

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการปกครอง ได้แก่ การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ ภายใต้หลักการที่ว่า ฝ่ายบริหารไม่อาจเก็บเงินจากราษฎรและใช้จ่ายเงิน โดยปราศจากการตกลงยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังที่ Sir Erskine May ได้กล่าวว่า

“The Crown demands money, the Commons grant it, and the Lord assent to the grant. But the Commons do not vote money unless it be required by the Crown”<sup>1</sup>

ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในลักษณะที่บรรดาเงินที่เก็บมาได้ต้องนำส่งคลังและบรรดาเงินที่จะจ่ายก็ต้องออกจากคลัง รวมถึงการประมาณการรายได้และรายจ่ายเป็นประจำทุกปีตามหลักหนึ่งปีงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายในการบริหารประเทศอย่างสม่ำเสมอ<sup>2</sup>

บทบาทของรัฐสภาจะทวีความสำคัญและมีประโยชน์อย่างยิ่งเมื่อมีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายได้ในคราวเดียวกัน เพราะจะทำให้รัฐสภาสามารถเห็นภาพรวมของรายรับ (อันได้แก่ รายได้ การก่อกำเนิดภายในประเทศ และการก่อกำเนิดจากต่างประเทศ) และรายจ่ายในภาครัฐบาลได้ชัดเจน การใช้ช่วงเวลาที่ต่างกันเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับ ย่อมเปิดโอกาสให้มีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายและรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่ก็เกินกัน มีผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการทางเศรษฐกิจ

หากพิจารณาถึงวงจรมติงบประมาณแผ่นดินของไทยในปัจจุบันนั้นจะพบว่า กระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายเป็นส่วนใหญ่ จึงดูเหมือนว่ารายรับมิใช่ส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน แท้จริงแล้วงบประมาณรายรับมีบทบาท

---

<sup>1</sup>Chales Gordon, Erskine May's Treatises on the Law Privileges Proceedings and Usage of Parliament (London : Butterworths,1983), p.753.

<sup>2</sup>โอนก เขียวถาวร, สมคิด แสงเพชร และอัสมภิญญาพงศ์ จิตราคม, การคลังรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 23.

สำคัญอย่างยิ่งนับตั้งแต่การเริ่มจัดทำงบประมาณ โดยมีส่วนกำหนดระดับรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อให้การบริหารและการพัฒนาประเทศมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น คุณภาพของการประมาณการรายรับจึงเป็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งในการจัดเตรียมงบประมาณ อย่างไรก็ตาม คุณภาพของประมาณการรายรับจะมากหรือน้อยย่อมพิจารณาจากรายละเอียดของประมาณการรายรับที่ใกล้เคียงกับรายรับจริงในรอบปีงบประมาณนั้นๆ ยิ่งใกล้เคียงมากเท่าไรการประมาณการรายรับนั้นก็ย่อมมีคุณภาพสูงเท่านั้น<sup>3</sup>

เมื่อได้ศึกษากระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย ในอดีตพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน ทั้งในส่วนของงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่าย โดยการอนุมัติ “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” ดังที่ปรากฏ ในบทบัญญัติมาตรา 5 ดังนี้

“งบประมาณรายได้แลรายจ่ายประจำปีนั้น เมื่อได้ตรวจสอบแล้วรวบรวมเข้ายอดแล้ว ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทำรายงานชี้แจงนำทูลเกล้าฯ ถวายไม่ช้ากว่าวันที่ 10 เดือนมีนาคมในปีหนึ่งๆ เพื่อได้พระราชทานพระดำริในที่ประชุมเสนาบดีและจะได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตไปยังกระทรวงพระคลัง ไม่เกินวันที่ 25 มีนาคม เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วให้ย่อยรายการในงบประมาณอันได้รวบรวมแล้ว ตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา”

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ โดยการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ขณะที่ในส่วนของรายได้กฎหมายกำหนดให้จัดทำในรูปแบบของประมาณการรายได้ ตามมาตรา 8<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

<sup>3</sup>ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2528), หน้า 194 -196.

<sup>4</sup>มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

“พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยปกติให้ประกอบด้วย

1. คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะ และนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง



2502 ทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและสาระสำคัญของการอนุมัติงบประมาณที่อาจมองได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญกับรายจ่ายมากกว่ารายได้ รวมทั้งเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหารายได้ไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย

นอกจากนี้ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจบางประการเกี่ยวกับการงบประมาณ อันได้แก่ การให้อำนาจฝ่ายบริหารแก้ไขและออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีอากร การให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ การก่อกั้นต่างประเทศและใช้จ่ายเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ รวมถึงการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณรายจ่าย ย่อมทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่อนุมัติโดยรัฐสภาในตอนต้น ไม่สอดคล้องกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารในระหว่างปีงบประมาณ

สภาพปัญหาดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อข้อกำหนดคุณภาพของงบประมาณ และประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารรัฐกิจโดยรัฐสภา รวมถึงการกำหนดพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า สมควรที่จะศึกษาถึงรูปแบบของการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของต่างประเทศ เพื่อตอบคำถามในประเด็นดังกล่าว ตลอดจนศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป

## 1.2 สมมติฐาน

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ จากเดิมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ได้กำหนดให้การอนุมัติงบประมาณต้องมีการอนุมัติทั้งในส่วนของรายได้และรายจ่าย

2. รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ของตั้งงบประมาณรายจ่าย
3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
5. รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
6. คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
7. รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
8. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี"

(พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี) ขณะที่ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดเพียงให้มีการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย (พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

ทำให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณให้ความสำคัญกับรายจ่าย โดยเฉพาะการขาดบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติการจัดเก็บภาษีในคราวเดียวกัน (อนุมัติงบประมาณแผ่นดิน) ยังผลให้การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง จึงเห็นสมควรทำการศึกษาวิเคราะห์มูลเหตุ สภาพปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติกฎหมายที่กระทบต่อการอนุมัติงบประมาณรายได้และรายจ่าย (พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี) เพื่อปรับปรุงแก้ไขต่อไป

### 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีการงบประมาณ อันมีผลต่อรูปแบบกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศ
2. เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน อันมีผลกระทบต่อสถานะทางการคลัง และระบบเศรษฐกิจของประเทศ
3. เพื่อเสนอแนะแนวความคิดทางกฎหมาย ทั้งแนวความคิดในประเทศไทยและแนวความคิดจากต่างประเทศที่เหมาะสม สำหรับนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณของประเทศไทย อันจะนำมาซึ่งกระบวนการอนุมัติงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

### 1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสารที่มุ่งศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ อันได้แก่ ตำรา ตั๋วบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รวมถึงข้อมูล สถิติ ตัวเลข จากเอกสารของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และกรมบัญชีกลาง เป็นต้น เพื่อนำมาวิเคราะห์หลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด มีข้อบกพร่องอย่างไร พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดทางกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

## 1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาและวิเคราะห์ถึง การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณรายได้และรายจ่าย เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน อันนำไปสู่แนวทางในการกำหนดกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายได้และรายจ่ายของประเทศไทย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงทำการศึกษากฎหมายงบประมาณต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ผลของการวิจัยอาจใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น
2. ผลของการวิจัยอาจเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยทางกฎหมายงบประมาณให้กว้างขวางและแพร่หลายต่อไป
3. เพื่อเป็นเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณสำหรับใช้ประโยชน์ในการศึกษาและค้นคว้าของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง นิสิต นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย