให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ส่วนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้นหมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงาน

กล่าวโดยสรุป วิวัฒนาการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีพัฒนาการมาโดยตลอด เพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัยทั้งในด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ วิธีการ และระบบงบประมาณ

3.2 หลักการพื้นฐานกฎหมายงบประมาณ

3.2.1 ความสำคัญของงบประมาณ

การงบประมาณในภาครัฐบาล²¹ (Public Budgeting) ได้เกิดขึ้นพร้อมกับการมีรัฐบาล การงบประมาณสมัยก่อนยังไม่มีระบบที่แน่นอนและไม่ยุ่งยากซับซ้อนดังเช่นในปัจจุบัน กำเนิดของการงบประมาณสมัยใหม่มีขึ้น เมื่อประมาณปลายศตวรรษที่ 16 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของการงบประมาณแผ่นดินทั้งในเชิงแนวความคิดและในทางปฏิบัติมีความสอดคล้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน นอกจากนั้น การพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดินมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบ (responsibility) ของภาครัฐบาลในการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งเก็บมาจากเงินภาษีอากรของประชาชน

²⁰ อิศระ นิตินันท์ประกาศ, วิธีการคลังกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉิน (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2528 - 2529), หน้า 28 .

²¹ จรัส สุวรรณมาลา, "การงบประมาณ," เอกสารประกอบการสอนวิชาการงบประมาณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 9 - 27 .



ในศตวรรษที่ 16 - 17 แนวความคิดทางเศรษฐกิจและการเมืองได้แก่ แนวความคิดแบบเสรีนิยมคลาสสิก กล่าวคือ มีการต่อต้านการใช้อำนาจรัฐบังคับจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ และเห็นว่ารัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในขอบเขตจำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นสาธารณประโยชน์ (Public Interest) และต้องดำเนินการภายใต้การควบคุมหรือความเห็นชอบของประชาชนเท่านั้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะการป้องกันประเทศ การรักษาความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในสังคม การรักษาสีทธิของประชาชนเกี่ยวกับชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพ การควบคุมระบบเงินตรา การศึกษา การขนส่ง หรือการดำเนินกิจกรรมอื่นใดที่จำเป็นหรือเป็นผลประโยชน์ของสังคมส่วนร่วม จึงส่งผลไปถึงแนวความคิดว่าด้วยหลักการงบประมาณ หลักการงบประมาณแผ่นดินในระบบการเมืองการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยในยุคเริ่มแรก ก็คือ การสร้างระบบงบประมาณที่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริต เปิดเผย และน่าเชื่อถือได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลก็คือ สถาบันรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เสียภาษี แนวความคิดต่าง ๆ ที่เสนอข้างต้นได้นำไปสู่การพัฒนาการงบประมาณที่เป็นทางการเป็นครั้งแรก ในระบบการเมืองการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ระบบงบประมาณแบบแรกนี้ก็คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของภาครัฐบาลอย่างใกล้ชิดภายใต้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการส่งผลถึงลักษณะและสาระสำคัญในกระบวนการงบประมาณขณะนั้น ตั้งแต่การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบติดตามและประเมินผล เป็นต้นว่า

การอนุมัติงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ลักษณะวิธีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระบบงบประมาณแบบแสดงรายการที่สำคัญมี 3 ประการคือ (1) การพิจารณาความถูกต้องรายการใช้จ่ายเงินในรายละเอียดว่าฝ่ายบริหารได้ประมาณการไว้ถูกต้องหรือไม่ ถ้ารายการใดตั้งประมาณการไว้สูงเกินไปก็ตัดทอนลงมา (2) การพยายามจำกัดหรือลดจำนวนเงินงบประมาณให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินจัดทำกิจกรรมในขอบเขตที่เหมาะสมเท่านั้น (3) โดยหลักการงบประมาณแบบแสดงรายการแล้ว ใช้จ่ายของรัฐบาลทุกประเภททุกรายการจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาทั้งหมด รัฐบาลไม่มีอำนาจที่จะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน

ดังที่กล่าวมา เพื่อให้เห็นว่า ความสำคัญของงบประมาณภายใต้แนวความคิดทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละยุคสมัยได้ก่อให้เกิดแนวความคิดว่าด้วยหลักการงบประมาณที่ต่างกันไปด้วย

ต่อมาในยุคหลังทศวรรษที่ 19 การปฏิวัติอุตสาหกรรมและการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้ส่งผลกระทบต่อทั้งในทางบวกและลบต่อระบบเศรษฐกิจสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง ทำให้ภาครัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจกว้างขวางมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ในอีกด้านหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจสังคมก็เริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรในการจัดผลิตสินค้าและบริการในขณะที่ความต้องการบริโภคของสังคมเพิ่มสูงขึ้นในอัตราที่สูงกว่าความสามารถในการผลิต ฉะนั้น จึงได้ถือเอาค่านิยม “ประสิทธิภาพ” (efficiency) และ “การตัดสินใจแบบมีเหตุผล” (rational decision - making) ในการบริหารงานเป็นเครื่องชี้วัดความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ทำให้ภาครัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจสังคมเพื่อแก้ปัญหาและวิกฤติการณ์ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น การดำเนินกิจกรรมของภาครัฐบาลจึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะเรื่องการป้องกันประเทศ การรักษาความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในสังคม และเรื่องอื่น ๆ อย่างที่เคยเป็นมาแต่ก่อน หากได้ขยายออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด รัฐบาลในประเทศทุนนิยมจำนวนมากดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกับภาคเอกชน บางกรณีก็เข้าแทรกแซงระบบตลาดสินค้าเอกชน และรัฐบาลของหลายประเทศทำการผลิตสินค้าบริการแข่งกับภาคเอกชน หรือไม่ก็เข้าควบคุมดูแลหรือดำเนินการอื่นใดในทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ภาครัฐบาลยังได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ของปัจเจกชน หรือกลุ่มชนต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

แนวความคิดว่าด้วยหลักการงบประมาณในขณะนั้นจึงถือว่า ความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินของภาครัฐบาล ก็คือ การที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ประสิทธิภาพในการบริหารรัฐกิจสามารถพิจารณาได้จากประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน จากแนวความคิดหลักการงบประมาณที่เน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานดังกล่าวก่อให้เกิด **ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน** (Performance Budgeting) ซึ่งมีรายละเอียดในกระบวนการงบประมาณทุกขั้นตอน อีกลักษณะหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นความแตกต่างจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ จึงขอยกตัวอย่างเรื่อง การพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้สอดคล้องกัน

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ในระบบนี้รัฐสภาซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยยึดหน่วยกิจกรรม (activity unit) ที่ฝ่ายบริหารเสนอของงบประมาณมาเป็นหลัก การพิจารณาว่ากิจกรรมใดสมควรได้รับอนุมัติเงินงบประมาณหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของกิจกรรมนั้น ๆ ประการหนึ่ง และขึ้นอยู่กับวงเงินงบประมาณรวมที่คาดว่าจะหาได้อีกประการหนึ่ง กล่าวคือ กิจกรรมที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินสูงกว่าก็จะได้รับจัดสรรงบประมาณก่อน ส่วนกิจกรรมที่มีอัตราผลตอบแทนต่อค่าใช้จ่าย (benefit / cost ratio) ต่ำกว่าก็จะได้รับจัดสรรเงินงบประมาณในลำดับถัดมาจนกระทั่งหมดวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ทั้งหมด นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วรัฐสภาอาจกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้วยก็ได้

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการระบบงบประมาณได้พัฒนาต่อมาจนถึง ระบบงบประมาณที่เน้นการวางแผน (Planning Programming Budgeting) ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน* กล่าวคือ ได้มีการนำแนวความคิดการวิเคราะห์เชิงระบบ (System Approach) มาประกอบเข้าเป็นอีกด้านหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ และทำให้การวางแผนในทฤษฎีการงบประมาณใหม่เป็นการวางแผนในเชิงระบบ

การวางแผนในเชิงระบบในที่นี้ หมายถึง การกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ในระดับต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนด การวิเคราะห์ ทางเลือก และการตัดสินใจเลือกทางเลือก หรือวิธีการบรรลุวัตถุประสงค์ในทุกระดับอย่างสัมพันธ์สอดคล้องซึ่งกันและกัน ระดับของวัตถุประสงค์และทางเลือกต่าง ๆ ในกระบวนการงบประมาณนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับกว้าง ๆ คือ (1) วัตถุประสงค์และทางเลือกในระดับมหภาค (Macro Level) ในระดับนี้เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายงบประมาณระดับชาติ (หรืออาจหมายถึงวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายหลักของชุมชนหนึ่ง ๆ) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายงบประมาณกับผลกระทบ (impact) ของนโยบายที่จะเกิดต่อระบบเศรษฐกิจสังคมส่วนรวมในด้านต่าง ๆ แนวความคิดในส่วนนี้เป็นความพยายามที่จะนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคของ Keynes มาประยุกต์ใช้ในการงบประมาณ (2) วัตถุประสงค์และทางเลือกในระดับจุลภาค (micro level) ในระดับนี้เป็นการกำหนดระบบแผนงานย่อย (programs) รวมทั้งการวิเคราะห์การจัดสรร งบประมาณของกิจกรรมต่าง ๆ (activities) เพื่อให้ประสานสอดคล้องสนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์และทางเลือกในระดับมหภาค และเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้อีกประการหนึ่งด้วย

สำหรับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของการดำเนินกิจกรรมในภาครัฐบาล ทฤษฎีการงบประมาณที่เน้นการวางแผนมีแนวความคิดว่า ความรับผิดชอบของการใช้จ่ายเงินของภาครัฐบาลนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต เปิดเผย สอนองตอบเจตนาของรัฐธรรมนูญ อันเป็นตัวแทนเจตนาของประชาชนอย่างถูกต้อง (ตามทฤษฎีการงบประมาณแบบดั้งเดิม) และจะต้องใช้จ่ายเงินอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพ (ตามทฤษฎีการงบประมาณแบบที่สอง) แล้ว รัฐบาลยังจะต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิผล หรือผลประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และยังคงต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบ (impacts)

* ระบบงบประมาณของสหรัฐอเมริกา มีพัฒนาการ ดังนี้

- 1) Line – Item [1921 – 1939]
- 2) Performance Budgeting (Program) [1940 – 1960]
- 3) Planning – Programming Budgeting (PPBS) [1961 – 1970]
- 4) Management – by – objective (MBO) [1970 – 1976]
- 5) Zero – Base Budgeting (ZZB) [1976 – 1980] และ
- 6) Budgeting – as – Political – Management [1980 – ปัจจุบัน]

ของการใช้จ่ายเงินในภาครัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจสังคมโดยส่วนรวมด้วยเช่นเดียวกัน เช่น สมมติว่ารัฐสภาอนุมัติให้รัฐบาลสร้างเขื่อนเก็บน้ำ “หนองห้วยแห้ง” เพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตรและการผลิตกระแสไฟฟ้า รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในหลาย ๆ ด้านคือ (1) จะต้องใช้จ่ายเงินทุกบาทอย่างสุจริต และเปิดเผยตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลทุกประการ (2) รัฐบาลจะต้องสร้างเขื่อนให้ได้มาตรฐานมั่นคงแข็งแรงมากที่สุด โดยใช้เงินงบประมาณจำนวนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และ (3) รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการสร้างเขื่อน คือ การนำน้ำไปใช้ในการเกษตรและการผลิตกระแสไฟฟ้าให้ได้ในจำนวน หรือปริมาณที่กำหนดไว้ จะต้องรับผิดชอบต่อผลเสียอันเนื่องมาจากการสร้างเขื่อนดังกล่าวที่มีต่อประชาชน ป่าไม้ และ สภาวะแวดล้อมอื่น ๆ และถ้าหากมีการกักเงินจากภายในและนอกประเทศมาใช้ในโครงการนี้ด้วย ก็จะต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการกักเงินจำนวนดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน โดยนัยดังกล่าวนี้การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการวางแผน และการวิเคราะห์ ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค อย่างเป็นทางการและเป็นวิทยาศาสตร์ ดังที่ได้กล่าวถึงไว้ในแนวความคิดว่าด้วยการวางแผนข้างต้น

ภายใต้แนวความคิดว่าด้วยระบบงบประมาณ PPB (Planning programming Budgeting ; PPB) ประกอบด้วยแนวความคิดหลัก 4 ประการตามชื่อของระบบงบประมาณ คือ (1) แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผน (planning) ซึ่งหมายถึงกระบวนการตัดสินใจที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และทางเลือก หรือแนวนโยบาย (2) แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดแผนงาน (programming) ซึ่งเป็นการกำหนดแผนการดำเนินกิจกรรม (โครงการ และงานต่าง ๆ) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในรายละเอียด (3) แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดงบประมาณ (budgeting) อันเป็นการกำหนดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุน การดำเนินกิจกรรมในแต่ละแผน (plan) และแผนงานย่อย (program) ต่าง ๆ (4) แนวความคิดว่าด้วยการพิจารณาในเชิงระบบ (system approach) ซึ่งหมายถึงการพิจารณากระบวนการงบประมาณในเชิงระบบความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และทางเลือกในระดับต่าง ๆ จะต้องประสานสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน

กระบวนการงบประมาณ PPB มีขั้นตอนการดำเนินการตามลำดับดังนี้

(1) การจัดเตรียมงบประมาณ กิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในขั้นนี้ประกอบด้วย 1)การกำหนดแนวนโยบายงบประมาณ 2) การกำหนดแผนงานและแผนการใช้จ่ายเงินหลายปี 3) การกำหนดโครงสร้างแผนงานและการสั่งการให้หน่วยปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ จัดทำแผนงานหลักแผนงานรองโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ในรายละเอียด เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีของรัฐบาลตามหลักการงบประมาณ PPB ที่กล่าวถึงข้างต้น

(2) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ รัฐสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ จะพิจารณาอนุมัติแผนงานต่าง ๆ โดยพิจารณาตามความจำเป็นเร่งด่วน ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและการเมือง และความเป็นไปในด้านการบริหาร และการเงิน

การคลัง ทั้งนี้จะพิจารณาอนุมัติเป็นรายแผนงาน มิใช่พิจารณาในรายละเอียดอย่างเช่นในระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ นอกจากนี้รัฐสภาจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของนโยบายงบประมาณ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในระดับมหภาคด้วยเช่นกัน

(3) การบริหารงบประมาณ ในระบบ PPB การบริหารงบประมาณจะเน้นความสำคัญของการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานด้านต่าง ๆ พร้อมกันนั้นก็จะต้องคำนึงถึงความสุจริต เปิดเผย สนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐสภาและต้องดำเนินการ โดยยึดหลักการประหยัดและประสิทธิภาพด้วยเช่นเดียวกัน

(4) การตรวจสอบติดตามและประเมินผล ในขั้นสุดท้ายของวงจรงบประมาณ PPB นั้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินของหน่วยราชการต่าง ๆ (การตรวจสอบ มี 2 ลักษณะ คือการตรวจสอบภายในระบบบริหาร และการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับระบบงบประมาณแบบอื่น ๆ) พร้อมกันนั้นก็จะเป็นการประเมินผลการบรรลุเป้าหมายของกิจกรรม - แผนงานรอง และแผนงานหลักด้านต่าง ๆ ตามลำดับ นอกจากนี้ อาจมีการศึกษาวิจัยผลการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ เพื่อหาข้อมูลสำหรับใช้วิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณต่อไป

ที่กล่าวมาเกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีการงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดนั้น เพื่อให้เห็นว่ารัฐสภาควรควบคุมงบประมาณอย่างไร และงบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญเพียงใด

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่างบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประชาชนทุกคนพึงให้ความสนใจอย่างไรก็ตาม สามารถอธิบายความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินได้ดังนี้²²

1) งบประมาณแผ่นดินย่อมแสดงถึงนโยบายการคลังของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการคลังของประเทศ กล่าวคือ งบประมาณ คือ แผนทางการคลังของรัฐบาลในการหารายได้ (ซึ่งมาจากภาษีอากรและการกู้ยืมเงิน) และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล การหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลนี้เองจะมีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการคลังของประเทศ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจึงสามารถกำหนดนโยบายงบประมาณ เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศได้

²² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , การคลังและงบประมาณ (เล่ม 1) , หน้า 13 - 15 .

2) งบประมาณแผ่นดินย่อมแสดงถึงเป้าหมายต่าง ๆ ของการใช้ทรัพยากรทางการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ งบประมาณแผ่นดินมักกำหนดเป้าหมายในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไว้ในแต่ละด้าน ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้ย่อมมีลำดับความสำคัญลดหลั่นกันลงไป เป้าหมายใดที่รัฐบาลให้ความสำคัญสูงสุด การจัดสรรทรัพยากรทางการคลังเพื่อโครงการนั้น ๆ ย่อมมีสูงสุด

3) งบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกที่สำคัญ เพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภา นั้น การกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศมักจะมาจากฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติคอยตรวจสอบและถ่วงดุล เมื่อฝ่ายบริหารโดยระบบราชการประจำได้เตรียมงบประมาณประจำปีแล้ว ก็จะนำงบประมาณนั้นเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในขั้นตอนนี้เองที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ หากเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ก็จะเป็นผลให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้นต้องลาออก ในทางตรงกันข้ามหากเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ก็จะเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องนำพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นไปปฏิบัติ เพื่อการบริหารและพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนของการนำไปปฏิบัตินั้น ฝ่ายนิติบัญญัติเองก็จะตรวจสอบ และควบคุมการบริหารประเทศของฝ่ายรัฐบาลอยู่เสมอ เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศนอกกลุ่มนอกทาง ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถติดตามการเคลื่อนไหวของฝ่ายรัฐบาลได้ โดยอาศัยข้อมูลจากรายงานทางด้านการคลัง (Financial Report) รายงานผลการปฏิบัติงาน (Performance Report) รวมทั้งข้อมูลข่าวสารทางด้านสื่อสารมวลชนต่าง ๆ และปฏิกิริยาจากประชาชน ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร

4) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ในการบริหารงานโดยเฉพาะในภาครัฐบาลนั้น งบประมาณก็คือแผนงานปฏิบัติที่รัฐบาลจะต้องกระทำ ในทางปฏิบัติ ข้าราชการประจำในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม จะเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำให้เป็นไปตามแผนงาน งบประมาณ และนโยบายของรัฐบาล โดยมีฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมให้การปฏิบัติงานของฝ่ายข้าราชการประจำให้เป็นไปตามเป้าหมายของงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐบาลสามารถควบคุมได้โดยใช้งบประมาณนั่นเอง เป็นเครื่องมือในการประสานงาน ตลอดจนควบคุมการใช้ทรัพยากรทางการคลัง (เงินงบประมาณ) ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

5) งบประมาณเป็นเครื่องมือทางด้านการประชาสัมพันธ์ที่สำคัญสำหรับรัฐบาล เพื่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กล่าวคือ งบประมาณแผ่นดินจะสะท้อนให้ประชาชนเห็นถึงแผนงานและโครงการการให้บริการที่รัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อประชาชน ในทางปฏิบัติงบประมาณแผ่นดินจะชี้ให้ประชาชนทราบถึงกิจกรรมทั้งหลายของรัฐบาล ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น และเป้าหมายหรือผลที่คาดว่าจะได้รับสิ่งเหล่านี้เอง ที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจถึงกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยประชาชนเองสามารถวิเคราะห์และประเมินได้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้หรือไม่ ถ้ารัฐบาลดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ (ซึ่งดูได้จากรายละเอียดของงบประมาณ) เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสาธารณชน ประชาชนก็จะให้ความสนับสนุนต่อรัฐบาล รัฐบาลก็จะได้รับความชอบธรรมและความไว้วางใจจากประชาชน หากกรณีเป็นไปในทางตรงกันข้าม รัฐบาลมิได้ดำเนินกิจกรรมตามที่ได้แถลงไว้เป็นนโยบาย ประชาชนก็จะไม่ไว้วางใจและไม่ให้ความสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป

3.2.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ

ในการศึกษาถึงวิธีการงบประมาณนั้น เป็นการพิจารณาวิธีปฏิบัติตามโครงการจัดหาเงินรายได้ และการจ่ายเงินของรัฐ สำหรับประเทศที่มีการปกครองในแบบประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ที่จะต้องเตรียมทำงบประมาณแสดงเป็นโครงการการเงินที่จะต้องปฏิบัติขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาและรับรอง หรืออนุมัติโครงการอันนั้น ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วโดยบริบูรณ์ และมีเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะทำการตรวจ และรับรองการปฏิบัติตามงบประมาณที่ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติไปแล้ว²³

สำหรับวิธีการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยเริ่มต้นด้วยการจัดเตรียมงบประมาณ กล่าวคือ กำหนดงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับ โดยพิจารณาตามฐานะการเงินของประเทศโดยฝ่ายบริหารคือ รัฐบาล แล้วจึงถึงขั้นที่สอง การอนุมัติงบประมาณ ซึ่งได้แก่การพิจารณาปรึกษาอนุมัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา เพื่อออกเป็นกฎหมายใช้บังคับ แล้วจึงถึงขั้นที่สาม คือ การบริหารงบประมาณ ซึ่งมีการรับจ่ายเงินตามที่ปรากฏรายละเอียดในงบประมาณ และขั้นการบริหารงบประมาณนี้จะตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ขั้นตอนสุดท้ายคือ เมื่อมีการใช้เงินงบประมาณไปแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องติดตามและตรวจสอบต่อไป ทั้งนี้ ในทุกขั้นตอนจะต้องเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญคือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

²³ จินตมัย อมาตยกุล , การคลัง , หน้า 191 – 193 .

(ก) การจัดทำงบประมาณ

บทกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเตรียมงบประมาณประจำปีฉบับแรกของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ต่อมานับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณรวม 3 ฉบับ ได้แก่

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

1) การจัดทำงบประมาณตามบทบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การจัดทำงบประมาณตามพระราชบัญญัติดังกล่าวถือหลักเดียวกันกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2456 คงเปลี่ยนแปลงแต่เฉพาะผู้อนุมัติงบประมาณประจำปีจากพระมหากษัตริย์เป็นสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้งบประมาณประจำปีที่กระทรวงการคลังเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องแสดงยอดเงินรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ พร้อมกับมีบัญชีรายละเอียดประกอบ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งจนกระทั่งถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2483 มีจำนวน 11 มาตราซึ่งพอจะมีสาระสำคัญดังนี้

1.1) ปังงบประมาณ

เมื่อเริ่มแรกมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนั้น ได้กำหนดให้ระยะเวลาระหว่างวันที่ 1 เมษายนถึง 31 มีนาคม เป็นปังงบประมาณ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้งดังนี้

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่ 1 โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2481 ได้เปลี่ยนแปลงจาก 1 เมษายน - 31 มีนาคม เป็น 1 ตุลาคม - 30 กันยายน

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่ 2 โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483 ได้เปลี่ยนแปลงจาก 1 ตุลาคม - 30 กันยายน เป็น 1 มกราคม - 31 ธันวาคม

1.2) ระยะเวลาการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรอบปังงบประมาณที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่กฎหมายยังคงหลักการเกี่ยวกับระยะเวลาที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารในขณะนั้น ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเริ่มต้นปังงบประมาณใหม่ประมาณ 2 เดือน ซึ่งยังคงอยู่จนถึงปัจจุบัน สำหรับที่มาของระยะเวลาดังกล่าว ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เห็นว่า ²⁴

²⁴ ป๋วย อึ๊งภากรณ์, การคลัง, หน้า 60 .

“เมื่อบประมาณประจำปีควรจะได้ออกมาในวันที่ 1 มกราคม ทุก ๆ ปีเช่นนี้ รัฐบาลควรใช้เวลาแก่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเวลานานเท่าใดจึงจะพิจารณาได้รอบคอบ ถี่ถ้วนพอสมควร เราทุกคนย่อมทราบดีแล้วว่างบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นสิ่งสำคัญ ถ้าไม่มีพระราชบัญญัติควบคุมไว้รัฐบาลอาจเสนอได้ตามใจชอบ สมมุติเช่นเสนอไปวันที่ 15 ธันวาคม แล้วไปเร่งทางสภาให้พิจารณาให้เสร็จก่อนถึงสิ้นปี เช่นนี้ก็ไม่ใช่เป็นการยุติธรรมและรอบคอบพอ เพราะทางสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาจำกัด ไม่มีเวลาพอที่จะถกเถียงปัญหาหรือปรึกษาหารือกัน อย่างเพียงพอ เท่ากับรัฐบาลเอาเปรียบสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป” ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2483 มาตรา 6 ได้ระบุไว้ว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ” หมายความว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรมีเวลา 2 เดือน

1.3) รูปแบบของงบประมาณประจำปี

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

“มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสนอร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร ปรึกษาลงมติตามรัฐธรรมนูญ (ปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่ 1 เมษายน)

มาตรา 7 งบประมาณประจำปีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อสภา ผู้แทนราษฎรนั้น ให้แสดงยอดเงินรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ และบัญชีรายละเอียดประกอบ”

ในทางปฏิบัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงประกอบไปด้วย งบประมาณรายจ่าย และงบประมาณรายได้

งบประมาณรายจ่าย²⁵ ได้แสดงรายจ่ายเป็นรายกระทรวง ทบวง กรม และ จำแนกรายจ่ายเป็น 2 หมวดใหญ่ คือ รายจ่ายสามัญ และรายจ่ายวิสามัญ รายจ่ายทั้ง 2 หมวด ยังแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เงินเดือน ค่าใช้สอย และการจร

เงินเดือน คือ เงินที่จ่ายเป็นรายเดือนให้แก่บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็น ข้าราชการประจำการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

ค่าใช้สอย คือ เงินค่าใช้จ่ายซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จ่ายเพื่อดำเนิน กิจการไปโดยปกติ จำแนกออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

- ลักษณะ 1: ค่าจ้างและเบี้ยเลี้ยง
- ลักษณะ 2: ค่าพัสดุ
- ลักษณะ 3: ค่าบำรุงรักษาสถานที่ราชการ
- ลักษณะ 4: ค่าใช้สอยเบ็ดเตล็ด
- ลักษณะ 5: เงินอุดหนุน

²⁵ จินตมัย อมาตยกุล , การคลัง , หน้า 100 – 101 .

การจร คือรายจ่ายที่มีลักษณะพิเศษไม่เป็นการประจำโดยการกระทำนั้นจำไม่กระทำเสมอทุกปี คือเมื่อกิจการนั้นสำเร็จเสร็จสิ้นแล้วไม่ต้องจ่าย คงจำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะคือ:

- ลักษณะ 1: การก่อสร้าง
- ลักษณะ 2: การจัดซื้อ
- ลักษณะ 3: การซ่อมแซมหรือทำเพิ่มเติม
- ลักษณะ 4: การพิเศษ

งบประมาณรายได้ ได้จำแนกไว้เป็น 4 หมวด คือ (1) ภาษีอากร (2) ค่าธรรมเนียม (3) ผลประโยชน์ และ (4) เบ็ดเตล็ด

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังๆ ได้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดในพระราชบัญญัติทำงบประมาณประจำปีให้มากขึ้น โดยลำดับ

1.4) ประเภทของพระราชบัญญัติงบประมาณ

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ได้แบ่งพระราชบัญญัติงบประมาณไว้ 2 ชนิด คือ

(1) พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว

(2) พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม มีหลักการในมาตรา 8 ว่า

“มาตรา 8 ถ้าในปีใด จำนวนเงินที่อนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปี สำหรับกิจการใหม่อันมิได้กล่าวไว้ในงบประมาณประจำปีนั้นก็ดี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา”

โดยสรุปเงื่อนไขของการจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม คือ

(2.1) จำนวนเงินที่อนุญาตไว้ตามงบประมาณประจำปีไม่พอสำหรับการใช้จ่าย หรือ

(2.2) มีความจำเป็นสำหรับกิจการใหม่อันมิได้กล่าวไว้ในงบประมาณประจำปี

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณขึ้นบังคับใช้ โดยที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีการงบประมาณ รวมทั้งข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติมีการดำเนินการตราพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณเกือบทุกปี ตั้งแต่ปี 2477 เป็นระยะ ๆ เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ปี 2492 ได้บัญญัติรองรับ พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณไว้เป็นครั้งแรก แต่ยังมีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการโอนงบประมาณ

2) การจัดทำงบประมาณตามบทบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 นี้เอง ภายหลังจากแก้ไขโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2501 ก็ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งใช้อยู่จนถึงปัจจุบันนี้

สำหรับสาระสำคัญตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 มีลักษณะในทำนองเดียวกันกับฉบับที่ผ่านมา เพียงแต่เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณให้ครอบคลุมถึงราชการบริหารส่วนภูมิภาคของจังหวัดขึ้นใหม่ โดยบัญญัติแทรกไว้ในมาตราต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ดังที่ปรากฏในเหตุผลของการเสนอกฎหมายว่า “ในปัจจุบันนี้งบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ยังตั้งไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ แล้วโอนไปจ่ายทางจังหวัดทำให้ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า งบประมาณรายจ่ายซึ่งได้ใช้จ่ายไปทำนุบำรุงจังหวัดแต่ละจังหวัดมีจำนวนเท่าใด เป็นการสมควรที่จะให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายจังหวัด วิธีการดังกล่าวนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้จังหวัดสามารถเสนอการขอตั้งงบประมาณให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนได้ จึงต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องกับวิธีการดังกล่าว กับอีกประการหนึ่ง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้งแล้ว สมควรจะได้ปรับปรุงเสียในโอกาสเดียวกันนี้ด้วย” นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร จากเดิมซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอ^๑

3) การจัดทำงบประมาณตามบทบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งเสนอทั้งรายได้และรายจ่ายมาเป็น “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย” แต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนหลักการเกี่ยวกับอำนาจในการจัดทำงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาเป็นของสำนักงบประมาณ โดยเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการควบคุมงบประมาณไว้อย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันได้มีบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกู้เงิน เพื่อจ่ายในกรณีที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ โดยห้ามมิให้กู้เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม บวกกับร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

^๑ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499

“มาตรา 7 ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ”

นับแต่ใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาจนปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 5 ครั้ง โดยครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตามพอสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ได้ดังนี้

3.1) ปีงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้เปลี่ยนแปลงรอบปีงบประมาณจาก 1 มกราคม - 31 ธันวาคม เป็น 1 ตุลาคม - 30 กันยายน และใช้มาจนถึงปัจจุบัน

3.2) ระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (รายจ่าย) ของรัฐสภา

ในส่วนของในประเทศไทยได้ยึดหลักเกณฑ์ที่ปฏิบัติกันมาแต่เดิม คือ ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนปีงบประมาณใหม่จะเริ่มขึ้น^{*}

3.3) รูปแบบของงบประมาณประจำปี

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 กำหนดลักษณะของงบประมาณไว้ในมาตรา 8 โดยปกติให้ประกอบด้วย

- (1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอผู้เพิ่มเติม
- (7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- (8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในทางปฏิบัตินับตั้งแต่พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 รูปแบบของงบประมาณที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณานุมัติ จึงมีว่าเพียงด้านรายจ่ายด้านเดียว นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเสนอเฉพาะรายจ่ายให้รัฐสภาพิจารณานุมัติ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ตั้งแต่ 2475 จนถึงปี 2511 บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า "งบประมาณแผ่นดินประจำปี ต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ

* พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

"มาตรา 15 ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น"

ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติปีก่อนนั้นไปพลาง" ก่อนที่จะมาแก้ไขให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า " งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง"

งบประมาณรายจ่าย

ในระหว่างปี 2502 - 2524 งบประมาณรายจ่ายจะจำแนกรายจ่ายเป็นรายการกระทรวง หน่วยงาน โดยแบ่งรายละเอียดออกเป็นหมวดรายจ่ายต่าง ๆ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งในทางวิชาการเรียกระบบงบประมาณแบบดังกล่าวว่า "งบประมาณแบบแสดงรายการ" (Line-Item Budget) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยมีได้เน้นการเพ่งเล็งกิจการ วางแผน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายตลอดจนประสิทธิภาพของการบริหารงาน

ในปี 2525 เป็นต้นมา จึงได้เปลี่ยนไปเป็นงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning Budget) โดยมีสาระสำคัญที่จะให้มีการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพและประหยัดเป็นสำคัญ²⁸ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติในระบบงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบัน (ปี 2525 - 2541) แผนงาน งาน/โครงการเป็นเพียงกรอบของการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ได้ผลงานตามที่ต้องการเท่านั้น ส่วนการบริหารงบประมาณนั้นจะต้องยึดถือหมวดรายจ่ายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ระบบงบประมาณที่ใช้จึงมีลักษณะผสมระหว่างระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budget) และระบบงบประมาณแบบเน้นผลงาน (performance budget)²⁹

งบประมาณรายได้

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณในปี 2502³⁰ เพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร) พิจารณาให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ได้แถลงหลักการและเหตุผล พร้อมทั้งอธิบายว่าเหตุผลประการหนึ่ง

²⁸ ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์ , งบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิชการพิมพ์ จำกัด , 2539) , หน้า 24 - 26 .

²⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , การคลังและงบประมาณ (เล่ม 1) , หน้า 13 - 15 .

³⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ , ครั้งที่ 38/2502," 15 ตุลาคม 2502 .

เพื่อจะเปลี่ยนแปลงรูปเดิมจาก “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” ให้เป็น “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย” โดยกล่าวว่า “ต่อไปเราไม่ได้เรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เราเรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เราพูดตั้งแต่เรื่องการจ่าย ไม่ใช่เอาเรื่องทั้งหมดนี้มาเข้า เอาเรื่องรายรับเอาเรื่องภาวะในการเศรษฐกิจเข้ามาอยู่อะไรต่าง ๆ เหล่านี้ เราเอาแต่เพียงเรื่องจ่าย เรื่องจ่ายที่จะจ่ายไป อ้ายเรื่องจ่ายนี้เป็นปัญหาสำคัญมาก ในทั่วโลกที่เขาควบคุมเขาควบคุมรัฐบาลในเรื่องการจ่ายเงินออกไป เขาไม่ได้ควบคุมเรื่องรับ เรื่องรับนี้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องหาวิธีทำให้ได้เงินมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ถ้าไปกดขี่รีดนาทาเร้นราษฎรมากขึ้น รัฐบาลนั้นก็อยู่ไม่ได้ แล้วก็นอกจากนั้นอ้ายงบประมาณรายรับนี้มันเป็นของไม่แน่นอน มีหลายอันซึ่งอิทธิกรรมหรือเราเรียกว่า แอพพรอกซิเมท (Approximate) ขึ้นเท่านั้น ๆ มันอาจจะได้เท่านั้นก็ได้ มันอาจจะไม่ได้เท่านั้นก็ได้ รายจ่ายนะจ่ายไปจริง ๆ เช่นอย่างปีนี้อย่างนี้ งบประมาณรายรับเราได้สูงกว่าเมื่อปีกลายนี้ ซึ่งท่านจะได้ทราบเมื่อถึงงบประมาณประจำปีซึ่งจะต้องเรียกว่าเป็นของเก่าอยู่ เรียกว่า งบประมาณประจำปีอะไรอย่างนี้เป็นต้น อ้ายตัวพระราชบัญญัติแท้ ๆ ที่ยังต้องเสนอต่อสภานี้เรียกว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ใช่งบประมาณประจำปี เพื่อจะให้สภานี้ได้ควบคุมรัฐบาลได้ว่า รัฐบาลได้จ่ายทำอะไรไปบ้าง มีเหตุผลสมควรไหม แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องรายรับนั้นไม่ใช่ทางรัฐบาลจะทอดทิ้งไปก็หาไม่ได้ เราก็มีรูปที่จะเสนอพร้อมกันไปด้วย แต่ไม่ใช่เป็นรูปพระราชบัญญัติ เราได้เสนอเป็นรูปคำชี้แจงประกอบซึ่งถ้าท่านทั้งหลายดูในมาตรา 8 ซึ่งสภานี้มีสิทธิที่จะขอคำชี้แจงอะไรได้ทั้งสิ้น”

นอกจากนี้ในการประชุมคราวเดียวกัน ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพิจารณารายได้ของรัฐสภาไว้ ดังนี้

“มีสมาชิกบางท่านได้เสนอข้อข้องใจว่า การที่จะกำหนดให้รัฐบาลเสนอแต่เพียงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่คำนึงถึงรายรับนั้นกระผมขอเสนอว่าไม่เป็นความจริง จะเห็นได้ว่าในมาตรา 9 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุไว้ว่า “มาตรา 9 ในการเสนองบประมาณนี้ ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้น ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง” ทางด้านวิชาการก็มีความเห็นกันเป็นสองนัย คือ นัยหนึ่งว่าตามปกติเวลาเราเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไปแล้ว เราควรจะเสนอร่างงบประมาณภาษีอากรเข้ามาด้วย คือขออนุมัติสภา เมื่ออนุมัติให้รายจ่ายไปก็อนุมัติให้เก็บภาษีด้วยหรือจะลดภาษีหรือจะเพิ่มภาษีนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง นี่เป็นความเห็นด้านหนึ่ง ด้านหนึ่งนั้นเห็นว่าถ้าเราจะทำกันเช่นนั้น ในการพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีอากรก็จะเย็นเยื่อ คือถ้าไปผูกไว้กับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้วจะทำให้การผ่านพระราชบัญญัติภาษีอากรนั้นเสียไปหมายความว่ากินเวลาชกช้า เมื่อกินเวลาชกช้าแล้วและเมื่อประชาชนทราบถึงเรื่องภาษีอากรโดยทั่ว ๆ ไปแล้วก็จะทำให้การเก็บภาษีอากรและการเศรษฐกิจในระหว่างที่เสนอสภาทับที่

พระราชบัญญัติภาษีอากรจะผ่านสภาไปนั้นทำให้การเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไปประส่ำระสาย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้ถึงเป็นสายกลางว่า ไม่จำเป็นที่จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติรายได้เข้ามาพร้อม ๆ กับร่างพระราชบัญญัติรายจ่าย โดยเพียงแต่ทำให้รัฐบาลแถลงต่อสภาว่า จะจัดการอย่างไรกับรายจ่ายที่เกินกว่ารายได้ปัจจุบันอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้สภาก็ได้รับทราบไว้ชั้นหนึ่ง เมื่อถึงโอกาสที่รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องเสนอขอภาษีอากรเพิ่มขึ้น หรือจะลดอัตราภาษีอากรเมื่อใดก็นำมาเสนอและผ่านไปโดยรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เป็นการประส่ำระสาย เหตุผลในหลักวิชาก็มีอยู่เพียงเท่านี้ คือสภาก็ไม่ใช่ว่าจะไม่ได้ควบคุมในด้านรายรับ หรือในด้านรายได้ภาษีอากรจะได้ควบคุมอยู่เสมอแต่ผิดกันที่กาลเวลาและให้เป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น”

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณารายได้โดยรัฐสภาจะได้กล่าวต่อไปใน ส่วนของการอนุมัติงบประมาณ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติรายได้นี้ ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญตลอดมา และในการพิจารณาของสภาได้ตั้งคณะกรรมการแยกต่างหากจากคณะกรรมการด้านรายจ่าย จึงไม่มีปัญหาเรื่องความล่าช้า สำหรับปัญหาเรื่องการขึ้นภาษีก็มีมาตรการเฉพาะเพื่อป้องกันความประส่ำระสายไว้ เช่น ในอังกฤษเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแถลงงบประมาณจบลง ภาษีบางรายการจะมีผลชั่วคราวโดยทันที อย่างไรก็ตาม หากไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาภายใน 10 วัน ก็ถือว่าตกไป ซึ่งต่างจากความเห็นของนายกรัฐมนตรีไทยที่ปรากฏในรายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่ว่า “ในทั่วโลกที่เขาควบคุมรัฐบาลในเรื่องการจ่ายเงินไม่ได้ควบคุมรายได้”

3.4) ประเภทของพระราชบัญญัติงบประมาณ

(1) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

(2) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 17 คือ

“ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด”

(3) ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย มีหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 คือ

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องการโอนเงินงบประมาณไว้คือ รัฐธรรมนูญ ปี 2492 ในขณะนั้นใช้คำว่า “พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ” แต่ยังมีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดตามข้อ (1) - (3) เป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหารด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ ³²

ประการแรก ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีข้อมูลเพียงพอที่จะสามารถเตรียมงบประมาณได้

ประการที่สอง ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบากในขั้นตอนของการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณ

ประการที่สาม ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียมงบประมาณด้วย

หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณ ประเทศไทยได้นำมาใช้โดยบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึง พ.ศ. 2489 ซึ่งต่อมาได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นฉบับแรก ในมาตรา 53 ความว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับรอง และหลักการดังกล่าวได้ใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

การที่นำหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลให้ค่าบังคับทางกฎหมายของหลักการดังกล่าว มีค่าบังคับทางกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งหมดภายในประเทศ ซึ่งแต่เดิมหลักการดังกล่าวนั้นมีค่าเพียงเป็นข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย ³³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงอำนาจในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารไว้ในมาตรา 169 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2537) , หน้า 193 – 194 .

³³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 252 .

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายความว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อไปนี้

(1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายขอแผ่นดิน

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสื่อสารมวลชนของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสี่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มกรณดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสี่ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด"

จากมาตรา 169 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเสนอบประมาณเข้าสู่สภา แต่ในทางปฏิบัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนายกรัฐมนตรีก็จะไม่รับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภาได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็บัญญัติให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้จัดทำงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี คือ มาตรา 6 บัญญัติว่า "ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณ...." และมาตรา 15 บัญญัติว่า "ให้ผู้อำนวยการเสนอบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น" เช่นเดียวกับมาตรา 17 ได้บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด" อันเป็นการชี้ชัดว่ากฎหมายวิธีการงบประมาณของไทยได้บัญญัติ

ให้คณะรัฐบาล หรือคณะผู้ปกครองประเทศเป็นผู้เริ่มต้นดำเนินการตามกระบวนการการจัดทำงบประมาณ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ³⁴ ที่ถือว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายบริหาร การจัดทำงบประมาณและการบริหารใช้จ่ายงบประมาณเป็นหน้าที่ของรัฐบาล มิใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีหน้าที่ในการอนุมัติและควบคุมงบประมาณ

นอกจากนี้การจัดทำงบประมาณยังถูกจำกัดด้วยปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยทางด้านเวลา และปัจจัยทางด้านเทคนิค ดังนี้

ปัจจัยทางด้านเวลา การจัดทำงบประมาณต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ และต้องมีการเตรียมงานนานพอควร จึงทำให้เกิดข้อจำกัดที่เป็นผลมาจากระยะเวลาที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทของการงบประมาณคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดให้เสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อรัฐสภาอย่างช้าก่อนวันที่ 1 สิงหาคม ก่อนเริ่มปีงบประมาณของแต่ละปี ซึ่งในการปฏิบัตินั้นรัฐบาลจะพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พร้อมเอกสารงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในครึ่งเดือนแรกของเดือนมิถุนายนก่อนที่กฎหมายงบประมาณนั้นจะมีผลใช้บังคับ (กฎหมายงบประมาณจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายนของปีถัดไป) เพื่อให้รัฐสภาสามารถทำการพิจารณาได้อย่างรอบคอบและมีเวลาในการศึกษามากขึ้น

ปัจจัยทางด้านเทคนิค การจัดเตรียมงานด้านงบประมาณจำเป็นต้องใช้เวลาและมีวิธีการสลับซับซ้อน ดังนั้น การจัดเตรียมงานงบประมาณจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดปีก่อนหน้าปีที่งบประมาณจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยจำเป็นต้องมีการกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดเตรียมงบประมาณไว้อย่างละเอียดรอบคอบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องยึดถือปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณของกระทรวง ทบวง ต่าง ๆ จำเป็นจะต้องมีข้อมูลทางเศรษฐกิจทางการคลังและโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเทคนิคที่จำเป็นในช่วงเวลาที่เหมาะสม เพื่อเตรียมงบประมาณได้อย่างดี

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ , “งบประมาณจังหวัด : ปัญหาในทางกฎหมายการคลังและกฎหมายรัฐธรรมนูญ,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ , รวมบทความกฎหมายการคลัง (เล่ม 1) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2537) , หน้า 139 – 140 .

การประมาณการทางเศรษฐกิจและการงบประมาณจะใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุดก็ต่อเมื่อได้กระทำในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน และยึดถือข้อมูลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกประเทศทุก ๆ ด้าน ในระยะเวลาอันใกล้เป็นพื้นฐานในการพิจารณา³⁵

ด้วยปัจจัย 2 ประการดังกล่าวประกอบกับความสำคัญของตัวงบประมาณเองนั้นจะเป็นได้ว่า การจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น จำเป็นต้องมีการจัดเตรียมขั้นตอนการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพที่สุด โดยให้อยู่ในกรอบระยะเวลาที่กำหนดซึ่งวิธีการของการจัดทำงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน³⁶ คือ

- (1) การเตรียมการภายในระหว่างองค์กรที่ร่วมกันจัดทำนโยบายงบประมาณประจำปี
- (2) การแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำงบประมาณประจำปี เพื่อจัดส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณา
- (3) การพิจารณาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจของสำนักงานงบประมาณเพื่อขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี
- (4) การเตรียมเอกสารงบประมาณทั้งหมดเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอต่อรัฐสภา

(ข) การอนุมัติงบประมาณ

รัฐสภาไทยในปัจจุบันมีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วจึงส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภานั้น จะต้องดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของรัฐสภาที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ววิธีการพิจารณาของสภาผู้แทนจะพิจารณาครั้งเดียวเสร็จเลยไม่ได้ จะต้องแยกพิจารณาเป็น 3 วาระ และจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา อย่างไรก็ตาม ในการอนุมัติงบประมาณในอดีตระหว่างปี 2475 – 2849 มีข้อแตกต่างที่สำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดียว ก่อนที่จะเปลี่ยนโครงสร้างเป็นแบบ 2 สภา โดยกำหนดให้มีวุฒิสภา ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2489 เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน ดังนั้น ในการทำความเข้าใจกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ จึงต้องพิจารณาถึงทางโครงสร้างของรัฐสภาในขณะนั้นด้วย

³⁵ อรพิน ผลสุวรรณณ์ สบายรูป , “การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ,” วารสารนิติศาสตร์ 21 (กันยายน 2534) : 347 .

³⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 344 .

ตามหลักที่ว่าฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้ และจะจ่ายเงินก็ไม่ได้ เว้นได้แต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ก่อให้เกิดหลักทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เป็นครั้งแรก ในมาตรา 37 ดังนี้

“มาตรา 37 งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง”

สำหรับเจตนารมณ์ที่จะให้มีบทบัญญัติดังกล่าวอาจพิจารณาได้จากการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งพระสุธรรมวิจิตรได้เสนอญัตติขอเพิ่มความในมาตราดังกล่าว โดยให้เหตุผลต่อที่ประชุมว่า “ควรจะมีบัญญัติเรื่องการ่างงบประมาณไว้ใน รัฐธรรมนูญด้วย อันที่จริงเรื่องที่จะบัญญัติลงไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ก็เคยคิดมาแล้วเหมือนกัน แต่เห็นว่าต้องมีพระราชบัญญัติอยู่แล้วฉบับหนึ่ง ซึ่งบัญญัติวางงบประมาณประจำปีนั้นให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ เมื่อเช่นนี้แล้วการออกพระราชบัญญัติก็ต้องผ่านสภาอยู่เอง เพราะฉะนั้นรายจ่ายทั้งหลาย ประจำปีของรัฐบาลปีหนึ่ง ๆ จะต้องอยู่ในความรู้ความเห็นและควบคุมของสภาอยู่แล้ว เพราะเป็นพระราชบัญญัติ จึงคิดว่าไม่ต้องใส่ลงไปก็ได้ แต่ว่าเมื่อได้รับคำเสนอขึ้นมาควรมีข้อความนี้จึงได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งเห็นว่าจะใส่ลงไปก็ได้ ในรัฐธรรมนูญของบ้านอื่นเมืองอื่น เขาก็มีว่า งบประมาณประจำปีให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ แต่ถ้าหากว่าตกลงกันไม่ได้ในสภาจนผ่านประจำปีนั้นไปแล้วให้ใช้งบประมาณเก่าไปพลางความข้อนี้สำคัญอยู่เพราะว่างบประมาณประจำปีจะต้องทำให้เสร็จ ถ้าหากว่าถึงวันที่ 31 มีนาคม ก็ยังไม่เสร็จแล้วก็ต้องเอางบประมาณเก่าออกใช้อีก เพราะว่าราชการนั้นจะอยู่หนึ่งปีได้จะต้องเดินไปเสมอประดุจนาฬิกา” ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณที่สำคัญ ๆ อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การห้ามสมาชิกสภาแปรญัตติเพิ่มหรือลดงบประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเช่นกัน³⁷ ภายใต้หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มในทางการคลัง จึงทำให้มีข้อจำกัด 2 ประการ คือ ประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้จะต้องให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับรองก่อน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการจัดทำงบประมาณ ประการที่สอง ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการใดในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และห้ามแปรญัตติในทางลดรายจ่ายตามข้อผูกพันเกี่ยวกับ (1) เงินสงฆ์ใช้เงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

³⁷ วรณีย์ เกตุบุญดี , “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน,” รัฐสภาสาร 32 (สิงหาคม 2527) : 17 .

* ดูรายละเอียดได้ในวารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2539

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อจำกัดดังกล่าวของไทยได้มีพัฒนาการมาโดยลำดับ

ในเบื้องต้นจะแยกพิจารณาในส่วนของหลักการแปรรูปที่ดินทางเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนก่อน เนื่องจากข้อบังคับการประชุมเคยบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้ที่ภายใต้เงื่อนไขบางประการในระยะหนึ่งก่อนที่จะถูกห้ามเด็ดขาด ซึ่งต่างจากหลักการแปรรูปที่ดินทางลดรายจ่ายสามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่อง เว้นแต่การแปรรูปที่ดินทางลดเงินส่งใช้เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายเท่านั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ข้อ 29 ได้บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เสนอตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มรายจ่าย หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่ายเว้นแต่จะได้รับคำรับรองของรัฐบาล” จะสังเกตได้ว่ามีเงื่อนไขสำคัญคือให้ทำได้ทั้งเพิ่มและลด แต่ต้องได้รับคำรับรองของรัฐบาล ต่อมาข้อบังคับฯ ปี 2477 ได้บัญญัติให้ทำได้ในทำนองเดียวกัน แต่มีเงื่อนไขว่า “ต้องมีสมาชิกรับรอง 9 คน ทั้งต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด” กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อมาจนกระทั่งถึงปี 2495 จึงได้กำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรรูปที่ดินเพื่อตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่ายตลอดมา อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2521³⁹ เป็นต้นมา รวมถึงหลักเกณฑ์และข้อจำกัดเกี่ยวกับการแปรรูปที่ดินลดรายจ่ายด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นี้ยังได้วางหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นในกระบวนการอนุมัติงบประมาณเกี่ยวกับ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการในการเสนอการแปรรูปที่ดิน หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้

2)ระยะเวลาการพิจารณาของรัฐสภา

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดระยะเวลา ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในระหว่างปี 2475 - 2516 ไม่มีกำหนดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม อย่างไรก็ตาม ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ปี 2517 เป็นต้นมา ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 133

รัฐธรรมนูญฉบับปี	สภาผู้แทนราษฎร	วุฒิสภา
2517	90 วัน	15 วัน
2521	90 วัน	15 วัน
2534	90 วัน	15 วัน
2540	105 วัน	20 วัน

ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญยังกำหนดไว้ตลอดมาด้วยว่าหากสภาใดสภาหนึ่งพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ให้ถือว่าได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น และให้ดำเนินการต่อไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2517 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในมาตรา 154 ความว่า

“ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไป” (ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย)

3) การห้ามสมาชิกวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

การบัญญัติห้ามวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยกำหนดว่าในการพิจารณาวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ภายในกำหนดเวลาเท่านั้น โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ มีปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ปี 2517 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในระหว่าง ปี 2489 ถึง 2517 ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสร็จ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาแล้ว ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์

ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยังยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและให้วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนี้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้ว และยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยแล้ว และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมา วุฒิสภาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้สภาทั้งสองจะตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากัน ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงาน และเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ตนได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยแต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันเห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้แม้ว่าวุฒิสภาจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ แต่ก็มีข้อจำกัดในการทำงานเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับข้อห้ามในการแปรญัตติเพิ่มหรือลดงบประมาณเช่นกัน

4) กรณีที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่แล้วเสร็จและประกาศใช้บังคับไม่ทันในเวลา

โดยปกติการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภานั้นจะต้องรีบกระทำให้เสร็จก่อน วันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ แต่อาจจะมีกรณีเกิดขึ้นได้ว่ารัฐสภาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จตามกำหนด ดังที่เคยเกิดขึ้นล่าสุดกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536⁴⁰ ซึ่งในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ตั้งแต่ปี 2475 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 ในทำนองเดียวกันว่า “ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณ

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 17 .

รายจ่ายที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี" ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการสำนักงบประมาณก็จะกำหนดหลัก เกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินไปพลางก่อน ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อนายกรัฐ มนตรีอนุมัติแล้ว สำนักงบประมาณก็จะแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ทราบเพื่อถือ ปฏิบัติต่อไป

5) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีทั้งรายได้และรายจ่ายในอดีต

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของไทยในระยะ ดัน ๆ ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนกระทั่งถึง ปี 2502 เป็นการพิจารณาทั้งรายได้และ รายจ่าย จึงได้นำหลักเกณฑ์และวิธีการมาเสนอไว้เพื่อประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

การพิจารณาญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในขณะนั้น สภาผู้แทนราษฎร ต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ และต่างไปจากการพิจารณาญัตติร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ในข้อ ที่ว่าจะพิจารณาทั้ง 3 วาระรวดเดียวไม่ได้ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าควรจะได้รับ หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ เมื่อสภาได้รับหลักการที่รัฐบาลเสนอแล้วก็ตั้งกรรมมา ธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป ในระยะหลัง ๆ นี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังได้อยู่ในในคณะกรรมาธิการด้วย และได้รับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมาธิการ หนึ่ง ตามที่ปฏิบัติมาแล้วกรรมาธิการเคยตกลงแบ่งหน้าที่ออกเป็นสองคณะ เป็นกรรมาธิการพิจารณา รายได้คณะหนึ่งและกรรมาธิการพิจารณารายจ่ายอีกคณะหนึ่ง ส่วนการพิจารณาของกรรมาธิการ นั้นสังเกตว่า โดยที่สภาได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ คือรับรองยอดเงินรายได้และราย จ่ายที่รัฐบาลได้ตั้งมานั้นแล้ว กรรมาธิการก็จะเสนอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงยอดเงินที่กล่าวนั้น ไม่ได้ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะนำเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมา ธิการ เพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม เพื่อประกาศใช้ เป็นกฎหมายต่อไป⁴²

วิธีการเสนองบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรในอดีตก่อนปี 2502 ดังกล่าวมา แล้วถ้าจะเทียบกับวิธีของอังกฤษ ก็จะเห็นว่าต่างกันไม่น้อย ข้อแตกต่างที่เป็นสำคัญก็คือ อังกฤษเสนอแต่งบประมาณรายจ่ายเสียก่อน โดยจะตั้งคณะกรรมาธิการรายจ่ายเป็นผู้พิจารณา ส่วนรายได้เสนอต่อเมื่อสภาอนุมัติจำนวนเงินรายจ่ายแล้ว โดยจะตั้งคณะกรรมาธิการรายได้ พิจารณาต่อไป แต่วิธีของไทยเสนอทั้งรายได้และรายจ่ายพร้อมกันไปทีเดียว โดยจะตั้งคณะ

ในบางปีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมาธิการเป็นไปตามที่ กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ดังเช่น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2513 ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2517 เป็นต้น

⁴² วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์, กฎหมายการคลัง, หน้า 96 .

กรรมวิธีการวิสามัญคณะหนึ่งขึ้นพิจารณา ทั้งนี้พระราชบัญญัติภาษีอากรของไทยเราทุกฉบับ เป็นกฎหมายให้เก็บภาษีอากรนั้น ๆ ได้เป็นการประจำ ไม่มีกฎหมายที่ให้เก็บได้เฉพาะช่วงเวลา 1 ปี และการตั้งเก็บภาษีอากรใหม่ก็ดี หรือการแก้ไขภาษีอากรที่เก็บอยู่แล้วก็ดี รัฐบาลอาจ เสนอร่างพระราชบัญญัติเมื่อไรก็ได้ ไม่มีระเบียบว่าต้องเสนอเกี่ยวพันกันไปกับงบประมาณ ฉะนั้น เมื่อเวลาทำงบประมาณเงินรายได้ จึงประมาณเงินเท่าที่คาดว่าจะได้ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ ในขณะทำงบประมาณ ⁴³

ในชั้นการพิจารณารายได้ คณะกรรมการของไทยจึงไม่มีความสำคัญเท่า คณะกรรมการรายได้ของอังกฤษ เพราะไม่มีการพิจารณาโครงการเงินรายได้ให้พอแก่ รายจ่ายรัฐบาล ไม่มีเรื่องเพิ่มหรือลดหรือต่ออายุกฎหมายภาษีอากรเสนอให้พิจารณางบ ประมาณรายได้ของเราแสดงแต่เงินที่คำนวณว่าจะเก็บได้ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น การ พิจารณางบประมาณรายได้ในกรรมวิธีการจึงเป็นแค่การสอบสวนและพิจารณาว่าเงินที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐบาลตั้งมานั้นจะเป็นจำนวนอันน่าเชื่อว่าจะถูกต้องหรือไม่ ⁴⁴ เท่านั้น ไม่มีผลโดยตรงต่อ จำนวนหรืออัตราภาษีอากรที่จะจัดเก็บเหมือนกับในอังกฤษ ผู้เขียนเห็นว่าความแตกต่างดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พัฒนาการในการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยคงเหลือไว้แต่การ พิจารณาอนุมัติรายจ่าย

6) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญและกฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้รัฐสภาอนุมัติร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องเสนอต่อสภาผู้แทน ราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วจึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปสำหรับ รายละเอียดจะได้เสนอต่อไป

(ค) การบริหารงบประมาณ

ที่กล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ เริ่มตั้งแต่ การเตรียมทำงบประมาณมาจนถึงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภาแล้ว ในส่วนนี้จะได้ พิจารณาถึงการปฏิบัติตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว การปฏิบัติตามงบประมาณ ที่จะกล่าวถึงในที่นี้เป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ จะต้องไม่กระทำการที่นอกเหนือ ไปจากที่รัฐสภาได้ยินยอมให้กระทำ รวมทั้งมิได้กระทำเกินไปกว่าอำนาจที่รัฐสภาได้กำหนดไว้ ให้แต่อย่างด้วย ⁴⁵

⁴³ วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์, กฎหมายการคลัง, หน้า 100 - 101 .

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90 .

⁴⁵ จินตมัย อมาตกุล, วิชาการคลัง, หน้า 138 .

ในการที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามงบประมาณนี้ กระทำไปโดยอาศัยหลักว่า บรรดาเงินรายได้ทั้งสิ้นที่จัดเก็บได้นั้นเป็นเงินรายได้ของแผ่นดิน จะต้องทำการนำส่งเข้าคลังของแผ่นดิน และบรรดาเงินรายจ่ายต่าง ๆ ก็เป็นรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งจะต้องจ่ายจากคลัง หมายความว่ารายได้ที่เก็บได้มาเป็นรายได้ส่วนกลางของประเทศ มิใช่เป็นรายได้ของหน่วยงานราชการผู้จัดเก็บรายได้นั้น ๆ และบรรดารายจ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น ก็จะต้องถือว่าเป็นการจ่ายจากเงินส่วนกลางของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม มิใช่เป็นการจ่ายสำหรับหน่วยราชการใดเพื่อประโยชน์ของหน่วยราชการนั้นโดยเฉพาะ ดังนั้น เงินรายได้ของหน่วยราชการใด หน่วยราชการนั้นจะนำไปจับจ่ายเสียก่อนไม่ได้ จะต้องรีบนำส่งเงินรายได้ของแผ่นดินโดยทันที การนำเงินส่งเข้าคลังของแผ่นดินก็ดี การเบิกจ่ายจากคลังก็ดี ต้องปฏิบัติไปตามระเบียบที่ได้มีขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติตามงบประมาณเป็นไปด้วยดีและถูกต้องตามความหมายที่ได้กล่าวไว้แล้ว⁴⁶

ในการบริหารงบประมาณของไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 2 ระยะ ดังนี้

1) การบริหารงบประมาณระยะก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ก่อนมีพระราชบัญญัติเงินคงคลังนั้น กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงินของแผ่นดินได้แก่พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น ๆ เป็นสำคัญ คือ เมื่อกฎหมายงบประมาณประจำปีมีผลบังคับใช้แล้ว ส่วนราชการที่ได้รับอนุมัติสามารถเบิกเงินงบประมาณตามจำนวนและรายการได้ทันที โดยการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณอยู่ในความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลังซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดไว้

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 139 .

2) การบริหารงบประมาณในปัจจุบัน

ในด้านการรับและรักษาเงินรายได้ของแผ่นดิน วิธีปฏิบัติของเราในปัจจุบันนี้ อาศัยหลักตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า บรรดาเงินของแผ่นดิน ในส่วนกลางให้ฝากไว้ ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย แบ่งออกเป็นสองบัญชี คือ บรรดาเงินรายรับทั้งสิ้นให้รักษาและขึ้นบัญชีไว้เป็นเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นธนาคารกลางของประเทศ และให้โอนเงินจากบัญชีเงินแผ่นดินเพื่อใช้จ่ายสำหรับรายการที่จำเป็นต้องจ่ายมาตั้งขึ้นไว้ในบัญชีที่ 2 เพื่อเบิกจ่ายได้ตามงบประมาณต่อไป

สำหรับการบริหารงบประมาณ มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดไว้ 3 ฉบับ ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

2.1) หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี 2492 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังคงมีอยู่จนปัจจุบัน แม้ว่าจะมีรายละเอียดต่างกันอยู่บ้างก็ตาม

โดยรัฐธรรมนูญ ปี 2492 (มาตรา 127) ปี 2495 (มาตรา 69)^{*} และปี 2511 (มาตรา 124) บัญญัติไว้ว่า "การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้ คำอนุมัติของรัฐสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป"

สำหรับรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาได้บัญญัติไว้ดังนี้ "การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงิน

* รัฐธรรมนูญ ปี 2495 (มาตรา 69) ใช้คำว่า "จากสภาผู้แทนราษฎร" และใช้คำว่า "ของสภา" แทน "ของรัฐสภา" เนื่องจากมีเพียงสภาเดียว

คงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป"

อย่างไรก็ตาม รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินจะได้กล่าวต่อไป

2.2) หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณไว้คือ

- การอนุมัติเงินประจำงวด
- การอนุมัติให้มีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการ
- การอนุมัติให้มีการใช้จ่ายเงินงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
- การติดตามและประเมินผล

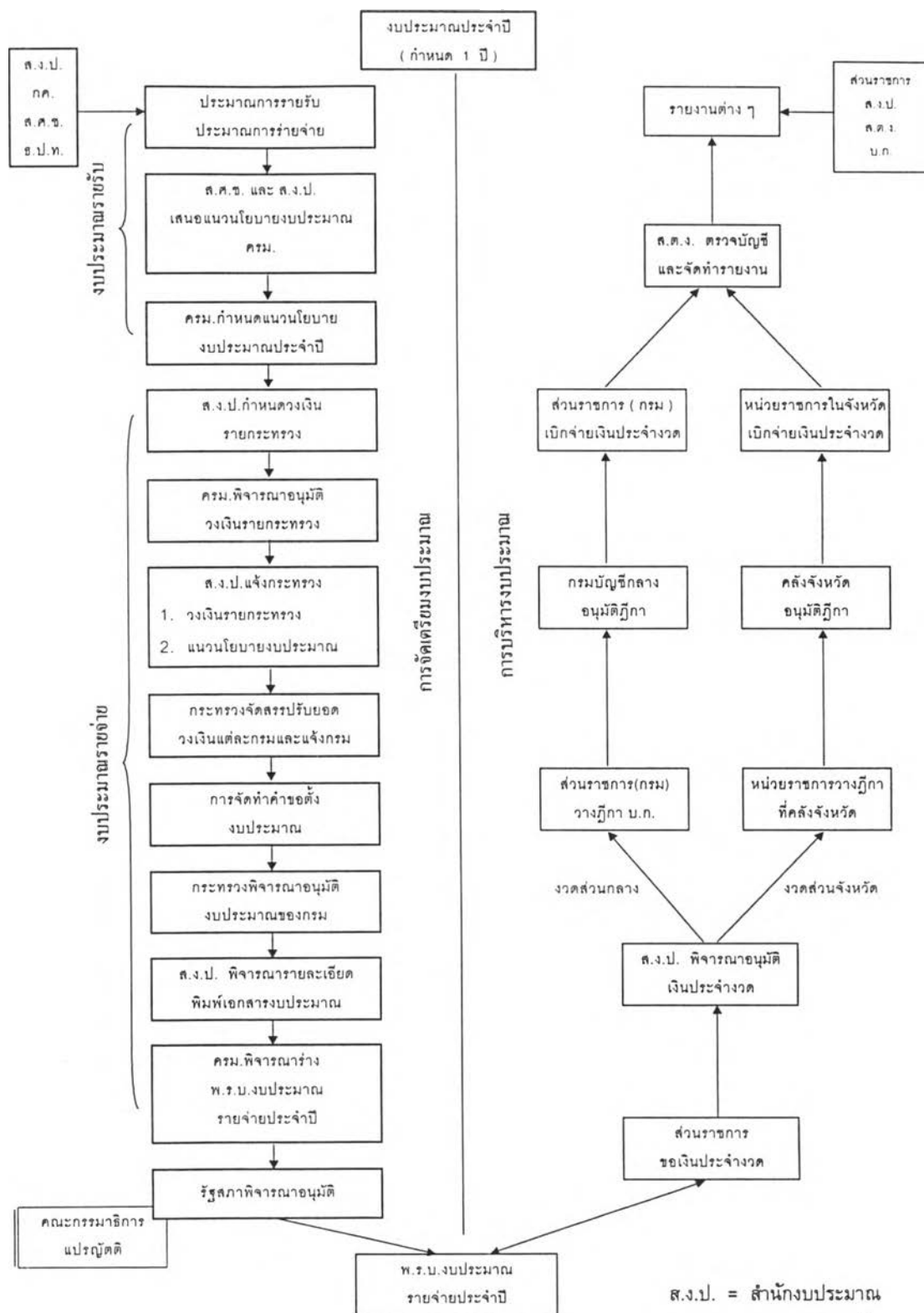
สำหรับกิจกรรมแต่ละอย่างที่กล่าว จะมีวิธีการและวัตถุประสงค์ของการใช้ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียด ซึ่งมีผลต่อการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาในบทต่อไป

2.3) หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐบาลจะสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างไร มีข้อยกเว้นและเงื่อนไขอย่างไร ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพรวมของการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ จึงได้นำเสนอไว้ในหน้าต่อไป

การจัดทำและการบริหารงบประมาณ ⁴³



ส.ง.ป. = สำนักงานงบประมาณ
 กค. = กระทรวงการคลัง
 ส.ค.ช. = สำนักงานคณะกรรมการ
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 ธ.ป.ท. = ธนาคารแห่งประเทศไทย
 บ.ก. = กรมบัญชีกลาง

⁴³ ณรงค์ ล้ำพันโรจน์ , งบประมาณแผ่นดิน , หน้า 58 .