

ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา



พันจ่าโท ชาลิต ศรีโถมงาม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974 - 332 - 437 - 2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**LEGAL RESTRICTION ON THE BUDGETARY CONTROL  
BY PARLIAMENT**

**Cpo<sub>2</sub> Chavalit Srichomngam**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School**

**Chulalongkorn University**

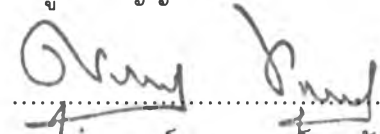
**Academic Year 1998**

**ISBN 974 – 332 – 437 – 2**


หัวข้อวิทยานิพนธ์      ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา  
โดย                              พันจ่าโท ชวลิต ศรีโถมงาม  
ภาควิชา                              นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา              ผศ. ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล


---

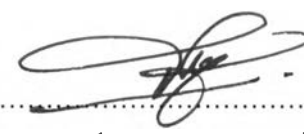
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต


  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

ชวลิต ศรีโถมงาม : ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน  
ของรัฐสภา (LEGAL RESTRICTION ON THE BUDGETARY CONTROL BY  
PARLIAMENT) อ. ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิวาดล , 176 หน้า.  
ISBN 974 - 332 - 437 - 2 .

รัฐสภามีหน้าที่สำคัญทั้งในด้านนิติบัญญัติและด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เนื่องจากว่ายังมีข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้รัฐสภาสามารถควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาได้ ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาถึงข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา ผ่านกลไกและกระบวนการวิธีการงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ผลการศึกษาได้พบปัญหาสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาด้านรูปแบบของ “งบประมาณ” ตามที่กฎหมายกำหนดได้มีการตัดอำนาจการพิจารณาอนุมัติรายได้ของรัฐสภาและจำกัดขอบเขตการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไว้เพียงเท่าที่รัฐบาลเสนอรายละเอียดมาในเอกสารงบประมาณ อีกทั้งยังกำหนดระยะเวลาการเสนองบประมาณของรัฐมนตรีให้รัฐสภาพิจารณาก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณไว้เป็นช่วงสั้น 2) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงบประมาณอันได้แก่การผูกพันงบประมาณ การกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือมปี การโอนงบประมาณ และการจ่ายเงินเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 3) ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคณะกรรมการของแต่ละสภา พบว่ายังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งการสนับสนุนขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขไว้หลายกรณี นับตั้งแต่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณ รวมทั้งกลไกและวิธีการที่ใช้ในการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... กฎหมายมหาชน  
ปีการศึกษา ..... 2541

ลายมือชื่อนิติ ..... ชวลิต ศรีโถมงาม  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... ศุภลักษณ์ พิณีจิวาดล  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

# # C 870073 : MAJOR LAW

KEY WORD: PARLIAMENT / BUDGETARY CONTROL / EXPENDITURE / BUDGET

CHAVALIT SRICHOMNGAM : LEGAL RESTRICTION ON THE BUDGETARY CONTROL  
BY PARLIAMENT . THESIS ADVISOR : ASSIST . PROF. SUPALAK PINITPUVADOL , Ph.D.  
176 pp. ISBN 974 – 332 – 437 – 2 .

The Thai Parliament plays a key role both in the legislative process and the control of the administration of the state affairs but the legal restrictions on the public finance prevents the Parliament from controlling the national budget in accordance with its consideration. Thus, this thesis intends to make a study of the legal restrictions on the public finance relating to the control of national budget by the Parliament through budgetary mechanism and procedure from the preparation, approval, administration and inspection of the budget expenditures.

With the result of the above study problems are found as follow :

- 1) The first problem is that the form of the budget imposed by the law does not empower the Parliament to consider the approval of revenue and limit the scope of the consideration of budgetary approval by using only the detailed budgetary documents proposed by the Government. In addition , the law prescribes a short period of time for draft budget to the Parliament for consideration before the beginning of the fiscal year.
- 2) The second problem is the procedure for administering of the budget , namely budget are binding , keeping out of money for expenditure in the overlapping year , transfer of appropriation and the overpayment beyond the limit of the annual appropriation act.
- 3) The last problem is that the follow up and the inspection of the budgetary expenditures by the committees of each House is found lacking in methods including the support of the related organizations.

The writer also suggests several ways to tackle these problems : from the amendment to the law on budgetary procedure to the improvement of the mechanism and procedure to properly control the budget by the Parliament.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....  
สาขาวิชา.....กฎหมายมหาชน.....  
ปีการศึกษา.....2541.....

ลายมือชื่อนิสิต.....ชวัลิต ศรีจอมงาม.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....สุพาลก ปิ่นตบแต่ง.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาจากคณาจารย์และผู้ที่เกี่ยวข้องหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา แม้ว่าท่านจะมีภารกิจมากมายแต่ก็ได้สละเวลาอันมีค่าให้ ตั้งแต่แนะนำหัวข้อ ชี้แนะแนวการเขียน ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างดียิ่ง จนกระทั่งสามารถเข้าสอบวิทยานิพนธ์ได้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาตรวจแก้ไขให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงเนื้อหาวิทยานิพนธ์ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณมารดา คุณน้า ผู้บังคับบัญชา พี่น้อง และเพื่อนทุกท่านที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และให้กำลังใจ โดยเฉพาะคุณกาญจนา อุดมญาติ ที่ช่วยจัดพิมพ์ต้นฉบับ คุณนริศ มีสมบูรณ์ ที่ช่วยตรวจทาน และคุณจินตนา ศรีโณมงาม ที่ช่วยสนับสนุนในทุกด้าน

คุณประโยชน์อันพึงมีจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอมอบให้บุคคลดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดอีกทั้งผู้ที่มาศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ต่อไป ส่วนจุดบกพร่องหรือจุดอ่อนของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับด้วยความเต็มใจ

พันจำโท ชาลิต ศรีโณมงาม

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ.....	ช
<b>บทที่</b>	
<b>1 บทนำ .....</b>	<b>1</b>
1.1 ความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	3
1.3 สมมุติฐาน .....	3
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย .....	3
1.5 ขอบเขตของการศึกษา .....	3
1.6 ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย .....	4
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
<b>2 ที่มาและแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา .....</b>	<b>5</b>
2.1 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา.....	5
2.1.1 หลักการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ.....	5
2.1.2 หลักการควบคุมการเข้าออกของเงินคงคลัง.....	8
2.2 ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา.....	10
2.2.1 การควบคุมก่อน.....	10
2.2.2 การควบคุมหลัง.....	11
2.2.3 ลักษณะของการควบคุมงบประมาณ.....	12
2.3 การควบคุมงบประมาณของรัฐสภาอังกฤษ.....	14
2.3.1 การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาอังกฤษ.....	15
(ก) รูปแบบของงบประมาณและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี.....	18
(ข) กำหนดระยะเวลาในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ.....	22
(ค) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภา.....	23
2.3.2 การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภาอังกฤษ.....	24
(ก) คณะกรรมาธิการบัญชีสาธารณะ.....	25
(ข) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.....	28

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.4	การควบคุมงบประมาณของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา.....	29
2.4.1	การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร : ความเป็นมาและหลักการ.....	29
2.4.2	กระบวนการอนุมัติงบประมาณ.....	30
	(ก) รูปแบบและระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณ.....	32
	(ข) สำนักงบประมาณรัฐสภา.....	34
	(ค) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	36
2.4.3	การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา : การจัดตั้งองค์กร GENERAL ACCOUNTING OFFICE.....	40
<b>3</b>	<b>มูลเหตุของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาไทย.....</b>	<b>44</b>
3.1	ความเป็นมา.....	44
3.1.1	งบประมาณแผ่นดินยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	44
	(ก) สมัยก่อนการปฏิรูปการคลัง.....	44
	(ข) สมัยปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2416 ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475.....	46
3.1.2	งบประมาณแผ่นดินตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน.....	50
	(ก) สมัยหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2501.....	50
	(ข) สมัยหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2501 จนถึงปัจจุบัน.....	52
3.2	หลักการพื้นฐานกฎหมายงบประมาณ.....	55
3.2.1	ความสำคัญของงบประมาณ.....	55
3.2.2	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ.....	62
	(ก) การจัดทำงบประมาณ.....	63
	1) การจัดทำงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ....	63
	2) การจัดทำงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ....	66
	3) การจัดทำงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ....	66



## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

(ข) การอนุมัติงบประมาณ.....	74
1) การห้ามสมาชิกรัฐสภาแปรญัตติเพิ่มหรือลดงบประมาณ.....	75
2) ระยะเวลาการพิจารณาของรัฐสภา.....	76
3) การห้ามสมาชิกวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณ.....	77
4) กรณีที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีไม่แล้วเสร็จ และประกาศใช้บังคับไม่ทันในเวลา.....	78
5) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีทั้งรายได้และ รายจ่ายในอดีต.....	79
6) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	80
(ค) การบริหารงบประมาณ.....	80
1) การบริหารงบประมาณระยะก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502.....	81
2) การบริหารงบประมาณในปัจจุบัน.....	82
<b>4</b> <b>มาตรการทางกฎหมายที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมงบประมาณ</b> .....	<b>85</b>
4.1 <b>กระบวนการอนุมัติงบประมาณ</b> .....	<b>85</b>
4.1.1 <b>รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ</b> .....	<b>86</b>
4.1.2 <b>กลไกและวิธีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ</b> .....	<b>87</b>
(ก) <b>การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร</b> .....	<b>87</b>
(ข) <b>การพิจารณาของวุฒิสภา</b> .....	<b>89</b>
4.2 <b>กระบวนการบริหารงบประมาณ</b> .....	<b>90</b>
4.2.1 <b>หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน</b> .....	<b>92</b>
(ก) <b>หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน</b> .....	<b>93</b>
1) <b>กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย</b> .....	<b>94</b>
2) <b>กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ</b> .....	<b>94</b>
3) <b>กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ</b> .....	<b>96</b>
4) <b>กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง</b> .....	<b>97</b>
(ข) <b>ข้อยกเว้นการจ่ายเงินแผ่นดิน</b> .....	<b>98</b>
1) <b>กฎหมายที่บัญญัติเรื่องข้อยกเว้นในการจ่ายเงินแผ่นดิน</b> .....	<b>99</b>
2) <b>มาตรา 230 วรรคสอง ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่ง                         ราชอาณาจักรไทย</b> .....	<b>101</b>

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.2.2	ข้อยกเว้นหลักเกณฑ์การจ่ายเงินงบประมาณ.....	101
	(ก) การผูกพันงบประมาณ.....	101
	(ข) งบประมาณรายจ่ายข้ามปี.....	103
	(ค) การเบิกจ่ายเหลื่อมปี.....	106
	(ง) การโอนงบประมาณ.....	108
	(จ) การตั้งรายจ่ายสดใช้เงินคงคลัง.....	112
4.3	การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ.....	114
4.3.1	คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร.....	114
4.3.2	คณะกรรมการวิสามัญศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมาย ของวุฒิสภา.....	117
4.3.3	การตรวจสอบรายงานรับจ่ายประจำปีงบประมาณและ งบการเงินของแผ่นดินประจำปี.....	119
5	<b>ลักษณะของบทบัญญัติกฎหมาย และแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา.....</b>	<b>122</b>
5.1	กลไกและวิธีการอนุมัติงบประมาณ.....	122
5.1.1	รูปแบบของงบประมาณ.....	123
	(ก) การขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และรายจ่าย.....	126
	(ข) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่มี ลักษณะเป็นงบประมาณรวมยอด.....	134
5.1.2	การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ.....	136
	(ก) กำหนดระยะเวลาการเสนองบประมาณให้รัฐสภา ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณยังไม่เหมาะสม.....	137
	(ข) อิทธิพลการต่อรองทางการเมือง.....	139
	(ค) ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร.....	140
	(ง) การจำกัดอำนาจของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง.....	143
5.2	ข้อจำกัดเกี่ยวกับกระบวนการวิธีการบริหารงบประมาณ.....	144
5.2.1	ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลา : การกำหนดกรอบระยะเวลาใน การใช้งบประมาณ.....	144

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

	(ก) การผูกพันงบประมาณ.....	145
	(ข) รายจ่ายเหลือมปี.....	147
5.2.2	ขอบอำนาจของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ.....	148
5.2.3	ข้อจำกัดเกี่ยวกับการประมาณการรายจ่าย.....	150
	(ก) การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	150
	(ข) การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ตามมาตรา 29 ทวิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไข เพิ่มเติม.....	152
5.3	การติดตามและตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณ.....	152
5.3.1	ปัญหาจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและติดตาม ผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร.....	153
	(ก) ภารกิจหลักและขอบเขตความรับผิดชอบของ คณะกรรมการไม่มีความชัดเจน.....	154
	(ข) ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจเรียก้องเอกสารและบุคคล.....	156
	(ค) ไม่มีบุคลากรและเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ.....	157
5.3.2	ปัญหาจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษา ความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายของวุฒิสภา.....	158
	(ก) โครงสร้างและภารกิจของคณะกรรมการไม่มี ความชัดเจน.....	158
	(ข) ปัญหาในทำนองเดียวกับคณะกรรมการสามัญของ สภาผู้แทนราษฎร.....	159
5.3.3	ปัญหาจากการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ ติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินกับรัฐสภา.....	159
6	สรุปและข้อเสนอแนะ.....	163
6.1	บทสรุป.....	163
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	167