

บทที่ 2

แนวความคิด รูปแบบ และกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

การปกครองแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอำนาจสูงสุดอยู่ที่ราษฎร และราษฎรใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาโดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาทำหน้าที่แทนตนในสภาผู้แทนราษฎร บรรดากฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ที่จะใช้บังคับแก่ราษฎรต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน จากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น¹ เช่นเดียวกันกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันเป็นเงินของประชาชนต้องได้รับความตกลงยินยอมและความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

สืบเนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ถือกำเนิดในประเทศอังกฤษ มีที่มาจากการขอความยินยอมในการเรียกเก็บภาษีจากประชาชน สมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199-1216) บรรดาขุนนาง ข้าราชการ พ่อค้า และประชาชน ต่างก็ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ ในการเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อประกอบสงครามกับประเทศฝรั่งเศสยังความไม่พอใจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนาง² บรรดาพระราชอาคณและประชาชนได้พร้อมใจกันบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในบทบัญญัติ กำหนดอำนาจที่เรียกว่า Manga Carta เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ 2 ประการ คือ³

- การเก็บภาษีจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของสภา Magnum Concilium⁴

¹ชวลิต ศรีโฉมงาม, "ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 5.

²สมบุรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2527), หน้า 2.

³มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 12.

⁴ศตวรรษที่ 12 มีประเพณีการปกครองเกิดขึ้นใหม่ในอังกฤษ กล่าวคือ เมื่อพระเจ้าแผ่นดินจะบัญญัติกฎหมายสำคัญๆ ขึ้นใหม่ จะต้องปรึกษารวบรวมที่ประชุมคอนซิลเลียม (concilium)

- บุคคลทุกคนย่อมเป็นอิสระจะไม่ถูกจับกุมขังโดยมิได้มีคำพิพากษาและโดยมิได้มีกฎหมายกำหนดโทษไว้

Magna Carta จึงเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจให้ Magnum Concilium ด้านภาษีอากรและการประกันอิสระภาพแก่ประชาชน

ต่อมาในศตวรรษที่ 15 และ 16 กษัตริย์ของอังกฤษได้ละเมิดบทบัญญัติ Magna Carta คือ ดำเนินการเก็บภาษีและปกครองแผ่นดินโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา กระทั่งในที่สุดรัฐสภาอังกฤษออก Petition of Right 1629 และนำหลักสำคัญทั้งสองประการใน Magna Carta มาบัญญัติซ้ำไว้อีก ได้แก่ การที่กษัตริย์จะเก็บภาษีโดยปราศจากความยินยอมจากรัฐสภาไม่ได้⁵ อีกทั้งบทบัญญัติของ Bill of Rights 1688 ได้กำหนดถึงสิทธิของรัฐสภาที่ห้ามการเรียกเก็บภาษีเพื่อการใช้จ่ายของกษัตริย์โดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐสภานั้นย่อมเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย⁶ โดยหลักการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของอังกฤษนี้ได้แพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกพร้อมๆ กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) คือ รูปแบบของการปกครองซึ่งยินยอมให้องค์กรที่ทำหน้าที่เท่าเทียมกัน 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายที่ทำหน้าที่บริหาร ซึ่งล้วนแต่ทรงอำนาจอธิปไตยซึ่งได้รับมาจากประชาชนซึ่งจะคอยถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่ตลอดโดยความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด⁷

อันมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาในการออกกฎหมายของพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งได้เปลี่ยนชื่อเป็นแมกนัม คอนซิลเลียม (Magnum Concilium) ในศตวรรษที่ 13 และเพิ่มบทบาทในการเป็นศาลพิจารณาคดีในอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วย ภายหลังศตวรรษที่ 14 Magnum Concilium เปลี่ยนชื่อเป็น สภาขุนนาง (House of Lords) (มนตรี รูปสุวรรณ 2539 : 12)

⁵มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมวิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 1-7 สาขาวิชานิติศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร : สหมิตร, 2527), หน้า 267-269.

⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 267-269.

⁷แก้วสรร อติโพธิ์ และสุรพล ลีนิตไกรพจน์, สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย. วารสารนิติศาสตร์ 14 (กันยายน 2527) : 66.

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ตามทัศนะของ ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้แทนราษฎรไว้ 5 ประการ คือ^๑

1. ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติหรือบัญญัติกฎหมาย ได้แก่ การตรากฎหมายออกใช้บังคับเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชน
2. ให้ความไว้วางใจในรัฐบาลสำหรับกรณีที่ไม่ใช่การแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ ให้อำนาจอธิปไตยทุกฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้องกันและคอยถ่วงกัน เพื่อให้เกิดดุลแห่งอำนาจ เช่น คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการบริหารประเทศจำเป็นต้องมาแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกสภาชกถามเพื่อความกระจ่างแจ้งนโยบายนั้นๆ เสียก่อน ก่อนลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล
3. ให้ความยินยอมในการเก็บภาษี โดยกำหนดให้อำนาจการเก็บภาษีต้องกำหนดโดยกฎหมาย
4. อนุมัติงบประมาณ ซึ่งได้แก่ การพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามที่เสนอขอมา
5. ควบคุมราชการแผ่นดิน สำหรับประเทศที่ไม่ใช่หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดอาจกระทำได้โดยการตั้งกระทู้ถาม และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อทราบข้อเท็จจริงและฟังความคิดเห็นของรัฐบาล

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในการให้ความยินยอมในการเก็บภาษีโดยกฎหมาย และการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นไปตามหลักทั่วไปทางการคลัง (หลักความตกลงยินยอมทางภาษี) ที่ประเทศอังกฤษได้วางไว้

2.1.1 ความหมายของ “งบประมาณแผ่นดิน”

คำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” หรือ “งบประมาณ” (Budget) ตามความหมายในพจนานุกรม หมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล อันเป็นความหมายที่แคบ และในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บทบัญญัติมาตรา 4 ได้อธิบายเพียงความหมายของคำว่า งบประมาณรายจ่าย อันหมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่าย

^๑หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กฎหมายเลือกตั้งทั่วไป และคำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503), หน้า 132-133.

หรือให้ก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

อย่างไรก็ตาม นายเอนก เรียรถาวร ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ดังนี้

“งบประมาณแผ่นดิน (Budget)⁹ คือ แผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับ และรายจ่ายของโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใดและจะหาเงินจากทางใด เพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น”¹⁰

ในช่วงระยะเวลาระหว่างเริ่มต้นปีงบประมาณและสิ้นสุดปีงบประมาณ เรียกว่า “ปีงบประมาณ” (Fiscal or Financial Year) สำหรับปีงบประมาณที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ เรียกว่า “งบประมาณประจำปี” (Annual Budget) โดยทั่วไปปีงบประมาณจะมีกำหนดเวลา 12 เดือน หรือ 1 ปี ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของปีงบประมาณนั้น อาจกำหนดไว้แตกต่างกันตามสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ¹¹ ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมและสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป ประเทศอังกฤษเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายนและสิ้นสุดลงวันที่ 31 มีนาคมของปีถัดไป ส่วนประเทศไทยปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดลงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป¹²

⁹คำว่า งบประมาณ (Budget) มีผู้กล่าวว่า เป็นคำที่มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า Bougette หมายถึง ถุง หรือกระเป๋าสตางค์ (bag or wallet) แต่ตามรากศัพท์เดิมในประเทศอังกฤษ budget หมายถึง กระเป๋า หรือถุงของรัฐบาลซึ่งเสนาบดีคลัง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่

¹⁰เอนก เรียรถาวร, สมคิด แสงเพชร และอัสสัมภิญพงศ์ วัชรารคม, การคลังรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 22.

¹¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

¹²สมาพร ประดิษฐ์นิยกุล, “การกำหนดรอบระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 16-17.

2.1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าการงบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้จ่ายโดยฝ่ายบริหารจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะต้องใช้จ่ายให้เป็นไปตามประเภทและวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาโดยเคร่งครัด งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญดังนี้ คือ¹³

1. งบประมาณแผ่นดินย่อมแสดงถึงนโยบายการคลังของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางคลังของประเทศ กล่าวคือ งบประมาณเป็นแผนงานการคลังของรัฐบาลในการหารายได้ (ซึ่งมาจากภาษีอากรและการกู้ยืมเงิน) และการใช้จ่ายของรัฐ กระบวนการดังกล่าวย่อมมีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการคลังของประเทศ ในทางปฏิบัติ รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายงบประมาณเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศได้

2. งบประมาณแผ่นดินย่อมแสดงถึงเป้าหมายต่างๆ ของการใช้ทรัพยากรทางการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติการจัดทำงบประมาณแผ่นดินมักมีการกำหนดเป้าหมายในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไว้แต่ละด้านตามลำดับความสำคัญ เช่น การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของไทย ในปี พ.ศ. 2545 นั้น งบประมาณเพื่อการศึกษาได้รับการจัดสรรเงินมากที่สุด ลำดับรองลงมาคืองบประมาณเพื่อการบริหารงานทั่วไปของรัฐ

3. งบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภานั้น การกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศมักจะมาจากฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติคอยตรวจสอบและถ่วงดุล เมื่อฝ่ายบริหารโดยระบบราชการประจำได้เตรียมงบประมาณประจำปีแล้วก็จะนำงบประมาณนั้นเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาอนุมัติประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในขั้นตอนนี้เองที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ

¹³มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting) หน่วยที่ 1-8 (พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร : สหมิตร, 2527), หน้า 15-17.

หากเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวไม่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติก็จะเป็นผลให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้นต้องลาออก

แต่หากเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมมีผลให้ฝ่ายบริหารต้องนำพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นไปบังคับใช้ต่อไป ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารประเทศ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามงบประมาณ ทั้งนี้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถติดตามการเคลื่อนไหวของฝ่ายบริหารได้โดยอาศัยข้อมูลจากรายงานทางด้านการคลัง (financial report) รายงานผลการปฏิบัติงาน (performance report) รวมทั้งข้อมูลข่าวสารทางด้านสื่อสารมวลชนต่างๆ และปฏิกิริยาจากประชาชน ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร

4. งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ในการบริหารงานโดยเฉพาะในภาครัฐบาลนั้น งบประมาณก็คือแผนงานปฏิบัติที่รัฐบาลจะต้องกระทำ ในทางปฏิบัติข้าราชการประจำในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม จะเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำให้เป็นไปตามแผนงาน งบประมาณ และนโยบายของรัฐบาล โดยมีฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายข้าราชการประจำให้เป็นไปตามเป้าหมายของงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐบาลสามารถควบคุมได้โดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือประสานงาน ตลอดจนควบคุมการใช้ทรัพยากรทางการคลัง (เงินงบประมาณ) ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

5. งบประมาณเป็นเครื่องมือทางด้านการประชาสัมพันธ์ที่สำคัญสำหรับรัฐบาล เพื่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กล่าวคือ งบประมาณแผ่นดินจะสะท้อนให้ประชาชนเห็นถึงแผนงานและโครงการการให้บริการที่รัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อประชาชน ในทางปฏิบัติงบประมาณแผ่นดินจะชี้ให้ประชาชนทราบถึงกิจกรรมทั้งหลายของรัฐบาล ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการเหล่านั้นและเป้าหมายหรือผลที่คาดว่าจะได้รับ สิ่งเหล่านี้เองที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจถึงกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยประชาชนสามารถวิเคราะห์และประเมินได้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ (ซึ่งดูได้จากรายละเอียดของงบประมาณ) เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสาธารณชน ประชาชนก็จะให้ความสนับสนุนต่อรัฐสภา รัฐบาลก็จะได้รับความชอบธรรมและความไว้วางใจจากประชาชน หากกรณีเป็นไปในทางตรงกันข้าม รัฐบาลมิได้ดำเนินกิจกรรมตามที่ได้แถลงไว้เป็นนโยบายประชาชนก็จะไม่ไว้วางใจและไม่ให้ความสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป

2.1.3 หลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินต้องเคารพหลักเกณฑ์ในทางกฎหมาย การคลังหลายประการ คือ หลักการตกลงยินยอมทางภาษี หลักดุลยภาพ และหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ โดยหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1.3.1 หลักความตกลงยินยอมทางภาษี

ในแต่ละประเทศล้วนมีความแตกต่างกันในเรื่องประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของผู้ปกครองที่มีต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องหรือความพยายามในการใช้อำนาจเด็ดขาดที่จะกำหนดจำนวนรายได้และการหารายได้ทุกประเภทของกษัตริย์อังกฤษ ตลอดจนการเรียกร้องของประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพทางการเมือง สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญซึ่งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการได้มาซึ่งอำนาจของหลายประเทศ¹⁴

ในประเทศสหรัฐอเมริกาความตื่นตัวในเรื่องความเป็นตัวแทนของประชาชน (representative) เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1776 อันเนื่องมาจากความขัดแย้งของชาวอาณานิคมกับผู้ปกครองอาณานิคมในเรื่องของการเมืองและการเศรษฐกิจ เช่น การควบคุมทางการค้า การจัดเก็บภาษีอากร การแต่งตั้งผู้พิพากษา และการใช้จ่ายในทางการทหาร เป็นต้น อันนำไปสู่การปฏิบัติโดยอาศัยประเด็นความขัดแย้งในการจัดเก็บภาษีพิเศษ เช่น ภาษีแสตมป์ ภาษีใบชา โดยชาวอาณานิคมต้องการจะมีตัวแทนของปวงชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเรื่องต่างๆ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ให้ชาวอาณานิคมหากผู้ปกครองอาณานิคมจะเก็บภาษีจากตน (no taxation without representation)

การปฏิวัติฝรั่งเศส 1789 นำมาซึ่งการตกลงยินยอมของรัฐสภาในส่วนของ การอนุมัติภาษี เช่นเดียวกับการเริ่มต้นของสถาบันการคลังของสหรัฐอเมริกาที่มีพัฒนาการทางด้านการเมือง การปกครอง มาสู่การประกาศอิสรภาพทางการเมืองและการคลัง จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดเรื่องการตกลงยินยอมโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติหรือการอนุมัติงบประมาณเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของวิชาการคลังมหาชนและเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายงบประมาณ¹⁵ ที่นานาประเทศให้ความยอมรับ

¹⁴ ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล, "ที่มาสถาบันการคลังของไทย," วารสารกฎหมายฉบับครบรอบ 20 ปี, 20 (พฤศจิกายน 2543) : 119-120.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

เนื่องจากการตกลงยินยอมทางภาษีตามนัยทางกฎหมายเป็นการอนุมัติจัดเก็บภาษีของฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁶ เงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของราษฎร ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่ราษฎรจะต้องรู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่าย เพื่อให้ประโยชน์ตกกับประชาชนส่วนใหญ่ การบริหารงานคลังรัฐบาลของประเทศประชาธิปไตยนั้นจะต้องกระทำร่วมกันโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติว่ากิจการอย่างใดจะใช้จ่ายมากน้อยเพียงใดและเงินที่จะนำมาใช้จ่ายนั้นให้หาโดยวิธีใด ฝ่ายบริหารก็จะดำเนินการจัดเก็บเงินตามขอบเขตและวิธีการที่กำหนดและใช้จ่ายไปตามขอบเขตที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้โดยยึดหลักสำคัญ 3 ประการคือ¹⁷

1. ในประเทศประชาธิปไตยนั้นฝ่ายบริหารจะจัดเก็บรายได้ และใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ก็โดยการอนุมัติของรัฐสภา เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจสูงสุดมาจากปวงชนซึ่งใช้อำนาจนั้นๆ ทางรัฐสภา บรรดาตัวบทกฎหมายรวมทั้งพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่จะใช้บังคับต่อราษฎรได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ฝ่ายบริหารจึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ

2. บรรดาเงินที่เก็บมาได้ทั้งสิ้นจะต้องนำส่งคลังแผ่นดินและบรรดาเงินที่จ่ายออกไปก็ต้องทำการจ่ายจากคลัง เพราะถือว่าบรรดาเงินที่จัดเก็บได้นั้นเป็นรายได้รวมของแผ่นดิน มิใช่เป็นรายได้ของส่วนราชการผู้จัดเก็บรายได้นั้นโดยตรง และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็เพื่อประโยชน์ของราษฎรส่วนรวม มิใช่เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ ตามหลักนี้ส่วนราชการใดจัดเก็บรายได้แล้วจะนำไปใช้จ่ายโดยตรงมิได้จะต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเสียก่อน และเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายก็ต้องได้รับอนุมัติตามวิธีการงบประมาณเสียก่อน ตามหลักนี้ย่อมช่วยให้การควบคุมการเงินของแผ่นดินสะดวกและรัดกุมยิ่งขึ้น

3. จะต้องมีกำหนดเงินรายได้และรายจ่ายของประเทศเป็นการล่วงหน้าว่า ในระยะต่อไปฝ่ายบริหารจะประกอบกิจการอะไร ต้องใช้จ่ายเงินตามโครงการมากน้อยเท่าใด และจะ

¹⁶ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากร * ทัศนะและหลักกฎหมายภาษีอากร (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 92-93.

¹⁷เอนก เขียรถาวร, สมคิด แสงเพชร และอัสสัมภิญพงษ์ ฉัตราคม, การคลังรัฐบาล, หน้า 21.

หารายได้มาใช้จ่ายด้วยวิธีใด เพื่อให้เป็นการเหมาะสมและประหยัด เพื่อเป็นเอกสารหลักฐานที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมกิจการของฝ่ายบริหารโดยละเอียดรอบคอบ

หลักการนี้มีไว้เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมเงินรายได้รายจ่ายของรัฐให้รายได้และรายจ่ายของรัฐในปีหนึ่งๆ เป็นจำนวนพอดีกันไม่ให้อาษฎรต้องเสียภาษีเกินกว่าที่จำเป็น และให้การใช้จ่ายของรัฐเป็นไปในทางที่ประหยัด และเป็นที่มาในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของนานาประเทศเพื่อรับรองบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินไว้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 อนุมาตรา 8(1) ว่า “The Congress shall have the power to lay and collect taxes, duties, imports, and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States ... “

มาตรา 1 อนุมาตรา 9 (7) “ no money shall be draw from the treasury, but in consequence of appropriations, made by law; and a regular statement and account of the receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time”¹⁸ อันแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้อำนาจในทางการคลังทั้งหมดตกเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น

รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ว่า “เรื่องเกี่ยวกับการคลัง การกำหนดทรัพยากร รวมถึงการประเมินจัดเก็บภาษีให้ตราเป็นกฎหมายของรัฐสภา”¹⁹ ซึ่งแสดงถึงอำนาจเฉพาะของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้บัญญัติไว้ในหมวด 7 ว่าด้วยการคลัง ดังนี้²⁰

มาตรา 83 อำนาจในการบริหารการคลังของรัฐ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของรัฐสภา (Article 83 : The power to administer national finance shall be exercised as the Diet shall determine)

¹⁸Constitution of the United States. Article 1, sec 8 (1), 9 (7)

¹⁹The Fifth French Republic, 1958, Article 34

²⁰สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2541), หน้า 30.

มาตรา 84 การเรียกเก็บภาษีอากรแบบใหม่ หรือการเปลี่ยนแปลงภาษีอากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ (Article 84 : No new taxes shall be imposed or existing ones modified except by law or under such conditions as law may prescribe)

มาตรา 85 การใช้จ่ายเงินของรัฐ หรือการก่อภาระหนี้แก่รัฐ จำเป็นต้องเป็นไปตามมติของรัฐสภา (Article 85 : No money shall be expended, no shall the state obligate itself, except as authorized by the Diet)

สำหรับประเทศอังกฤษแม้ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า “parliamentary approval is required for all expenditure and taxation”²¹

ในประเทศไทยก็ได้นำหลักความตกลงยินยอมทางภาษีและหลักการควบคุมการใช้จ่ายโดยรัฐสภามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรื่อยมา จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 92 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

และมาตรา 169 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี ...

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้

²¹Philip Laundry, Parliament in the Modern World (Vermont : Gower publishing company, 1989), p. 76.

(4) เงินตรา ...”

นอกจากนี้ มาตรา 172 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน” และ มาตรา 181 ได้บัญญัติถึงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังเว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขอใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือเว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 230 วรรคสอง”

2.1.3.2 หลักดุลยภาพ (Balanced)

ดุลยภาพงบประมาณ อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ²²

- *งบประมาณสมดุล (Balanced Budget)* คือ การจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงการจัดทำงบประมาณรายรับมีจำนวนเท่ากับงบประมาณที่รัฐใช้จ่ายออกไป วิธีการดังกล่าวจะมุ่งใช้ในกรณีที่สภาวะเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและมีความสมดุลทั้งในแง่การผลิตและความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการ ภาวะการเงินมีความเหมาะสมในขณะที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ

- *งบประมาณเกินดุล (Indeficit Budget)* คือ การจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงการคงเหลือของเงิน กล่าวคือ มีงบประมาณรายรับมากกว่าประมาณการรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายออกไปส่งผลให้มีเงินเหลือและรัฐบาลไม่ประสงค์จะใช้จ่ายออกไป นิยมใช้ในกรณีที่เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือความต้องการในสินค้าและบริการมีมากกว่าในการผลิต รัฐจึงนิยมใช้มาตรการด้านภาษีเพื่อดึงเงินเข้ามาในคลัง

- *งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget)* คือ การจัดทำงบประมาณที่การจัดหางบประมาณรายรับมีน้อยกว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลออกไป ส่งผลให้มีเงินในระบบ

²²ดำรงศักดิ์ จันโททัย, กระบวนการงบประมาณในภาครัฐ PS 216 (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 24-25.

เศรษฐกิจมาก กระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าและบริการตลอดจนการจ้างงานเพิ่มขึ้น อาจใช้ในกรณีที่ต้องการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำหรือภาวะการเงินที่ตึงตัวและมีการจ้างงานน้อย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าเงินได้กับเงินจ่ายของรัฐบาลจะต้องสมดุลหรือเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่า ถึงบางปีรายได้จะน้อยกว่ารายจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปีรายจ่ายจะน้อยกว่ารายได้ (เกินดุล) พอหลายๆ ปีรวมกันก็สมดุลตามความจริงแล้วงบประมาณของประเทศต่างๆ มักมีลักษณะขาดดุล รัฐบาลจะต้องหารายเงินมาชดเชยส่วนที่ขาดดุลโดยการก่อหนี้หรือพิมพ์พันธบัตร ซึ่งวิธีการนี้อาจจะส่งผลให้รัฐบาลมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อได้ ดังนั้น จึงควรให้งบประมาณมีลักษณะดุลยภาพ²³ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับดุลยภาพของงบประมาณไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

“ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้งให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง”

2.1.3.3 หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ

หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ หมายความว่า รายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณอันเดียวกัน²⁴ เพื่อประสิทธิภาพของการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะหากรายรับและรายจ่ายรวมอยู่ในเอกสารงบประมาณเดียวกัน การตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติย่อมเป็นไปอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถพิจารณาได้โดยทันทีว่างบประมาณมีดุลยภาพระหว่างรายรับหรือรายจ่ายหรือไม่

หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของงบประมาณนี้ไม่ได้มีความหมายว่ารายจ่ายสาธารณะทั้งหลายจะต้องแสดงอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ดังเห็น

²³มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting) หน่วย 9-10 (พิมพ์ครั้งที่ 5, นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2527), หน้า 470.

²⁴ม.จ. สกวรรณ วรวรรณ และวิจิตร ลุคิตานนท์, กฎหมายการคลัง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), หน้า 63.

ได้จากงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณของรัฐวิสาหกิจที่มีได้แสดงอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อีกทั้งหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของงบประมาณนี้ก็ได้ให้ความหมายว่ารัฐจะต้องมีงบประมาณเพียงงบประมาณเดียวในหนึ่งปี เนื่องจากทุกๆ ประเทศต่างก็มีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมทั้งสิ้น และงบประมาณอาจแสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณหลายเล่มได้เช่นกัน²⁵

หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณได้รับการโต้แย้งใน 2 ประเด็น คือ

26

- *ประการแรก* มีกิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้าและอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ กิจกรรมเหล่านี้ต้องการมีระบบงบประมาณและระบบบัญชีของตนเองพิเศษ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการพึ่งตนเองในการบริหารทั้งรายรับและรายจ่าย ถ้านำไปรวมกับงบประมาณของรัฐแล้วจะไม่ทราบเลยว่ากิจกรรมที่ต้องการผลกำไรนี้จะมีกำไรหรือขาดทุน

- *ประการที่สอง* การรวมรายจ่ายไว้ในงบประมาณเดียวกันทั้งหมดนั้นควรจะรวมรายจ่ายที่มีลักษณะอย่างเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน ดังนั้น การรวมรายจ่ายที่ต้องจ่ายขาด (les dépenses définitives) กับรายจ่ายที่มีลักษณะชั่วคราว (les charges de caractère provisoire) เป็นเรื่องที่ไม่ควรกระทำ

เนื่องจากข้อโต้แย้งดังกล่าวประเทศฝรั่งเศสจึงนำระบบงบประมาณผนวก (les budgets annexes) และเงินทุนพิเศษ (les comptes spéciaux du trésor) มาใช้ โดย ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ทำการศึกษาไว้ดังนี้²⁷

- *งบประมาณผนวก* คือ งบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานดำเนินกิจกรรมในทางการค้าและอุตสาหกรรม เช่น งบประมาณผนวกของโรงพิมพ์แห่งชาติ โรงกษาปณ์ สำนักงานราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ การจัดตั้งและยุบเลิกงบประมาณผนวกเหล่านี้จะกระทำโดยการออกพระราชบัญญัติงบประมาณ การอภิปรายและอนุมัติงบประมาณผนวกของรัฐสภากระทำภายใต้เงื่อนไขเดียวกับการอภิปรายและการอนุมัติ

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คำอธิบายกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 221-222.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 222.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 223-224.

งบประมาณของรัฐ งบประมาณผนวกมิได้เป็นข้อยกเว้นที่แท้จริงของหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณผนวกอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐสภาโดยการอนุมัติในเวลาเดียวกับการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั่นเอง นอกจากนี้ เนื่องจากงบประมาณผนวกจะต้องมีลักษณะดุลยภาพระหว่างรายรับกับรายจ่ายด้วย ดังนั้น ในกรณีที่งบประมาณผนวกมีรายรับต่ำกว่ารายจ่าย รัฐก็จะให้เงินช่วยเหลือแก่งบประมาณผนวกด้วยการเพิ่มไว้ในงบประมาณของรัฐนั่นเอง ซึ่งจะทำให้งบประมาณผนวกมีลักษณะดุลยภาพได้

- แนวคิดเงินทุนพิเศษ เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่าเงินที่เข้ามาในคลังของรัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็นรายรับ ในขณะที่เดียวกันเงินที่ออกไปจากคลังของรัฐอาจไม่จำเป็นต้องเป็นรายจ่ายเสมอไป เช่น เงินยืมที่ออกไปจากคลังของรัฐจะมีการนำมาคืนในภายหลัง และค่าเงินประกันการปฏิบัติงานที่รัฐรับมาก็จะต้องคืนให้เมื่อบุคคลผู้จ่ายค่าประกันนั้นออกจากงาน การเคลื่อนไหวของเงินเหล่านี้จึงมีลักษณะชั่วคราว จึงควรมีระบบงบประมาณและการบัญชีของตนเองโดยเฉพาะแยกต่างหากจากงบประมาณของรัฐ เงินทุนพิเศษนี้มีหลายประเภท เช่น เงินทุนหมุนเวียน (ซึ่งคล้ายกับเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ของไทย) เงินทุนเพื่อการกู้ยืม เป็นต้น

2.2 รูปแบบงบประมาณแผ่นดินของไทย

ในการศึกษาวิวัฒนาการกฎหมายงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย พบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของงบประมาณเกิดขึ้นรวม 2 ระยะ คือ สมัยปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2456 จนถึงระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในเวลานั้นงบประมาณแผ่นดินอยู่ในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” กับสมัยปฏิรูปกฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ถึงปัจจุบัน งบประมาณแผ่นดินอยู่ในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการบริหารรัฐกิจนั้นจะต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ ได้แก่ กระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน กล่าวคือ

ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร สามารถกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณของฝ่ายบริหารจะดำเนินการเป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ๆ ดังนี้ คือ²⁸

²⁸ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ,” วารสารนิติศาสตร์ 21 (กันยายน 2534) : 348 – 351.

1. การกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณประจำปี ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ต้องมีการจัดเตรียมงบประมาณด้านรายรับและรายจ่าย โดยการปรึกษาหารือกันระหว่างหน่วยงานที่สำคัญ 4 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยต้องมีการประมาณการรายรับไว้ว่าจะสามารถจัดหารายรับเพื่อให้เป็นงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเท่าใด และรายรับนั้นควรมาจากทางใดบ้าง วงเงินงบประมาณรายจ่ายควรจะเป็นเท่าใด โดยจะต้องคำนึงถึงสมมติฐานของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจประกอบด้วย จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณจะเสนอแนวนโยบายในการจัดหารายรับและการใช้จ่ายเพื่อให้รายรับและรายจ่ายเป็นไปตามประมาณการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาวงเงินรายกระทรวง โดยอาจจะแก้ไขหรือปรับปรุงตามความจำเป็นแล้วคณะรัฐมนตรีก็จะส่งกลับมายังสำนักงบประมาณอีกครั้ง

2. การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและส่วนรัฐวิสาหกิจ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายและวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งให้กระทรวงต่างๆ ได้ทราบถึงวงเงินงบประมาณของแต่ละกระทรวง และแนวนโยบายงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เพื่อให้กระทรวงต่างๆ ได้ดำเนินการในรายละเอียด โดยการจัดสรรวงเงินงบประมาณให้แก่แต่ละกรมในสังกัด เมื่อกรมได้ทราบวงเงินงบประมาณของตนแล้วจะต้องดำเนินการวางแผน และกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานในรูปของงบประมาณปีนั้นๆ โดยยึดถือนโยบายที่กระทรวงแจ้งมาตามแบบฟอร์มค่าของงบประมาณประจำปีเป็นสำคัญ

เมื่อกรมได้ทำค่าของงบประมาณพร้อมทั้งรายละเอียดงบประมาณตามแผนงานมายังกระทรวง กระทรวงจะดำเนินการพิจารณาแก้ไขตามที่กระทรวงเห็นสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงและของรัฐบาลและเสนอต่อสำนักงบประมาณต่อไป การเสนอดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดโดยจะต้องยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด หากไม่มีการยื่นภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอาจพิจารณาตั้งงบประมาณให้แก่หน่วยงานนั้นๆ ตามที่เห็นสมควร²⁹

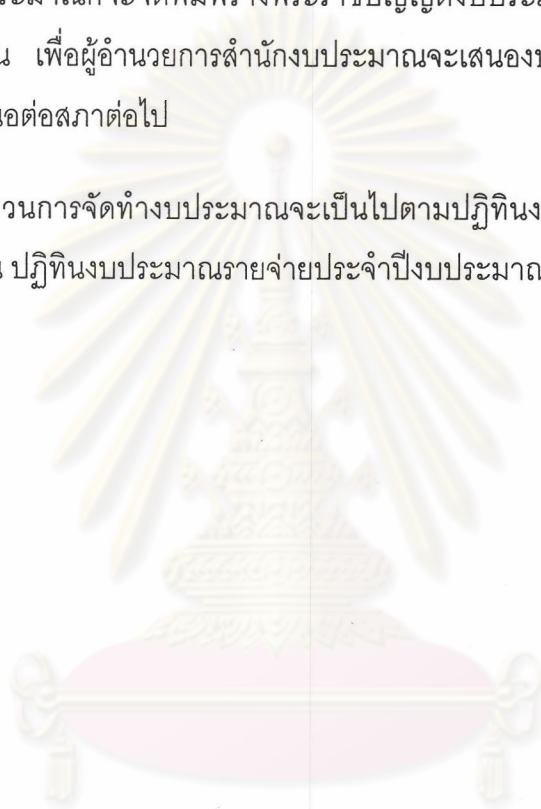
²⁹มาตรา 14 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

“ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

3. การพิจารณางบประมาณโดยสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณจะพิจารณาคำขอของบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงประมาณการรายได้ประจำปี หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี และส่งกลับมาให้สำนักงบประมาณปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายก่อนจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4. การเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอต่อรัฐสภา เมื่อกระบวนการในขั้นตอนที่ 3 เสร็จเรียบร้อยแล้ว สำนักงบประมาณก็จะจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณ เพื่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะเสนอบริษัทต่อ นายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาต่อไป

โดยปกติกระบวนการจัดทำงบประมาณจะเป็นไปตามปฏิทินงบประมาณที่สำนักงบประมาณได้จัดทำขึ้น ดังเช่น ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546



ศูนย์วิทยทรัพยากร

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้ยื่นคำขอรับพิจารณาตามความในวรรคก่อน

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรคแรก ผู้ประกอบการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร"

ตารางที่ 1 : ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

ลำดับ	วัน-เดือน-ปี (เดิม)	วัน-เดือน-ปี (ใหม่)	ผู้รับผิดชอบ	ขั้นตอน
1.	4 ธ.ค. 44	4 ธ.ค. 44 และ 5 ก.พ. 44	กรม./ สปป.	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 และเวียนแจ้งหนังสือให้รัฐมนตรี กระทรวง/ทบวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงาน
2.	พ.ย. -1 ธ.ค. 44	พ.ย.-1 ธ.ค. 44	กค./ สปป./ สศช./ ธปท.	- กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมร่วมกันกำหนดประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่ายและวงเงินกู้
3.	1-31 ธ.ค. 44	1-31 ธ.ค. 44	สปป./ สศช.	- สำนักงานงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใน การเปลี่ยนนโยบายรัฐบาลให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Delivery Target)
4.**	15 ม.ค. 45	5 ก.พ. 45	กรม./ สปป.	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และสำนักงบประมาณเวียนแจ้งหนังสือ พร้อมคู่มือของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐมนตรี กระทรวง/ทบวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงาน
5.**	1-14 ม.ค. 45	7-18 ก.พ. 45	รมต. กระทรวง/ ทบวง กระทรวง/ ทบวง กระทรวง/ ทบวง	- รัฐมนตรีจัดประชุมหน่วยงานในสังกัดเพื่อทำความเข้าใจและมอบนโยบายในการจัดทำ ประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ ครม.เห็นชอบแล้ว (5 กพ. 45) การจัดทำ เป้าหมายการให้บริการสาธารณะระดับกระทรวง และการจัดทำแผนและงบประมาณประจำปี - กระทรวง/ทบวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงาน จัดทำเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ ให้รัฐมนตรีพิจารณา - กระทรวง/ทบวง ส่งยุทธศาสตร์กระทรวงและเป้าหมายการให้บริการสาธารณะระดับกระทรวง ตามที่รัฐมนตรีกำหนดให้สำนักงบประมาณ - กระทรวง/ทบวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงาน จัดทำโครงการแผนปฏิบัติการ และคำ ของบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะที่รัฐมนตรีกำหนด

ลำดับ	วัน-เดือน-ปี (เดิม)	วัน-เดือน-ปี (ใหม่)	ผู้รับผิดชอบ	ขั้นตอน
			ส่วนราชการ/ รัฐวิสาหกิจ/ หน่วยงาน	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำค่าของประมาณตามการแบ่งส่วนราชการเดิม (14 กระทรวง 1 ทบวง) โดยใช้โครงสร้างแผนงานที่ปรับ เพื่อให้สอดคล้องกับการแบ่งส่วนราชการใหม่ (20 กระทรวง) ที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณได้ทันที เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้
6.**	22 ก.พ.-6 มี.ค. 45	11-20 มี.ค. 45	รมต.	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐมนตรี พิจารณากำหนดกรอบโครงการ/แผนปฏิบัติการ และคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของ กระทรวง/ทบวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงาน
7.**	7 มี.ค. 45	21 มี.ค. 45	กระทรวง/ ทบวง/ ส่วนราชการ/ สงป	<ul style="list-style-type: none"> - กระทรวง/ทบวง และหน่วยงาน รวบรวม (1) วงเงินและคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงาน (2) ประมาณการรายได้ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นชอบแล้วส่งสำนักงบประมาณ
8.**	8 มี.ค.-8 เม.ย. 45	22 มี.ค.-12 เม.ย. 45	สงป.	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักงบประมาณพิจารณาวิเคราะห์ค่าของบประมาณรายจ่ายประจำปีและนำเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมหลักเกณฑ์การปรับปรุงงบประมาณ ต่อรองนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ
9.**	9 เม.ย. 45	17 เม.ย.	กรม.	<ul style="list-style-type: none"> - คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายฯ พร้อมหลักเกณฑ์การปรับปรุงฯ ตามข้อ 8
10.**	10-23 เม.ย. 45	18 เม.ย.-2 พ.ค. 45	รมต. กระทรวงฯ รมต.	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวง/ทบวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงาน พิจารณาปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ - กระทรวง/ทบวง และส่วนราชการฯ พิจารณาปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ - รัฐมนตรีพิจารณากำหนดกรอบการปรับปรุงงบประมาณของ กระทรวง/ทบวง และส่วนราชการฯ ส่งสำนักงบประมาณ

ลำดับ	วัน-เดือน-ปี (เดิม)	วัน-เดือน-ปี (ใหม่)	ผู้รับผิดชอบ	ขั้นตอน
11.**	24 เม.ย.-6 พ.ค. 45	3-10 พ.ค. 45	สงป.	- สำนักงบประมาณปรับปรุงประมาณรายจ่ายประจำปีฯ และนำเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ
12.**	7 พ.ค. 45	14 พ.ค. 45	กรม.	- คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุงประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ตามข้อ 11
13.**	8-24 พ.ค. 45	15-24 พ.ค. 45	สงป.	- สำนักงบประมาณจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ และเอกสารงบประมาณ
14.	28 พ.ค. 45	28 พ.ค. 45	กรม.	- คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ และเอกสารงบประมาณ และนำเสนอสภาผู้แทนฯ
15.	26-27 มิ.ย. 45	26-27 มิ.ย. 45	สภาผู้แทนฯ	- สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ในวาระที่ 1
16.	4-5 ก.ย. 45	4-5 ก.ย. 45	สภาผู้แทนฯ	- สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ในวาระที่ 2 - 3
17.	20-23 ก.ย. 45	20-23 ก.ย. 45	วุฒิสภา	- วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ

หมายเหตุ : 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180

"สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ถึงสภาผู้แทนราษฎร" (กรม.ส่งสภาผู้แทนฯ 28 พ.ค. 45 ครบ 105 วัน 9 กย. 45)

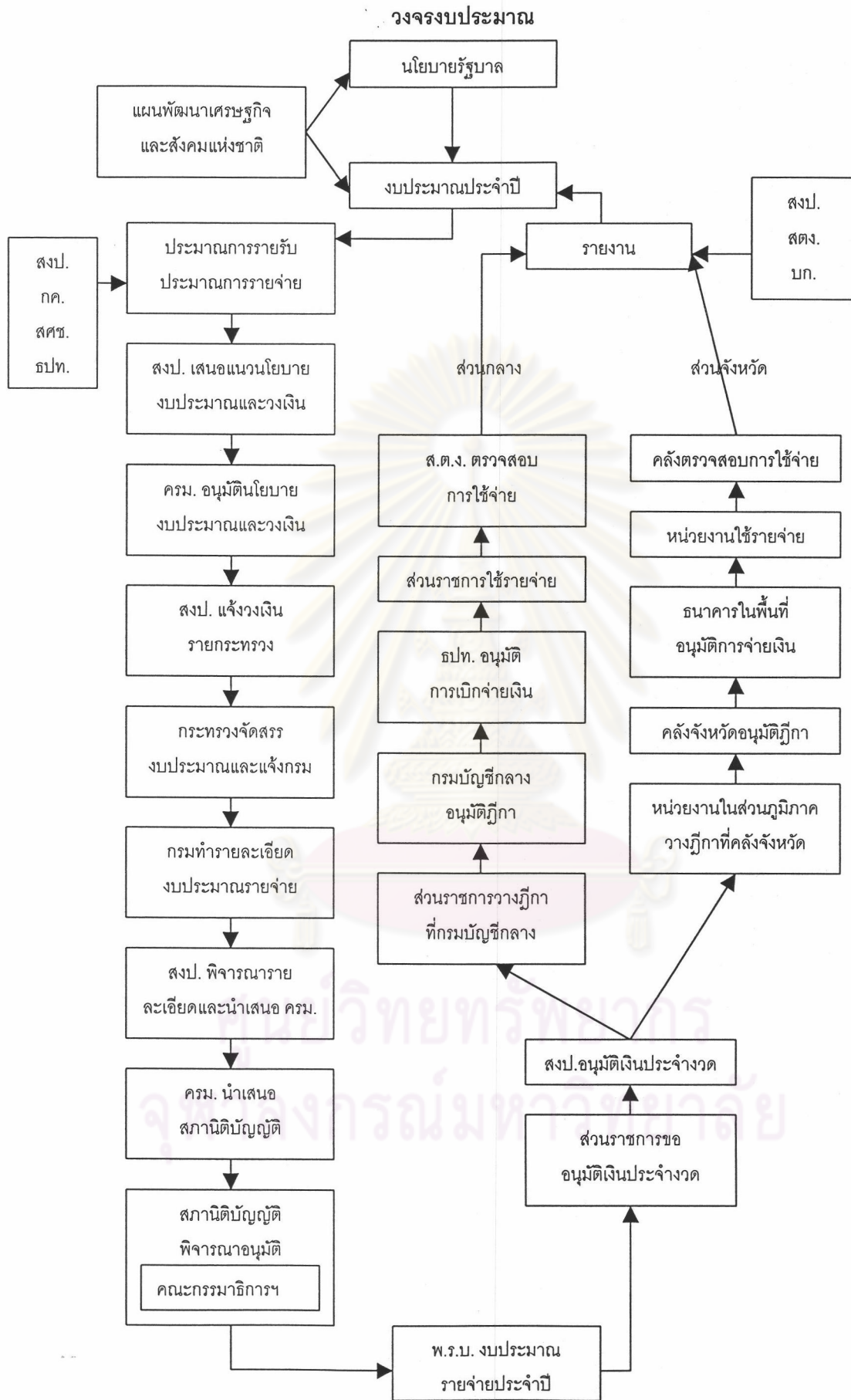
วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ. นั้นมาถึงวุฒิสภา" (ถ้าสภาผู้แทนฯส่งวุฒิสภา 9 ก.ย. 45 ครบ 20 วัน 29 ก.ย. 45

ซึ่งจะทำให้ พ.ร.บ. เสร็จก่อนถึงงบประมาณฯ จะประกาศใช้)

2. ลำดับที่มีการปรับ ตั้งแต่ลำดับที่ 4 - 13** ส่วนลำดับอื่นๆ เหมือนเดิม

3. ลำดับที่ 9** ช่วงเวลาที่กำหนดใหม่ คณะรัฐมนตรีจะประชุมวันพุธที่ 17 เมษายน 2545

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี



ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินต่อรัฐสภา นั้น โดยปกติต้องแสดงถึงรายรับของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐบาล ดังนี้

- *รายรับของรัฐบาล* หมายถึง ยอดเงินทั้งหมดที่รัฐบาลได้รับภายในปีงบประมาณหนึ่งๆ ซึ่งมีระยะเวลาตามแต่กฎหมายจะกำหนด รายรับของรัฐบาลมีทั้งรายรับที่เป็นรายได้ คือ เก็บจากบุคคลและคณะบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรัฐบาลไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้คืน และรายรับที่ไม่เป็นรายได้ คือ รายรับอื่นๆ ที่รัฐบาลมีภาระผูกพันต้องชดใช้คืน³⁰ รายรับของรัฐบาลของประเทศไทย ประกอบด้วย

1. *รายได้* ได้แก่ เงินหรือทรัพยากรที่รัฐบาลได้มาและสามารถนำไปใช้ในกิจการต่างๆ ที่รัฐบาลต้องการโดยที่รัฐบาลไม่มีข้อผูกพันจะต้องชำระคืนจำนวนเงินหรือทรัพยากรดังกล่าว โดยทั่วไปแบ่งรายได้รัฐบาลได้ 2 ประเภท คือ รายได้ภาษีอากร และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร

- *รายได้ภาษีอากร (tax revenue)* เป็นรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดในการหารายได้ของรัฐบาล โดยรัฐบาลกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อบังคับเรียกเก็บจากประชาชน³¹ ภาษีอากรจึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากรายรับประเภทอื่นๆ นั่นก็คือ เป็นการบังคับเรียกเก็บโดยรัฐบาลซึ่งไม่ก่อให้เกิดภาระผูกพันในการชำระคืน และรายรับที่รัฐบาลได้มาจากการเรียกเก็บภาษีอากรนั้นไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้เสียภาษีอากรจะได้รับจากรัฐบาลเป็นการเฉพาะราย อาจแบ่งประเภทของรายได้ภาษีอากรออกได้ดังนี้³²

- 1) ภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีการเดินทาง
- 2) ภาษีการขายทั่วไป ได้แก่ ภาษีการค้า และอากรแสตมป์
- 3) ภาษีการขายเฉพาะอย่าง ได้แก่ ภาษีโภคภัณฑ์ภายใน และภาษีทรัพยากรธรรมชาติ
- 4) ภาษีสินค้าขาเข้า-ออก ได้แก่ อากรขาเข้า อากรขาออก
- 5) ภาษีลักษณะอนุญาติ

³⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting) หน่วยที่ 1-8, หน้า 131.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 137

6) ภาษีอื่น ได้แก่ เงินช่วยราชการไฟ รายได้จากกิจการผูกขาด เงินช่วยราชการในการประมูลทองคำ และเงินช่วยราชการในการสำรวจน้ำมัน

- รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร (non-tax revenue) หมายถึง รายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากบุคคลผู้ได้รับผลประโยชน์หรือบริการที่รัฐจัดขึ้นสนองความต้องการแก่บุคคลนั้นๆ เป็นการเฉพาะรายซึ่งรายได้ดังกล่าว ประกอบด้วย รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้รัฐพาณิชย์ และรายได้อื่น

ตารางที่ 2 : ประมาณการรายได้จำแนกตามกระทรวง ประจำปีงบประมาณ 2543 - 2545

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวง	ปีงบประมาณ	
	2544	2545
1. สำนักงานรัฐมนตรี	779.8	886.1
2. กระทรวงกลาโหม	288.0	287.0
3. กระทรวงการคลัง	789,280.3	828,087.0
4. กระทรวงการต่างประเทศ	1,618.9	1,845.0
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	656.8	878.6
6. กระทรวงคมนาคม	1,893.0	2,259.4
7. กระทรวงพาณิชย์	1,252.0	1,393.0
8. กระทรวงมหาดไทย	6,863.3	1,617.2
9. กระทรวงยุติธรรม	6,591.3	443.1
10. กระทรวงศึกษาธิการ	349.4	323.7
11. กระทรวงสาธารณสุข	378.4	419.5
12. กระทรวงอุตสาหกรรม	11068.7	15,284.3
13. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	234.3	197.8
14. ทบวงมหาวิทยาลัย	106.7	109.6
15. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	243.5	316.6
16. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	2,022.7	2,156.3
17. หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	2.8	6,137.3
18. รัฐพาณิชย์	47,510.0	40,908.5
รวมทั้งสิ้น	871,140.0	903,550.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักงานรัฐมนตรี

2. เงินกู้ ได้แก่ รายรับที่รัฐบาลดำเนินการกู้ยืมมาโดยมีภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้คืน ทั้งกรณีการกู้ยืมเงินจากภายในประเทศ และจากต่างประเทศ โดยจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลไม่มีรายรับพอเพียงพอให้นำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณแผ่นดิน

- การกู้เงินภายในประเทศ ได้แก่ การกู้เงินจากแหล่งผู้ให้กู้ภายในประเทศ อันได้แก่ ประชาชนทั่วไป ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยการออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือสัญญากู้

ตารางที่ 3 : เงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาล
ประจำปีงบประมาณ 2538 - 2543

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งเงินกู้	ปีงบประมาณ					
	2538	2539	2540	2541	2542	2543
1. ธนาคารแห่งประเทศไทย	-	-	-	17,470.0	67,709.0	-
2. ธนาคารออมสิน	-	-	-	-	-	20,000.0
3. ธนาคารพาณิชย์และอื่นๆ	-	-	-	182,530.0	311,612.0	119,286.0
รวม	-	-	-	200,000.0	379,321.0	139,286.0

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

สำหรับการก่อหนี้ในประเทศนั้นโดยปกติรัฐบาลกู้มาเพื่อชดเชยการขาดดุลในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากการจัดเก็บรายได้แผ่นดินไม่เพียงพอกับความต้องการการใช้จ่ายเงิน ตามมาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนี้

มาตรา 9 บัญญัติว่า “ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้งให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง”

มาตรา 9 ทวิ บัญญัติว่า “เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้วหรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน ตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกิน

- (1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมา แล้วแต่กรณี กับอีก
- (2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

การกู้ตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้

การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นที่ไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไขและวิธีการต่างๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น ในกรณีทำสัญญากู้ ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ และสาระสำคัญอื่นๆ ในสัญญาเงิน

ประกาศฯ กระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

ดังนั้น ในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจึงมีอำนาจกู้เงินเพื่อมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้โดยไม่ต้องเสนอตราพระราชบัญญัติเป็นคราวๆ ไป ในทางปฏิบัติการเสนอก็คงกล่าวถึงแต่เพียงว่าจะกู้เงินทั้งหมดจำนวนเท่าใด จากแหล่งใดบ้าง ซึ่งในด้านจำนวนเงินกู้ก็จะยึดถือจำนวนตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ส่วนแหล่งเงินกู้จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้³³ ซึ่งรัฐบาลไทยได้กู้เงินในกรณีนี้ที่จัดทำงบประมาณขาดดุล ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³³ อรรถุ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัทพิชิจำกัด, 2518), หน้า 425.

ตารางที่ 4 : การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	วงเงินงบประมาณ	วงเงินสูงสุดที่กู้ได้ตามกฎหมาย*	เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	สัดส่วนเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณ (คิดเป็นร้อยละ)
2532	285,500.0	74,168.6	23,000.0	8.1
2533	335,000.0	87,332.5	25,000.0	7.5
	(336,507.5)	(87,634.0)	(25,000.0)	(7.4)
2534	387,500.0	93,436.2	-	-
2535	460,400.0	114,430.2	-	-
2536	560,000.0	141,866.0	25,600.0	4.6
2537	625,000.0	153,513.7	25,000.0	4.0
2538	715,000.0	164,421.5	-	-
2539	843,200.0	195,474.6	-	-
2540	984,000.0	216,397.5	-	-
2541	923,000.0	209,588.9	-	-
2542	825,000.0	169,280.2	25,000.0	3.0
2543	860,000.0	177,853.8	110,000.0	12.8
2544	910,000.0	191,708.2	105,000.0	11.5
2545	1,023,000.0	225,135.1	200,000.0	19.6

หมายเหตุ : * วงเงินสูงสุดที่กู้ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

- การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีต้องไม่เกิน
 - ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับอีก
 - ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้
- ตัวเลขในวงเล็บปี 2533 เป็นตัวเลขรวมงบประมาณเพิ่มเติมแล้ว

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

เห็นได้ว่ารัฐบาลไม่จำเป็นต้องกู้เงินเพื่อมาสมทบการขาดดุลงบประมาณเป็นระยะเวลาหลายปีแล้ว เนื่องจากเงินคลังและภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะที่ดี แต่เมื่อเกิดวิกฤติ

เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 รัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกู้เงินมาเพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล³⁴

- การกู้เงินจากต่างประเทศ ได้แก่ การกู้เงินจากเอกชนในต่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินต่างประเทศ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยการออกพันธบัตรเงินกู้ หรือทำสัญญากู้ เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนตามโครงการพัฒนาต่างๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หากพิจารณามาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะเห็นได้ว่าเฉพาะเงินกู้ภายในประเทศเท่านั้นที่ถือว่าเป็นรายรับตามงบประมาณ สำหรับเงินกู้จากต่างประเทศเป็นรายรับที่ไม่ต้องส่งคลังจึงไม่ถือเป็นเงินในงบประมาณ

3. เงินคงคลัง ได้แก่ เงินที่เก็บอยู่ในคลังซึ่งสะสมและได้มาจากหลายทาง อาทิ จากงบประมาณเหลือจ่ายจากเมื่อปีก่อนๆ จากการรับชำระหนี้คืน ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลมีสิทธิที่จะนำออกมาใช้ได้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติเงินคงคลัง แต่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสภาวะการเงินและการคลังของประเทศ³⁵

³⁴ ณรงค์ สัจพันธุ์โรจน์, สารสนเทศเพื่อสนับสนุนงานนิติบัญญัติ ชุด : ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (information paper) (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2542), หน้า 6.

³⁵ ณรงค์ สัจพันธุ์โรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดินทฤษฎีและปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2541), หน้า 85-88.

ตารางที่ 5 : การจำแนกประเภทรายรับสาธารณะ

ทางกฎหมาย	ทางการคลัง	ทางเศรษฐกิจ	ประเทศไทย
1. รายได้ที่เป็นภาษีอากร <ul style="list-style-type: none"> - ภาษีทางตรง - ภาษีการขายทั่วไป - ภาษีการขายเฉพาะอย่าง - ภาษีสินค้าเข้า - ออก 2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร <ul style="list-style-type: none"> - รายได้จากเงินอุดหนุนและการให้ - รายได้จากการบริหาร - รายได้จากหนี้สาธารณะ - รายได้จากกิจกรรมของรัฐ 3. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรและไม่ใช่กิจกรรมของรัฐ <ul style="list-style-type: none"> - รายได้จากเงินอุดหนุนและการให้ - รายได้จากการบริหาร - รายได้จากหนี้สาธารณะ - รายได้จากกิจกรรมของรัฐ 4. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรและไม่ใช่กิจกรรมของรัฐและไม่ใช่เงินอุดหนุนและการให้ <ul style="list-style-type: none"> - รายได้จากเงินอุดหนุนและการให้ - รายได้จากการบริหาร - รายได้จากหนี้สาธารณะ - รายได้จากกิจกรรมของรัฐ 5. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรและไม่ใช่กิจกรรมของรัฐและไม่ใช่เงินอุดหนุนและการให้และไม่ใช่เงินอุดหนุนและการให้ <ul style="list-style-type: none"> - รายได้จากเงินอุดหนุนและการให้ - รายได้จากการบริหาร - รายได้จากหนี้สาธารณะ - รายได้จากกิจกรรมของรัฐ 	1. รายได้ที่แท้จริง คือ บรรดาเงินที่เข้าสู่คลัง และทำให้ทรัพย์สินของรัฐเพิ่มขึ้น 2. รายได้ที่ไม่แท้จริง คือ บรรดาเงินที่เข้าสู่คลัง แต่ไม่ทำให้ทรัพย์สินของรัฐเพิ่มขึ้นเนื่องจากเป็นการเข้ามาชั่วคราวและไม่ซ้ำกัน ออกไปอีก ได้แก่ เงินกู้ เงินประกันต่างๆ ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลจะต้องกลับคืนไปภายในระยะเวลาหนึ่ง	1. การแบ่งแยกตามธรรมชาติของความร้ายแรงที่เกิดจากการจัดเก็บรายได้นั้น ใช้อัปเดตภาษีโดยเฉพาะ แบ่งได้ 3 ประเภท คือ <ul style="list-style-type: none"> - รายได้จากภาษีเงินได้ - รายได้จากภาษีการบริโภค - รายได้จากภาษีทรัพย์สิน 2. การแบ่งแยกตามผลกระทบในทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการจัดเก็บรายได้ - รายได้ปกติ คือ รายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บแล้วมีผลกระทบในทางเศรษฐกิจไม่ร้ายแรงนัก และสามารถจัดเก็บได้อย่างต่อเนื่อง เช่น รายได้จากภาษีเงินได้ - รายได้พิเศษ คือ รายได้ที่ไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างต่อเนื่องเพราะผลกระทบที่เกิดจากรายได้นี้ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในทางเศรษฐกิจขึ้น เช่น ภาษีทรัพย์สิน การจัดเก็บจะมีผลกระทบในทางเศรษฐกิจ	1. ภาษีอากร 2. การขายทรัพย์สินและบริการรัฐพาณิชย์ 3. รายได้อื่น 4. เงินกู้ธนาคารออมสินและธนาคารชาติ 5. เงินคงคลัง

ตารางที่ 6 : ประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ 2543 - 2545

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายรับ	ปีงบประมาณ 2543	ปีงบประมาณ 2544	ปีงบประมาณ 2545
ก. รายได้			
1. งบภาษีอากร	727,078.10	783,809.29	815,920.63
2. งบการขายสิ่งของและบริการ	25,721.02	15,859.95	10,989.79
3. งบรัฐพาณิชย์	44,076.19	47,510.00	40,908.47
4. งบรายได้อื่น	20,719.45	23,960.76	35,731.11
รวมรายได้	817,594.75	871,140.00	903,550.00
หักลด			
- การคืนภาษีของกรมสรรพากร	57,036.05	55,080.00	68,630.00
- การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด	3,198.50	3,340.00	3,920.00
- การกั้นเงินเพื่อชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก	7,277.70	7,720.00	8,000.00
รายได้สุทธิ	750,082.50	805,000.00	823,000.00
ข. เงินกู้	107,925.00	105,000.00	200,000.00
ค. เงินคงคลัง	-	-	-
รวมรายรับ	858,007.50	910,000.00	1,023,000.00

หมายเหตุ : 1. ปีงบประมาณ 2543 เป็นรายรับจริง และสำหรับรายได้เป็นรายได้จัดเก็บ
2. ปีงบประมาณ 2544 และ 2545 เป็นประมาณการ

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 2 ประมาณการรายรับ ประจำปีงบประมาณ 2545
สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

- รายจ่ายของรัฐบาล หมายถึง รายจ่ายที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไป เพื่อการบริหารงานอันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยทั่วไป และเพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศโดยส่วนรวม³⁶

³⁶มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting) หน่วย 9-15 (พิมพ์ครั้งที่ 2, นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 393.

รายจ่ายของรัฐบาลมีขอบข่ายที่กว้างขวางมาก นอกจากจะเพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลยังมีภาระในการใช้จ่ายเพื่อการอื่นๆ อีกด้วย รายจ่ายรัฐบาลอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ รายจ่ายในงบประมาณ และรายจ่ายนอกงบประมาณ

1. รายจ่ายในงบประมาณ หมายถึง รายจ่ายรัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้นและจะนำไปใช้จ่ายได้จะต้องผ่านกระบวนการงบประมาณก่อน กล่าวคือ เป็นรายจ่ายที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลจึงจะนำไปใช้จ่ายได้และโดยปกติรัฐบาลจะต้องใช้จ่ายให้เป็นไปตามหลักการและรายการที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีบัญญัติไว้

เฉพาะรายจ่ายในงบประมาณเท่านั้นที่จะแสดงไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี รายจ่ายในงบประมาณนี้โดยทั่วไปแล้วจะเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การศึกษา การสาธารณสุข และสาธารณสุข³⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 396.

ตารางที่ 7 : การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะ

การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะโดยทั่วไป		การจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะในประเทศไทย	
ทางปกครอง	ทางเศรษฐกิจ	หน่วยงาน	ลักษณะการใช้จ่าย
<p>1.การจำแนกตามองค์กร เช่น ใช้จ่ายของกระทรวงต่างๆ โดยภายในองค์กรยังแยกตาม กรม กองต่างๆ ด้วย</p> <p>2.การจำแนกตามลักษณะงาน เช่น ป้องกันประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม</p>	<p>1.รายจ่ายที่ก่อให้เกิดผลกระทบททางเศรษฐกิจ และรายจ่ายที่โอนไปยังองค์กรอื่น</p> <p>2.รายจ่ายดำเนินงาน และรายจ่ายทุน</p>	<p>1.งบกลาง</p> <p>2.สำนักนายกรัฐมนตรี</p> <p>3.กระทรวงกลาโหม</p> <p>4.กระทรวงการคลัง</p> <p>5.กระทรวงต่างประเทศ</p> <p>6.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p> <p>7.กระทรวงคมนาคม</p> <p>8.กระทรวงพาณิชย์</p> <p>9.กระทรวงมหาดไทย</p> <p>10.กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม</p> <p>11.กระทรวงยุติธรรม</p> <p>12.กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม</p> <p>13.กระทรวงศึกษาธิการ</p> <p>14.กระทรวงสาธารณสุข</p> <p>15.กระทรวงอุตสาหกรรม</p> <p>16.ทบวงมหาวิทยาลัย</p> <p>17.ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี</p> <p>18.รัฐวิสาหกิจ</p> <p>19.กองทุนและเงินหมุนเวียน</p>	<p>ลักษณะการใช้จ่าย</p> <p>1.เงินเดือนและค่าจ้างประจำ</p> <p>2.ค่าจ้างชั่วคราว</p> <p>3.ค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ</p> <p>4.ค่าสาธารณูปโภค</p> <p>5.ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง</p> <p>6.เงินอุดหนุน</p> <p>7.รายจ่ายอื่นๆ</p>
			<p>ลักษณะงาน</p> <p>1.การบริหารทั่วไป</p> <ul style="list-style-type: none"> - การบริหารทั่วไป - การป้องกันประเทศ - การรักษาความสงบภายใน <p>2.การบริหารสังคมและชุมชน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การศึกษา - การสาธารณสุข - การสังคมสงเคราะห์ - การเกษตรชุมชน - การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ <p>3.การเศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การเชื้อเพลิงและพลังงาน - การเกษตร - การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี - การอุตสาหกรรมและการโยธา - การขนส่งและการสื่อสาร - การบริการเศรษฐกิจอื่น

2. รายจ่ายนอกงบประมาณ หมายความว่า รายจ่ายรัฐบาลบางประการที่ไม่อาจรวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดินได้ เนื่องจากการได้มาซึ่งรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายไม่อาจกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายได้ หรือเนื่องจากมีเหตุผลโดยเฉพาะจึงได้มีการแยกรายจ่ายบางเรื่องออกจากงบประมาณแผ่นดิน

สำหรับประเทศไทยรายจ่ายนอกงบประมาณมีอยู่หลายลักษณะ เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินกู้จากต่างประเทศ เงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เงินทุนหมุนเวียน เงินงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เงินรายได้ของสถาบันการศึกษาและสาธารณสุข และเงินกองทุนต่างๆ เป็นต้น รายจ่ายนอกงบประมาณเหล่านี้จะมีระเบียบในการใช้จ่ายไว้โดยเฉพาะโดยไม่ได้ใช้กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณใช้บังคับแต่อย่างใด

การจำแนกรายจ่ายในงบประมาณของประเทศไทยอาจจำแนกตามหน่วยงาน เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานต่างๆ ได้รับงบประมาณเพื่อไปใช้จ่ายจำนวนเท่าใด นอกจากนี้ อาจจำแนกตามลักษณะการใช้จ่าย ปัจจุบันแยกรายจ่ายในงบประมาณออกเป็น 7 หมวด ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนและใช้สอยวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่นๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 : งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวง
ประจำปีงบประมาณ 2544 - 2545

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวง	ปีงบประมาณ	
	2544	2545
1. งบกลาง	86,912.0	183,840.5
2. สำนักงานนายกรัฐมนตรี	7,712.8	9,771.9
3. กระทรวงกลาโหม	77,210.6	78,495.3
4. กระทรวงการคลัง	96,990.8	114,605.3
5. กระทรวงการต่างประเทศ	3,790.0	4,359.4
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	67,674.8	63,944.3
7. กระทรวงคมนาคม	46,752.2	36,842.5
8. กระทรวงพาณิชย์	4,475.5	4,881.8
9. กระทรวงมหาดไทย	107,187.4	109,315.1
10. กระทรวงยุติธรรม	6,857.0	1,654.8
11. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	16,937.1	15,942.8
12. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	12,579.1	12,222.5
13. กระทรวงศึกษาธิการ	160,853.8	162,383.5
14. กระทรวงอุตสาหกรรม	58,697.2	41,737.3
15. กระทรวงสาธารณสุข	4,015.4	4,289.4
16. ทบวงมหาวิทยาลัย	32,278.2	32,031.5
17. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักงานกรัฐ มนตรี กระทรวง หรือทบวง	47,498.7	46,896.4
18. หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	3,806.9	7,972.8
19. รัฐวิสาหกิจ	32,274.3	37,286.5
20. กองทุนและเงินหมุนเวียน	35,496.2	54,546.4
รวมทั้งสิ้น	910,000.0	1,023,000.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 9 : การจัดสรรงบประมาณตามหมวดรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ 2544 – 2545

หน่วย : ล้านบาท

โครงสร้างแผนงาน	ปีงบประมาณ		ปีงบประมาณ 2544 เทียบกับ ปีงบประมาณ 2545	
	2544	2545	จำนวน	ร้อยละ
1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ (สัดส่วนต่องบประมาณ)	279,940.9 30.8	287,174.9 28.1	7,234.0	2.6
2. ค่าจ้างชั่วคราว (สัดส่วนต่องบประมาณ)	8,495.8 0.9	8,247.7 0.8	-248.1	-2.9
3. ค่าตอบแทนและใช้สอยวัสดุ (สัดส่วนต่องบประมาณ)	89,099.1 9.8	87,898.7 8.6	-1,200.4	-1.3
4. ค่าสาธารณูปโภค (สัดส่วนต่องบประมาณ)	8,304.3 0.9	8,835.0 0.9	530.7	6.4
5. ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (สัดส่วนต่องบประมาณ)	150,915.7 16.6	122,617.1 12.0	-28,298.6	-18.8
6. เงินอุดหนุน (สัดส่วนต่องบประมาณ)	190,024.5 20.9	201,710.1 19.7	11,685.8	6.1
7. รายจ่ายอื่นๆ (สัดส่วนต่องบประมาณ)	183,219.7 20.1	306,516.5 29.9	123,296.8	67.3
รวม	910,000.0	1,023,000.0	113,000.0	12.4

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

2.2.1 รูปแบบของงบประมาณแผ่นดินก่อนการตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 (พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี)

พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หมายถึง งบประมาณแผ่นดินที่จัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เพื่อขอความยินยอม (อนุมัติ) ในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายในกิจการแผ่นดิน (งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย) มีประโยชน์ในลักษณะที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการจัดหารายได้

รูปแบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2502 ได้แก่ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาถึงมูลเหตุการตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 และลักษณะของ พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี ดังนี้

2.2.1.1 มูลเหตุของการตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2456

นับแต่ปี พ.ศ. 2416 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ถือเป็นยุคแห่งการปฏิรูปทางการคลัง เนื่องจากการได้มีการจัดทำประมาณแผ่นดินขึ้นในประเทศไทย โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ จนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 อำนาจในการตกลงยินยอมทางงบประมาณจึงเป็นของประชาชนโดยสภาผู้แทนราษฎร

ปัจจัยที่นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 นั้น ได้แก่ เหตุผลทางการเมืองการปกครอง สาเหตุทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเหตุผลทางด้านการบริหารการคลัง

(1) เหตุผลทางการเมืองการปกครอง

อิทธิพลทางการเมืองการปกครองที่มีผลต่อการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ได้แก่ การสละพระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบรัฐสภาในประเทศไทย

(1.1) การสละพระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาเกี่ยวกับการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ว่า “ในการกู้เงินมหาชนนั้นจำเป็นต้องโฆษณางบประมาณแผ่นดินอยู่เองหาทรงรังเกียจไม่ แต่ยังมีต่อไปอีกอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการโฆษณาบประมาณนั้น คือ เงินแผ่นดินที่แบ่งให้พระเจ้าแผ่นดินใช้สอยส่วนพระองค์ ต้องมีจำกัดจำนวนบอกไว้ให้ปรากฏในงบประมาณ จะว่าแต่เท่านั้นเท่านี้เปอร์เซ็นต์หาควรไม่ ให้กระทรวงพระคลังแก้ไขให้ตรงตามแบบฝรั่งด้วย ส่วนจำนวนเงินที่จะถวายให้ทรงใช้สอยปีละเท่าใด ก็ให้กระทรวงพระคลังพิจารณาตามเห็นสมควร ถวายเท่าใดก็จะยอมรับเท่านั้นโดยไม่รังเกียจสุดแต่จะให้ สำเร็จประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นประมาณ”³⁸

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระราชหัตถเลขามายังเสนาบดีกระทรวงนครบาล (เจ้าพระยายมราช) เมื่อวันที่ 15 เมษายน รัตนโกสินทร์ศก 131 ว่า “ด้วยแต่ก่อนๆ มาการเก็บภาษีที่ดินแลโรงร้าน กรมพระคลังข้างที่ยังไม่ได้เคยเสียภาษีให้กับเจ้าพนักงานสรรพากรเลย บัดนี้ฉันมาไตร่ตรองดูเห็นว่าทรัพย์สมบัติของฉันทั้งหลาย

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ที่เป็นส่วนตัวก็เท่ากับเป็นทรัพย์สินสมบัติของคนธรรมดาคนหนึ่ง แต่เหตุใดฉันมาเอาเปรียบแก่คนทั่วไป ซึ่งดูไม่เป็นการสมควรเลย ส่วนของๆ ผู้อื่นจะเอาไปเก็บเอาเก็บเขา ของๆ ตัวเองจะเกี่ยวกันเอาไว้ เพราะคนธรรมดาทั่วไปใครที่มีทรัพย์สินสมบัติเป็นที่ดินหรือโรงงาน เมื่อถึงคราวที่เจ้าพนักงานจะเก็บภาษีเขาก็ต้องเสียภาษีให้กับเจ้าพนักงานตามส่วนมากแล่น้อยของทรัพย์สินสมบัติที่เขาถืออยู่ ตัวฉันเอง ถ้านอกจากในทางราชการแล้ว ฉันก็ถือว่าฉันเป็นคนธรรมดาคนหนึ่ง ทรัพย์สินสมบัติของฉันที่มีอยู่ก็นับว่าเป็นส่วนมาก ถ้ารัฐบาลจะแบ่งผลประโยชน์ของฉันที่ได้มาจากทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดนั้นบ้าง ฉันมีความยินดีเต็มใจที่จะเฉลี่ยให้เป็นการอุดหนุนชาติแลบ้านเมืองอย่างคนสามัญด้วยเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ขอให้เจ้าพระยาอมราช เก็บภาษีอากรในที่ดินแลโรงงานซึ่งนับว่าเป็นสมบัติส่วนตัวของตัวฉันเอง อย่างเช่นที่ได้เคยเก็บมาจากคนอื่น ๆ ทั่วป่านั้น”³⁹

ข้อความในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นปรากฏถึงความห่วงใยที่ทรงมีต่อบ้านเมืองและทรงเห็นประโยชน์ของบ้านเมืองเหนือสิ่งอื่นใด พระองค์ทรงยินดีสละพระราชอำนาจในทางการคลังของพระองค์เพื่อประโยชน์ของประเทศ

(1.2) การปกครองระบอบรัฐสภาในประเทศไทย

แม้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ไม่เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องจากทรงเห็นว่าประเทศยังไม่พร้อมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็มีพระราชดำริเมื่อ พ.ศ. 2453 ตอนปลายรัชกาลว่า “ฉันจะให้ลูกวชิราวุธมอบของขวัญให้แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่อำนาจในขณะรับตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนต์ และคอนสตีติวชัน”⁴⁰ และพระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะเตรียมพร้อมประเทศเพื่อพัฒนาไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย พระราชกรณียกิจบางประการของรัชกาลที่ 5 ได้รับการวิเคราะห์ว่าทรงสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น การเลิกทาส การปฏิรูปการบริหารแผ่นดินตามแบบประเทศต่างๆ ในยุโรป สนับสนุนการศึกษา รวมถึงการวางแผนในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินโดยทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเพื่อเป็นที่รวมรายได้ทั้งหมดไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้นเพื่อการบริหารการคลังของประเทศทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและทำงบประมาณ

³⁹อินทราธิปไตย, พระยา, ลักษณะจดหมายเหตุราชการ (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีหงส์, 2476), หน้า 91.

⁴⁰เพลิง ภูผา, กบฏเมืองสยาม (กรุงเทพมหานคร : ฉัตรเฉลิม, [253-]), หน้า 9.

ครั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเคยแสดงความ คิดเห็นว่าพระองค์นิยมระบอบรัฐธรรมนูญ แต่ทรงยังไม่พระราชทานเนื่องจากการทัดทานของ เสนาบดีและที่ปรึกษาราชการทั้งชาวอังกฤษและอเมริกา เนื่องจากเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยัง ขาดการศึกษาไม่สามารถใช้วิจารณญาณในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่ดีได้ จะเป็นเหตุให้รัฐสภา ไม่สามารถดำเนินการเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงตั้งเมืองสมมติ “ดุสิตธานี” ขึ้นในบริเวณวังพญาไท จำลองรูปแบบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยขึ้นในเมืองสมมตินั้น โดยโปรดให้มีธรรมนูญการปกครองซึ่งเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญ ของเมือง มีพรรคการเมือง 2 พรรค การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและมีสภาการเมืองแบบ ประเทศประชาธิปไตย เพื่อปลูกฝังการปกครองระบอบรัฐสภา ทางด้านการคลังนั้นพระองค์ทรงตรา พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ขึ้น

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎร อันประกอบด้วย ข้าราชการ ทหาร และพล เรืออันหลากหลายมีแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย จากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีสาเหตุที่สำคัญ คือ⁴¹

1. สาเหตุทางเศรษฐกิจ ภาวะทางการเงินของประเทศไม่มั่นคงนับแต่สมัยรัชกาลที่ 6 รวมถึงสภาวะเศรษฐกิจของโลกที่ตกต่ำ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2472 และนโยบายทางเศรษฐกิจของรัช กาลที่ 7 ที่นำมาใช้แก้ไขปัญหา เช่น การตัดทอนรายจ่ายโดยการปลดข้าราชการออก การเพิ่มภาษี อากร และเพิ่มประเภทเงินที่ต้องเสียภาษี ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่คนทั่วไป

2. สาเหตุทางการเมือง บรรดาสามัญชนที่รับราชการมีความรู้สึกว่า พระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวอยู่ภายใต้อิทธิพลของพระราชวงศ์

3. สาเหตุทางสังคม มีการแบ่งชนชั้นในระหว่างเจ้านายกับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ที่ชนชั้นเจ้านายมีอันต่างไปจากสามัญชน

4. สาเหตุจากอิทธิพลภายนอก อุดมการณ์ทางการเมืองประชาธิปไตยได้แพร่ หลายในหมู่ผู้ซึ่งได้รับการศึกษา หรือมีประสบการณ์จากดินแดนตะวันตก เห็นว่าประเทศตะวันตก

⁴¹ สุขุม นवलสกุล วิทยา นภาศิริกุลกิจ และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์ , การเมืองและการปกครอง ไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523) หน้า 65-66.

หรือประเทศเพื่อนบ้านที่ได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยต่างก็มีความเจริญก้าวหน้า จึงปรารถนาที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ

จากสาเหตุต่างๆ ข้างต้น ทำให้คณะราษฎรตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยจึงมีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อันส่งผลถึงการจัดรูปแบบทางการคลัง คือ การอนุมัติจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน

(2) สาเหตุทางเศรษฐกิจและสังคม

อิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อรูปแบบกฎหมายงบประมาณของไทย ได้แก่ ฐานะทางการคลังของประเทศไทย และความช่วยเหลือทางการคลังจากที่ปรึกษาชาวอังกฤษ กล่าวคือ

(2.1) ฐานะทางการคลังของประเทศไทย

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ลัทธิล่าอาณานิคมของเหล่าประเทศมหาอำนาจหรือจักรวรรดินิยม ได้ลุกลามเข้าสู่เอเชียบูรพาและเอเชียอาคเนย์อย่างรวดเร็ว ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกหลายครั้ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเตรียมตัวด้านการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

1. ความพยายามแก้ไขปัญหาการขาดแคลนรายได้ ทางด้านเศรษฐกิจ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราโชบายที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองประเทศให้ทันสมัย รวมถึงการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ การดังกล่าวทำให้พระองค์ทรงใช้จ่ายเงินของรัฐเป็นจำนวนมาก อันเป็นที่มาของปัญหาการขาดแคลนรายได้เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ

รัฐบาลสมัยนั้นจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อกิจการป้องกันประเทศเป็นส่วนใหญ่ โดยเรียงตามลำดับความสำคัญของกระทรวงต่างๆ ดังนี้ กลาโหม มหาดไทย คมนาคม คลัง ยุติธรรม เกษตร การศึกษา และการพาณิชย์ งบประมาณด้านความมั่นคงนั้นมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐ การลงทุนของรัฐมุ่งที่การเสริมสร้างความมั่นคง เช่น การพัฒนากองทัพ การสร้างทางรถไฟ เพื่อรักษาความสงบภายใน

นอกจากนี้ พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะสร้างทางรถไฟโดยที่ปรึกษาทางการคลัง ได้เสนอความเห็นว่าควรกู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินการ แต่การกู้เงินจากต่างประเทศนี้รัฐบาล

ควรแสดงรายรับ รายจ่าย และสินทรัพย์แผ่นดินที่ปรากฏ เพื่อจะได้เป็นที่เชื่อถือแก่ประเทศที่จะให้กู้เงิน ดังนั้น จึงได้มีการทำบัญชีงบประมาณประจำปีขึ้น⁴² และประกอบกับนโยบายเพื่อให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้า พระองค์จึงทรงมีนโยบายชุดคลองเพื่อประโยชน์ทางการคมนาคม และการชลประทาน รวมถึงการจัดบริการโทรเลข อันก่อให้เกิดรายจ่ายประเภท ค่าจ้างแรงงาน ค่าวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ

2. ความพยายามหารายได้เพื่อการปฏิรูประบบราชการ ด้านการปฏิรูประบบราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล รวมถึงการยกเลิกระบบ “กินเมือง” โดยพระราชทาน “เงินเดือน”⁴³ ให้แก่ข้าราชการทุกคน เพราะทรงตระหนักว่าการปฏิรูปบ้านเมืองต้องอาศัยความร่วมมือรับผิดชอบของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็น ตุลาการ ลูกขุน ผู้คุม ตำรวจ ทหาร นายอำเภอ หรือเจ้าพนักงานอื่นๆ อันจะทำให้งานออกมามีประสิทธิภาพ ซื่อตรงและเที่ยงธรรม หากเขาเหล่านั้นได้มีเงินเดือนอย่างเพียงพอในการเลี้ยงตนเองและครอบครัว

เนื่องจากความจำเป็นในการก่อหนี้ต่างประเทศและความจำเป็นในการหารายได้เพื่อการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2416 ยังผลให้ในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 เพื่อเป็นแผนในการรับจ่ายเงินแผ่นดิน รวมทั้งจัดทำเอกสารทางการเงินเพื่อแสดงฐานะการเงินของประเทศและขอกู้เงินจากต่างประเทศ ผลปรากฏว่าระบบการคลังของไทยได้มีการยอมรับอย่างเป็นทางการและขอกู้เงินจากต่างประเทศ ผลปรากฏว่าระบบการคลังของไทยได้มีการยอมรับอย่างเป็นทางการดีนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และการก่อหนี้ดังกล่าวได้นำมาซึ่งประโยชน์ในอนาคตอย่างมาก⁴⁴

(2.2) ความช่วยเหลือทางการคลังจากที่ปรึกษาชาวอังกฤษ

ในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ยังมิได้ทรงว่าราชการนั้นได้เสด็จเยือนประเทศอินเดียและสิงคโปร์ (ซึ่งอยู่ในความครอบครองของอังกฤษ) กับชวา (ซึ่งอยู่ใน

⁴²ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526), หน้า 120.

⁴³การพระราชทานเงินเดือนแก่ข้าราชการในครั้งนี้ นับเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินประเภทเงินเดือนครั้งแรกในสมัยรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2415

⁴⁴ศุภลักษณ์ พินิจวอดล, “ที่มาสถาบันการคลังของไทย”, วารสารกฎหมายฉบับครบรอบ 20 ปี, 20 : 124.

ความครอบครองของฮอลันดา) เพื่อจะทรงสังเกตวิถีการปกครองบ้านเมืองของประเทศมหาอำนาจที่นำเข้ามาใช้ในกิจการบ้านเมืองขึ้นอันเป็นแนวทางนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

ในด้านการคลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงว่าจ้าง นักกฎหมายต่างชาติให้มาศึกษาหาแนวทางในการกำหนดระเบียบ ในขณะที่เดียวกันก็ทรง สนับสนุนนักกฎหมายไทยในการศึกษาหาความรู้ทางการคลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า อยู่หัวทรงแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญชาวอังกฤษ ชื่อนายมิตเชล อินเนส (Mitchel Innes)⁴⁵ เป็นที่ปรึกษา กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทำการศึกษาหาแนวทางในการจัดระเบียบการคลังของไทย นายอิน เนสได้บันทึกถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและ แนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังของไทยตอนหนึ่งว่า “ตามประเพณีที่รัฐบาลกู้เงิน มหาชนนั้น เขาย่อมพิมพ์โฆษณาบประมาณรายรับรายจ่ายของแผ่นดินให้ปรากฏเพื่อให้มหาชนมี ความวางใจในเศรษฐกิจของบ้านเมือง จึงอาจกู้เงินได้ง่าย... ตามธรรมเนียมการคลังของไทยอย่าง เดิมนั้นกำหนดในงบประมาณว่าพระเจ้าแผ่นดินอาจจะเอาเงินแผ่นดินไปใช้เป็นเงินพระคลังข้างที่ ได้ถึงร้อยละ 15 ของรายได้ แม้ในทางปฏิบัติจะมีเคยได้ทรงใช้เงินส่วนพระองค์มากถึงเพียงนั้นก็ จริงอยู่ แต่ตามที่ปรากฏในบัญชีงบประมาณก็มีอยู่ ดังนั้น ใครเห็นก็อาจจะรังเกียจว่ามากมาย เหลือเกินนัก แต่ถ้าจะลดเงินใช้สอยส่วนพระองค์ก็เกรงว่าจะทรงรังเกียจ...”⁴⁶ ดังนั้น รูปแบบงบประมาณของไทยในขณะนั้นจึงมีรูปแบบเฉกเช่นเดียวกันกับประเทศอังกฤษ

(3) เหตุผลทางด้านการบริหารการคลัง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นการบริหารการคลังของประเทศ ประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร⁴⁷

- *ประการแรก* การจัดเก็บภาษีอากรไม่มีการจัดระบบให้ถูกต้อง การเงินของประเทศ ได้ถูกแบ่งไปอยู่ที่เจ้านาย และขุนนางผู้มีอำนาจ โดยอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรกระจายไปอยู่ ตามกรมต่างๆ เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมนา และกรมพระ

⁴⁵ ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา, ชุมนุมพระนิพนธ์ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2534), หน้า 218.

⁴⁶ รัชทอง จันทรางศุ, “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” บรรณการเถลิงศก พุทธ ศักราช 2543 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 5.

⁴⁷ กระทรวงการคลัง, 120 ปี กระทรวงการคลัง พ.ศ.2418-2538 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการคลัง, 2538), หน้า 62.

คลังสินค้า เป็นต้น แล้วแต่เจ้ากรมผู้บังคับบัญชากรมนั้นๆ จะจัดเก็บตามวัตถุประสงค์ไม่เป็นระเบียบแบบแผนอันเดียวกันที่จะพึงปฏิบัติเยี่ยงอารยประเทศ นอกจากนี้ ภาษีอากรที่กรมต่างๆ จัดเก็บได้ ซึ่งจะต้องส่งมอบเงินส่วนหนึ่งให้กรมพระคลังมหาสมบัติ ก็ปรากฏว่าให้บ้างไม่ให้บ้าง กรมพระคลังมหาสมบัติเป็นเพียงแต่เจ้าพนักงานรับเงินหลวงไม่มีอำนาจบังคับหรือเรียกร้องให้กรมต่างๆ ปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะไม่มีระเบียบหรือบทบัญญัติกฎหมายวางไว้ให้ทำเช่นนั้นได้ ทำให้เงินผลประโยชน์ของแผ่นดินรั่วไหลไปทางอื่นเสียเป็นจำนวนมาก

- *ประการที่สอง* ระบบเจ้าภาษีนายอากรไม่มีประสิทธิภาพตามที่รัฐบาลให้เจ้านายภาษีอากรรับผิดชอบ การเก็บภาษีอากรชนิดต่างๆ และให้นำเงินส่งรัฐเพื่อเป็นรายได้นำมาทำนุบำรุงประเทศนั้น ปรากฏว่าในระยะแรกเจ้าภาษีนายอากรก็นำเงินส่งราชการเต็มตามจำนวน แต่ภายหลังกลับส่งให้ไม่ครบตามจำนวน อีกทั้งการรีดนาทาเร้นราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อนเกิดระบบการยกยอกข้อโกงเงินหลวงของเจ้าหน้าที่และเจ้าภาษีนายอากร จำนวนเงินที่รัฐควรจะได้ก็ไม่ครบตามจำนวนที่พึงได้ เป็นผลกระทบต่อเงินรายจ่ายของแผ่นดินจนเกือบจะไม่พอใช้ในกิจการต่างๆ

- *ประการที่สาม* การจัดเก็บทำบัญชีของกรมพระคลังมหาสมบัติไม่เรียบร้อย นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การทำบัญชีรับและจ่ายเงินของกรมพระคลังมหาสมบัติไม่มีปรากฏไว้เป็นแบบอย่างและเป็นหลักฐานให้ตรวจสอบได้ จึงไม่ทราบแน่นอนว่าในแต่ละปีรัฐได้รับเงินเท่าไรและจ่ายราชการไปเท่าไร มีกำไรหรือขาดทุน เมื่อพระคลังมหาสมบัติแต่ละคนดับสูญไปบัญชีนั้นก็สูญหายไปหมดไม่มีการจัดแจงเรียบเรียงบัญชีไว้สำหรับแผ่นดิน เมื่อสิ้นปีก็ได้จัดทำบัญชีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงทราบบัญชีข้างที่ไว้สำหรับทรงตรวจดูตัวเงินแผ่นดินว่ามีเงินมากน้อยเพียงใด

สภาพการคลังเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานทั้งปวง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จึงทรงดำเนินการปฏิรูปทางการคลังโดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. การตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมการรวบรวมรายรับและการเบิกจ่ายเงินทั้งประเทศ
2. การปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม
3. การทำงานประมาณแผ่นดินอย่างเป็นระบบ และ
4. การสร้างระบบการเงินที่มีเสถียรภาพ

นับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการจัดตั้งองค์กรทางการคลังและการจัดทำงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาระบบการคลังของประเทศไทยที่ขาดประสิทธิภาพ

2.2.1.2 ลักษณะของ พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี ที่ประกอบด้วยงบประมาณรายได้และรายจ่าย

ลักษณะงบประมาณของไทยในอดีต คือ “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” (ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2502) นั้น มีลักษณะที่แตกต่างไปจากลักษณะของ “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากการพิจารณาอนุมัติ “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” ตามมาตรา 5⁴⁸ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 จะประกอบด้วย งบประมาณรายได้และรายจ่าย แต่ “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะประกอบด้วยประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่าย (ดังจะกล่าวในหัวข้อ 2.2.2.2 รูปแบบของงบประมาณแผ่นดินตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 (พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี))

ลักษณะของพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ที่ประกอบด้วยงบประมาณรายได้และรายจ่าย สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะแรก ช่วงปี พ.ศ. 2433 ถึงปี 2475 และระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปี 2501 (สามารถพิจารณาจากตารางที่ 10 : รูปแบบงบประมาณและกระบวนการอนุมัติงบประมาณช่วงปี พ.ศ. 2433-2475 และช่วงปี พ.ศ. 2476 - 2501) โดยมีรูปแบบและสาระสำคัญของงบประมาณ ดังนี้

(1) การจัดทำงบประมาณช่วง พ.ศ. 2433-2475

ประเทศไทยได้จัดทำงบประมาณตั้งแต่ พ.ศ. 2433 พระมหากษัตริย์คงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการจัดทำงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติ ได้ทรงมอบพระราชภาระนี้แก่ เสนาบดี และเจ้า

⁴⁸มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456

“งบประมาณรายได้และรายจ่ายประจำปีนั้น เมื่อได้ตรวจสอบแล้วรวบรวมเข้ายอดแล้วให้ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทำรายงานชี้แจงนำทูลเกล้าถวาย ไม่ช้ากว่าวันที่ 10 เดือน มีนาคมในปีหนึ่งๆ เพื่อได้พระราชทานดำริในที่ประชุมเสนาบดี และจะได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตไปยังกระทรวงพระคลัง ไม่เกินวันที่ 25 มีนาคม เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ยื่นรายการในงบประมาณอันได้รวบรวมแล้ว ตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา”

กระทรวง สำหรับการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณได้ทรงมอบหมายให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้น ตามพระราชบัญญัติกรมต่างเบิกเงินพระมหากษัตริย์และพระราชบัญญัติกรมต่างๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ การทำงานงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่าย ยังไม่มีรูปแบบที่แน่นอน คือ กรมต่างๆ ทุกกระทรวงต้องทำงานงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง เงินใช้สอยเบ็ดเสร็จ เงินเผื่อเหลือเผื่อขาด และงบประมาณรายรับ ประกอบด้วย เงินภาษีอากร เช่นทำการหลวงค่าธรรมเนียม ตามแบบที่เสนาบดีพระคลังกำหนด เจ้ากระทรวงนั้นๆ จะตรวจและเห็นสมควรแล้วก็จะทำงานประมาณรวมรายการของกระทรวงนั้นๆ โดยแยกเป็นรายการ และจำนวนเงินตามประเภทแล้วไปยื่นต่อกระทรวงพระคลัง⁴⁹ แสดงให้เห็นว่ารูปแบบของงบประมาณรายได้และรายจ่ายยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน โดยจะมีรูปแบบตามที่เสนาบดีพระคลังฯ กำหนดเพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา

สมัยรัชกาลที่ 6 ได้ตราพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2456 (ภาคผนวก ก : 1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456) รวม 11 มาตรา หลักการยังคงเดิมเหมือนพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2433 ในสมัยรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงมีแต่ผลความให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเท่านั้น และมอบอำนาจให้เสนาบดีออกเพื่อบังคับเพิ่มเติมใช้เป็นข้อปฏิบัติ

“เจ้ากระทรวงทบวงการทั้งปวงต้องทำงานงบประมาณรายได้และรายจ่ายเงินแผ่นดินตามลักษณะและในแบบที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติวางไว้ และให้เป็นงบประมาณพร้อมด้วยคำอธิบายหรือบัญชีเพิ่มเติมต่างๆ ที่จำเป็นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ..... เสนาบดีกระทรวงพระคลังเมื่อตรวจสอบรวบรวมงบประมาณเข้ายอดแล้วทำรายงานชี้แจงทูลถวาย.... เมื่อรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วให้ย่อรายการในงบประมาณอันได้รวบรวมแล้ว⁵⁰ ตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา”

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁹ ทรงพันธ์ บุนนาค. “การคลังสมัยก่อน,” ใน สำนักงานประมาณ 20 ปี (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2522), หน้า 111.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2457
ที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456
มีลักษณะ ดังนี้⁵¹

พระราชบัญญัติ	
งบประมาณประจำปี พุทธศักราช 2457	
มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2456 มีความว่า เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตงบประมาณประจำปีไปยังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้ว ให้ย่อรายการในงบประมาณอันได้รวบรวมแล้วตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น	
บัดนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้	
มาตรา 1	พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีพุทธศักราช 2457” ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ไปตลอดถึงวันที่ 31 มีนาคม พุทธศักราช 2457
มาตรา 2	งบประมาณรายได้และรายจ่ายอันได้รับพระราชทานราชานุญาตแล้ว ให้ตั้งรับและจ่ายในปีพุทธศักราช 2457 นั้น มีรายการและจำนวนเงินดังนี้
เงินรายได้	68,000,000
เงินรายจ่าย	67,997,096
เงินได้สูงกว่าเงินจ่าย	2,904
เงินจ่ายพิเศษ	
จ่ายจากเงินคงพระคลัง	616,370
จ่ายจากเงินกู้	15,997,174
จ่ายจากเงินสงฆ์เงินกู้	713,960
	17,327,504
มาตรา 3	ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติรักษาราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ประกาศมา ณ วันที่ 14 มีนาคม พุทธศักราช 2456 เป็นวันที่ 1220 ในรัชกาลปัจจุบันนี้

รูปแบบของงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนโดยบทบัญญัติมาตรา 2 และมาตรา 11⁵² กำหนดให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมี

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

⁵² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456

มาตรา 2 “ให้เจ้ากระทรวงทบวงกรมทั้งปวงทำงบประมาณรายได้ และรายจ่ายเงินแผ่นดินตามลักษณะแลในแบบซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติวางไว้ และให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงพระคลังตรวจสอบภายในวันซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนด”

อำนาจออกข้อบังคับเพิ่มเติม สำหรับงบประมาณรายจ่ายแยกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ 2 ประเภท คือ เงินเดือนและค่าใช้สอย ประเภทค่าใช้สอยให้แยกเป็นประเภทเล็กๆ อีกชั้นหนึ่ง ตามแต่กระทรวงพระคลังจะกำหนด ในงบประมาณงบใดถ้าจะขอจ่ายเงินซึ่งไม่ประจำให้ตั้งประเภทใหญ่เรียกว่า ประเภทการจร⁵³ อีกประเภทหนึ่ง

สรุปได้ว่า งบประมาณของไทยในระบอบการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เพียงแสดงยอดเงินรายรับเท่าใดรายจ่ายเท่าใดเป็นสองยอดเท่านั้น ถ้ามีการจ่ายลงทุนก็แสดงอีกยอดหนึ่ง ส่วนรายการละเอียดนั้นไม่ประกาศ มีบันทึกชี้แจงทางราชการแถลงการตั้งจ่ายเงินบ้างก็เป็นแต่เพียงย่อๆ⁵⁴

(2) การจัดทำงบประมาณระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-2501

หลังจากประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณในปี พ.ศ. 2476 เป็นการปรับปรุงการจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามวิธีการของระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ในด้านวิธีการได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2476 (ภาคผนวก ก : 2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476) ได้ปรับปรุงแบบของงบประมาณให้ทันสมัยยิ่งขึ้นโดยเพิ่มรายละเอียดในเอกสารงบประมาณทั้งในด้านรายจ่ายและราย

รับได้

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติงบประมาณได้จำแนกรายการจ่ายสำหรับกระทรวง ทบวง กรมไว้อย่างย่อเท่านั้น หากต้องการทราบถึงรายละเอียดของงบประมาณต้องไปตรวจดูรายละเอียดในบันทึกรายงานการประชุมของกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา 7 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2476 กำหนดว่า งบประมาณที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อสภานั้น ให้แสดงยอดเงินรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ และบัญชีรายละเอียดประกอบ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

มาตรา 11 “ให้เสนอบัติกระทรวงพระคลังเป็นเจ้าหน้าที่รักษาราชการตามพระราชบัญญัตินี้ แลให้มีอำนาจออกข้อบังคับต่างๆ เพื่อการนั้นตามแต่จะเห็นสมควร แลโดยพระบรมราชานุญาต”

⁵³ทรงพันธ์ บูณาค, “การคลังสมัยก่อน,” ใน สำนักงบประมาณ 20 ปี, หน้า 114.

⁵⁴ไชยยศสมบัติ, พระยา, คำสอนชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ พุทธศักราช 2478, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 2478), หน้า 53.

- งบประมาณรายจ่าย⁵⁵ ได้แสดงรายจ่ายเป็นรายกระทรวง ทบวง กรม และจำแนกรายจ่าย ออก เป็น 3 หมวด คือ

(1) งบรายจ่ายสามัญ หมายถึง รายจ่ายที่เกี่ยวกับเงินงบประมาณมหากษัตริย์ การกู้เงิน (ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ) เงินจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เงินเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ และรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จำแนกเป็นรายกระทรวง และกรม รายจ่ายของแต่ละกรม สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ เงินเดือน ค่าใช้สอย และการจร ซึ่งให้จ่ายจากเงินรายรับ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁵⁶

1) เงินเดือน คือ เงินที่จ่ายเป็นรายเดือนให้แก่ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้ง ในตำแหน่งประจำการในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

2) ค่าใช้สอย คือ เงินค่าใช้จ่ายซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จ่ายเพื่อดำเนินกิจการไปโดยปกติ จำแนกเป็น 5 ลักษณะ คือ

- ลักษณะ 1 ค่าจ้างและเบี้ยเลี้ยง เป็นเงินจ่ายให้แก่บุคคลเป็นค่าจ้างแรงงาน และค่าเบี้ยเลี้ยงตามอัตราแล้วแต่กำหนด เช่น ค่าจ้างเฝ้าสถานที่ ค่าจ้างขนส่ง ค่าจ้างล้างกับค่าเบี้ยเลี้ยง เงินสินบนรางวัล ฯลฯ
- ลักษณะ 2 ค่าพัสดุ เป็นค่าสิ่งของเครื่องใช้ในสถานที่ราชการ เช่น ตู้โต๊ะ เก้าอี้ เครื่องพิมพ์ คอมพิวเตอร์ ฯลฯ
- ลักษณะ 3 ค่าบำรุงรักษาสถานที่ราชการ เป็นรายจ่ายค่าแรงและค่าของที่เกี่ยวข้องกับการบูรณะซ่อมแซมที่ทำการ เรือนแพ ถนน สะพาน คลอง ประตูน้ำ และสิ่งติดกับที่ดิน ฯลฯ
- ลักษณะ 4 ค่าใช้สอยเบ็ดเตล็ด เป็นรายจ่ายเบ็ดเตล็ด เช่น ค่าน้ำ ค่าแรง ไฟ ค่าโทรศัพท์ ค่าเช่าสถานที่ ฯลฯ กับรายจ่ายอย่างอื่นซึ่งจะสงเคราะห์เข้าลักษณะหนึ่งลักษณะใดไม่ได้

⁵⁵มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting) หน่วย 9-10, หน้า 485.

⁵⁶กฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พุทธศักราช 2476.

- ลักษณะ 5 เงินอุดหนุน เป็นรายจ่ายอุดหนุนและบำรุงสมาคม หรือ สถานการกุศล เช่นอุดหนุนราชบัณฑิตยสถาน สภาอากาศ โรงพยาบาล โรคเรื้อน ฯลฯ การบำรุง สำนักงานสันนิบาตชาติ ฯลฯ

3) การจร คือ รายจ่ายที่มีลักษณะพิเศษไม่เป็นการประจำ โดยการกระทำนั้นจะไม่กระทำเสมอทุกปี คือ เมื่อกิจการนั้นสำเร็จเสร็จสิ้นแล้วไม่ต้องจ่าย จำแนกออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

- ลักษณะ 1 การก่อสร้าง คือ การก่อสร้างซึ่งกระทำคราวเดียว เช่น สร้าง ตึก เรือโรง ถนน สะพาน ฯลฯ
- ลักษณะ 2 การจัดซื้อ คือการจัดซื้อเครื่องมือ เครื่องจักร เครื่องอาวุธยุทธภัณฑ์ ซึ่งเป็นการซื้อใหม่ หรือซื้อเพิ่มเติม เป็นจำนวนเงินตั้งแต่ พันบาท ขึ้นไป หรือการจ้างเหมา หรือทำเครื่องพาหนะ ซึ่งกระทำคราวเดียวและรักษาไว้ใช้ต่อไป
- ลักษณะ 3 การซ่อมแซมหรือทำเพิ่มเติม คือ การซ่อมแซม หรือทำเพิ่มเติม ตึกเรือโรง ซึ่งเป็นการแก้ไขรูปสัณฐาน หรือเปลี่ยนแปลงวัตถุเดิมทั่วไป หรือเป็นส่วนใหญ่ว่าราคาเกินกว่าห้าร้อยบาทขึ้นไป หรือแม้การซ่อมแซมนั้นจะไม่เป็นการเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงรูปสัณฐานแต่ราคาเกินกว่าพันบาท
- ลักษณะ 4 การพิเศษ คือ รายจ่ายเป็นครั้งคราว เช่น ไปดูการต่างประเทศหรือรับรองแขกเมือง

4) รายจ่ายพิเศษ คือ การจ่ายคล้ายคลึงกับการจร เฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นการจ่ายเพื่อบังเกิดผลโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น จ่ายสร้างทางรถไฟ จะต้องพิจารณาผลอันจะพึงบังเกิดจากการเดินรถด้วย เป็นต้น

(2) งบรายจ่ายวิสามัญลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เป็นการประจำและเป็นรายจ่ายที่มีหวังจะได้รับคืนไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น รายจ่ายในโครงการสร้างทาง โครงการชลประทาน เป็นต้น ซึ่งให้จ่ายจากเงินกู้หรือเงินคงคลัง

(3) งบรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่ไม่ต้องจ่ายทุกปี เมื่อเสร็จแล้วก็ไม่มีรายจ่ายนั้นอีก เช่น เงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราวของข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งให้จ่ายจากเงินรายรับ

- งบประมาณรายได้ เป็นบัญชียอดเงินซึ่งประมาณว่าจะได้จากรายการต่างๆ ดังต่อไปนี้⁵⁷

(1) หมวดภาษีอากร เป็นรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ เช่น เงินภาษีเงินได้ ภาษีสรรพสามิต และอากรแสตมป์ อากรมรดก อากรศุลกากร เป็นต้น

(2) หมวดค่าธรรมเนียม เป็นรายได้ที่เก็บโดยรัฐบาลทำกิจการให้ เช่น ค่าธรรมเนียมอำเภอ ค่าธรรมเนียมเรือผ่านประตูน้ำ เป็นต้น

(3) หมวดผลประโยชน์ ได้แก่ รายได้ซึ่งเกิดจากสมบัติของแผ่นดิน เช่น รายได้จากป่าไม้ เหมืองแร่ ดอกเบี้ยเงินฝาก ฯลฯ และการรัฐพาณิชย์ มีการรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น

(4) หมวดเบ็ดเตล็ด เป็นรายได้อื่นๆ อันสงเคราะห์เข้าในหมวดหนึ่งหมวดใดไม่ได้ เช่น เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ต่อมาภายหลังได้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีให้มีมากขึ้นโดยลำดับ

สามารถเปรียบเทียบรูปแบบงบประมาณและกระบวนการอนุมัติงบประมาณของทั้ง 2 ระยะ อันได้แก่ ช่วงปี พ.ศ. 2433-2475 และ ช่วงปี พ.ศ. 2476-2501 ได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁷ กฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476.

ตารางที่ 10 : รูปแบบงบประมาณและกระบวนการอนุมัติงบประมาณช่วงปี พ.ศ. 2433 – 2475 และ ช่วงปี พ.ศ. 2476 – 2501

ขั้นตอน	พ.ศ. 2433 – 2475	พ.ศ. 2476 - 2501
<p>1. การจัดทำงบประมาณ หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำงบประมาณ</p>	<p>กรมต่างๆ ทุกกระทรวงต้องทำงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับตามแบบที่เสนาบดีพระคลังกำหนด เจ้ากระทรวงนั้นๆ จะตรวจและเห็นสมควรแล้วก็จะทำงบประมาณรวมราชการของกระทรวงนั้นๆ ไปยื่นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ</p>	<p>กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดทำงบประมาณ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภานิติบัญญัติ (สภาเดียว)</p>
<p>ปีงบประมาณ</p>	<p>1 เมษายน – 31 มีนาคมของปีถัดไป</p>	<p>อาจแบ่งได้ 3 ระยะ ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฉบับต่างๆ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ระยะที่ 1 : 1 เมษายน – 31 มีนาคมของปีถัดไป - ระยะที่ 2 : 1 ตุลาคม – 30 กันยายนของปีถัดไป - ระยะที่ 3 : 1 มกราคม – 31 ธันวาคม
<p>รูปแบบงบประมาณ</p>	<p>งบประมาณยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนโดย พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 มอบอำนาจให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้กำหนดโดยพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - งบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย เงินเดือน ค่าใช้สอย การจร - งบประมาณรายได้ ประกอบด้วย เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม <p>โดยแยกเป็นรายการ และจำนวนเงินตามประเภท</p>	<p>เอกสารงบประมาณมีรายละเอียดเพิ่มมากขึ้น ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - งบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย งบรายจ่ายสามัญ (เงินเดือน ค่าใช้สอย การจร) งบรายจ่ายวิสามัญลงทุน และงบรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุน - งบประมาณรายได้ ประกอบด้วย หมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรม <p>เนียม หมวดผลประโยชน์ และ หมวดเบ็ดเตล็ด</p>
<p>2. การอนุมัติงบประมาณ</p>	<p>โดยพระมหากษัตริย์</p>	<p>โดยสภานิติบัญญัติ</p>

2.2.2 รูปแบบของงบประมาณแผ่นดินตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี)

ในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการปฏิวัติทางการคลัง และประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการนี้ซึ่งมีอยู่เดิมทั้งหมด⁵⁸ อันเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของไทย ยังผลให้รูปแบบของงบประมาณแผ่นดินมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ต่อรัฐสภาเพื่อขอความอนุมัติ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติคํานิยามศัพท์ว่า “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่าย หรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นความหมายของคำว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” จึงน่าจะหมายถึง กฎหมายงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติวงเงินอย่างสูงให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนำไปใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพัน เพื่อดำเนินงานของรัฐบาลที่ได้มีการตั้งเป้าหมายและคาดการณ์แผนงานให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ

หากพิจารณาถึงรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอเพียงงบประมาณรายจ่ายเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภา ขณะที่รายได้นั้นอาจเสนอในรูปแบบของเอกสารประกอบงบประมาณเท่านั้น ยังผลให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาลงไปในรายละเอียดของงบประมาณรายรับ ในวาระเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะการพิจารณาอนุมัติรายได้ประเภทภาษีจะกระทำในวาระอื่นๆ มิได้พิจารณาไปพร้อมกันกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.2.2.1 มูลเหตุและอิทธิพลของการตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ถูกตราขึ้น เนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ ดังต่อไปนี้

- เหตุผลทางการเมือง
- เหตุผลทางด้านการบริหาร

⁵⁸ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 125.

- เหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคม

(1) เหตุผลทางการเมืองการปกครอง

วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศไทย มีหัวหน้าคณะปฏิวัติ คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะปฏิวัติได้ยุบสภา ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และยุบพรรคการเมือง โดยให้เหตุผลในการปฏิวัติว่า การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในประเทศไทยก่อนหน้านี้ (การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475) เป็นการเปลี่ยนแปลงในส่วนปลีกย่อยไม่ใช่หลักการสำคัญ แต่การเปลี่ยนแปลงหลังวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เป็นการยกเลิกประชาธิปไตยแบบตะวันตกและนำเอาประชาธิปไตยที่เข้ากับลักษณะพิเศษของประเทศไทยมาใช้แทน

สิ่งที่สมควรจะพิจารณาอย่างยิ่ง คือ ลักษณะเด่นของการเมืองการปกครองหรือการใช้อำนาจทางการเมืองในสมัยของจอมพลสฤษดิ์⁵⁹ ในเรื่องหลักการประชาธิปไตยจอมพลสฤษดิ์เห็นว่า

1. รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารควรมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา
2. ระบบพรรคการเมืองไม่เหมาะสมกับสังคมไทย
3. การมีตัวแทนหรือการมีผู้แทนไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ต้องมีการใช้วิธีเลือกตั้งแต่ใช้วิธีแต่งตั้งเอง

ในลักษณะเช่นนี้ประชาธิปไตยแบบไทยจะมีลักษณะเป็นการปกครองแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ เนื่องจากประชาชนไม่มีโอกาสที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นได้ รัฐบาลจะเป็นผู้รับรู้ความต้องการของประชาชนเอง จอมพลสฤษดิ์มองเห็นว่ารัฐบาลโดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาด แต่ต้องอยู่บนหลักความเป็นธรรม⁶⁰ แนวความคิดทางการเมืองการปกครองของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงสะท้อนให้เห็นถึงการจัดรูปแบบทางการเมืองของไทยในสมัยนั้นที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่าย

⁵⁹ ทักษิณ เจริญมิตร, "ความคิดทางการเมืองของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์" ใน สมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ), รักเมืองไทยภาคประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2519), หน้า 35-81.

⁶⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ไทย 10201 หน่วยที่ 9-15 (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 531.

บริหารมีอิทธิพลต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจาก จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและเป็นสภานิติบัญญัติด้วย⁶¹ ดังนั้น ในการพิจารณากฎหมายฉบับต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายโดยฝ่ายบริหารได้เลย อันรวมถึงอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีต่อการพิจารณาร่างกฎหมายวิธีการงบประมาณ

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ได้แถลงเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร) ดังนี้

“ต่อไปเราไม่ได้เรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เราเรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เราพูดตั้งแต่เรื่องงบประมาณการจ่าย ไม่ใช่เอาเรื่องทั้งหมดมาเข้าเอาเรื่องรายรับเอาเรื่องภาวะในการเศรษฐกิจเข้ามาอยู่อะไรต่างๆ เหล่านี้เราเอาแต่เพียงเรื่องจ่ายเรื่องจ่ายที่จะจ่ายไป อ้ายเรื่องจ่ายนี้เป็นปัญหาสำคัญมาก ในทั่วโลกที่เขาควบคุมรัฐบาลในเรื่องการจ่ายเงินออกไป เขาไม่ได้ควบคุมเรื่องรับ เรื่องรับนี้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องหาวิธีทำให้ได้เงินมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ถ้าไปกดขี่รีดนาทาเร้นราษฎรมากขึ้น รัฐบาลนั้นก็อยู่ไม่ได้ แล้วก็ออกจากนั้นอ้ายงบประมาณรายรับนี้มันเป็นของไม่แน่นอน มีหลายอันซึ่งอิทธิพลหรือเราเรียกว่า แอพพรอกซิเมท (Approximate) ขึ้นเท่านั้นๆ มันอาจจะได้เท่านั้นก็ได้ มันอาจจะไม่ได้เท่านั้นก็ได้ รายจ่ายที่จ่ายไปจริงๆ เช่นอย่างปีนี้ อย่างนี้ งบประมาณรายรับเราได้สูงกว่าเมื่อปีกลายนี้ ซึ่งท่านจะได้ทราบเมื่อถึงงบประมาณประจำปีซึ่งจะต้องเรียกว่าเป็นของเก่าอยู่ เรียกว่า งบประมาณประจำปีอะไรอย่างนี้เป็นต้น อ้ายตัวพระราชบัญญัติแท้ๆ ที่ยังต้องเสนอต่อสภานี้เรียกว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ใช่งบประมาณประจำปี เพื่อให้สภานี้ได้ควบคุมรัฐบาลได้ว่า รัฐบาลได้จ่ายทำอะไรไปบ้าง มีเหตุผลสมควรไหม แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องรายรับนั้นไม่ใช่ที่ทางรัฐบาลจะทอดทิ้งไปก็หาไม่ได้ เราก็มีรูปที่จะเสนอพร้อมกันไปด้วย แต่ไม่ใช่เป็นรูปพระราชบัญญัติเราได้เสนอเป็น

⁶¹ ณรงค์ พ่วงพิศ, ประวัติศาสตร์ไทย 3 : ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2523), หน้า 188-189.

รูปคำชี้แจงประกอบ ซึ่งถ้าทำนทั้งหลายดูในมาตรา 8 ซึ่งสถานนี้มีสิทธิที่จะขอคำชี้แจงอะไรได้ทั้งสิ้น⁶²

นอกจากนี้ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพิจารณารายได้ของรัฐสภาไว้ ดังนี้

“มีสมาชิกบางท่านได้เสนอข้อข้องใจว่า การที่จะกำหนดให้รัฐบาลเสนอแต่เพียงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่คำนึงถึงรายรับนั้นกระผมขอเสนอว่าไม่เป็นความจริง จะเห็นได้ว่าในมาตรา 9 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุไว้ว่า “มาตรา 9 ในการเสนองบประมาณนี้ ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้น ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง” ทางด้านวิชาการก็มีความเห็นกันเป็นสองนัย คือ นัยหนึ่งว่าตามปกติเวลาเราเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไปแล้ว เราควรเสนอร่างประมาณภาษีอากรเข้ามาด้วย คือ ขออนุมัติสภาเมื่ออนุมัติให้รายจ่ายไปก็อนุมัติให้เก็บภาษีด้วยหรือจะลดภาษีหรือจะเพิ่มภาษีนั่นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง นี่เป็นความเห็นด้านหนึ่ง ด้านหนึ่งนั้นเห็นว่าถ้าเราจะทำกันเช่นนั้น ในการพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีอากรก็จะเย็นเยื่อ คือถ้าไปผูกไว้กับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้วจะทำให้การผ่านพระราชบัญญัติภาษีอากรนั้นเสียไป หมายความว่า จะกินเวลาชักช้า เมื่อกินเวลาชักช้าแล้วเมื่อประชาชนทราบถึงเรื่องภาษีอากรโดยทั่วๆ ไป แล้วก็จะทำให้การเก็บภาษีอากรและการเศรษฐกิจในระหว่างที่เสนอสภาที่ที่พระราชบัญญัติภาษีอากรจะผ่านสภาไปนั้น ทำให้การเศรษฐกิจโดยทั่วๆ ไประส่ำระสาย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้ถือเป็นสายกลางว่า ไม่จำเป็นที่จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติรายได้เข้ามาพร้อมๆ กับร่างพระราชบัญญัติรายจ่าย โดยเพียงแต่ทำให้รัฐบาลแถลงต่อสภาว่า จะจัดการอย่างไรกับรายจ่ายที่เกินกว่ารายได้ปัจจุบันอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้สภาก็ได้รับทราบไว้ในชั้นหนึ่ง เมื่อถึงโอกาสที่รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องเสนอขอภาษีอากรเพิ่มขึ้น หรือจะลดอัตราภาษีอากรเมื่อใดก็นำมาเสนอและผ่านไปโดยรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เป็นภาระระส่ำระสาย เหตุผลในหลักวิชาก็มีอยู่เพียงเท่านี้ คือสภาก็ไม่ใช่ว่าจะไม่ได้ควบคุมในด้านรายรับ หรือในด้านรายได้ ภาษีอากรจะได้ควบคุมอยู่เสมอแต่ผิดกันที่กาลเวลาและให้เป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น⁶³ และรัฐสภาได้มีมติอนุมัติร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2502

⁶²สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38/2502”, 15 ตุลาคม 2502.

⁶³เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี พ.ศ. 2498 ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ให้ความเห็น เกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณ ดังปรากฏใน “บันทึกคำบรรยายวิชาการคลัง ปริญญาตรี ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” แตกต่างไปจากความเห็นที่ท่านได้แถลงต่อรัฐสภาในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2502 อันอาจมีสาเหตุมาจากสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงทางการคลัง หรืออาจจะเกิดจากสภาวะการณ์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจไว้ดังนี้⁶⁴

“เท่าที่บรรยายมาเฝ้านี้ พอจะสรุปได้ความดังนี้ คือ ไม่ว่าอังกฤษหรืออเมริกาก็ดี สิ่งที่เราควรเอาตัวอย่างของเขามาใช้สำหรับเป็นแนวทางพิจารณางบประมาณของเราก็คือ

1. เรื่องภาษีอากร เราควรเอามาพิจารณารวมกับเรื่องงบประมาณให้เสร็จเรื่องกันไปเลยทีเดียว
2. ในการพิจารณางบประมาณนั้น ไม่ควรพิจารณาแต่เพียงรายได้หรือรายจ่ายเท่านั้น ควรนำเอาปัญหาเศรษฐกิจเข้ามาพิจารณาด้วยจึงจะสมควร
3. สำหรับประเทศไทยถ้าเราจะมีกรพิจารณางบประมาณเพิ่มเติม เรามักพิจารณา รายจ่ายเป็นส่วนมาก ส่วนของอังกฤษเขามักพิจารณารวมทั้งรายได้และรายจ่ายด้วย ฉะนั้น เราจึงควรพิจารณาด้านรายได้ด้วย มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่การเงินของรัฐบาลจะได้รับความลำบากในการที่จะหาเงินมาสนองความต้องการจ่ายเงินของรัฐบาล”

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ การแถลงต่อรัฐสภาโดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ท่านได้ให้เหตุผลของการจัดทำงบประมาณที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้นว่า “อ้ายเรื่องจ่ายนี้เป็นปัญหาสำคัญมาก ในทั่วโลกที่เขาควบคุม เขาควบคุมรัฐบาลในเรื่องการจ่ายเงินออกไปเขาไม่ได้ควบคุมเรื่องรับ เรื่องรับนี้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องหาวิธีทำให้ได้เงินมากที่สุดเท่าที่จะทำได้”

แต่ในคำบรรยายของ ดร.ป๋วย ได้บรรยายถึงลักษณะของการพิจารณางบประมาณในประเทศอังกฤษไว้ว่า “ไม่ใช่เฉพาะหน่วยราชการและรัฐสภาเท่านั้นที่ตื่นตัว ประชาชนทั้งประเทศตื่นตัวไปหมด เพราะเหตุว่าเป็นธรรมเนียมของประเทศอังกฤษ คือ เมื่อมีการพิจารณางบประมาณที่ใครก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงภาษีอากรด้วยเสมอ เพราะรายได้รายจ่ายของรัฐบาลไม่ตายตัว มีเพิ่มมีลดได้ ฉะนั้นเขาจึงลดภาษีหรือเพิ่มภาษีตามไปด้วย และถือว่าการเปลี่ยนแปลงภาษีอากรนั้นเป็น

⁶⁴ป๋วย อึ๊งภากรณ์, บันทึกคำบรรยาย วิชาการคลัง ปริญญาตรี ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), หน้า 90

การประจำปี นอกเวลาพิจารณางบประมาณแล้วมักจะพยายามไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาชี
 อากร”

สังเกตได้ว่า ในต่างประเทศในขณะนั้น โดยเฉพาะประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของ
 การปกครองระบอบรัฐสภา และการอนุมัติงบประมาณมีความสำคัญมาก เขาได้ให้ความสำคัญ
 ต่อรายรับประเภทภาษีอากร และรายจ่ายควบคู่กัน โดยวิธีการพิจารณาแบบ Fiscal Policy คือ
 นโยบายภาษีอากรรวมไปกับ Budget Policy แยกจากกันไม่ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลง
 ที่เกิดขึ้นในเรื่องดังกล่าวน่าจะมีที่มาจากเหตุผลทางการเมือง ในลักษณะที่รัฐบาลประสงค์จะหลีกเลี่ยง
 ความขัดแย้งหรือการคัดค้านเรื่องงบประมาณรายจ่าย และลดภาระการยืนยันการจ้ดเก็บราย
 ได้มากกว่าเหตุผลประการอื่น

(2) เหตุผลทางด้านการบริหาร

ภายหลังจากที่รัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการ
 จัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ได้เสนอไว้ ทั้งด้านการจัดการให้เป็นไป
 ตามงบประมาณรายรับและการจัดสรรเงินตามงบประมาณรายจ่าย

สภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในขณะนั้นประสบกับปัญหาการขาดดุล
 โดยอาจพิจารณาได้จากในวาระการประชุมสภา วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2500 สมัยจอมพล ป.
 พิบูลสงคราม นั้น นายสงตงค์ พุทธรักษา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ต พรรคประชาธิ
 ปัตย์ ได้อภิปรายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายรับไว้ ดังนี้

“รัฐบาลนี้โดยผู้นำคนเดียวกันก็ได้เป็นรัฐบาลมาแล้วรวม 8-9 ปี ฐานะการเงินไม่ดีขึ้น
 เพราะรายจ่ายสูงกว่ารายได้ทุกปี เมื่อเป็นเช่นนั้นทำให้การเงินของชาติต้องขาดดุลโดยเฉพาะที่
 ทางรัฐบาลเคยกล่าวว่า รัฐบาลนี้สามารถหารายได้ให้ประเทศมากทุกปีความจริงนั้นไม่ใช่เพราะหา
 รายได้ เพราะว่รัฐบาลนี้ได้ออกพันธบัตรเพิ่มขึ้นจาก 257 ล้าน ในปี พ.ศ. 2481 เป็น 5,800 ล้าน
 เมื่อเทียบส่วนกันแล้วรายได้ของประเทศสูงขึ้นเพียงครึ่งเปอร์เซ็นต์เท่านั้น

ส่วนรัฐบาลนี้มีได้ถือหลักการกฎหมายงบประมาณทั้งๆ ที่รัฐบาลนี้ได้ออกกฎหมาย
 การเงินเทศบาลเรียกเทศบาลจังหวัดว่าให้กันเงินรายรับ 5% ร้อยละ 5 ออกเสียก่อนที่จะตั้งงบ
 ปรมาณรายจ่าย แต่รัฐบาลนี้ก็กลับตั้งงบประมาณรายจ่ายเกินรายรับทุกๆ ปี เฉพาะปี 2500 ตั้ง
 เกินมาเป็นเงินถึง 1,000 กว่าล้าน เท่ากับ 20% การทำงบประมาณอย่างนี้ทำให้เงินของชาติขาด
 บดุลเกิดเงินเฟ้อขึ้น นอกจากนั้น รายได้ที่รัฐบาลได้อ้างว่าขึ้นทุกปีนั้นจริงได้มาจากเพิ่มผลเมือง

จาก 18 ล้านเป็น 24 ล้าน เพื่อเพิ่มพลเมืองขึ้นแล้วก็สามารถทำรายได้เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัวไม่ใช่ความสามารถของรัฐบาลนี้”

นอกจากนี้ รัฐบาลชุดต่อมาของ พลโทถนอม กิตติขจร ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการคลัง กล่าวคือ งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2500 นั้นอยู่ในสภาพขาดดุลถึง 2,000 กว่าล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (รัฐบาลชุดต่อมา) ได้แสวงหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2501 สหรัฐอเมริกาได้อนุมัติเงินกู้ยืมในการพัฒนาให้แก่ประเทศไทย เพื่อช่วยส่งเสริมโครงการเศรษฐกิจทั้งหมดใน พ.ศ. 2501-2502 เป็นเงิน 58.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (120 ล้านบาท)⁶⁵ และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เห็นความสำคัญของการพัฒนาประเทศในระบบงบประมาณขาดดุล โดยคำแนะนำของประเทศไทยที่เสนอให้รัฐบาลปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อเอื้ออำนวยต่อการลงทุนของต่างประเทศ ธนาคารโลกได้เสนอรายงานเพื่อการแนะนำโครงการพัฒนาสำหรับประเทศไทยขึ้นซึ่งปรากฏว่าในปีต่อมา สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติของไทยก็ได้เสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก หรือฉบับที่หนึ่ง พ.ศ. 2504-2509 ขึ้น และประกาศในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ซึ่งสาระของแผนฉบับนี้มีได้แตกต่างไปจากข้อเสนอแนะในรายงานดังกล่าวแต่ประการใด

การณดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยในขณะนั้นใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลติดต่อกันถึง 3 รัฐบาล อันน่าจะเป็นเหตุแห่งการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการกู้เงินเป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่ต้องออกพระราชบัญญัติกู้เงินเป็นคราวๆ ไป โดยการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ขึ้นโดยมาตรา 9 ทวิ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อชดเชยการขาดดุลของงบประมาณประจำปีได้ จึงพิจารณาได้ว่าความต้องการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลนี้เป็นสาเหตุประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบงบประมาณพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ทำให้รายรับเป็นเพียงข้อมูลประกอบอันส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมดุลยภาพทางงบประมาณ และรัฐบาลไม่มีหน้าที่ในการจัดการให้เป็นไปตามงบประมาณรายรับอีกต่อไป เนื่องจากในส่วนของรายรับนี้ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่ผูกพันให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามต่างจากการบริหารงบประมาณในอดีต ที่ภายหลังจากรัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณประจำปีแล้วฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ได้เสนอไว้ทั้งด้านการจัดการให้เป็นไปตามงบประมาณรายรับและการจัดสรรเงินตามงบประมาณรายจ่าย

⁶⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ไทย 10201 หน่วยที่ 8-15 (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 689-690.

(3) เหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคม

ในช่วงปลายทศวรรษ พ.ศ. 2490 ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสงครามโลก ครั้งที่ 2 นอกจากนี้ นโยบายด้านการพัฒนาประเทศทางเศรษฐกิจ และแนวความคิดทางการคลังของประเทศทางตะวันตกต่างก็เป็นเหตุในการปฏิรูปกฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(3.1) ฐานะทางการคลังของประเทศไทย

สถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ฐานะทางการคลังของประเทศไทยประเทศตกอยู่ในภาวะเงินเฟ้อซึ่งสืบเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ คือ

- การใช้จ่ายด้านการสงคราม รัฐบาลต้องชดใช้หนี้สินและค่าเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สินและสิทธิของชนชาติพันธมิตรในประเทศไทยเนื่องในการสงคราม ทั้งยังต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศให้กลับสู่สภาวะปกติ⁶⁶
- การใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ เช่น นโยบายใช้จ่ายด้านการชลประทาน การคมนาคม (รถไฟ และการก่อสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ)⁶⁷
- การใช้จ่ายด้านอื่นๆ ได้แก่ การรับช่วงโครงการต่างๆ จากรัฐบาลชุดก่อนตามพันธกรณีเงินกู้ต่างประเทศ การชำระหนี้ให้กับบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นจำนวนถึง 1,000 ล้านบาทเป็นเงินที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ต่างประเทศในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งรัฐบาลปฏิบัติต้องตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ทุก ๆ ปี

จากสาเหตุต่างๆ ดังกล่าวทำให้รายจ่ายตามงบประมาณของรัฐบาลได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ฐานะทางการคลังขาดดุล รัฐบาลได้ชดเชยการขาดดุลด้วยก๋อหนี้สาธารณะภายในประเทศและการก๋อหนี้สาธารณะภายนอกประเทศ

⁶⁶ธนาคารแห่งประเทศไทย, นโยบายการเงินการคลัง 2498-2502 พื้นฐานความเจริญทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน, ([ม.ป.ท.] : ศิวพร, 2508), หน้า 59.

⁶⁷ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล, "ที่มาสถาบันการคลังของไทย", วารสารกฎหมายฉบับครบรอบ 20 ปี, 20 : 134.

- การก่อหนี้ภายในประเทศ รัฐบาลได้หาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศโดยวิธีการออกหลักทรัพย์รัฐบาล (ได้แก่ ตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาล) แหล่งผู้ซื้อรายใหญ่ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย
- การก่อหนี้สาธารณะภายนอกประเทศ รัฐบาลได้ใช้มาตรการก่อหนี้ภายนอกประเทศโดยกู้ยืมจากประเทศสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2484 เป็นจำนวน 10 ล้านดอลลาร์ อัตราดอกเบี้ย 2 3/8 % และจากอินเดีย 50 ล้านดอลลาร์ อัตราดอกเบี้ย 3% เพื่อการจัดซื้อสินค้าออกที่จำเป็นตอนสิ้นสุดสงคราม และปลายปี พ.ศ. 2493 ได้กู้ยืมจากธนาคารโลกจำนวน 25.4 ล้านดอลลาร์ใช้ในโครงการเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น การชลประทาน การรถไฟ และการก่อสร้างท่าเรือกรุงเทพ⁶⁸

นอกจากนี้ รัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามนัยพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 จ่ายเงินเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่ได้ตั้งไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเป็นจำนวนมาก รวมถึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2495 เพื่อเบิกเงินเกินบัญชีเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระยะที่รายได้เข้าคลังน้อยกว่ารายจ่าย

อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ไม่สามารถชำระคืนธนาคารแห่งประเทศไทยและหนี้เงินเบิกเกินบัญชีก็ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นระยะเวลาหลายปีจนเต็มขีดขั้นที่กฎหมายอนุญาตไว้และไม่สามารถจะเบิกเพิ่มได้อีก⁶⁹

ในรายงานประจำปี 2497 ของธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้ให้ข้อเสนอแนะอีกหลายประการ ที่ควรนำมากล่าวในที่นี้ คือ⁷⁰

“การประสานนโยบายเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังของประเทศคงถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ในขณะนี้ แม้รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการผังเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีความมุ่งหมายที่จะพิจารณาประสานงานส่งเสริมเศรษฐกิจให้สอดคล้องกันกับความสามารถในทางการเงินของประเทศแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการชุดนี้ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำที่มีความรู้ และความชำนาญเพียงพอ และดูเหมือนว่าโครงการต่างๆ กระทรวง ทบวง กรม เสนอมาให้พิจารณาก็ยังขาดสถิติที่

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

⁶⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, นโยบายการเงินการคลัง 2498-2502 พื้นฐานความเจริญทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน, หน้า 59-71.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80-81.

จำเป็นสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาอยู่มาก หากจะให้งานนี้บรรลุผลให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศเท่าที่ควรแล้วก็สมควรที่รัฐบาลจะได้สนับสนุนงานอันนี้ให้เป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น” และ “วิธีการงบประมาณและวิธีปฏิบัติในขณะนี้ ชักจูงให้มีการจ่ายเงินมากกว่าที่สามารถจัดหาได้ คือถือรายจ่ายเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดงบประมาณรายได้ ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน ธนาคารใครขอเสนอให้เปลี่ยนเป็นวิธีใหม่โดยถือรายได้เป็นหลักเกณฑ์ประมาณรายจ่าย กล่าวคือ งบประมาณรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นๆ ที่คาดว่าจะใกล้เคียงกับที่รับจริงที่สุด รวมทั้งเงินที่จะสามารถกู้ยืมโดยไม่ก่อให้เกิดเงินเฟ้อ.... สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงวิธีการแยกประเภทรายจ่ายเสียใหม่ เพื่อแสดงให้เห็นหน้าที่และการส่งเสริมการบูรณะเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยถูกต้องและชัดเจน” ด้วยข้อเสนอแนวดังนี้ประกอบกับคำแนะนำของธนาคารระหว่างประเทศเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยรับความช่วยเหลือจากคณะทำงานชาวสหรัฐอเมริกาตั้งจะกล่าวต่อไป

(3.2) การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจแห่งชาติ

ในช่วงปลายทศวรรษ พ.ศ. 2490 รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักถึงภาวะของปัญหาการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการบริหารประเทศในหลายด้าน มีความต้องการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยและมีความก้าวหน้า ในการปรับปรุงครั้งนี้รัฐบาลได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเริ่มเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา

ใน พ.ศ. 2499 สหรัฐอเมริกาได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาเป็นที่ปรึกษาเศรษฐกิจของกระทรวงการคลัง และได้ส่งคณะสำรวจมาช่วยรัฐบาลไทยในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ คณะสำรวจชุดนี้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตร ชลประทาน อุตสาหกรรม สังคมสงเคราะห์ ใช้เวลา 1 ปีในการทำงาน จึงมาเสร็จสิ้นลงในสมัยที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

คณะสำรวจฯ ได้เสนอรายงานชื่อโครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย ซึ่งจะกลายมาเป็นแม่บทของ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1” (พ.ศ. 2504-2509) รัฐบาลยอมรับหลักการแห่งข้อเสนอดังกล่าว คือ ได้มีการวางแผนทางเศรษฐกิจครั้งแรกของไทย ที่เรียกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งมุ่งเน้นนโยบายการค้าเสรี สร้างความเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรม ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ พยายามสร้างงานที่ตอบสนองการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม เช่น สร้างถนน การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า วางแผนด้านการศึกษาที่มุ่งตอบสนองระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ เริ่มผลิตผู้ชำนาญการแขนงต่างๆ ขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาในต่างจังหวัด เช่น เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น เป้าหมายสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เน้นที่การเพิ่ม

รายได้ของประชาชน และก่อให้เกิดชนชั้นกลางขึ้นในสังคมไทย⁷¹ เพื่อการดังกล่าวรัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จนกระทั่งเงินรายรับที่ได้มาจากการเก็บภาษีไม่เพียงพอ ดังนั้น รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินและรับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งส่วนใหญ่ได้จากสหรัฐอเมริกา และธนาคารระหว่างประเทศ ทำให้สหรัฐอเมริกาและธนาคารระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทต่อการปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณของไทย โดยให้อำนาจรัฐบาลสามารถกู้เงินมาใช้จ่ายชดเชยได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 ทวิ⁷²

(3.3) แนวคิดทางการคลังของประเทศตะวันตก

ในปี พ.ศ. 2493 หลังจากเสร็จสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณ 5 ปี สหรัฐอเมริกามีนโยบายฟื้นฟูและปรับปรุงประเทศต่างๆ ที่ฟื้นฟูแก่ประเทศผู้แพ้สงคราม ได้แก่ เยอรมัน กับญี่ปุ่น เป็นต้น ที่ปรับปรุงก็คือประเทศที่ยังด้อยพัฒนา ปรับปรุงให้เข้าสู่สภาวะกำลังพัฒนา ได้แก่ ประเทศไทย เป็นต้น ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่เมืองไทยเป็นอันมาก คณะทำงานเข้ามาช่วยเป็นที่ปรึกษาและคัดเลือกตัวบุคคลที่ทำงานในกระทรวงการคลังออกไปศึกษาและเรียนวิธีปฏิบัติที่สหรัฐอเมริกา แล้วให้กลับมาทำงานในกระทรวงการคลัง ซึ่งแน่นอนว่าการปรึกษาและการออกไปเรียนต่อและดูงานด้านปฏิบัติ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ต้องได้รับเอาระบบของอเมริกาเข้ามาใช้ในเมืองไทย⁷³ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (I.C.D. หรือ USAID ในปัจจุบัน) ได้จัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังของสำนักบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Service หรือ P.A.S.) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองชิคาโก สหรัฐอิลลินอยส์ เข้ามาสำรวจจั่นคว่าเสนอแนะแก่ประเทศไทย การปรับปรุงวิธีการงบประมาณเริ่มด้วยการพิจารณาประมวลข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นแก่การงบประมาณ เพื่อตราเป็นกฎหมายวิธีงบประมาณสำหรับใช้บังคับกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ให้ปฏิบัติในรูปแบบเดียว

⁷¹ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ, หนังสือเรียนสังคมศึกษา ส 605 สังคมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2537), หน้า 59-60.

⁷²เวียงชัย จันทรเจริญ, "ปกิณกะกฎหมายงบประมาณ-ถอยหลังเข้าคลอง," วารสารกรมบัญชีกลาง 27 (ก.ย.-ต.ค. 2529) : 78.

⁷³ทรงพันธ์ บูณาค, "การคลังสมัยก่อน," ใน สำนักงบประมาณ 20 ปี, หน้า 116.

กัน ความช่วยเหลือครั้งนี้ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2502 โดยปรับปรุงระบบงบประมาณทั้งในด้านหน่วยงานและวิธีการงบประมาณ⁷⁴

- ในด้านหน่วยงาน ได้มีการจัดตั้งสำนักงานมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ
- ในด้านวิธีการงบประมาณ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยยกเลิกกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ใช้อยู่เดิมทั้งหมด และประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะผู้เชี่ยวชาญจากสหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดงบประมาณรายได้ตามข้อเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ให้ถือรายได้เป็นหลักในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย กลับกำหนดเปลี่ยนแปลงสถานะของงบประมาณรายรับให้มีสถานะเป็นเพียงประมาณการรายรับ ที่แสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณ

2.2.2.2 ลักษณะของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี

นับแต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาจนถึงปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติม รวม 6 ครั้ง โดยครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2543 (ภาคผนวก ก : 4. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) สาระสำคัญของรูปแบบงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อสภา ได้บัญญัติใช้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 โดยปกติให้ประกอบด้วย

1. ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะ และนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
2. รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีของตั้งงบประมาณรายจ่าย
3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
5. รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

⁷⁴สำนักงานงบประมาณ, สำนักนายกรัฐมนตรี, อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสิริปกาสิต สำนักงานงบประมาณ (พระนคร : สำนักงานงบประมาณ, 2509), หน้า 143.

6. คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอผู้เพิ่มเติม
7. รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
8. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กระบวนการงบประมาณนั้นนำไปสู่การวินิจฉัยระดับรายจ่าย และงานโครงการที่ได้ รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ ตลอดจนระดับรายได้ที่หน่วยงานต่างๆ จะเก็บได้ รวมทั้งระดับเงินกู้ที่รัฐ บาลจะก่อหนี้ได้ผ่านเอกสารงบประมาณ เอกสารงบประมาณเป็นเอกสารแสดงรายละเอียดของกิจ กรรมและรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารเสนอว่าจะทำและใช้ในรอบปีงบประมาณ เพื่อขอความเห็นชอบ จากสภา⁷⁵ รายละเอียดที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณนั้นไม่เหมือนกันทุกประเทศไป หรือแม้ใน เอกสารงบประมาณชุดเดียวกัน ความแตกต่างกันมีมากน้อยเท่าใดนั้นสุดแล้วแต่ระบบบ งบประมาณ (Budget System) หรือการจำแนกงบประมาณ (Budgetary Classification) ที่รัฐบาล (สำนักงบประมาณ) ของประเทศนั้นๆ จะเลือกใช้

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะใช้ประเมินผลงานของรัฐบาล และควบคุมรัฐ บาลให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นอุปกรณ์การจัดการที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานของ รัฐ เอกสารงบประมาณที่ดีก็ต้องช่วยชี้ให้เห็นภาพได้ชัดเจนในการปฏิบัติงานของรัฐบาล⁷⁶ ในราย ละเอียดแล้ว เอกสารงบประมาณที่ดีดังกล่าวควรมีลักษณะเป็นข้อๆ ดังนี้⁷⁷

1. บัญชีงบประมาณควรเอื้อการวัดหรือการกำหนดระบบค่าใช้จ่ายทั้งหมด ในการ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดกันขึ้น ระดับค่าใช้จ่ายนี้ควรแสดงถึง ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตช่วงระยะเวลาที่พอทำนายล่วงหน้าได้ อัน เป็นการระบุนัยด้านค่าใช้จ่ายในอนาคต ที่พัวพันกับโครงการต่างๆ ที่จะนำไป ปฏิบัติ

⁷⁵ ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทย วัฒนาพานิชย์, 2528), หน้า 9.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

⁷⁷ D. Novich, Program Budgeting (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1964). Chap 1 : J. Burkhead, op.cit, pp.111-113. อ้างถึงใน ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์, หลักการ งบประมาณแผ่นดิน, หน้า 62.

2. การแสดงงบประมาณควรเอื้อการเปรียบเทียบวิธีการ หรือโครงการต่างๆ ที่จะทำ
ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
3. การเสนอรายการของงบประมาณควรเอื้อการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของกิจกรรม
และผลงานที่เกิดขึ้นอันสืบเนื่องมาจากกิจกรรมนั้น ในกรณีที่มีหลายหน่วยงาน
เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติกิจกรรมหรือแผนงานประเภทเดียวกันโครงสร้างเอกสารงบ
ประมาณ ควรจำแนกวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมต่างๆ ในรูปแบบ
ที่ทำให้สามารถใช้วิธีวิเคราะห์เชิงผลได้ ผลเสียประเมินค่าของกิจกรรมเหล่านั้น
4. บัญชีงบประมาณควรทำให้สามารถรวบรวมยอดรายจ่ายประเภทเดียวกันหรือ
ใกล้เคียง ในกรณีที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายลักษณะเดียว
กัน
5. บัญชีงบประมาณที่ดีควรให้ภาพเกี่ยวกับลักษณะรายรับ แหล่งรายได้และสถานะ
เงินกู้ของรัฐบาล เพื่อแสดงให้เห็นวิธีการที่รัฐบาลหาเงินมาเจือจุนงบประมาณราย
จ่าย
6. บัญชีงบประมาณที่ดีควรเพิ่มพูน หรือสร้างข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลที่
เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ และชี้ให้เห็นผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ

ถึงแม้จะมีการจัดทำเอกสารงบประมาณขึ้นแล้วก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็ตาม
แต่เอกสารงบประมาณเหล่านั้นยังขาดความสมบูรณ์ครบถ้วนอยู่มาก เอกสารงบประมาณเพิ่งจะ
เข้ารูปเป็นมาตรฐานตั้งแต่ปีงบประมาณ 2504 เป็นต้นมา

เอกสารงบประมาณทั้งหมดของแต่ละปีงบประมาณนั้นประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

78

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. แสดงงบ
ประมาณรายจ่ายงบกลาง และงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบ
ประมาณจากรัฐบาลโดยจำแนกเป็นแผนงาน งานหรือโครงการ สำหรับงบประมาณของรัฐ
วิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้น แสดงไว้เพียงหมวดที่ได้รับงบประมาณ
จากรัฐบาลเท่านั้น และส่วนใหญ่มักเป็นหมวดรายจ่ายอื่นเพียงหมวดเดียว มีรัฐวิสาหกิจเพียงบาง
แห่งที่ได้รับงบประมาณหมวดค่าครุภัณฑ์กับหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างด้วย

⁷⁸ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 317.

2. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ สาระสำคัญที่แสดงไว้ในเอกสารฉบับนี้ คือ เปรียบเทียบรายรับรายจ่าย จำแนกประเภทรายรับ และจำแนกประเภทรายจ่าย

3. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 2 ประมาณการรายรับ สาระสำคัญที่แสดงไว้ในเอกสารฉบับนี้ คือ ประมาณการรายรับปี..... ประมาณการรายรับแยกตามงบรายได้ ประมาณการรายรับตามหน่วยงาน และคำชี้แจงประมาณการรายรับ

4. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 ประมาณการรายจ่าย (รายละเอียดรายจ่าย) เนื่องจากในเอกสารงบประมาณมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายอยู่มากที่สุด จึงได้แบ่งเอกสารงบประมาณฉบับนี้ออกเป็นหลายเล่ม

5. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่าย (ฉบับคู่มือรหัส) เอกสารฉบับนี้ เป็นการสรุปรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของเอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 โดยแสดงรหัสบัญชีของแผนงาน งาน หรือโครงการของทุกกระทรวง ทบวง กรม และงบประมาณรายจ่ายโดยสรุปของแต่ละงานหรือโครงการ

6. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 รายงานการคลัง เรื่องที่บรรจุอยู่ในเอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 นี้ แบ่งออกเป็น 5 ตอน คือ

ตอนที่ 1 รายงานการคลังทั่วไป

ส่วนที่ 1 ฐานะเงินสด

ส่วนที่ 2 หนี้สาธารณะ

(1) เงินกู้ในประเทศของรัฐบาล

(2) เงินค้ำประกันในประเทศ

(3) เงินกู้ภายนอกประเทศของรัฐบาล

(4) เงินค้ำประกันภายนอกประเทศ

ตอนที่ 2 เงินและทรัพย์สินช่วยราชการ

ตอนที่ 3 การช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ตอนที่ 4 รัฐวิสาหกิจ

ส่วนที่ 1 ตารางแสดงฐานะของรัฐวิสาหกิจ

ส่วนที่ 2 ตารางแสดงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- (1) องค์การและโรงงาน
- (2) สำนักงานและกิจการอื่น
- (3) ธนาคารและบริษัทจำกัดที่รัฐบาลถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50

ตอนที่ 5 เงินทุนหมุนเวียน

เอกสารงบประมาณทุกฉบับดังกล่าวข้างต้นนี้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้จัดทำขึ้น แต่โดยที่เอกสารนี้จัดพิมพ์ขึ้นก่อนที่รัฐสภาจะพิจารณาและอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติได้ ภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะได้จัดพิมพ์เอกสารขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. พร้อมด้วยรายงานคณะกรรมการวิสามัญ” ซึ่งประกอบด้วย สำเนาหนังสือประธานคณะกรรมการวิสามัญ รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ สรุปผลการพิจารณางบประมาณรายจ่าย รายการตัด การเปลี่ยนแปลง และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ซึ่งตัวเลขในเอกสารเล่มของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานี้จะแสดงไว้ 2 ชุด ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ตัวเลขในวงเล็บ หมายถึงตัวเลขเดิม (ตัวเลขของสำนักงานงบประมาณ) ส่วนตัวเลขที่มีการขีดเส้นใต้หมายถึงตัวเลขที่คณะกรรมการแก้ไขแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 11 : ลักษณะของเอกสารงบประมาณที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ⁷⁹

ฉบับที่	สี	รายการรายละเอียด	หมายเหตุ
1	ขาวคาดส้ม	รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ - จำแนกประเภทรายรับ - จำแนกประเภทรายจ่าย	มี 1 เล่ม
2	ขาวคาดเขียว	ประมาณการรายรับ - ประมาณการรายรับปี พ.ศ. - ประมาณการรายรับจำแนกตามงบรายได้ - ประมาณการรายได้จำแนกตามหน่วยงาน - คำชี้แจงประมาณการรายได้ - สถิติการจัดเก็บรายได้	มี 1 เล่ม
3	ขาวคาดแดง	งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน	มีหลายเล่ม
4	ฟ้า	รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย	มีหลายเล่ม
5	ขาวคาดเหลือง	งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน - รายจ่ายจำแนกตาม ด้าน - รายจ่ายจำแนกตาม สาขา - รายจ่ายจำแนกตาม แผนงาน - รายจ่ายจำแนกตาม แผนงานรอง - รายจ่ายจำแนกตาม งาน/โครงการ - ข้อมูลแสดงภาพรวมของงาน/โครงการ	มี 1 เล่ม
6	ขาวคาดม่วง	รายงานการคลัง - รายงานการคลังทั่วไป - การเงินและทรัพย์สินช่วยราชการ - การช่วยเหลือจากต่างประเทศ - รัฐวิสาหกิจ - เงินทุนหมุนเวียน	มี 1 เล่ม

⁷⁹ ดำรงค์ดี จันโททัย, กระบวนการงบประมาณในภาครัฐ PS 216, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541) หน้า 63.

สามารถเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณ “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” และ “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ได้ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12 : การจัดทำงบประมาณตาม พ.ร.บ. มาตรการงบประมาณ พ.ศ. 2476 และ พ.ร.บ. มาตรการเพิ่มเติม พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พ.ร.บ. มาตรการงบประมาณ	พ.ร.บ. มาตรการงบประมาณ พ.ศ. 2476 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พ.ร.บ. มาตรการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
<p>กระบวนการ</p> <p>1. ปีงบประมาณ</p>	<p>พ.ร.บ. มาตรการงบประมาณ พ.ศ. 2476 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>อาจแบ่งได้ 3 ระยะ ตาม พ.ร.บ. มาตรการงบประมาณฉบับต่างๆ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ระยะที่ 1 : 1 เมษายน - 31 มีนาคมของปีถัดไป - ระยะที่ 2 : 1 ตุลาคม - 30 กันยายนของปีถัดไป - ระยะที่ 3 : 1 มกราคม - 31 ธันวาคม 	<p>พ.ร.บ. มาตรการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>1 ตุลาคม - 30 กันยายนของปีถัดไป</p>
<p>2. ระยะเวลาในการเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา</p>	<p>ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนถึงงบประมาณใหม่ จะเริ่มขึ้น</p>	<p>ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนถึงงบประมาณใหม่ จะเริ่มขึ้น</p>
<p>3. รูปแบบของงบประมาณประจำปี</p>	<p>พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี</p> <p>ประกอบด้วย (มาตรา 2)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. งบประมาณรายจ่าย 2. งบประมาณรายได้ 	<p>พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>ประกอบด้วย (มาตรา 8)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ค่าแลกเปลี่ยนของงบประมาณแสดงฐานะ และนโยบายการคลัง และการเงิน ภาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง 2. รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่จะขอตั้งงบประมาณรายจ่าย 3. ค่าอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ 4. ค่าชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง 5. รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล 6. ค่าอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอผู้เพิ่มเติม 7. รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ 8. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.3 กระบวนวิธีการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอขึ้นมาในรูปของงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะวิเคราะห์ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขึ้นมาได้โดยดูถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม และการเมืองต่างๆ แต่จะต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่เสนอขึ้นมา ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถพิจารณาเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าที่ฝ่ายบริหารเสนอขึ้นมา⁸⁰

บทบัญญัติมาตรา 15 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำงบประมาณดังนี้ “ให้ผู้อำนวยการ (สำนักงบประมาณ) เสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น”

การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหารไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจาก⁸¹

1. ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีข้อมูลเพียงพอ ที่จะสามารถเตรียมงบประมาณได้
2. ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอ ที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบากในขั้นตอนของการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณ
3. ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียมงบประมาณด้วย

เมื่อวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณพบได้ว่าการบรรจุไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาถึง พ.ศ. 2489 ปรากฏเรื่องการเสนอพระราชบัญญัติโดยทั่วไป พระราชบัญญัติการเงิน จนกระทั่งมีการนำแนวคิดนี้มาปรับใช้ดังบัญญัติอยู่

⁸⁰ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดินทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 125.

⁸¹Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances Publiques TOME I* (Paris : Montchrèstien, 1983), 1: 253 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 244-245.

ในรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 53 ว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินนั้นจะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง” ผลคือ ทำให้ค่าบังคับทางกฎหมายของหลักการดังกล่าวเปลี่ยนมามีค่าบังคับทางกฎหมาย (ระดับรัฐธรรมนูญ) โดยเด็ดขาดทันที เพราะรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งหมดภายในประเทศ⁸² และหลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยลำดับ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้พบบัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา 169 ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- (4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบร่างรัฐธรรมนูญใด เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นผู้วินิจฉัย

⁸²สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 251-252.

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสี่ ภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่กรณีดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสี่ ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

แม้มาตรา 169 ดังกล่าวจะมีได้ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอบประมาณเข้าสู่สภาก็ตาม แต่ก็เป็นที่ทราบอยู่เองว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะไม่รับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเสนอ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภาได้⁸³

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญมาก การที่จะเสนอบประมาณแผ่นดินได้นั้นต้องให้คณะรัฐบาลเป็นผู้เสนอ เพราะเหตุว่างบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นเรื่องใหญ่ จะให้สมาชิกผู้ใดผู้หนึ่งหรือหลายๆ คนก็ตามเป็นผู้เสนอขึ้นมาลอยๆ ย่อมไม่เป็นการสมควร แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะตัดสิทธิของสมาชิกเสียเลยทีเดียวเพราะบางที่อาจมีความคิดเห็นที่ดีๆ ก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองเสียก่อน⁸⁴ นอกจากนี้ กระบวนการอนุมัติกฎหมายงบประมาณกับกระบวนการอนุมัติกฎหมายโดยทั่วไปยังมีความแตกต่างกันโดย ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ศึกษาไว้ ดังต่อไปนี้⁸⁵

1. ระยะเวลาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา 180 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในเวลาดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด เช่นเดียวกับวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณภายในเวลา 20 วัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณมาถึงวุฒิสภา ระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่าการพิจารณากฎหมายโดยทั่วไปของวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญ

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 253-254.

⁸⁴ ป่วย อึ้งภากรณ์, บันทึกคำบรรยายวิชาการคลัง ปริญาตรี ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 57.

⁸⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 271-278.

ให้เวลาถึง 60 วัน และสั้นกว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน (มาตรา 174⁸⁶) อันมีเหตุผลที่สำคัญ เนื่องจากกฎหมายงบประมาณประจำปีจะต้องเริ่มใช้ในวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี หากไม่กำหนดเวลาไว้ทั้ง 2 สภา อาจใช้เวลาล่วงเลยไปจนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถประกาศใช้ได้ จนต้องหันไปใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 179⁸⁷

2. วาระในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามปกติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ แต่ในกรณีที่เป็นกฎหมายโดยทั่วไปนั้นถ้ามีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเร็ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นรวดเดียวทั้ง 3 วาระก็ได้ ซึ่งเรียกว่า “การพิจารณารวดเดียวสามวาระ”⁸⁸ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 97)

⁸⁶ มาตรา 174 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

“ภายใต้บังคับมาตรา 180 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอตามมาตรา 172 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดเวลาดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา...”

⁸⁷ มาตรา 179 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

“งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

⁸⁸ การพิจารณารวดเดียวสามวาระจะไม่มีที่ตั้งคณะกรรมการ หรือส่งร่างให้คณะกรรมการพิจารณาสามัญพิจารณา แต่ในกรณีนี้ที่ประชุมสภาจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเอง เรียกว่า “คณะกรรมการเต็มสภา” โดยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาถือเป็นกรรมาธิการและประธานสภาเป็นประธานกรรมาธิการ

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ แม้ว่าไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อใดห้ามมิให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นสามวาระรวด แต่เนื่องจากกฎหมายงบประมาณเป็นกฎหมายเทคนิค ที่มีรายละเอียดค่อนข้างมากจึงต้องอาศัยเวลาและความเชี่ยวชาญพิเศษในการพิจารณา ข้อบังคับการประชุมสภาข้อ 97 จึงไม่มีการนำมาใช้

3. อำนาจของวุฒิสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของวุฒิสภาตามมาตรา 180 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น จะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ซึ่งต่างจากการพิจารณากฎหมายโดยทั่วไปที่วุฒิสภาสามารถให้ความเห็นชอบ ไม่เห็นชอบหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ การบัญญัติห้ามสมาชิกวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้ ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน

4. ระยะเวลาในการที่สภาผู้แทนราษฎรหยิบยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นมาพิจารณาใหม่ ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย กรณีที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นสภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ถูกระงับไว้ (มาตรา 180) ต่างจากกฎหมายโดยทั่วไปที่สภาผู้แทนราษฎรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้เมื่อผ่านพ้น 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 176⁸⁹)

⁸⁹มาตรา 176 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา 175 นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา 175 (2) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา 175 (3) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช

2.3.1 วิธีการอนุมัติงบประมาณก่อนการปฏิรูปทางการคลัง พ.ศ. 2502

ในอดีต นับแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476, 2480 และ 2483 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ประมาณ 2 เดือน อย่างไรก็ตามปีงบประมาณของไทยถูกกำหนดไว้แตกต่างกัน 3 ช่วงเวลา ดังนั้น กำหนดระยะเวลาเสนอร่างงบประมาณประจำปีจึงถูกแก้ไขให้สอดคล้องกับปีงบประมาณ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ปีงบประมาณเริ่มขึ้นในวันที่ 1 เมษายน และสิ้นสุดลงในวันที่ 31 มีนาคมของปีปฏิทินถัดไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์

2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2480 ปีงบประมาณให้เริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายนของปีปฏิทินถัดไป ร่างพระราชบัญญัติจะถูกเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในวันที่ 1 สิงหาคม

3. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2483 ปีงบประมาณเริ่มต้นวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดลงวันที่ 31 ธันวาคมในปีปฏิทินเดียวกัน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีภายในวันที่ 1 พฤศจิกายนก่อนเริ่มปีงบประมาณ

งบประมาณที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอนั้นจะถูกพิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีลักษณะเป็นสภานิติบัญญัติสภาเดียว อันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา 3 วาระ ต่างไปจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ โดยจะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93.

- วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าควรจะได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือไม่ กรณีไม่รับหลักการก็เท่ากับว่าสภาไม่ไว้วางใจรัฐบาลอีกต่อไปตามหลักการแล้วมีทางทำได้ 2 ทาง คือ รัฐบาลต้องลาออกหรือรัฐบาลต้องยุบสภา

หลังจากสภารับหลักการที่รัฐบาลเสนอจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป ในระยะหลังๆ นี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อยู่ในคณะกรรมการด้วย และได้รับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการ โดยตามที่ปฏิบัติมาแล้วคณะกรรมการจะแบ่งออกเป็นสองคณะ ได้แก่ กรรมการพิจารณารายได้ และกรรมการพิจารณารายจ่าย เมื่อสภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ คือ รับรองยอดเงินรายได้และรายจ่ายที่รัฐบาลตั้งมาแล้ว คณะกรรมการก็จะเสนอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงยอดเงินที่กล่าวนั้นไม่ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จก็จะเสนอรายงานเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป⁹⁰

- วาระที่ 2 การพิจารณานี้เป็นการพิจารณาแบบเรียงตามมาตรา โดยจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยความที่มีคำแปรญัตติสงวนไว้ในสภาหรือซึ่งคณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น หากแปรญัตติไปแล้วและสมาชิกหรือสภาเห็นชอบด้วย ให้ลงมติเป็นเอกฉันท์ไม่มีการอุทธรณ์ฎีกากันต่อไปอีก

- วาระที่ 3 ตามปกติไม่มีการอภิปรายนอกจากที่ประชุมจะอนุญาตจึงอภิปรายได้ประเด็นเดียวที่สภาต้องพิจารณา คือ จะเห็นสมควรให้ออกเป็นกฎหมายหรือไม่เท่านั้นจะพิจารณาอย่างอื่นไม่ได้ เมื่อสภาเห็นชอบแล้วก็นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีในขณะนั้นไม่ได้มีการพิจารณากำหนดอัตราภาษีในคราวเดียวกัน เนื่องจากมีการจัดทำประมวลรัษฎากรและประกาศใช้ พ.ศ. 2481 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดอัตราภาษีบางประเภท เช่น ภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้สำหรับนิติบุคคล นอกจากนี้ ภาษีประเภทอื่นๆ ก็ถูกกำหนดอัตราภาษีไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติที่ใช้กับประเภทภาษีแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติอากรมรดก พ.ศ. 2476 (ประกาศยกเลิกเมื่อ พ.ศ. 2487) พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีการธนาคารและการประกันภัย พ.ศ. 2475 รวมถึงภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิต เช่น พระราชบัญญัติไฟ พระราชบัญญัติยาสูบ พระราชบัญญัติน้ำมัน พระราชบัญญัติ

⁹⁰วิวัฒน์ชัย ไชยยันต์, กฎหมายการคลัง (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 96.

เกลือ เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดให้รัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายได้และรายจ่ายจึงเป็นเพียงการอนุมัติงบประมาณรายได้ตามรูปแบบเท่านั้น แต่มิได้มีการพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณรายได้อย่างแท้จริง

2.3.2 กระบวนการอนุมัติงบประมาณนับตั้งแต่ปฏิรูปทางการเมือง พ.ศ. 2502

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีผลให้รัฐบาลเสนอเพียงงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภา สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ตั้งแต่ 2475 จนกระทั่งปี 2511 ต่างก็บัญญัติไว้เป็นทำนองเดียวกันว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติปีก่อนนั้นไปพลาง” การเปลี่ยนแปลงได้มีขึ้นเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติบางประการให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 153 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลาง”

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 180 ว่า

“ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้

ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา 176 วรรค 2 มาใช้โดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์เงินกุ
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

หากวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสามารถแยกพิจารณากระบวนการอนุมัติงบประมาณในปัจจุบันออกเป็น 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนของคณะกรรมการ และขั้นตอนของวุฒิสภา

2.3.2.1 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้

- วาระที่ 1 ภายหลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับฟังคำแถลงงบประมาณของ นายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะทำการพิจารณาในขั้นต้นว่า จะมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่

ปกตินายกรัฐมนตรีจะแถลงถึงนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรถึง⁹¹

1. นโยบายในด้านต่างๆ ของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. ภาวะการณ์ต่างๆ ด้านเศรษฐกิจ ฐานะการคลัง และฐานะทางการเงินว่ามีภาวะและฐานะอย่างไร และควรดำเนินการอย่างไร
3. จะเก็บรายได้มาจากด้านใด จะเก็บภาษีอากรจำนวนเท่าไร จะทำให้อัตราภาษีอากรเพิ่มขึ้นหรือไม่ มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร ตลอดจนการกู้เงิน และกรณีที่มีการนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกรัฐมนตรีต้องแถลงถึงจำนวนเงินคงคลังที่นำมาใช้จ่ายและฐานะทางการคลังว่าเป็นอย่างไร
4. ชี้แจงว่ารายจ่ายที่จะตั้งจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี มียอดรวมเท่าใด เป็นงบประมาณแบบสมดุลงบ เกินดุล หรือขาดดุล เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากงบประมาณรายจ่ายปีที่ล่วงมาแล้วเท่าไร เป็นงบลงทุนและงบประจำในอัตราส่วนเท่าใด

ในการพิจารณาวาระที่ 1 นี้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีการพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณเลย แต่ก็ เป็นวาระที่มีความสำคัญมากต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล เพราะถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เท่ากับสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น กล่าวคือไม่เห็นชอบที่จะอนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณอันจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถทำการบริหารงานแผ่นดินได้ รัฐบาลมีทางเลือก 2 ทาง คือ ลาออกจากความเป็นรัฐบาลตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทางเลือกที่ 2 คือ การยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

⁹¹ ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดินทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 125-126.

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรก็จะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการฯ ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จสิ้น จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติเดิม และที่แก้ไขเพิ่มเติม พร้อมบันทึกต่อประธานสภาเข้าสู่การพิจารณาวาระ 2 ต่อไป

- วาระที่ 2 ได้แก่การประชุมเต็มสภาโดยต้องพิจารณาถึงชื่อเรื่อง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ในการพิจารณาวาระที่ 2 นี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติเพื่อซักถามรายละเอียดงบประมาณประจำปีโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น

การพิจารณางบประมาณในวาระ 2 นี้จะใช้เวลาที่พิจารณาหลายวัน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนได้มีโอกาสซักถามรายละเอียดงบประมาณได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม การจะใช้เวลามากน้อยอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประธานรัฐสภาว่าจะตัดสินใจอย่างไรเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะให้เวลาวันเดียวหรือหลายวันก็ได้ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบอะไรระบุไว้ตายตัว⁹²

- วาระที่ 3 การพิจารณางบประมาณในวาระที่ 3 นี้ จะเป็นการพิจารณารับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งฉบับ โดยไม่มีการอภิปรายต่อเนื่องจากที่ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านวาระที่ 2 มาแล้ว และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็จะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

2.3.2.2 การพิจารณาของคณะกรรมการ

ปกติแล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจมีเวลาพอเพียงที่จะพิจารณากฎหมายทั้งหลายที่ผ่านเข้ามาได้อย่างละเอียด ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยละเอียดจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ⁹³

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

⁹³ ชัยอนันต์ สุขทวนิช, “คำชี้แจงและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทคณะกรรมการของสหรัฐอเมริกา,” ([ม.ป.ท.], [ม.ป.ป.]) อ้างถึงใน จำนงค์ สายโสภา, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการ

- คณะกรรมการธิการสามัญ คือ คณะกรรมการที่สภาเลือกขึ้นทำหน้าที่เป็นประจำตลอดอายุของสภา
- คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่สภาเลือกขึ้นทำหน้าที่พิจารณากฎหมายฉบับหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อเสร็จการพิจารณาแล้วก็สิ้นสุดสภาพทันที

ในการพิจารณางบประมาณของรัฐสภานั้นขั้นตอนที่สำคัญซึ่งจะสะท้อนให้เห็นบทบาทของผู้แทนราษฎรได้อย่างมากก็คือ บทบาทคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ทั้งนี้โดยถือว่าคณะกรรมการเป็นเสมือนจักรกลสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารทางรัฐสภา เป็นคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายและแต่งตั้งจากรัฐสภาให้เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณโดยละเอียด ดังนั้น คณะกรรมการจึงควรเป็นผู้มีความรอบรู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับงบประมาณ และมีเจตนาดีต่อบ้านเมืองอย่างแท้จริงทั้งนี้เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมากที่สุดเท่าที่จะทำได้⁹⁴

ภายหลังจากที่สภามีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 1 แล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ⁹⁵ เพื่อเป็นองค์กรหลักในกระบวนการพิจารณางบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎร

ในทางปฏิบัติฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอว่า คณะกรรมการมีจำนวนเท่าใด เช่น คณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2543 และ 2544 มี

การงบประมาณ (นครหลวง : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 50.

⁹⁴จำนงค์ สายโสภา, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ (นครหลวง : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 99.

⁹⁵ มาตรา 189 วรรค 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา เป็นคณะกรรมการธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน”

จำนวน 56 คน และคณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2545 มีจำนวน 63 คน เป็นต้น (ภาคผนวก ข : คณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2543, 2544 และ 2545) โดยคณะกรรมการฯ จะประกอบด้วยกรรมการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอและกรรมการที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง

- กรรมการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอ มีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 โดยทั่วไปแล้วจะเสนอจากรัฐมนตรีกระทรวงที่สำคัญ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคลัง การเศรษฐกิจและงบประมาณ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงที่สำคัญ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

- กรรมการฝ่ายสภาผู้แทน สภาจะพิจารณาแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่างๆ ตามโควตาซึ่งคำนวณจากจำนวนกรรมการที่เหลืออีก 3 ใน 4 ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาที่แต่ละพรรคการเมืองมีอยู่ในสภา ตามหลักที่ว่ามีสมาชิกมากก็มีกรรมการมากและมีสมาชิกน้อยก็มีกรรมการน้อย ทั้งนี้สำหรับพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนต่ำกว่าสิบคนจะนำมาคำนวณรวมกันเพื่อคำนวณแบ่งที่นั่งสำหรับกรรมการบริหาร

คณะกรรมการจะทำหน้าที่พิจารณางบประมาณประจำปีที่มาโดยละเอียด อันได้แก่ อรรถาธิบายที่จะพิจารณาแก้ไข เปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยตนเอง หรือโดยพิจารณาตามคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาคนอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมการก็ได้ การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เรียกว่า “การแปรญัตติ”⁹⁶ เพื่อการนี้คณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจตามมาตรา 189 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้

หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการแปรญัตติ ได้แก่⁹⁷

1. สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลัก

⁹⁶อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, “การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ,” วารสารนิติศาสตร์ 21 : 354.

⁹⁷ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดินทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 129.

การแห่งร่างพระราชบัญญัติเว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดเวลาไว้เป็นอย่างอื่น โดยปกติจะแปรเป็นรายมาตรา

2. การแปรญัติติให้กระทำได้เฉพาะการขอแปรลดรายจ่ายเท่านั้นจะขอแปรเพิ่มมิได้ และการแปรลดรายจ่ายจะขอลดรายจ่ายต่อไปไม่ได้

- (1) เงินสงฆ์ตั้งเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

เนื่องจากคณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสูงยิ่งในการพิจารณางบประมาณ จึงอาจเกิดปัญหาการแทรกแซงจากคณะกรรมการในการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบ ส.ส. หรืองบพัฒนาจังหวัด ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในขั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ ว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอแปรญัติติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้⁹⁸

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยคณะกรรมการวิสามัญ พอสรุปสาระสำคัญได้ว่าคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ (ภาคผนวก ค : คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543) และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วจะเสนอไปยังสภา สภามักจะอนุมัติกฎหมายตามรายงานของคณะกรรมการ รายงานของคณะกรรมการจึงมีความสำคัญมาก

2.3.2.3 การพิจารณาของวุฒิสภา

การพิจารณาของวุฒิสภาจะเริ่มตั้งแต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

⁹⁸มานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่, (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2541), หน้า 205.

พ.ศ. 2541 ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาภายใน 10 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ คณะกรรมการของวุฒิสภาจะมีจำนวน 27 คน โดยมีสัดส่วนของรัฐบาล 25 คน โดยธรรมเนียมปฏิบัติต้องมีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอยู่ในสัดส่วนด้วย

ตามมาตรา 180 วรรค 3 และวรรค 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ หากพ้นกำหนดระยะเวลาถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบจะเห็นได้ว่าชั้นวุฒิสภามีการพิจารณาเพียงวาระเดียว

- กรณีเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมาย

- กรณีไม่เห็นชอบหรือให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัตินั้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีเนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หากสภายืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ภายหลังจากการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาแล้ว รัฐสภายังมีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลว่าเป็นไปโดยสอดคล้องกับกรอบการจัดสรรงบประมาณที่รัฐสภาได้อนุมัติไปแล้วหรือไม่ กลไกดังกล่าว ได้แก่⁹⁹

- คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นคณะกรรมการวิสามัญที่แต่งตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ประกอบด้วยกรรมการ 17 คน¹⁰⁰ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรในการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ รวมถึงผลงานงบประมาณที่เกิดขึ้นด้วย

⁹⁹ชวลิต ศรีโสมงาม, "ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา", หน้า 153-159.

¹⁰⁰ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 76.

- คณะกรรมการวิสามัญศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายของวุฒิสภา เป็นคณะบุคคลที่วุฒิสภাজัดตั้งขึ้นเพื่อกระทำกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สภามอบหมายให้เป็นครั้งคราวโดยจะหมดสภาพไปเมื่อภาระกิจดังกล่าวเสร็จสิ้นลง คณะกรรมการชุดนี้มิได้จำกัดเฉพาะการติดตามบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณเพียงด้านเดียว แต่ยังทำหน้าที่ครอบคลุมถึงการพิจารณากฎหมายฉบับอื่นๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมาย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย