

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย
: ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณรายจ่าย

นาย วีระ ไทยวานิช



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-401-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 14476471

PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE GOVERNMENT BUDGET
IN THAILAND : A CASE STUDY OF EXPENDITURE

MR. WERA THAIWANICH

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-401-3



วีระ ไทยวานิช : การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณรายจ่าย (PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE BUDGET: A CAES STUDY OF EXPENDITURE) อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ 88 หน้า . ISBN 974-634-401-3

หลักการทั่วไปในทางการคลังในระบบประชาธิปไตยมีว่า รัฐบาลจะเก็บเงินไม่ได้ และจะจ่ายเงินก็ไม่ได้ เว้นแต่โดยความยินยอมของรัฐสภา และรัฐสภาจะอนุมัติเงินจ่ายหรือตั้งเก็บภาษีได้ก็แต่โดยคำแนะนำหรือข้อเสนอของรัฐบาล โดยความมุ่งหมายสำคัญของหลักการดังกล่าว เพื่อให้อำนาจการควบคุมในทางการคลังเป็นของรัฐสภา แม้ว่าการควบคุมในทางการคลังโดยรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ จะกันไปตามหลักการเดียวกันที่ว่า การจ่ายเงินและการเก็บเงินจะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ วิธีการควบคุมในทางการคลังก็จะมีแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ รัฐสภาจะเลือกวิธีการที่ประกันได้ว่า การใช้จ่ายเงินของรัฐจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภา และการใช้จ่ายนั้นจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาระบบการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย พบข้อเท็จจริงว่าระบบดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถให้หลักประกันกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้เช่นเดียวกับการควบคุมในทางการคลังโดยรัฐสภาของต่างประเทศ เนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ

1. การขาดผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา รวมถึงการขาดแคลนข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญ
2. ระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ ควรมีการปรับปรุงบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการพัฒนากลไกที่จะทำหน้าที่แทนรัฐสภาในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารภายในรัฐสภาเอง

น ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิติกร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา นันทวัฒน์ บรมานันท์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษารวม

C 471023 : MAJOR LAW

KEY WORD: BUDGETARY CONTROL / ROLE / SYSTEM

WERA THAIWANICH : PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE BUDGET IN THAILAND : A CASE STUDY OF EXPENDITURE THESIS ADVISOR : LECT. DR. NANTAWAT BORAMANAND, CO- ADVISOR : LECT. DR. SOMKID LERTPAITON, 88 pp. ISBN 974-634-401-3

The general principles of finance in Democratic regime : the government cannot raise and spent money without the consent of Parliament ; and Parliament cannot vote the money for expenditure, or impose a tax, only on the recommendation of the government.

Although Parliamentary control over finance is, Parliamentary approval is required for all expenditure and taxation, one which is widely held, method of financial control vary from country to country. Parliament have chosen very different methods of asserting their control over the finance to ensure that all public money is spent as Parliament intended and public money have been used for public purpose

In Thailand, the budgetary control rests exclusively with Parliament but cannot work efficiency; 1) the lack of professional assistants and information , 2) the weakness of control system

This study proposes the government to improve role and system of parliamentary control and develop sytem of information in parliament.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา..... 2538

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... นันทาวต บอระมานน

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษารวม.....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร. นันทวัฒน์
บรมานันท์ และท่านอาจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ผู้เป็นครูของผู้เขียน
โดยแท้จริง ท่านทั้งสองกรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาแนะนำและ
แก้ไขข้อผิดพลาด ตลอดจน คำสั่งสอนในทางที่ถูกที่ควรแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด
จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ
ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์เชาว์ อรรถมานะ และอาจารย์
ชาลินี นิตินันท์ ท่านทั้งสามเป็นทั้งผู้บังคับบัญชาและเป็นอาจารย์ที่เคารพยิ่ง
ของผู้เขียน ที่ได้กรุณาสละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และความเอาใจ
ใส่ติดตามความก้าวหน้าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยสม่ำเสมอ จนวิทยานิพนธ์ได้
สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณ คุณอำนวย ไทยเกื้อ คุณเฉลิมศักดิ์ จันทรทิม
ในฐานะผู้รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้เขียน และพี่ผู้ร่วมสำนักงาน
ที่นับถือ ซึ่งคอยให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ และเปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้
รับความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ อย่างถูกต้องตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ขอขอบคุณ คุณชুমลิวี ศาสสนันท์ คุณปัทมาวดี บุญโยภาค
สำหรับความกรุณาในการจัดหาและแปลเอกสารต่างประเทศ รวมถึงความ
ปรารถนาที่มีต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และที่จะลืมกันไปเสียมิได้ สำหรับความช่วยเหลือ
ทั้งในด้านความคิด แรงใจและแรงงานที่ได้รับจากคุณณิชา บุญสิทธิ์และ
คุณสุรพล ศุขอัจะสกุล โดยไม่เคยขาดแม้ในวันหยุดราชการ และในเวลา
ค่าคืน ซึ่งผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณอย่างที่สุดไว้ ณ โอกาสนี้ และรวมถึง
คุณชัยณรงค์ คงนาม ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือในเวลาที่สำคัญอยู่เสมอ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียน
ขอน้อมรับไว้ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ในการ
ศึกษาและการสร้างสรรค์แล้ว ผู้เขียนขอมอบแด่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและ
บิดามารดาที่เคารพรักยิ่งของผู้เขียน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ ภาษาไทย	ง
บทคัดย่อ ภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 สมมติฐานเบื้องต้นของการศึกษา	6
1.4 ขอบเขตการศึกษา	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7

ภาค หนึ่ง : การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในต่างประเทศ

2 กรอบแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน .	8
2.1.1 การจัดเตรียมงบประมาณ	9
2.1.2 การอนุมัติงบประมาณ	12
2.1.3 การบริหารงบประมาณ	13
2.2 แนวความคิดของการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน	14
2.2.1 ความเป็นมาของแนวความคิด	14
2.2.2 การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร	17

(1) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดย ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ	18
(2) การควบคุมโดยหน่วยงานกลางที่ รับผิดชอบในการเบิกจ่าย	18
2.2.3 การควบคุมงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	20
(1) การตรวจสอบอยู่ตลอดเวลา	21
(2) การตรวจงบปี	22
3 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในต่างประเทศ	
3.1 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ในประเทศอังกฤษ	24
3.1.1 คณะกรรมาธิการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee)	24
(1) ความเป็นมา	24
(2) อำนาจหน้าที่	26
3.1.2 Comptroller and Auditor General .	29
(1) อำนาจหน้าที่	30
(2) ความสัมพันธ์ระหว่าง CAG กับรัฐสภา (Parliament)	33
3.2 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ในสหรัฐอเมริกา	34
3.2.1 General Accounting office (GAO) และ Comptroller General	35
(1) ความเป็นมา	35
(2) อำนาจหน้าที่	36

3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง GAO กับรัฐสภา	37
3.3 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส ...	38
3.3.1 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยศาลบัญชี ..	38
(1) ความเป็นมา	38
(2) อำนาจหน้าที่	40
3.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลบัญชีกับรัฐสภา	42

ภาค สอง : การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย

4 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย	
4.1 วิวัฒนาการของแนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย	45
4.1.1 ความเป็นมาของแนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน	45
4.1.2 แนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	46
(1) ระยะที่ 1 พ.ศ. 2475	46
(2) ระยะที่ 2 พ.ศ. 2476 - 2521 ...	47
(3) ระยะที่ 3 พ.ศ. 2522 - ปัจจุบัน ..	49
4.1.3 ความพยายามในการพัฒนาแนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายรัฐสภา	51
(1) การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอยู่ใน	

	บังคับบัญชาของประธานรัฐสภา	51
	(2) การตั้งคณะกรรมการสามัญของสภา ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการติดตามและ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ	52
4.2	การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ในประเทศไทยในปัจจุบัน	53
4.2.1	กฎเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐสภาในลักษณะเป็น ข้อจำกัดการใช้อำนาจใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ของรัฐบาล	54
4.2.2	คณะกรรมการนโยบาย และติดตามผลงาน งบประมาณรายจ่ายประจำปี	56
4.2.3	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	58
5	วิเคราะห์สภาพปัญหาของระบบการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ในประเทศไทย	
5.1	สภาพปัญหาจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ นโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี	63
5.1.1	ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของ คณะกรรมการไม่มีความชัดเจน	64
5.1.2	ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่และ ไม่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ นโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่าย ประจำปี	66
5.1.3	ไม่มีบุคลากรและเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการ	67

5.2	สภาพปัญหาจากการทำหน้าที่ของ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	69
5.2.1	ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่	70
5.2.2	ไม่มีอำนาจชี้ขาดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน กฎหมาย รวมถึงไม่มีอำนาจบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมาย	71
5.2.3	การขาดมาตรการที่เคร่งครัดในการกำกับการ ปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ..	73
5.2.4	ความล่าช้าของการเสนอรายงานการ ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของส่วราชการ .	73
5.2.5	สภาพปัญหาจากการกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินกับรัฐสภาที่ไม่ ชัดเจน	74
6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
6.1	บทสรุป	77
6.2	แนวทางเพื่อการปรับปรุง	78
6.2.1	จัดตั้งองค์กรของรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่แทน รัฐสภาในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่าย งบประมาณและการประเมินผล	78
6.2.2	พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการ ใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงระบบการติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ	79

6.2.3	ปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการนโยบาย และติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี และบทบาทสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	80
6.2.4	ปรับปรุงบทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	81
	รายการอ้างอิง	84
	ประวัติผู้เขียน	94