

โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ**

The Prospect of Developing a Legal Framework for the Budgeting Reform

สรรค์ ตันติจัตตานนท์¹, อรพิน สบายรูป², วิษณุ วรรณคุณ² และเกิดฤดา เกิดลาภผล³

Sann Tantichattanon, Orapin Sabyroop, Visahnu Warunyou and Kayjarana Keadlaapol

Received Aug 3, 2018

Revised Dec 3, 2018

Accepted Dec 4, 2018

บทคัดย่อ

การศึกษาวินัยแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ และแนวทางการพัฒนากฎหมายในการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณในประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษาพบว่าระบบงบประมาณภาครัฐแบบดั้งเดิมจะเน้นการควบคุมวินัยทางการคลังด้านรายจ่ายเป็นหลัก โดยมีข้อสมมุติว่ารายได้ของรัฐบาลเป็นตัวแปรคงที่ ระบบงบประมาณแบบนี้เรียกว่า “ระบบงบประมาณขาเดียว” ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ชี้ให้เห็นว่าระบบงบประมาณขาเดียวที่ดำเนินการนี้ทำให้รัฐบาลมีความเสี่ยงที่จะขาดวินัยทางการคลังได้ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ประเทศที่ประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จเพื่อรักษาวินัยทางการคลังของรัฐบาลจึงได้พัฒนาระบบ “งบประมาณสองขา” ขึ้น เพื่อให้รัฐบาลต้องรักษาวินัยทางการคลังทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายไปพร้อม ๆ กัน

คำสำคัญ: การคลัง / การจัดทำงบประมาณ / งบประมาณสองขา

Abstract

The objectives of studying the prospect of developing a legal framework for the budgeting reform are to understand principles of finance concerning budget system and to understand the concepts of developing a legal framework for making budget covering revenue and expenditure in order to reform budget system in Thailand. The results show that the traditional government budget system emphasizes fiscal discipline in terms of expenditures under assumption that the government

¹ School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand

² Independent scholar

³ School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University, Bangkok, Thailand

* Corresponding author E-mail: sann.tan@mfu.ac.th

** บทความนี้เป็นบทความคัดย่อจากการทำงานวิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ” เสนอต่อสำนักงบประมาณ

revenue is a constant variable. This budget system is called “one-legged budget system.” The experiences of several countries including Thailand has pointed out that such “one-legged budget system” may leads governments into the risk of lacking of fiscal discipline at all time. For this reason, the countries that apply a successful fiscal system to maintain fiscal discipline have developed a system called the “two-legged budget” in order to maintain proper fiscal discipline of the government in terms of both revenue and expenditure.

Keywords: Finance / Budget system / Two-legged budget system

บทนำ

ระบบงบประมาณภาครัฐแบบดั้งเดิมจะเน้นการควบคุมวินัยทางการคลังด้านรายจ่ายเป็นหลัก โดยมีข้อสมมุติว่ารายได้ของรัฐบาลเป็นตัวแปรคงที่ ระบบงบประมาณแบบนี้เรียกว่า “ระบบงบประมาณขาเดียว” ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ชี้ให้เห็นว่าระบบงบประมาณขาเดียวที่ว่่านี้ทำให้รัฐบาลมีความเสี่ยงที่จะขาดวินัยทางการคลังได้ตลอดเวลา เนื่องจากรัฐบาลสามารถตั้งประมาณการรายได้ให้สูงหรือต่ำเกินระดับที่เหมาะสม อีกทั้งอาจปรับเปลี่ยนหรือลดภาษีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาคในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งมีผลให้รายได้ที่แท้จริงมีความแตกต่างจากประมาณการรายได้เมื่อต้นปีงบประมาณ

ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่ประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จเพื่อรักษาวินัยทางการคลังของรัฐบาลจึงได้พัฒนาระบบ “งบประมาณสองขา” ขึ้น เพื่อให้รัฐบาลต้องรักษาวินัยทางการคลังทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายไปพร้อม ๆ กัน โดยในระบบงบประมาณสองขา รัฐบาลจะต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจกรอบนโยบายการคลัง และแผนงบประมาณระยะปานกลางในช่วง 3-5 ปีข้างหน้าต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยการประเมินความน่าเชื่อถือได้ของตัวเลขประมาณการก่อนหรือพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องเสนอเอกสารงบประมาณประจำปีซึ่งประกอบด้วยงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายคู่ขนานกันไป และรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อผลการบริหารงบประมาณรายรับ เช่น การจัดเก็บรายได้จากแหล่งรายได้ต่าง ๆ ได้ตามเป้าหมาย มีภาษีค้างชำระ มีการหลบเลี่ยงหรือหนีภาษี ไม่เกินระดับที่กำหนดไว้ เป็นต้น เช่นเดียวกับที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของการบริหารรายจ่าย ซึ่งในระบบงบประมาณสองขา รัฐบาลอาจมีบทบัญญัติห้ามมิให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายภาษี เช่น การเพิ่มหรือลดภาษีเพื่อการบริหารเศรษฐกิจมหภาคในระหว่างปีงบประมาณ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งระบบงบประมาณสองขาทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงระบบงบประมาณการเศรษฐกิจ และการประมาณรายรับและรายจ่ายที่มีความแม่นยำ เชื่อถือได้ และตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทย ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา รวมถึงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติหลักการงบประมาณแผ่นดินไว้ โดยกำหนดให้เฉพาะงบประมาณรายจ่ายเท่านั้นที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเพียงด้านเดียว โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมรายรับที่จะนำไปใช้จ่ายในงบประมาณและมีช่องว่างในการใช้อำนาจทางการเงินและการคลังและการงบประมาณ ทำให้มีการก่อกวนนี้สาธารณะและการใช้จ่ายเงินนอกเหนือไปจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐสภา เป็นที่มาให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมต้องแสดงงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งแม้ร่างรัฐธรรมนูญจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ก็ทำให้เห็นแนวโน้มว่าหลักการในเรื่องดังกล่าวจะมีการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นใหม่ นอกจากนี้ในระบบการคลังของประเทศไทยยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถเก็บรายรับไว้ใช้จ่ายนอกระบบงบประมาณอย่างกว้างขวาง ซึ่งในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้ครอบคลุมรายจ่ายภาครัฐทุกประเภท ซึ่งรวมถึงการนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้แผนการเงินและการคลังโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์และถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการจัดทำและการนำเสนอของงบประมาณต่อรัฐสภาในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาถึงองค์ความรู้เพื่อพัฒนากฎหมายวิธีการงบประมาณให้รองรับการจัดทำงบประมาณและการเสนอของงบประมาณ รวมถึงศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่ควรต้องนำมาบัญญัติไว้เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกรอบของวินัยการคลังและการงบประมาณที่ครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้นสำหรับประเทศไทย และเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสิ่งที่องค์ความรู้ในประเทศไทยอาจยังมีไม่เพียงพอในการแก้ไขปรับปรุงระบบและวิธีงบประมาณ รวมทั้งกฎหมายวิธีการงบประมาณ จึงต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบจากตัวอย่างของต่างประเทศที่ดำเนินการในแนวทางนี้อยู่และประสบความสำเร็จ เพื่อนำมาวิเคราะห์การดำเนินงานที่ถูกต้องและสามารถนำมาปรับใช้งานได้ในทางปฏิบัติอันจะส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและกฎหมายอื่น ๆ ให้สอดคล้องกันด้วย

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนากฎหมายในการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายเพื่อรับรองการปฏิรูประบบงบประมาณในประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

1. วิธีการศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมเอกสารที่เป็นกฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนเอกสารของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น ส่วนเอกสารของต่างประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศที่ทำการศึกษารัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่าย รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ส่วนเอกสารที่ไม่ใช่กฎหมาย ได้แก่ ตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทางการคลัง และงบประมาณที่เกี่ยวกับการแสดงรายรับรายจ่าย

2. ขอบเขตของการวิจัย

1) ศึกษาหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ หลักความยินยอม หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังคลาสสิก หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังสมัยใหม่

2) ศึกษาการจัดทำงบประมาณ โดยศึกษาโครงสร้างของกฎหมายระบบงบประมาณที่ดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการ แนวคิด และรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ให้ครอบคลุมรายรับและรายจ่าย หรือ “งบประมาณสองขา” เพื่อธรรมาภิบาลที่ดีและให้เกิดระบอบการเงินการคลังที่มีความโปร่งใส

ทั้งนี้ในการดำเนินการศึกษาถึงหลักการ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่ายของต่างประเทศนั้นจะดำเนินการศึกษาข้อมูลจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลีใต้ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ และสาธารณรัฐตูนีเซีย เพราะเป็นประเทศที่มีระบบการจัดทำงบประมาณสองขาที่มีความก้าวหน้า และมีความโปร่งใส

ผลการศึกษาวิจัย

1. หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมรายรับและรายจ่ายเป็นหลักการสำคัญในการตรากฎหมายด้านการงบประมาณ (Budget Law) ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) อันเป็นหลักการที่มีความสำคัญมากที่สุดในการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย (Sabyroop, 2014) ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยจะกำหนดถึงผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณหรืออำนาจในการตัดสินใจด้านการงบประมาณให้เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่การพิจารณาและอนุมัติทั้งรายรับและรายจ่ายประจำปีของประเทศ อันจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกันกับหลักความยินยอมโดยฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายไว้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ โดยสาระสำคัญของหลักการนี้ คือ การกำหนดให้อำนาจสูงสุดในด้านการงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตย

จะกำหนดหลักกฎหมายทั่วไปหลักนี้ไว้ โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติให้จัดหารายรับ และการนำรายรับไปใช้จ่าย

สำหรับประเทศไทย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475) และรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับถัดมาได้กำหนดอำนาจในการตรากฎหมายงบประมาณโดยบัญญัติใช้คำว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ” อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้มีการใช้คำว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ” และเป็นเช่นนี้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น ได้มีการใช้คำว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี” อยู่แล้ว ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 นั้นจะใช้คำว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี” ก็ตาม นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ได้มีการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตรากฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปีเป็นพระราชบัญญัติ หารือเฉพาะรายจ่ายไม่

2) หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังคลาสสิก (Classical Principles) ได้แก่ หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual Basis) หลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity) หลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specify) หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance) หลักกฎหมายทั่วไปในกลุ่มนี้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหารายรับและการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ซึ่งในกระบวนการงบประมาณนั้นจะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้ภาครัฐยึดถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความยินยอมให้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เช่น การกำหนดกรอบของระยะเวลาและเนื้อหาของงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณา วัตถุประสงค์ของการจัดหารายรับและการใช้จ่ายของภาครัฐ ส่วนหลักกฎหมายทั่วไปในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของหลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไปนั้น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) แนะนำให้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทยหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังกลุ่มนี้มีปรากฏอยู่เบื้องหลังบทบัญญัติของกฎหมายงบประมาณทั้งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

3) หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังสมัยใหม่ (Modern Principles) ได้แก่ หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักเสถียรภาพ (Stability or Predictability) และหลักประสิทธิภาพ (Performance or Efficiency, Economy and Effectiveness) หลักกฎหมายทั่วไปในกลุ่มนี้เป็น

แนวทางปฏิบัติที่ OECD แนะนำให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกของ OECD นำไปปฏิรูประบบกฎหมายงบประมาณของตน โดยเพิ่มหลักกฎหมายทั่วไปการคลังสมัยใหม่ข้างต้น เช่น ในปี ค.ศ. 2001 สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ทำการปฏิรูประบบกฎหมายงบประมาณและได้นำหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังสมัยใหม่ดังกล่าวมาปรับใช้ รวมทั้งประเทศเนเธอร์แลนด์และสาธารณรัฐเกาหลี และล่าสุดคือสาธารณรัฐตุนิเซีย ทั้งนี้ในประเด็นที่ว่าควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับใด ทาง OECD แนะนำให้นำเพียงหลักการตรวจสอบได้ให้ไปบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับกฎหมายงบประมาณของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 นั้น ไม่ได้มีการกำหนดหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังสมัยใหม่เอาไว้ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้มีการปฏิรูปกฎหมายงบประมาณอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม มีเพียงแนวความคิดในการปฏิรูปกฎหมายงบประมาณเท่านั้นซึ่งมีการระดมแนวคิดดังกล่าวมาเป็นเวลากว่าสิบปี อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวได้ปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นบ้างแล้ว เช่น ในมาตรา 167 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. . . . รวมทั้งร่างแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. . . . รวมถึงในมาตรา 142 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

2. การจัดทำงบประมาณ

1) การจัดทำงบประมาณในประเทศไทย

ปัจจุบันการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร กล่าวคือรัฐบาลมีหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติ ซึ่งสำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วนำผลสรุปจากการวิเคราะห์จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป กระบวนการจัดเตรียมงบประมาณของฝ่ายบริหารจะแบ่งขั้นตอนการดำเนินการออกเป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

การเตรียมงบประมาณด้านรายรับและรายจ่าย

ในขั้นตอนนี้จะเป็นการปรึกษาหารือกันระหว่างหน่วยงานที่สำคัญ 4 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจะต้องมีการประมาณการรายรับไว้ว่าจะสามารถจัดหารายรับเพื่อใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเท่าใด และควรมาจากทางใดบ้าง วงเงินงบประมาณรายจ่ายควรจะเป็นเท่าใด โดยจะต้องคำนึงถึงสมมุติฐานของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจประกอบด้วย ซึ่งในการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณประจำปีนั้นสามารถแบ่งเป็นขั้นตอนได้สองขั้นตอน คือ การทบทวนงบประมาณ และการวางแผนงบประมาณ

การทบทวนงบประมาณนั้นมียัตถุประสงค์หลักเพื่อวางกรอบในการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและแผนดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญทางนโยบาย ศักยภาพของหน่วยงานรวมถึงสถานการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการทบทวนงบประมาณจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบต่าง ๆ คือ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงานที่รับนโยบายไป ปฏิบัติ กฎหมายรองรับและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป นโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลใหม่ที่รัฐบาลประกาศในปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน และแนวโน้มและสถิติย้อนหลังของวงเงินที่ได้รับจัดสรร

การวางแผนงบประมาณ เป็นการสร้างความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภาพรวม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน เพื่อกำหนดเป็นนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในการวางแผนงบประมาณนี้จะประกอบด้วย การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาพ การประมาณการรายได้ การประมาณการหนี้สาธารณะ และการกำหนดนโยบายงบประมาณ และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและส่วนรัฐวิสาหกิจ

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายและวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ทราบถึงวงเงินงบประมาณของแต่ละกระทรวง และแนวนโยบายงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ดำเนินการในรายละเอียด โดยเมื่อกรมได้ทำคำขอของงบประมาณพร้อมทั้งรายละเอียดงบประมาณตามแผนงานมายังกระทรวง ทางกระทรวงจะดำเนินการพิจารณาแก้ไขตามที่กระทรวงเห็นสมควรเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของทั้งกระทรวงและของรัฐบาล จากนั้นจึงจะเสนอต่อสำนักงบประมาณต่อไป หากไม่มีการยื่นภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอาจพิจารณาตั้งงบประมาณให้แก่หน่วยงานนั้น ๆ ตามที่เห็นสมควร

การพิจารณางบประมาณโดยสำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณจะพิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและวิสาหกิจรวมถึงประมาณการรายได้ประจำปี หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี และส่งกลับมาให้สำนักงบประมาณปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายก่อนจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอต่อรัฐสภา

เมื่อกระบวนการในขั้นตอนที่ 3 เสร็จสิ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สำนักงบประมาณจะจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งเอกสารงบประมาณขึ้น เพื่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะเสนอขอเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา จากนั้นจึงนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งเอกสารงบประมาณเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ

โดยขั้นตอนดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มงบประมาณนั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับเอกสารงบประมาณที่นำเสนอต่อรัฐสภาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้รัฐบาลเสนอคำแถลงของนายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ฐานะการเงินการคลังของประเทศ รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบกับปัจจุบัน ปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและปีที่ล่วงมาแล้ว หนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่และที่จะขอกู้ใหม่ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปจะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารประกอบประมาณ 12 เล่ม และเรียกเอกสารฉบับนี้ว่าเอกสารงบประมาณ (Budget Document)

2) การจัดทำงบประมาณในต่างประเทศ

รูปแบบการจัดทำงบประมาณและมาตรการอื่นที่นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลีใต้ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสาธารณรัฐตูนีเซีย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศต้นแบบทางกฎหมายวิธีการงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสนั้นกฎหมายกำหนดให้ต้องทำในรูปแบบกฎหมายและนำเสนอเพื่อขออนุมัติต่อสภาทุกปี อีกทั้งงบประมาณที่นำเสนอจะต้องประกอบไปด้วยทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่าย อันสอดคล้องกับลักษณะของงบประมาณที่ดี และสอดคล้องหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ

การงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากประเทศอื่น ๆ ประการหนึ่ง กล่าวคือการใช้จ่ายและจัดเก็บรายได้ของประเทศฝรั่งเศสจะถูกจัดให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมที่สุดและมีความเป็นดุลยภาพ นอกจากนี้ยังมีความสะดวกและง่ายกว่าวิธีการของประเทศอื่น ๆ อีกทั้งสภายังมีอำนาจที่จะแก้ไขรายการในงบประมาณที่รัฐบาลได้เสนอมาได้มากกว่าประเทศอื่น ๆ อีกด้วย

สำหรับมาตรการทางกฎหมายอื่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้นจะประกอบด้วยสองส่วนด้วยกัน โดยในส่วนแรกประกอบด้วยบทบัญญัติกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับและยอดรวมของรายจ่ายดุลงบประมาณของปีงบประมาณที่เกี่ยวข้อง และบทบัญญัติอนุมัติเกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อชดเชยงบประมาณ หากงบประมาณในปีขาดดุล หรืออนุมัติการใช้เงินในส่วนที่เกิดดุลหากงบประมาณในปีนั้นเกินดุล โดยรัฐสภาจะอนุมัติรายรับ เพดานรวมของรายจ่าย และดุลทางงบประมาณ จากนั้นจึงเริ่มอภิปรายรายงบประมาณประจำปีในส่วนที่สอง ซึ่งประกอบด้วยการจัดสรรงบประมาณในรายละเอียด บทบัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายในปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งรัฐสภาไม่อาจพิจารณาส่วนที่สองของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้ เว้นแต่จะมีการลงมติเห็นชอบบทบัญญัติในส่วนแรกแล้ว โดยการอนุมัติวงเงินงบประมาณขั้นสูงสำหรับรายจ่ายในแต่ละแผนงาน อำนาจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งเพื่อการก่อหนี้ผูกพันและการจ่ายเงินจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

สำหรับกรณีรายจ่ายในกรณีฉุกเฉิน หากเป็นรายจ่ายในกรณีฉุกเฉินที่ไม่ร้ายแรงอาจนำรายรับที่เกินงบประมาณมาใช้หรือยกเลิกรายจ่ายในบางรายการได้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่กระทบต่อดุลทางงบประมาณและได้มีการแจ้งให้คณะกรรมการการงบประมาณของทั้งสองสภาทราบก่อน แต่หากเป็นกรณีที่รายจ่ายฉุกเฉินดังกล่าวเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศ ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อเพิ่มวงเงินงบประมาณได้ แม้ว่าดุลทางงบประมาณจะได้รับผลกระทบก็ตาม เช่นนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อฝ่ายบริหารได้ขอความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐแล้ว

ในด้านการก่อหนี้ผูกพันนั้น รัฐสภาจะอนุมัติวงเงินงบประมาณขั้นสูงที่หน่วยงานของรัฐอาจเข้าทำสัญญาก่อให้เกิดความผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินในอนาคต โดยไม่มีการจำกัดระยะเวลาสำหรับการใช้เงินงบประมาณแบบก่อหนี้ผูกพัน ในทางกลับกัน การอนุมัติการจ่ายเงินที่เป็นการอนุมัติวงเงินขั้นสูงอาจจะแบ่งจ่ายเงินได้ภายใน 12 เดือน การยกยอดของวงเงินงบประมาณของรัฐบาลเพื่อก่อหนี้ผูกพันที่อนุมัติในปีก่อนสามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินร้อยละ 3 ภายในแผนงานนั้น ๆ แต่หากต้องการจะยกยอดเงินงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ประเภทค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่เกินกว่านั้นต้องได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณใหม่ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังอนุญาตให้มีการโอนเงินงบประมาณภายในกระทรวงเดียวกันได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกิน 2% ของวงเงินงบประมาณที่จัดสรรตามแผนงาน ในขณะที่กำหนดให้มีการโอนเงินงบประมาณข้ามกระทรวงระหว่างแผนงานที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันได้ อย่างไรก็ตาม การโอนเงินงบประมาณทั้งสองประเภทจะกระทำได้โดยตราเป็นระเบียบฝ่ายบริหารภายหลังที่กระทรวงการคลังได้ส่งรายงานให้แก่คณะกรรมการการของรัฐสภาพิจารณาแล้ว

ทั้งนี้ โดยมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความสมบูรณ์และความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยอาศัยหลักความสุจริต ซึ่งหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่าเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีได้เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณก้าวหน้า โปร่งใส กฎหมายของประเทศเกาหลีได้กำหนดให้งบประมาณประจำปีต้องอยู่ในรูปกฎหมายเพื่อขออนุมัติจากสภานิติบัญญัติเป็นรายปี อีกทั้งงบประมาณจะต้องประกอบไปด้วยงบประมาณรายได้และรายจ่ายในฉบับเดียวกัน และยังไปกว่านั้นกฎหมายยังได้กำหนดไว้อีกว่างบประมาณประจำปีนั้นจะประกอบไปด้วยบัญชีทั่วไป บัญชีพิเศษ และกองทุน (แต่กองทุนจะอยู่นอกบัญชีงบประมาณ) ในส่วนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีกฎหมายของตนเอง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณางบประมาณพิเศษและการชำระหนี้ มีบทบาทในการตรวจสอบและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย

งบประมาณประจำปีและวางแผนการบริหารจัดการกองทุนสาธารณะประจำปี และยังสามารถกำหนดองค์ประกอบและกระบวนการของคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณได้ด้วย (OECD, 2014)

สาธารณรัฐเกาหลีได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการคลังในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยลดการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพิ่มความสำคัญในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารให้มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อปรับปรุงการให้บริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในปี ค.ศ. 2008 ซึ่งในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อปี ค.ศ. 2007 และ ปี ค.ศ. 2012 พรรคการเมืองหลักที่ลงสมัครรับเลือกตั้งได้เสนอนโยบายสวัสดิการสังคมรูปแบบใหม่ขึ้น (Lee, 2015) และเมื่อได้รับเลือกตั้งให้เป็นพรรคการเมืองรัฐบาล จึงได้เริ่มมีการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวโดยได้มีการจัดทำแผนการปฏิรูปขึ้นใหม่ ดังนี้

1. การพิจารณาการจัดสรรรายได้ อาศัยวิธีการจัดทางงบประมาณแบบเริ่มต้นจากศูนย์ (Zero Based Review) การลงทุนโดยอาศัยผลการดำเนินงานจากการบริหารงบประมาณที่ผ่านมา การกำหนดวงเงินของแต่ละงบประมาณ การอาศัยเอกชนเป็นผู้ลงทุนและผู้สร้าง

2. การควบคุมรายจ่ายที่ไร้ประสิทธิภาพ รายจ่ายที่ไร้ประสิทธิภาพ ได้แก่ รายจ่ายที่เกินควรในระบบสวัสดิการสังคม รายจ่ายที่เกิดจากการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ รายจ่ายที่เกิดจากการขาดรายได้ทางภาษี และรวมถึงการปรับปรุงระบบการสนับสนุนทางการเงินในระดับท้องถิ่น

3. การฟื้นฟูความเชื่อมั่นในการบริหารงบประมาณของรัฐ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการเสนองบประมาณ และการปฏิรูปทางการคลังในแต่ละกระทรวง

ในส่วนของกระบวนการงบประมาณของสาธารณรัฐเกาหลี ได้นำเอาหลักการทั่วไปทางการคลังมาเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนด เช่น หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annuality) หลักดุลยภาพ ของงบประมาณ หลักการตรวจสอบได้ หลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity) อย่างไรก็ตามการนำหลักการทั่วไปทางการคลังสมัยใหม่ เช่น หลักความโปร่งใส หลักเสถียรภาพ (Stability) และหลักประสิทธิภาพ (Performance) มาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณนั้นยังมีไม่เพียงพอ หลักการต่าง ๆ ปรากฏในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังนี้

1. หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness)

หลักความยินยอมเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่กำหนดให้เป็นอำนาจหลักเป็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1948 มาตรา 54, มาตรา 58 และมาตรา 59 และยังได้รับรองไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย สำหรับการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ (รวมถึงรายได้ที่มีลักษณะกึ่งภาษี) หรือการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระดับการจัดเก็บภาษีที่ใช้บังคับอยู่ต้องได้รับการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อน ฝ่ายบริหารจึงจะมีอำนาจจัดเก็บภาษีและนำรายได้ดังกล่าวไปใช้

2. หลักการตรวจสอบได้ (Accountability)

หลักการตรวจสอบได้ สาธารณรัฐเกาหลีได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (the Board of Audit and Inspection Act) โดยได้

กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (the Board of Audit and Inspection) เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตรวจสอบด้านการงบประมาณ โดยองค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีประจำปีของรัฐบาล และเสนอรายงานการตรวจสอบดังกล่าวเพื่อให้ประธานาธิบดี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

3. หลักระยะเวลาหนึ่งของงบประมาณ (Annual Basis)

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองหลักระยะเวลาหนึ่งของงบประมาณไว้ด้วยเช่นกัน และได้มีการนำหลักการดังกล่าวไว้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการคลังแห่งชาติ (National Finance Act) มาตรา 2 ทำให้หลักการดังกล่าวมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยปีงบประมาณจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคม และฝ่ายบริหารต้องจัดเตรียมร่างงบประมาณประจำปี โดยการจัดทำงบประมาณนั้นเป็นการประมาณการงบประมาณสำหรับระยะเวลา 12 เดือนของแต่ละปีงบประมาณ สำหรับเอกสารงบประมาณต้องประกอบด้วยข้อมูลสำหรับปีงบประมาณนั้น ๆ และโดยหลักแล้วงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ต้องใช้ภายในปีงบประมาณนั้น ๆ โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ

4. หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity)

หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณกำหนดให้ต้องแสดงรายการรายรับและรายจ่ายทั้งหมดในเอกสารฉบับเดียวกัน เป็นหลักการที่ยังไม่ได้รับการปฏิบัติตามเท่าที่ควร เนื่องจากการจัดทำเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น เอกสารแสดงรายการรายรับรายจ่ายในส่วนของงบประมาณตามบัญชีทั่วไป (General Accounts) งบประมาณตามบัญชีพิเศษ (Special Accounts) และกองทุนสาธารณะ (Public Fund) ได้ถูกจัดทำแยกต่างหากจากกัน

5. หลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality)

หลักงบประมาณต้องมีลักษณะทั่วไปปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการคลังแห่งชาติ มาตรา 17 ซึ่งวางหลักว่า งบประมาณรายรับให้รวมถึงทุกอย่างที่เป็นรายรับตลอดปีงบประมาณ และงบประมาณรายจ่ายให้รวมถึงการใช้จ่ายทุกประเภท โดยรายรับและรายจ่ายทั้งหมดจะต้องรวมอยู่ในงบประมาณ เว้นแต่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 เช่น กรณีรายรับที่ได้จากการให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายที่กำหนดไว้ หรือการลงทุนของรัฐโดยใช้เงินกู้ที่ได้รับมาจากผู้ให้กู้ต่างชาติ หรือเมื่อมีเหตุจำเป็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับหลักการงบประมาณที่ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่าย เป็นต้น

6. หลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity)

หลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติการคลังแห่งชาติ (National Finance Act) มาตรา 18 ซึ่งกำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย (Budget Appropriations) ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แล้ว และการกำหนดงบประมาณของแต่ละกระทรวงต้องมีการแสดงรายละเอียดโดยต้องมีการจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจและลักษณะงาน

7. หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance)

พระราชบัญญัติการคลังแห่งชาติ (National Finance Act) ได้บัญญัติถึงหลักดุลยภาพของงบประมาณ โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ใช้งบประมาณแบบสมดุล (Balance Accounting) ระหว่างงบประมาณรายจ่ายกับงบประมาณรายรับ (Budget Revenues and Financing) เงินที่จะนำมาใช้เป็นรายจ่ายประจำปี (Annual Expenditure) ควรมาจากรายได้อื่น ๆ ที่มีใช้จากการขายพันธบัตรและการกู้ยืมพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สามารถออกพันธบัตรรัฐบาล (Public Bonds) หรือทำการกู้ยืมเงินได้เฉพาะในกรณีที่มีสถานการณ์ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และต้องได้รับการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นไปตามหลักเสถียรภาพ

การบริหารราชการของรัฐบาลกลางแห่งสาธารณรัฐเกาหลีต้องอาศัยเงินจากงบประมาณและกองทุนมากมาย โดยงบประมาณของรัฐบาลกลางประกอบไปด้วย งบประมาณตามบัญชีทั่วไป 1 บัญชี งบประมาณตามบัญชีพิเศษ 18 บัญชี และ กองทุนทั้งหมด 64 กองทุน

บัญชีทั่วไป โดยหลักแล้วจะนำไปใช้เพื่อการป้องกันประเทศ (National Defense) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety) และสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การลงทุนด้านการศึกษา การลงทุนด้านอาคารสงเคราะห์ การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม สวัสดิการสังคมและประกันสุขภาพ เป็นต้น โดยรายรับจากภาษี รวมถึง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร และรายรับที่ไม่ใช่ภาษี รวมถึงเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลของรัฐ และเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติหน้าที่

บัญชีพิเศษมีความแตกต่างจากบัญชีทั่วไป กล่าวคือ บัญชีพิเศษมีขึ้นเพื่อระดมรายได้เพื่อโครงการเฉพาะอย่างหรือเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง โดยแหล่งเงินทุนของบัญชีพิเศษนั้นมาจากทั้งรายรับที่เป็นภาษี เช่น ภาษีแอลกอฮอล์ และภาษีพิเศษเพื่อการพัฒนาชนบท เป็นต้น และรายรับที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ และการชำระคืนเงินกู้ เป็นต้น ทั้งนี้การนำงบประมาณจากบัญชีพิเศษไปใช้จะกระทำได้เฉพาะเท่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่มีอำนาจบังคับเหนือโครงการเฉพาะอย่างหรือวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างดังกล่าวเท่านั้น

กองทุนใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างและการบริหารจัดการกองทุนเป็นไปอย่างยืดหยุ่นและแยกต่างหากจากงบประมาณ โดยมีความคล้ายคลึงกับบัญชีพิเศษ โดยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายที่ใช้ไปเพื่อโครงการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง และมีแหล่งเงินทุนหลักมาจากเงินอุดหนุนและค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ ไม่ใช่จากรายรับที่เป็นภาษี ทั้งกองทุนและงบประมาณจะต้องได้รับการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อย่างไรก็ตามในกระบวนการบังคับใช้และการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะยืดหยุ่นมากกว่ากระบวนการงบประมาณในบัญชีทั่วไปและบัญชีพิเศษ

นอกจากนี้สาธารณรัฐเกาหลียังมีพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคลังส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการงบประมาณและการบริหารจัดการทางการ

คลัง ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระของส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติการคลังส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการแบ่งสรรรายได้จากภาษีอากรกับส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนเงินกองทุนให้ส่วนท้องถิ่น

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เป็นประเทศที่มีการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเต็มรูปแบบที่มุ่งเน้นการวัดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของเม็ดเงินที่จ่ายไป โดยหน่วยงานรัฐมีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน งบประมาณประเทศเนเธอร์แลนด์เน้นการติดตามผลลัพธ์ว่าเม็ดเงินที่ใช้ไปได้มีประสิทธิภาพเพียงใด ไม่ได้วัดเพียงแคเบิกจ่ายกันได้เท่าไร

การจัดทำงบประมาณของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์คำนึงถึงทั้งด้านรายรับและรายจ่ายซึ่งรัฐจะต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจ กรอบนโยบายการคลัง งบประมาณรายรับของรัฐบาล ที่คาดว่าจะดำเนินการในปีงบประมาณ พร้อมทั้งเสนอของบประมาณรายจ่ายจำแนกตามส่วนราชการ แผนงาน โครงการ โดยวิธีการงบประมาณที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 105 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ วางกฎสำหรับการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณของรัฐ โดยส่วนกฎระเบียบเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการคลังสาธารณะรวมทั้งกฎระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรายได้และรายจ่ายมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบัญชีภาครัฐ ค.ศ. 2001 (Government Accounting Act: GAA)

ในส่วนของงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 105 วางหลักไว้ว่า ค่าแถลงการณ์เกี่ยวกับงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของประเทศต้องเสนอต่อสภานิติบัญญัติ นอกจากนี้การประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐต้องมีการแถลงอย่างเป็นทางการโดยรัฐสภา จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีหลักการในการจัดทำระบบงบประมาณให้มีทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายเป็นรูปแบบการเสนอของบประมาณของฝ่ายบริหารโดยต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

ในด้านการงบประมาณราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีการจัดทำงบประมาณแบบครอบคลุมทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่าย (Comprehensive Budget) เป็นการปฏิบัติตามกฎระเบียบรัฐบาลกลางประเทศเนเธอร์แลนด์ในการจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงทั้งด้านรายรับและรายจ่ายปรากฏหลักฐานอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์และพระราชบัญญัติการบัญชี (Government Accounting Act: GAA) ซึ่งบัญญัติถึงงบประมาณแผ่นดินที่ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่ายโดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือ เพื่อพัฒนาระบบบัญชีและการจัดทำงบประมาณเงินสด เพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบภายในโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเงินเพื่อเพิ่มความรวดเร็วของการรายงานทางการเงิน และเพื่อพัฒนาการนำเสนอของงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินจะถูกนำเสนอต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 105 ในปี ค.ศ. 2014 พระราชบัญญัติงบประมาณประกอบด้วยงบประมาณทั้งหมด 23 หมวด ครอบคลุม 13 ด้าน คือ งบประมาณด้านการบริหารงานของรัฐ งบประมาณด้านกลาโหม งบประมาณด้าน เศรษฐกิจ งบประมาณด้านการเงินและหนี้ของประเทศ งบประมาณด้านการต่างประเทศ งบประมาณด้าน สาธารณสุข สวัสดิการ และการกีฬา งบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม งบประมาณด้าน ความมั่นคงและยุติธรรม งบประมาณด้านสังคมสงเคราะห์และแรงงาน งบประมาณด้านมหาดไทยและ ความสงบภายใน งบประมาณด้านการศึกษา วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ งบประมาณด้านการค้าระหว่าง ประเทศและการพัฒนา งบประมาณด้านการเคหะและชุมชน

ส่วนด้านอื่น ๆ ที่ไม่ถูกจัดรวมอยู่ในด้านที่กล่าวไปแล้วข้างต้นจะถูกยกไปรวมอยู่ในด้านการ ต่างประเทศและมหาดไทย ด้านใดด้านหนึ่ง แต่จะไม่มีงบประมาณแยกเป็นของตนเอง

นอกจากนั้นยังมีงบประมาณอีก 4 ด้าน คือ (1) งบประมาณด้านพระมหากษัตริย์ (2) งบประมาณ ของสภาสูง คณะรัฐมนตรี และผู้ว่าการ (3) งบประมาณสถานันดร และ (4) งบประมาณด้านความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ และกองทุนงบประมาณ 6 กองทุน คือ กองทุนโครงสร้างพื้นฐาน กองทุนเทศบาล กองทุน จังหวัด กองทุนสุขภาพสัตว์ กองทุนเดลด้า และกองทุนเขตปกครองพิเศษ จะเป็นเงินงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นโดย รัฐสภาเพื่อที่จะแยกการบริหารจัดการค่าใช้จ่ายและรายได้ของรัฐบาลในพื้นที่เฉพาะ งบประมาณแต่ละด้าน ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะบริหารและดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานภายใต้กระทรวงแต่ละ กระทรวง ส่วนกองทุนงบประมาณ หรืองบประมาณในด้านอื่น ๆ จะร่าง บริหาร และนำไปใช้ภายใต้ความ รับผิดชอบของกระทรวงที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย

สาธารณรัฐตูนิเซีย

สืบเนื่องจากการปฏิวัติตูนิเซียที่สำเร็จในปี ค.ศ. 2007 สาธารณรัฐตูนิเซียได้เปลี่ยนผ่านจากร ะบบเผด็จการมาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยวัตถุประสงค์หลักของสาธารณรัฐตูนิเซีย ได้แก่การสร้าง ระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีธรรมาภิบาลที่ดีและมีความโปร่งใส การปฏิวัติตูนิเซียส่งผลให้รัฐบาลชุดใหม่ ที่มาจากการเลือกตั้งพยายามแก้ไขระบบเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น โดยได้ให้ความสำคัญแก่กระบวนการ จัดทำงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณของสาธารณรัฐตูนิเซียนั้นจัดได้ว่ามีความก้าวหน้ามาก ประเทศหนึ่ง อีกทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณก็มีการปรับปรุงปฏิรูปขึ้นหลายครั้งก่อนการปฏิวัติ โดย ทาง OECD ได้เคยทำการสำรวจและพบว่าหลักการทางกฎหมายแต่เดิมของตูนิเซียสอดคล้องกับหลัก งบประมาณที่ดีหลายประการ (OECD, 2013) โดยระบบกฎหมายวิธีการงบประมาณของสาธารณรัฐตูนิเซีย นั้นได้กำหนดให้งบประมาณจะต้องอยู่ในรูปแบบกฎหมายให้สภาพิจารณา และจะต้องประกอบไปด้วยรายรับ และรายจ่าย

กฎหมายงบประมาณของสาธารณรัฐตูนิเซียอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังคลาสสิก ได้แก่ หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ หลักงบประมาณต้องมี

ลักษณะทั่วไป หลักงบประมาณต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง หลักคุณภาพของงบประมาณ ในการยึดหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการ รวมไปถึงการจัดเก็บและกาใช้จ่ายของฝ่ายบริหารได้

ส่วนรูปแบบในการจัดทำงบประมาณนั้น มาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งตูนิเซีย ค.ศ. 2014 ได้กำหนดให้การงบประมาณเป็นไปตามรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณซึ่งได้มีการวางหลักกระบวนการงบประมาณเอาไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งตูนิเซีย ค.ศ. 1959 มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณดังกล่าวได้กำหนดให้ขั้นตอนการเตรียมจัดทำงบประมาณเป็นความรับผิดชอบโดยลำพังของฝ่ายบริหารโดยผ่านกระทรวงการคลัง

ในส่วนของกระบวนการงบประมาณของสาธารณรัฐตูนิเซียนั้น มาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณของสาธารณรัฐตูนิเซีย วางหลักไว้ว่า ปีงบประมาณเริ่มต้นวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคม โดยกระบวนการงบประมาณเริ่มต้นจากการที่หัวหน้าของแต่ละหน่วยงานของรัฐประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานของตนในแต่ละปีและเสนอประมาณการดังกล่าวต่อกระทรวงการคลังภายในสิ้นเดือนพฤษภาคมของแต่ละปี

กระทรวงการคลังจะดำเนินการตรวจสอบคำขอตั้งงบประมาณของแต่ละหน่วยงานของรัฐดังกล่าว พร้อมทั้งเพิ่มเติมประมาณการรายรับของปีนั้น ๆ และเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว จะนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตูนิเซียจะเป็นผู้อนุมัติเอกสารทั้งหมดเป็นคนสุดท้าย หลังจากนั้นจึงดำเนินการยื่นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีพร้อมทั้งเอกสารงบประมาณอื่น ๆ แก่รัฐสภา (Chamber of Deputies and Chamber of Advisors) ไม่ช้ากว่าวันที่ 25 ตุลาคมของปีก่อนหน้าปีงบประมาณปีใหม่

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการจัดทำงบประมาณทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลี ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ และสาธารณรัฐตูนิเซีย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับการจัดทำงบประมาณในประเทศไทยพิจารณาได้ว่า แม้การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาของประเทศไทยจะเป็นไปตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินโดยรัฐสภา ซึ่งการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภานั้น รัฐสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามที่รัฐบาลเสนอ ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาจะอาศัยกลไกและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดและสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของรัฐสภา

แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กระบวนการในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีงบประมาณยังไม่สามารถดำเนินการเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจากการศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ แล้ว พบว่ายังมีอุปสรรคและข้อขัดข้องบางประการที่ทำให้กระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรโดยอาจสรุปได้ ดังนี้

อำนาจในการพิจารณางบประมาณรายรับของรัฐสภา

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งประชาชนใช้อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจในการปกครองผ่านทางผู้แทนของตนซึ่งแสดงออกทางการเมืองเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจึงมีหน้าที่สำคัญในด้านการตรากฎหมายที่จะใช้บังคับกับประชาชน และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ตลอดจนในทางการคลังรัฐสภามีภารกิจในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณใน 2 ลักษณะ คือ การควบคุมก่อนการใช้จ่ายงบประมาณ และการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งการควบคุมก่อนการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีกลไกที่สำคัญ ซึ่งก็คือการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าวไว้ในมาตรา 141 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า

“งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

...

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 143 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา รวมทั้งการกำหนดรูปแบบของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณซึ่งเป็นหลักการที่ได้ถูกกำหนดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142 ที่ได้บัญญัติว่า

“ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ต้องมีการแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีต้องเสนอต่อรัฐสภา

เป็นเพียงการแสดงให้เห็นถึงข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้บัญญัติให้รัฐสภาใช้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อควบคุมการก่อกวนอำนาจของรัฐบาลไว้ด้วย การแสดงข้อมูลดังกล่าวในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพียงการแสดงให้เห็นเพื่อให้รัฐสภาได้รับทราบเท่านั้น มิได้ให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือมีส่วนร่วมในการควบคุมทางการคลังของรัฐ และมีได้เปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถทบทวนรายรับและควบคุมดุลยภาพของงบประมาณได้ ทำให้อำนาจรัฐสภาไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลในแต่ละปีเพื่อให้สอดคล้องกับรายจ่ายและภาระของประชาชนหรือความจำเป็นของประเทศ อันเป็นการทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณยังไม่ครอบคลุมภาพรวมรายรับและรายจ่ายของภาครัฐได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาให้รัฐสภาสามารถพิจารณางบประมาณได้เท่าที่รัฐบาลเสนอมาเท่านั้น

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายงบประมาณของประเทศอื่น ๆ หรือแม้แตบทบัญญัติกฎหมายงบประมาณในอดีตของไทยเอง อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะเน้นและให้ความสำคัญในเรื่องรูปแบบของเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาเฉพาะงบประมาณรายจ่ายโดยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับงบประมาณรายรับ ทำให้รูปแบบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายแต่อย่างใด และแม้ว่าจะมีการกำหนดให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาต้องประกอบด้วยค่าแถมประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง และกำหนดให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาประกอบด้วยคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอผูกเพิ่มเติมก็ตาม แต่ในทางข้อเท็จจริงเฉพาะแต่งบประมาณรายจ่ายเท่านั้นที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนงบประมาณรายรับนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของงบประมาณในรูปของประมาณการรายรับและค่าใช้จ่ายเพื่อให้รัฐสภาได้รับทราบเท่านั้น

จากการศึกษารูปแบบและกระบวนการงบประมาณของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลี ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ และสาธารณรัฐตูนิเซีย พบว่าประเทศดังกล่าวล้วนแล้วแต่มีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากได้มีการกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ต้องพิจารณาอนุมัติงบประมาณทั้งในส่วนของรายรับและรายจ่ายไปพร้อมกัน โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะใช้ถ้อยคำว่า “งบประมาณประจำปี” ซึ่งหมายถึงทั้งในส่วนจากรายได้และรายจ่าย อันเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี” ซึ่งหมายถึงเฉพาะงบประมาณในส่วนจากรายจ่าย อันเป็นคำที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตั้งแต่มาตรา 140 ถึง มาตรา 144 และนอกจากนี้ในประเทศดังกล่าวเอกสารประกอบงบประมาณมีการกำหนดให้ต้องเสนอต่อรัฐสภาจะมีสาระสำคัญและรายละเอียดครบถ้วนรวมถึงครอบคลุมแผนงานการจัดสรร

งบประมาณล่วงหน้าในระยะเวลา 3-5 ปี ซึ่งจะทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารการคลังและการจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา รวมทั้งมีโอกาสได้ทบทวนการอนุมัติประเภทและอัตราการจัดเก็บภาษี และได้พิจารณานโยบายด้านภาษีอากรและความสามารถในการหาจัดหารายได้ของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมให้รัฐสภาได้มีโอกาสพิจารณาอนุมัติรายรับและการก่องหนี่สาธารณะของประเทศไปพร้อมกับการพิจารณารายจ่ายประจำปีไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย อันจะทำให้เห็นนโยบายภาษีอากรและนโยบายหนี้สาธารณะในแต่ละปีสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายภาระของประชาชน และความจำเป็นของประเทศเช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส ที่รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่ายของประเทศ และสามารถควบคุมด้านการคลังของรัฐสภาในลักษณะที่เป็นภาพรวม ตลอดจนสามารถครอบคลุมงบประมาณภาครัฐทั้งหมดได้อย่างแท้จริง

References

- Lee, W. (2015, June) *New challenges and ambiguous responses: An update on Korea*, Available: <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150727121.pdf> [23 August 2018]
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013) *Introduction, in OECD integrity review of Tunisia: The public sector framework*, Paris: OECD Publishing.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014) *The legal framework for budget systems: An international comparison, OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, no. 3, <https://doi.org/10.1787/budget-v4-3-en>
- Sabyroop, O. (2014) *Finance law (กฎหมายการคลัง)*, Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)