

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

รัฐสภามีหน้าที่สำคัญทั้งในด้านนิติบัญญัติ คือ การตราบทกฎหมายและด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในทางการคลังรัฐสภามีหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหารายได้ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน รวมทั้งการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

การควบคุมทางการเงินและการคลังเป็นที่มาสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่ถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกเก็บภาษีจากประชาชนได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้เสียภาษีก่อน ทำให้เกิดหลักที่ว่า No Taxation without representation เพื่อป้องกันไม่ให้กษัตริย์เก็บภาษีที่มากเกินไป และพัฒนาต่อมาจนเกิดหลักการจัดหางบประมาณแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารและหลักการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และติดตามดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาในแต่ละยุคสมัย ย่อมมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของภาครัฐในการใช้จ่ายเงินงบประมาณด้วย ดังเช่น ในสมัยศตวรรษที่ 16 - 17 ภายใต้แนวความคิดทางเศรษฐกิจและการเมืองแบบเสรีนิยมคลาสสิก รัฐบาลมีหน้าที่จำกัดเฉพาะเรื่องสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาความยุติธรรม และความสงบเรียบร้อยในสังคม การรักษาสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับชีวิตและทรัพย์สินรวมทั้งการดำเนินกิจการอื่น ๆ ที่จำเป็น ทำให้ระบบงบประมาณในขณะนั้นจึงเน้นที่การควบคุมให้รัฐบาลจ่ายเงินไปอย่างถูกต้อง สุจริต เปิดเผย และน่าเชื่อถือมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในปัจจุบันแนวความคิดทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ซึ่งหมายถึงความรับผิดชอบของภาครัฐในการจัดทำและใช้จ่ายเงินงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยที่ความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ซึ่งหมายถึงเงินงบประมาณแผ่นดินด้วยนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต เปิดเผย แล้วยังจะต้องใช้จ่ายเงินอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากที่สุด

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาภายใต้แนวความคิดต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ไม่ว่ายุคหรือสมัยใดล้วนต้องกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเป็นสำคัญ สำหรับภารกิจของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ประการแรก การควบคุมก่อนการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งหมายถึงการควบคุม โดยการอนุมัติงบประมาณ ประการที่สอง การควบคุมภายหลัง ซึ่งหมายถึงการติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม งบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาไทยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินคงคลังมาตั้งแต่ พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 โดยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงควรศึกษาว่ามาตรการทางกฎหมายการคลังของไทยที่มีอยู่ จะยังคงเอื้ออำนวยต่อการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาในปัจจุบันหรือไม่อย่างไร สำหรับการพิจารณาว่ามาตรการทางกฎหมายซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ จะสามารถเอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด จะต้องพิจารณาผ่านกลไกและวิธีการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ จนกระทั่งถึงขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ในการศึกษาว่ามีข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาตามขั้นตอนดังกล่าว จะได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศแม่แบบและมีอิทธิพลต่อพัฒนาการของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาไทยด้วย จากนั้นจึงดำเนินการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่รัฐสภาไทยใช้ในการควบคุมงบประมาณว่ามีข้อจำกัดเกี่ยวกับรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ กลไกและวิธีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ข้อยกเว้นหลักเกณฑ์การจ่ายเงินงบประมาณว่าด้วยการผูกพันงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายข้ามปี การโอนงบประมาณ และการตั้งรายจ่ายสดใช้เงินคงคลังกรณีจำเป็นเร่งด่วน จากนั้นจึงไปศึกษาถึงขั้นตอนการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภาซึ่งได้แก่คณะกรรมการติดตามงบประมาณของทั้งสองสภา และการตรวจสอบรายงานการรับจ่ายประจำปีงบประมาณและงบการเงินของแผ่นดินประจำปี ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในกระบวนการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา และพิจารณาหาแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงมาตรการและข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังของไทยเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลว่า เอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมงบประมาณแผ่นดิน และการบัญชีสาธารณะให้เป็นไปตามที่รัฐสภานุมัติได้หรือไม่ประการใด หากมีข้อบกพร่องหรือไม่เหมาะสมอย่างไร จะได้เสนอแนะข้อที่ควรแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

## 1.3 สมมติฐาน

มาตรการทางกฎหมายการคลังของไทยในปัจจุบัน มีข้อจำกัดทางกฎหมายงบประมาณและการบัญชีสาธารณะ ที่ไม่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปตามที่รัฐสภานุมัติได้ จึงสมควรทำการศึกษาวิจัย เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมต่อไป

## 1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยแบบการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ด้วบทกฎหมาย ตำรา ระเบียบและข้อบังคับ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลสถิติ ตัวเลขจากเอกสารของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐบาล สำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง เป็นต้น เมื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ได้แล้วจะนำมาพรรณนาและวิเคราะห์วิจารณ์กลไก วิธีการ หลักเกณฑ์ หรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน และการบัญชีสาธารณะในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด มีข้อบกพร่องควรแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

## 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงกลไก วิธีการ และข้อจำกัดทางกฎหมายในกระบวนการงบประมาณ เพื่อให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่จำเป็นต่อการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ คือ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

คำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ในวิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตตามแนวทางที่ใช้ในการคลังของประเทศซึ่งมีความหมายเฉพาะ กล่าวคือ หมายถึงการกระทำซึ่งประกอบด้วย การประมาณการและอนุมัติรายจ่ายของรัฐบาล และการประมาณการรายได้ของรัฐบาล ที่คาดว่าจะนำมาสนับสนุนการใช้จ่ายเงินตามประมาณการรายจ่ายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามรูปแบบและวิธีการจัดทำงบประมาณที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้น การประมาณการรายรับและรายจ่ายใด ๆ ก็ดี การอนุมัติรายจ่ายของรัฐบาลโดยรัฐสภาก็ดี ถ้ามิได้กระทำตามรูปแบบและวิธีการจัดทำงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว ก็ไม่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นงบประมาณแผ่นดิน

## 1.6 ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางกฎหมายมหาชนด้านกฎหมายการคลัง ดังนั้น แนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยนี้นอกจากจะใช้แนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนโดยทั่วไปแล้ว ยังต้องนำแนวความคิดและทฤษฎีทางการคลังและทางสังคมศาสตร์มาใช้ด้วย

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ คือ

- ก. เป็นเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับมาตรการและข้อจำกัดทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินและการบัญชีสาธารณะโดยรัฐสภา สำหรับใช้ประโยชน์ในการศึกษาและค้นคว้า
- ข. ผลของการวิจัยอาจใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น
- ค. ผลของการวิจัยอาจเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยทางกฎหมายการคลัง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางและแพร่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้นหลายต่อไป