

บทที่ 2

ความหมายและลักษณะทั่วไปของงบประมาณ การผูกพัน

งบประมาณข้ามปี แนวคิดและหลักกฎหมาย

ในการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา

งบประมาณเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรายรับ และรายจ่ายของรัฐ จึงมีความสัมพันธ์ทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์ การเมืองและกฎหมาย สำหรับการผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นลักษณะหนึ่งของการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องมีกลไกการควบคุมที่เหมาะสม ซึ่งในเรื่องการควบคุมงบประมาณนี้ ชาตินตะวันตกได้มีวิวัฒนาการมาช้านาน ก่อให้เกิดหลักกฎหมายการคลังในการควบคุมงบประมาณโดยองค์กรรัฐสภาและเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย รวมถึงประเทศไทยในปัจจุบันด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ดังนี้

1. ความหมายและลักษณะทั่วไปของงบประมาณ

การที่จะศึกษาเกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณข้ามปีนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อทราบถึงความหมายและลักษณะทั่วไปของงบประมาณ อันได้แก่ความสำคัญ และลักษณะของงบประมาณที่ดีว่าควรมีลักษณะอย่างไร ตลอดจนรูปแบบกระบวนการงบประมาณ ดังนี้

1.1 ความหมายของงบประมาณ

คำว่า งบประมาณ ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า budget นั้น มีผู้กล่าวว่ามีที่มาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า Bougette ในประเทศอังกฤษแต่เดิมนั้น คำว่า Budget หมายถึงกระเป๋าหนังใบใหญ่ซึ่งเสนาบดีคลัง(ต่อมาคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากร

ที่มีอยู่ไปแสดงต่อรัฐสภา และต่อมา ๆ ความหมายของคำว่า Budget ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋านั้นเองมาหมายถึงเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น¹ การที่คนไทยแปลคำว่า “Budget” นี้เป็น “งบประมาณ” สันนิษฐานได้ว่าเนื่องจากเรื่องของรายจ่ายและรายรับของรัฐบาลนั้นเป็นการอ้างอิงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลา (ปี) ถัดมา ที่ต้องกะประมาณกันในช่วงเวลา (ปี) ปัจจุบัน²

เนื่องจากงบประมาณ เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องทั้งด้านเศรษฐศาสตร์ การเมือง และกฎหมาย จึงมีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. เสริม วินิจญ์กุล อธิบายว่า “งบประมาณ” คือ บัญชีรายรับรายจ่ายของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐเป็นผู้กำหนดว่าในระยะหนึ่งโดยปกติจะเป็นปีหนึ่ง ๆ รัฐจะต้องใช้จ่ายในการบริหารเท่าใด และจะมีรายรับเท่าใด โดยทำเป็นรายละเอียดแต่ละรายการเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติแล้วก็ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป³

รองศาสตราจารย์ ดร. อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป ให้ความหมายทั่วไปของงบประมาณแผ่นดินไว้ว่า “การวางแผนกำหนดตั้งวงเงินหรือจำนวนเงินและวิธีการที่รัฐจะใช้เป็นรายจ่ายสาธารณะและรายรับสาธารณะในอนาคต โดยมีได้มีจำนวนเงินนี้อยู่ก่อน แต่จะใช้จ่ายและเรียกเก็บต่อไป โดยวางแผนไว้ก่อนว่าจะใช้รายจ่ายสาธารณะไปพลางเรียกเก็บรายรับสาธารณะไปพลาง เป็นระยะ ๆ ตามจำนวนหรือวงเงินที่ได้ตั้งกำหนดไว้ในเบื้องต้นภายใต้ระยะเวลาอันมีจำกัดแน่นอน”⁴ และยังได้ให้ความหมาย

¹ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 19.

²ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 19.

³ภูมิ โชคเหมาะ, กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐ ฉบับปรับปรุงใหม่ทั้งเล่ม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 23.

⁴อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2551), หน้า 137.

ในทางกฎหมายของงบประมาณแผ่นดิน จากการศึกษากฎหมายรากฐานทางประวัติศาสตร์ของไทยไว้ว่า งบประมาณแผ่นดิน “เป็นกฎหมายว่าด้วยแผนการกำหนดตั้งวงเงินและวิธีการให้ได้มาและใช้ไปสำหรับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล”⁵

Frank P. Sherwood ศาตราจารย์เกียรติคุณด้าน Public Administration ของมหาวิทยาลัยฟลอริดา สหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่า

“งบประมาณคือแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกมาในรูปของตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณ บริการ กิจกรรม โครงการ และการใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามแผนนี้ ย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ”⁶

จากคำนิยามของนักวิชาการดังกล่าว ทำให้พอสรุปได้ว่า งบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นแผนการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินในการบริหารประเทศของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ อันเป็นระยะเวลาที่แน่นอน โดยแผนดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมที่รัฐบาลจะดำเนินการด้วย

1.2 ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญอย่างกว้างขวางในหลายด้าน ทั้งการเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจ และการคลัง เป็นเครื่องมือที่จำเป็นและสำคัญในการวางแผนบริหารงาน ตลอดจนการควบคุมงานและการประเมินผลงานในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเครื่องมือในการตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

⁵อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

⁶Frank P. Sherwood, **The management Approach to Budgeting** (Brussels: International Institute of Administrative Science, 1964), p. 18.

ในเรื่องความสำคัญของงบประมาณนี้ สำนักงบประมาณ⁷ ได้อธิบายถึงบทบาทของงบประมาณที่เข้าไปมีความสำคัญในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) บทบาทด้านเศรษฐกิจ งบประมาณเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ที่จะทำให้แผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ
- 2) บทบาทด้านการบริหาร งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยมีความสอดคล้องและสนับสนุนเจตนารมณ์ของรัฐบาล เป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงาน โดยการรายงานความก้าวหน้าหรือ ผลการดำเนินงาน การประเมินผลงาน
- 3) บทบาทด้านการเมือง งบประมาณเป็นเครื่องมือในการรักษาคุณอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เนื่องจากรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอเสียก่อน รัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้ และยังใช้งบประมาณในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของรัฐบาล โดยเปรียบเทียบระหว่างนโยบายหรือแนวทางที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภากับรายงานการคลัง และรายงานผลการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอน เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์งานและผลงานของรัฐบาลต่อประชาชน โดยสะท้อนให้เห็นถึงแผนงานและบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อประชาชน ทำให้ประชาชนทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ค่าใช้จ่ายและผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมทั้งเข้าใจถึงกระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินงานของรัฐบาล และให้การสนับสนุนต่อรัฐบาล

⁷สำนักงบประมาณ, การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2547), หน้า 8.



1.3 ลักษณะของงบประมาณที่ดี

งบประมาณแผ่นดินที่จะเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีคุณลักษณะดังนี้⁸

- 1) เป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน กล่าวคือ หากงบประมาณแผ่นดินมีลักษณะกระจัดกระจายเป็นส่วนต่าง ๆ หรืองบต่าง ๆ โดยไม่นำมารวมกันเพื่อพิจารณาเป็นแผนทางการคลังของชาติแล้ว พลังที่ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าไปก็ย่อมจะไม่เข้มแข็งเท่าที่ต้องการ แต่หากได้รวมเงินแผ่นดินไว้เป็นแผนงบประมาณของประเทศแล้ว ก็จะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อนหลังหรือน้อยของงานได้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และความต้องการอันแท้จริงของประชาชน
- 2) ถือหลักพัฒนา กล่าวคือ พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศในทุก ๆ ด้านอย่างเต็มที่ โดยในด้านงบประมาณรายจ่ายนั้น จะต้องมีการบริหารและควบคุมให้การใช้จ่ายเป็นไปในลักษณะที่คุ้มค่าที่สุด หากไม่มีการถือหลักพัฒนาแล้ว การเก็บภาษีอาจทำให้ผู้เสียภาษีหมดกำลังใจหรือทุนทรัพย์ที่จะขยายกิจการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น หรือไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวมของประเทศได้
- 3) ถือหลักประหยัด ทั้งในด้านงบประมาณรายจ่ายและรายรับ กล่าวคือ ในด้านงบประมาณรายจ่าย จะต้องพยายามให้การใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ ในงบประมาณของรัฐบาลเป็นไปตามความจำเป็น และได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย
- 4) มีระยะเวลาเหมาะสม โดยทั่วไประยะเวลาของงบประมาณมักจะมีกำหนด 1 ปี ทั้งนี้ ย่อมขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละประเทศไป

1.4 กระบวนการงบประมาณ

ความหมายของ “กระบวนการงบประมาณ” นั้น ไพศาล ชัยมงคล อธิบายไว้ว่า “มีความหมายเช่นเดียวกับ “วิธีการงบประมาณ” (Budget Procedure) และ “วงจรงบประมาณ” กล่าวคือ ทั้ง 3 คำนี้ต่างก็มีความหมายถึงกิจกรรมรวมทุกขั้น เริ่มต้นตั้งแต่

⁸ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 26-27.



หน่วยงานต่าง ๆ เสนอของบประมาณเรื่อยไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับ
จ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภา ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการหรือวิธีการงบประมาณ
แผ่นดินนี้มีอยู่หลายขั้นด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ถ้าจะจำแนกออกเป็นขั้นที่สำคัญ ๆ แล้ว
ก็จะมีอยู่ 3 ขั้น คือ

- 1) การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)
- 2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
- 3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)⁹

การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ดังนั้น
การจัดเตรียมงบประมาณจึงเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐบาลทุกประเทศที่ต้องดำเนินการ แต่
การจัดเตรียมของรัฐบาลนั้นก็มิได้หมายความว่า เป็นการจัดทำของคณะผู้บริหารประเทศ
ทั้งหมด ในทางปฏิบัติจริง ๆ นั้น บทบาทสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณแผ่นดินมัก
ตกอยู่กับสมาชิกคนใดคนหนึ่งในการบริหาร โดยทั่วไปแล้วหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือ
หัวหน้ารัฐบาลจะรับผิดชอบในการเตรียมการดังกล่าว ดังเช่นในประเทศที่มีการ
ปกครองแบบระบอบประธานาธิบดี (Presidential Government) เช่น สหรัฐอเมริกา
ประธานาธิบดีก็จะเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภา
(Parliamentary Government) เช่น ประเทศอังกฤษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็น
ผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณ แต่สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะ
มีการปกครองในระบอบรัฐสภาเหมือนอังกฤษ แต่หน้าที่รับผิดชอบในการทำ
งบประมาณก็ตกอยู่กับนายกรัฐมนตรี

แม้ว่าการเตรียมงบประมาณจะเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร แต่
ในทางปฏิบัติแล้วก็ได้มีการมอบอำนาจให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการ โดย
ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ตัดสินใจในระดับนโยบาย เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน
และกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีปริมาณงานและรายละเอียดเป็นจำนวนมาก
เกินกว่าที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการได้เอง

⁹ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 54.



การจัดเตรียมงบประมาณมักจะเริ่มกระทำกันล่วงหน้าก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่หลายเดือน และโดยทั่วไปจะกระทำเป็นขั้น ๆ ตามระดับของนโยบาย ดังนี้

1) หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำแผนดำเนินงานสำหรับปีงบประมาณถัดไป พร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อหน่วยงานกลาง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ

2) หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ จะวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำเป็นร่างงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (สำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา) หรือประธานาธิบดี (สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบบประธานาธิบดี)

3) คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีจะพิจารณาร่างงบประมาณดังกล่าวและตัดทอน หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือรายได้ของรัฐบาล โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก

4) คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีเสนองบประมาณต่อรัฐสภา

การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น การใช้จ่ายหรือการประกอบกิจกรรมของรัฐบาลจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยผ่านทางตัวแทนคือ สมาชิกของรัฐสภา ก่อน โดยรัฐบาลจะต้องนำร่างงบประมาณเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ใช้จ่ายได้ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลเสนอก่อนที่จะมีการอนุมัติ กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณของประเทศต่าง ๆ อาจไม่เหมือนกัน บางประเทศก็มีสองสภา คือสภาสูงและสภาล่าง บางประเทศก็มีสภาล่างสภาเดียว ซึ่งการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาแสดงถึงการให้ความไว้วางใจของประชาชนที่ยินยอมให้รัฐบาลนำเงินอันมีที่มาจากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายได้

การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณคือขั้นตอนการใช้จ่ายงบประมาณ ที่รัฐสภาได้อนุมัติให้ใช้แล้ว ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณภายในกรอบที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีกำหนดวิธีการในการใช้จ่ายว่าจะมีการจัดสรรเงินหรือจ่ายเงินกันในลักษณะใด ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณนี้ นอกจากยังรวมไปถึง

การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเพื่อเป็นหลักประกันว่า งบประมาณแผ่นดินที่ใช้ไป จะก่อให้เกิดประโยชน์ตามเป้าหมายมากที่สุด และยังเป็นการป้องกันการทุจริตในการ บริหารการใช้จ่ายในระบบราชการด้วย

ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ได้มีการแยกขั้นตอน การ ตรวจสอบ การจ่ายเป็นขั้นตอนที่ 4 ด้วย¹⁰

2. การผูกพันงบประมาณข้ามปี

การผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นวิธีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างหนึ่งของ รัฐบาล ซึ่งมีความหมายและขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

2.1 ความหมายของการผูกพันงบประมาณข้ามปี

สำนักงานงบประมาณอธิบายไว้ในเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราช- บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาว่า “การผูกพันงบประมาณข้ามปี” หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะต้องทำสัญญาก่อนนี้ผูกพัน และมีวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป โดยวงเงินผูกพันดังกล่าว จะรวมเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดไว้ด้วยแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม¹¹

ไพศาล ชัยมงคล อธิบายไว้ว่า การผูกพันงบประมาณ หรือที่ในประเทศ ฝรั่งเศสเรียกว่า Les Autorisations de Programme นั้น หมายถึงการที่ส่วนราชการเจ้าของ งบประมาณจะทำสัญญาสั่งซื้อหรือส่งจ่ายที่มีจำนวนเงินเกินกว่าที่ได้รับงบประมาณในปี

¹⁰ประสิน โสภณบุญ, วิธีการและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา) (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิต- พัฒนบริหารศาสตร์, 2527), หน้า 13-15.

¹¹สำนักงานงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานงบประมาณ, 2554), หน้า 89.

ปัจจุบัน และต้องใช้งบประมาณในปีต่อ ๆ ไป โดยสำนักงบประมาณจะต้องตั้งงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่จะทำสัญญาสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจนครบวงเงินตามสัญญา ซึ่งในการจะทำสัญญาผูกพันงบประมาณได้นั้น ส่วนราชการจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะทำสัญญาผูกพันงบประมาณได้¹²

ในทางปฏิบัติการผูกพันงบประมาณเป็นการที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณทำสัญญาสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง ในวงเงินที่สูงเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติงบประมาณสำหรับงบประมาณในปีปัจจุบันและต้องใช้งบประมาณในปีต่อ ๆ ไปสมทบ เช่น กรมทางหลวงมีโครงการก่อสร้างทางหลวงสายหนึ่ง โดยมีระยะเวลาก่อสร้าง 5 ปี และมีวงเงินค่าก่อสร้าง 250 ล้านบาท โดยคาดว่าจะเริ่มก่อสร้างในปีงบประมาณ 2541 แต่งบประมาณที่กรมทางหลวงได้แต่ละปีนั้นคงได้ประมาณปีละ 52 ล้านบาท ซึ่งไม่พอต่อการลงทุนนี้ กรมทางหลวงจึงได้ทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติการก่อสร้างดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วกรมทางหลวงจึงจะเข้าทำสัญญาก่อสร้างรายนี้ได้ และสำนักงบประมาณก็ต้องตั้งงบประมาณให้แก่กรมทางหลวงจนครบวงเงินตามสัญญาในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป¹³

จากคำอธิบายดังกล่าว จึงพอสรุปความหมายของการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้ว่า “การผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของฝ่ายบริหาร ในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร จะทำสัญญาในการจัดหาพัสดุหรือบริการต่าง ๆ โดยมีวงเงินที่จะต้องจ่ายเกินกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับในปีปัจจุบัน ซึ่งเงินส่วนที่เกินไปนั้นจะจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป กรณีดังกล่าวมีผลให้ต้องตั้งงบประมาณในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจนครบวงเงินตามสัญญา”

¹²ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 236.

¹³สมาพร ประดิษฐ์นิกุล, “การกำหนดรอบระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในประเทศไทย.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2540, หน้า 68.

สำหรับสาเหตุที่ต้องผูกพันงบประมาณนั้น เนื่องจากประเทศไทยมีข้อจำกัดเกี่ยวกับกำลังเงินเมื่อเทียบกับความจำเป็นในการใช้จ่ายในแต่ละปี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระจายการจัดสรรงบประมาณให้กับงาน โครงการต่าง ๆ อย่างทั่วถึงให้มากที่สุด

เพื่อให้ความเป็นธรรมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งประเทศมีความต้องการโครงการหรือรายจ่ายลงทุนเพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงมีความต้องการงบประมาณ เพื่อดำเนินงานโครงการพร้อม ๆ กันหลายหน่วยงานเป็นจำนวนมาก และบางโครงการเป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการเกินกว่าหนึ่งปี จึงเป็นมูลเหตุให้มีการนำวิธีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะการก่อกั้นผูกพันข้ามปีมาใช้ เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามโครงการที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบันประเทศไทยมีการผูกพันงบประมาณข้ามปี เป็นจำนวนมาก จากรายงานของสำนักงานงบประมาณ ณ วันที่ 9 พฤศจิกายน 2552 มีจำนวนรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว ถึง 1,373 รายการ และจากข้อมูลที่รัฐบาลนำเสนอประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 สำหรับรายการที่ยังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน งบประมาณที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เป็นจำนวน ถึง 321,446.7 ล้านบาท และภาระผูกพันที่จะเสนอขออนุมัติใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จะทำให้มียอดภาระผูกพันงบประมาณสะสมตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และในปีต่อ ๆ ไป เป็นวงเงินสูงถึง 443,243.8 ล้านบาท รายละเอียดตามตาราง 1¹⁴

¹⁴สำนักงานงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554, หน้า 94.

ตารางที่ 1 สรุปการสะสมเงินงบประมาณข้ามปีทั้งสิ้นจำนวนเงินที่ดำเนินการผูกพันที่ได้รับอนุมัติแล้ว กับการสะสมเงินที่เสนอใหม่

หน่วย: ล้านบาท										
รายการ	ได้รับงบประมาณตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึงปี พ.ศ. 2553	การผูกพันในปีงบประมาณ					รวมภาระงบประมาณปี 2554 จนถึงสิ้นสุด	เงินนอกงบประมาณ	เงินสำรองเพื่อเหลือเผื่อขาด	รวม
		2554	2555	2556	2557	2558 และปีต่อไป				
1. รายการที่อนุมัติให้ผู้ผูกพันแล้ว										
จนถึงปี 2553	321,446.7	83,228.3	75,023.1	25,556.7	14,596.9	67,231.0	265,636.0	24,413.1	1,100.1	612,595.9
1.1 การผูกพัน										
ก่อนปี 2553	31,7748.7	67,967.7	65,240.6	21,832.2	14,596.9	67,231.0	236,868.4	22,477.3	230.1	576,864.3
1.2 การผูกพัน										
ปี 2553	3,698.0	15,260.6	9,782.5	3,724.5	-	-	28,767.6	1,935.8	870.0	35,731.6
2. การผูกพันใหม่										
ในปี 2554	-	34,167.7	76,579.9	57,301.4	9,558.8	-	177,607.8	5,063.4	7,310.4	189,981.6
รวมทั้งสิ้น	321,446.7	117,396.0	151,603.0	82,858.1	24,155.7	67,231.0	443,243.8	29,476.5	8,410.5	802,577.5

2.2 ขั้นตอนดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปี

เนื่องจากการผูกพันงบประมาณข้ามปี เป็นวิธีการใช้จ่ายงบประมาณที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการใช้จ่ายงบประมาณในกรณีปกติ การที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปี สำหรับงานโครงการต่าง ๆ จึงย่อมมีวิธีการ ขั้นตอน ที่ต้องดำเนินการแตกต่างจากงบประมาณปกติ ในที่นี้ ซึ่งจะกล่าวต่อไป ดังนี้

2.2.1 การเสนองบประมาณ

ในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ สำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณจะวิเคราะห์ค่าของงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และเสนอความเห็นในการตั้งงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาได้ข้อยุติของงบประมาณที่จะเสนอขออนุมัติจากรัฐสภาแล้ว สำนักงบประมาณ จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมกับ“เอกสารงบประมาณ” ซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงข้อมูลต่าง ๆ สำหรับประกอบการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

สำหรับงบประมาณรายจ่ายรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มิได้แสดงเป็นรายการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่จะแสดงไว้ในเอกสารงบประมาณ ซึ่งตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 สำนักงบประมาณได้ปรับปรุงเอกสารงบประมาณ เพื่อแสดงข้อมูลภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีให้ครบถ้วนมากขึ้น โดยแสดงไว้ในเอกสารงบประมาณในลักษณะ ดังนี้

1) ภาระผูกพันข้ามปีในภาพรวมของประเทศ จำแนกเป็นรายกระทรวง จะแสดงไว้เป็นส่วนหนึ่งของ “เอกสารงบประมาณ โดยสังเขป” โดยแสดงยอดรวมของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติก่อนนี้ผูกพันไว้แล้ว ภาระผูกพันรายการใหม่ที่จะเริ่มดำเนินการในปีที่ขอตั้งงบประมาณ และภาระผูกพันของปีต่อ ๆ ไป

อย่างไรก็ดี ภาระผูกพันในปีต่อ ๆ ไป ที่แสดงไว้ในนั้น จะแสดงข้อมูลให้เห็นล่วงหน้าเป็นรายปีเฉพาะ 3 ปีถัดไป ส่วนภาระผูกพันตั้งแต่ปีที่ 4 เป็นต้นไป จะแสดงเป็นวงเงินรวมโดยไม่จำแนกเป็นรายปี

2) ภาระผูกพันข้ามปีของกระทรวงและหน่วยงานภายใต้กระทรวง จะแสดงไว้ใน “เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3” ซึ่งจะแสดงข้อมูลเกี่ยวกับ

(1) ภาระผูกพันแต่ละปีในภาพรวมของกระทรวง

(2) ภาระผูกพันของแต่ละหน่วยงานจำแนกเป็นผลผลิต/โครงการ ซึ่งในส่วนนี้จะมีการระบุถึงเหตุผลความจำเป็นในการตั้งงบประมาณไว้ด้วย

(3) รายละเอียดภาระผูกพันของแต่ละรายการ

2.2.2 การอนุมัติงบประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอ จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในลำดับแรก เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว จึงส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่ง ใช้ชื่อว่าคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำหน้าที่พิจารณาวงเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการว่า มีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในรายการใดที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าไม่เหมาะสม ก็อาจมีมติให้ปรับลดงบประมาณลงได้ ในแต่ละปีคณะกรรมการวิสามัญ อาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อรายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นเรื่องด้าน ๆ ไป เช่น ด้านครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ด้านท้องถิ่นและจังหวัด ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น

เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องเวลา และงบประมาณมีรายละเอียดจำนวนมาก ในทางปฏิบัติคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ จึงไม่ได้พิจารณาลงในรายละเอียดถึงความเหมาะสมในการดำเนินการ และภาระผูกพันที่จะเกิดขึ้นมากนัก การพิจารณารายการผูกพันข้ามปีจึงขึ้นอยู่กับกรรมการ หรืออนุกรรมการ ท่านใดจะมีข้อซักถามหรือมีความเห็นในรายการที่ตนสนใจเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการที่ทำสัญญาผูกพันงบประมาณไว้แล้วก่อนที่จะเสนองบประมาณประจำปี ส่วนใหญ่จะพิจารณาเพียงการปรับลดงบประมาณโดยประเมินจากความพร้อมในการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยรายการใดที่เห็นว่าการดำเนินงานจะล่าช้ากว่า

แผนการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ก็จะปรับลดงบประมาณลง¹⁵ ซึ่งจะเป็นการปรับลดตาม
 งบประมาณ เช่น กรม ก. มีรายการผูกพันงบประมาณเป็นค่าก่อสร้างอาคาร 1 หลัง ผูกพัน
 งบประมาณ 3 ปี โดยในปีที่ของงบประมาณนี้เป็นการดำเนินงานในปีที่ 2 มีเงินที่ต้องจ่าย
 เป็นค่าก่อสร้างแก่ผู้รับจ้าง 5 งวด กรณีดังกล่าว หากประเมินได้ว่าการดำเนินงานน่าจะ
 ค่าต่ำกว่าแผนที่กำหนดไว้ คณะกรรมการก็อาจมีมติปรับลดงบประมาณลงให้เพียงพอ
 สำหรับการใช้จ่ายเพียง 4 งวด เท่านั้น และให้ขอตั้งงบประมาณส่วนที่ปรับลดลงนั้น
 ในปีงบประมาณถัดไป

สำหรับการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งโดยปกติจะพิจารณาเกี่ยวกับ
 แนวทางการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน
 โดยรวม โดยไม่พิจารณาลงรายละเอียดของงบประมาณแต่ละรายการ เนื่องจากบทบาท
 ของวุฒิสภาในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเป็นการพิจารณาแต่เพียงเพื่อ
 มีมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงมักไม่มีการ
 พิจารณาความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะการผูกพันงบประมาณแต่
 อย่างใด

2.2.3 การดำเนินการผูกพันงบประมาณ

เมื่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจใด มีรายการที่จะต้องดำเนินการใน
 ลักษณะการผูกพันงบประมาณข้ามปี ก็จะต้องนำเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมี
 มติอนุมัติให้ดำเนินการก่อน ซึ่งการนำเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีได้เป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีเป็นรายการที่ได้ตั้งงบประมาณประจำปีไว้แล้ว สำนักงบประมาณจะเป็นผู้รวบรวมนำรายการผูกพันงบประมาณข้ามปีของทุกส่วนราชการและ
 รัฐวิสาหกิจ เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติ-
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณจะนำเสนอภาระผูกพันของแต่ละรายการ
 จำแนกเป็นรายปี และวงเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดรวมไปด้วยในคราวเดียวกัน ซึ่งวงเงินเพื่อ

¹⁵ สุธรรม ระหงษ์, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 กรกฎาคม 2552.

เหลือเพื่อขาดนี้ก็เพื่อเป็นกรอบวงเงินสำรองเผื่อไว้ในกรณีที่ดำเนินการแล้วต้องใช้จ่ายงบประมาณเกินกว่าวงเงินที่ประมาณไว้ ซึ่งปัจจุบัน จะเพื่อเหลือเพื่อขาดไว้ร้อยละ 5 ของวงเงินผูกพันทั้งสิ้นในแต่ละรายการ นอกจากนั้น หากมีกรณีที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะนำเงินนอกงบประมาณมาสมทบก็จะระบุงเงินไว้ด้วย¹⁶

2) กรณีที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีรายการที่มีความจำเป็นจะดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปี ก็จะต้องเป็นผู้นำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีเป็นรายกรณีไป ซึ่งกระทำไ้ตลอดเวลาในระหว่างปีงบประมาณ

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการผูกพันงบประมาณแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงจะสามารถทำสัญญาก่อนนี้ผูกพันงบประมาณได้ โดยปฏิบัติตามระเบียบการก่อนนี้ผูกพันข้ามปี พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ มีกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการก่อนนี้ผูกพันงบประมาณไปแล้ว จึงเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีในภายหลัง ซึ่งโดยทั่วไปคณะรัฐมนตรีก็จะอนุมัติให้ดำเนินการได้

นอกจากนี้ภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปีในรายการใดแล้ว ในระหว่างดำเนินการส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ อาจมีความจำเป็นที่ไม่อาจดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ได้ ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินการแตกต่างจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้ ซึ่งอาจจำแนกลักษณะของการดำเนินการได้ ดังนี้¹⁷

1) การเพิ่มวงเงินงบประมาณสำหรับดำเนินการ เนื่องจากความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินการจริงสูงกว่าวงเงินที่ประมาณการไว้

2) การเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระของรายการ ซึ่งอาจการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ หรือที่เป็นรายละเอียดของรายการ เช่น การเปลี่ยนแปลงแบบรูปการก่อสร้าง การเพิ่มลดปริมาณงาน ส่วนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะกระทบต่อสาระสำคัญ หรือเป็นเรื่องรายละเอียดจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป

¹⁶สมหมาย ลักษณานุรักษ์, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 18 สิงหาคม 2552.

¹⁷เรื่องเดียวกัน.

3) การขยายเวลาผูกพันข้ามปี เนื่องจากการดำเนินการล่าช้ากว่าแผนที่กำหนด ทำให้ต้องขยายเวลาผูกพันงบประมาณออกไป สาเหตุอาจเกิดจากการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเอง หรือเกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินงานของคู่สัญญา ก็ได้ ซึ่งการขยายเวลาผูกพันนี้มักเกิดขึ้นเสมอ

4) การโอนงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับรายการผูกพันงบประมาณไปดำเนินการรายการอื่น ซึ่งมีทั้งที่เป็นการโอนงบประมาณเหลือจ่ายภายหลังจากที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และการโอนงบประมาณที่มีใช้เงินเหลือจ่าย

การปรับเปลี่ยนการดำเนินการในกรณีที่เป็นการเพิ่มวงเงิน หรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระสำคัญของรายการ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และในกรณีการขยายเวลาการผูกพันงบประมาณก็ต้องได้รับอนุมัติจากจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับการปรับเปลี่ยนในเรื่องที่เป็นรายละเอียด ก็จะต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณ

3. แนวคิดและหลักกฎหมายในการ

ควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในระบบรัฐสภา สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ต่างมีความเชื่อมโยงและมีการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการ เลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภาอาจจำแนกได้เป็น 3 ประการ คือ

1) การควบคุมนโยบาย โดยรัฐบาลที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายการจัดการปกครองประเทศต่อในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐสภา และปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดเพื่อให้นโยบายบังเกิดผลเป็นจริง

2) การควบคุมที่ตัวบุคคล โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

3) การควบคุมเงินแผ่นดิน โดยอนุัติกฎหมายให้จัดเก็บรายได้ซึ่งส่วนใหญ่มาจากภาษีของประชาชน และควบคุมการใช้จ่ายเงิน โดยมีอำนาจอนุมัติ และติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

ทั้งนี้ การคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีเป็นบทบาทหน้าที่ส่วนหนึ่งของการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

สำหรับการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภานั้น พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ ได้อธิบายไว้ว่า “การควบคุมการคลังโดยมีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ทรงอำนาจควบคุมนั้น ได้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษก่อนที่อื่น”¹⁸ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงประเทศไทยก็ได้นำเอาแนวคิดและหลักกฎหมายในการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภามาใช้ พร้อมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและพัฒนาการของบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะทำให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณได้อย่างชัดเจน

3.1 ความเป็นมา และแนวคิดในการควบคุมงบประมาณ

ในสมัยที่การปกครองระบอบประชาธิปไตยยังไม่ก่อกำเนิดนั้น ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือเผด็จการ โดยบุคคล ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเด็ดขาดในการจัดการเงินแผ่นดิน ดังนั้น การที่จะเก็บรายได้หรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เป้าหมายของการจัดการเงินแผ่นดินจึงเป็นไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ¹⁹ การเข้ามาควบคุม

¹⁸วิวัฒนไชย ไชยันต์, พระองค์เจ้า, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 11.

¹⁹นงลักษณ์ สุทธิวัฒนกุล, งบประมาณ: ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526), หน้า 6.

ทางด้านการคลังโดยองค์รัฐสภา เริ่มมาจากการต่อสู้เพื่อจำกัดอำนาจในการจัดเก็บภาษีของกษัตริย์ และพัฒนาการไปสู่การมีบทบาทในการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ซึ่งมีความเป็นมาโดยสรุป ดังนี้

3.1.1 การควบคุมการจัดเก็บภาษี

การต่อสู้เรียกร้องเพื่อจำกัดอำนาจการจัดเก็บภาษี เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่สมัยยุคกลาง โดยในสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199-1216) พระองค์ทรงปกครองประเทศอังกฤษ ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาดต้องทำสงครามอยู่บ่อยครั้ง จึงต้องเรียกเก็บภาษีจากประชาชนเพิ่มขึ้นทำให้กลุ่มประชาชนและขุนนางไม่พอใจ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1215 ได้มีการร่างข้อเรียกร้องที่เรียกว่า Magna Carta โดยมีเงื่อนไขให้บ่อนอำนาจด้านการคลังแผ่นดินของพระองค์

บทบัญญัตินี้มีสาระสำคัญอยู่ที่การจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีอากร ก่อนที่พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาสภาก่อนและกำหนดให้พระมหากษัตริย์จะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของราษฎร²⁰

นอกเหนือจากการประกาศอำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินของรัฐสภา ในปี ค.ศ. 1215 แล้ว ต่อมาในปี ค.ศ. 1306 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้มีพระบรมราชโองการ (Statutum De Tallagio Non Conce Dendo) ยืนยันว่า หน้าที่การคลังของสภาสามัญนั้นจะขาดเสียมิได้²¹

จากการที่กษัตริย์มีความต้องการที่จะใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทำให้บทบาทของสภาสามัญมีความชัดเจน และมีความสำคัญมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1348 สภาสามัญมีความพยายามที่จะขยายบทบาทของตน ด้วยการกำหนดเงื่อนไขว่า ค่าขอของสภาสามัญจะต้องได้รับการพิจารณาก่อนที่จะให้ความยินยอมในการถวายเงินแก่กษัตริย์

²⁰ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, *การเมืองอังกฤษ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2546), หน้า 35.

²¹ นิพนธ์ โลหะกุลวิห, “ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร,” *วารสารนิติศาสตร์* 26, 1 (มีนาคม 2539): 31.



แต่เงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากกษัตริย์และขุนนาง ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวดำเนินไปด้วยความไม่พอใจของสภาสามัญชนล่วงพ้นศตวรรษที่ 15²²

ในสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 (ค.ศ. 1623-1649) พระองค์ต้องการเงินสำหรับใช้จ่ายจึงได้เรียกประชุมรัฐสภาขึ้นอีก 2 ครั้ง คือในปี ค.ศ. 1625 และ 1626 แต่รัฐสภาไม่ยอมพิจารณาเรื่องการเงินเพราะมุ่งที่จะสอบสวนพฤติกรรมของพระองค์ พระองค์จึงหันไปใช้วิธีบังคับกู้เงินจากคนร่ำรวย ทำให้ประชาชนไม่พอใจ จนในที่สุดพระองค์ได้เรียกประชุมรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1628 ซึ่งเป็นโอกาสให้รัฐสภาบังคับให้พระองค์ยอมเซ็นเอกสารที่สำคัญฉบับหนึ่งเรียกว่าคำร้องขอสิทธิ (The Petition of Rights)

มีสาระสำคัญว่า “แต่นี้สืบไปจะไม่มีบุคคลใดถูกบังคับให้จำต้องให้หรือให้จำต้องกู้ยืม หรือให้ทำกิจการอื่นใด ตลอดจนการเสียภาษีอากรและเงินอื่นในทำนองนี้ เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา”²³

ในปี ค.ศ. 1689 ในสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 3 รัฐสภาต้องการที่จะป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาอีกต่อไป รัฐสภาจึงได้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันว่า กษัตริย์จะไม่ละเมิดสิทธิดังกล่าว โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า การเก็บภาษีหรือเงินอื่นใดเพื่อการใช้จ่ายของกษัตริย์โดยปราศจากการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาสามัญชน ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”²⁴

การเรียกร้องสิทธิในการให้ความยินยอมในการเก็บภาษีโดยสภาของประชาชนดังกล่าว ได้ขยายถูกขยายแนวคิดไปยังสหรัฐอเมริกา โดยในศตวรรษที่ 18 จากการที่รัฐบาลอังกฤษ ออกกฎหมาย เก็บภาษีเฉพาะอย่างมากมาย ทำให้เหล่าอาณานิคมซึ่งมีสหรัฐอเมริการวมอยู่ด้วยได้คัดค้านอย่างรุนแรง โดยมีความเห็นว่าอำนาจเก็บ

²²Kenneth Mckenzie, *The English Parliament* (Middlesex: Penguin Books, 1965), p. 29.

²³นิพนธ์ โลหะกุลวิษ, เรื่องเดิม, หน้า 31.

²⁴เรื่องเดียวกัน.

ภาษีเฉพาะเป็นอำนาจของสภาอาณานิคม มิใช่อำนาจของรัฐบาลอังกฤษ เพราะในสภาของอาณานิคมนั้นมีผู้แทนประชาชนของอาณานิคมอยู่ การคัดค้านการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเหล่าอาณานิคมได้อ้างหลักการปกครอง ที่สำคัญว่า “จะเก็บภาษี โดยไม่มีผู้แทนไม่ได้” (No Representation without Taxation) ซึ่งหลักการดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน (Representative Democracy) ในเวลาต่อมา

3.1.2 การควบคุมรายจ่าย

ความพยายามที่จะควบคุมรายจ่ายของกษัตริย์ ได้มีขึ้นมาในราวศตวรรษที่ 14 ดังในปี ค.ศ. 1344 สภาสามัญได้เสนอให้เงินที่สภาอนุมัติจะต้องใช้จ่ายเฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่ได้ขออนุมัติและได้มีความพยายามที่จะบังคับให้ต้องมีการตรวจสอบบัญชีการใช้จ่าย โดยในปี ค.ศ. 1406 สภาสามัญได้ปฏิเสธที่จะอนุมัติเงินจนกว่าจะได้มีการตรวจสอบบัญชีเงินที่อนุมัติไปก่อนแล้ว²⁵ แต่ความพยายามของสภาสามัญดังกล่าวไม่มีความต่อเนื่อง จนกระทั่งภายหลังปี ค.ศ. 1689 ซึ่งถือเป็นยุคที่เรียกว่า “The Restoration” สภาสามัญจึงเริ่มสนใจในการควบคุมรายจ่ายอย่างต่อเนื่องและจริงจัง บทบาทของสภาสามัญในการควบคุมรายจ่าย เริ่มมาจากการที่รัฐสภา (Parliament) กำหนดเงิน (Grant) ที่จะถวายให้กษัตริย์เป็นรายปีโดยประมาณว่าเป็นจำนวนเงินที่จำเป็นและเพียงพอสำหรับใช้จ่ายในราชการ ซึ่งเงินดังกล่าวถือเป็นเงินสนับสนุนกษัตริย์ประจำปี (Annual Revenue) โดยที่กษัตริย์ยังมีรายได้จากภาษีต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่ง แต่ปรากฏว่าเงินประจำปีที่รัฐสภาสนับสนุนแก่กษัตริย์ดังกล่าวยังไม่เพียงพอ โดยกษัตริย์มีหนี้เป็นจำนวนมากในแต่ละปีจึงต้องขอเงินเพิ่มเติมจากรัฐสภา เหตุการณ์ดังกล่าวจึงทำให้รัฐสภาหันมาสนใจในการใช้จ่ายของกษัตริย์มากขึ้น

ในปี ค.ศ. 1769 พระเจ้าจอร์จที่ 3 มีหนี้ที่ต้องชำระกว่า 500,000 ปอนด์ จึงขอเงินเพิ่มเติมจากรัฐสภา โดยได้เสนอให้มีการตรวจสอบรายจ่ายที่เรียกว่า “Civil List Expenditure” (Civil List หมายถึง เงินที่สภาถวายกษัตริย์ให้เป็นรายได้ปกติ (Regular Income) สำหรับใช้จ่ายในการบริหารราชการของรัฐบาล)²⁶ ในครั้งนั้นรัฐสภาปฏิเสธที่

²⁵ Mckenzie, op.cit., pp. 152-153.

²⁶ Ibid., p. 147.

จะตรวจสอบรายจ่ายตามที่เสนอ โดยเห็นว่า Civil List เป็นทรัพย์สินของกษัตริย์ที่จะใช้จ่ายได้ตามพระประสงค์ อีกทั้งธรรมเนียมปฏิบัติของสภาที่ผ่านมาก็ไม่เคยมีการตรวจสอบเงินดังกล่าว แต่สภาก่อนอนุมัติเงินให้โดยไม่สบายใจมากนักอย่างไรก็ตาม ต่อมาในปี ค.ศ. 1777 เกิดเหตุการณ์ที่กษัตริย์มีหนี้ที่ต้องชำระในลักษณะเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ทำให้สภาสามัญได้หยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นเพื่ออ้างสิทธิที่จะตรวจสอบบัญชีรายจ่ายของกษัตริย์ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสภาและถือเป็นสิทธิของสภาสามัญที่จะควบคุมรายจ่ายประเภท Civil List Expenditure²⁷ ในปัจจุบัน

สภาสามัญพยายามขยายบทบาทและวิธีการในการควบคุมการใช้จ่ายของกษัตริย์มาขึ้นเรื่อย ๆ โดยใช้เรื่องการอนุมัติเงินเป็นเครื่องมือในการต่อรอง ความพยายามของสภาสามัญในบางเรื่องใช้เวลายาวนานกว่าจะเป็นผลบรรลุ แต่ก็ยังมีอีกหลายเรื่องที่ต้องยกเลิกไป สำหรับเรื่องที่บรรลุผลซึ่งถือเป็นผลงานของสภาสามัญในอดีต และยังคงมีความสำคัญมาถึงปัจจุบันในฐานะเป็นหลักการทั่วไปในทางการคลังของรัฐสภา อาจกล่าวได้ใน 2 ประการ ดังนี้

1) Consolidated Fund (CF) หมายถึง แหล่งที่รวมของรายได้และทรัพย์สินในลักษณะต่าง ๆ สำหรับความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้จ่ายออกไป CF ถือเป็นระบบที่สภาสามัญสร้างขึ้นในปี ค.ศ. 1786 โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้แยกต่างหากจากระบบการอนุมัติประจำปี (Annual Granting) กล่าวคือ รายจ่ายที่มีกฎหมายให้จ่ายโดยเฉพาะ จึงจะใช้จ่าย CF สำหรับรายจ่าย Civil List รวมถึงหนี้ของรัฐจะใช้จ่ายจากระบบ Annual Grants ต่อมาระบบของ CF ได้กลายเป็นหลักในทางปฏิบัติของสภาที่ว่ารายได้ของรัฐทั้งหมดต้องนำเข้าบัญชี Consolidated Fund และการใช้จ่ายของรัฐ ไม่ว่าโดยกฎหมายหรือโดยการอนุมัติประจำปีให้จ่ายจาก Consolidated Fund เช่นกัน²⁸

2) Appropriation เป็นวิธีการของสภาสามัญที่จะใช้ในการควบคุมรายจ่ายที่อนุมัติให้โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายไว้เฉพาะ และสภาสามัญ

²⁷ Mckenzie, ibid., p. 150.

²⁸ Ibid., p. 152.

ได้ยืนยันเป็นหลักการว่า เงินที่ได้รับอนุมัติจากสภาจะต้องใช้สำหรับวัตถุประสงค์ที่ได้ขออนุมัติ²⁹ โดยใช้วิธีปฏิบัติของสภาสภาสามัญเอง ก็ได้ยึดถือต่อ ๆ มาว่า ในการพิจารณาความเหมาะสมของจำนวนเงินแต่ละรายการที่ขอเงิน จะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ที่จะใช้จ่าย

3.1.3 หลักทั่วไปทางการคลัง

แนวคิดและพัฒนาการในการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่อันจะขาดเสียไม่ได้ของรัฐสภา ในการให้ความเห็นชอบการจัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้การเข้ามาดำเนินการควบคุมทางการคลังของรัฐสภาดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดหลักทั่วไปทางการคลังที่ยึดถือและปฏิบัติสืบต่อกันมา รวม 4 ประการ คือ

- 1) ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างกษัตริย์ กับรัฐสภา กล่าวคือ กษัตริย์ ไม่มีอำนาจเก็บภาษี กู้ยืม หรือใช้จ่ายเงินโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา
- 2) ความสัมพันธ์ระหว่างสภาสามัญ กับสภาขุนนาง คือ อำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติให้มีการเก็บภาษีกู้ยืมหรือให้ใช้จ่ายเงิน เป็นของสภาสามัญ โดยเฉพาะสภาขุนนางมีอำนาจให้ความรับรอง หรืออาจจะปฏิเสธการอนุมัติของสภาสามัญ แต่ไม่มีอำนาจริเริ่มหรือเปลี่ยนแปลงการอนุมัติในเรื่องดังกล่าวของสภาสามัญ
- 3) ข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติรายจ่าย คือ สภาสามัญจะไม่อนุมัติเงินรายจ่ายสำหรับการใด ๆ ไม่ว่าด้วยเหตุผลอย่างไร เว้นแต่จะเป็นไปตามคำร้องขอจากกษัตริย์
- 4) ข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติเกี่ยวกับภาษี คือ สภาสามัญจะไม่อนุมัติให้ตั้งการเรียกเก็บภาษี เว้นแต่จะเป็นไปตามคำแนะนำของกษัตริย์โดยข้อเสนอในการตั้งภาษีขึ้นใหม่หรือการเพิ่มอัตราภาษีจะต้องมาจากรัฐบาลกษัตริย์เท่านั้น (กฎข้อนี้ใช้กับภาษีทั่วไปที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่น)³⁰

²⁹Mckenzie, ibid., p. 152.

³⁰Ilbert Courtenay, **Parliament: Its History, Constitution and Practice** (New York: BiblioBazaar, 1911), pp. 91-92.

3.1.4 ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา อาจแบ่งภารกิจของการควบคุมได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) การควบคุมก่อน ซึ่งหมายถึง การควบคุมโดยการอนุมัติงบประมาณ
- 2) การควบคุมภายหลัง ซึ่งหมายถึง การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ³¹

การควบคุมก่อน

การควบคุมโดยการอนุมัติงบประมาณ นับได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนจำเป็นต้องให้ความเห็นชอบต่อรัฐบาลในการนำเงินของประชาชนไปใช้ในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ซึ่งการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา คือ การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเอง อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งได้แก่ กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันไป

การควบคุมภายหลัง

ภายหลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นชอบให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้ว รัฐบาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนั้น รัฐสภายังมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบผลการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ารัฐบาลได้ใช้จ่ายงบประมาณไปในกิจการที่รัฐสภาอนุมัติไว้โดยประหยัดหรือไม่ หรือมีการใช้จ่ายนอกเหนือหรือเกินไปจากที่อนุมัติไว้หรือไม่

³¹ชวลิต ศรีโนมงาม, “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 10.

3.2 หลักกฎหมายการคลังเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน

แนวคิดและพัฒนาการในการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา มีความสัมพันธ์กับแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย ซึ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจมีการตรวจสอบถ่วงดุลกัน และเป็นผลให้การดำเนินกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาลถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรรัฐสภา ดังเช่น ที่ หม่อมเจ้าสกลกร วรวรรณ กล่าวว่า“ตามทฤษฎีการลงมติงบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎรสืบมาจากความคิดในเรื่องอำนาจอริปไตยนั่นเอง เพราะความจริงงบประมาณมีเกณฑ์ที่สำคัญคือการภาษี คือ การบังคับให้บุคคลบริจาคส่วนแห่งทรัพย์สินของตน เพราะฉะนั้นจึงเป็นที่รับรองกันไว้ว่าการใช้จ่ายจำเป็นต้องได้รับความรู้เห็นของผู้บริจาคด้วย และโดยที่เหตุภาษียมีส่วนสัมพันธ์กับการใช้จ่ายของรัฐ จึงเป็นธรรมดาที่จะต้องมีการควบคุมรัฐบาลเพื่อมิให้มีการใช้จ่ายไปโดยไม่สมควร”³²

หลักทฤษฎีที่ยอมรับกันว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง อันมีความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐสภาสามารถควบคุมการดำเนินกิจการในทางการคลังของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมีอยู่หลายประการ ซึ่งจะได้กล่าวถึงหลักที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.1 หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

(Authoritativeness)

หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เป็นหลักการที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะเป็นหลักที่กำหนดผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ หรืออำนาจในการตัดสินใจด้านการงบประมาณ (Decision-Making Authority) สำคัญของหลักการนี้ คือ การกำหนดให้อำนาจสูงสุดในด้านการงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของปวงชน ทั้งนี้ ความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณดังกล่าว มีความหมายรวมถึงงบประมาณทั้งด้านรายรับ และงบประมาณรายจ่าย ซึ่งพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ ได้อธิบายไว้ว่า การเก็บเงินรายได้เข้ามาและการจ่ายเงินที่ได้ออกไป มีหลักการทั่วไปที่สำคัญยังอยู่ 3 ประการ คือ³³

³²สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 133.

³³วิวัฒนไชย ไชยันต์, พระองค์เจ้า, เรื่องเดิม, หน้า 6-7.

1) ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้และจะจ่ายเงินก็ไม่ได้เว้นแต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

2) บรรดาเงินที่เก็บมาได้ต้องนำส่งคลัง และบรรดาเงินที่จ่ายก็ต้องจ่ายจากคลัง

3) ต้องกำหนดรายได้และรายจ่ายโดยประมาณเป็นรายปีทุก ๆ ปี

หลักการดังกล่าว ก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดทำงบประมาณเพื่อขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี ซึ่งรัฐสภาจะต้องพิจารณาวิธีการหารายได้และการกำหนดจำนวนเงินจ่ายเพื่อใช้ในกิจการของรัฐบาล ซึ่งในการอนุมัติรายจ่ายก็จะพิจารณาเงินรายจ่ายที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของรายการจ่ายนั้น ๆ เพื่อให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐสภาอนุมัติไว้แล้ว และเป็นหลักฐานสำหรับการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลภายหลังจากที่รัฐสภาอนุมัติงบประมาณให้แล้ว ดังนั้น หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณจึงถือเป็นหลักการใหญ่ที่ทำให้เกิดหลักกฎหมายการคลังหลักอื่น ๆ ตามมา

ในด้านงบประมาณรายจ่ายหลักความยินยอมดังกล่าว กำหนดอำนาจที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

1) อำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย (Approve The Budget) โดยฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ

2) อำนาจในการกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดทำรายงานผลการบริหารงบประมาณ (Report on Budget Execution) เป็นระยะในระหว่างปีงบประมาณและเมื่อสิ้นปีงบประมาณเพื่อให้เกิดการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยรัฐสภาขึ้น เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

3.2.2 หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual Basis)

หลักทฤษฎี “ระยะเวลา 1 ปี ของงบประมาณ” นั้น เป็นหลักการที่ถือกำเนิดมาตั้งแต่การคลังมหาชนยุคคลาสสิก (เริ่มจากการมีระบอบประชาธิปไตยจนถึง

สงครามโลกครั้งที่ 1)³⁴ ทั้งนี้ เพื่อจำกัดระยะเวลาดำเนินการ โดยเป็นทั้งเงื่อนไขเริ่มต้นและเงื่อนไขสิ้นสุดของกฎหมายงบประมาณที่ตราขึ้น ซึ่งแต่เดิมไม่มีการกำหนดไว้ จึงทำให้ฝ่ายบริหาร หรือสถาบันกษัตริย์ ในยุคการคลังมหาชนโบราณก่อนยุคคลาสสิก มีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือรายจ่ายสาธารณะตามอำเภอใจ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายบริหารหรือสถาบันกษัตริย์ ไม่มีวาระกำหนดแน่นอน ขึ้นอยู่กับมีการเปลี่ยนแปลงกษัตริย์ผู้ปกครองเมื่อใด ถึงจะมีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารในเวลานั้น ด้วยเหตุนี้เองทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ได้ว่าตราบช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ นั้น กษัตริย์หรือฝ่ายบริหารมีรายจ่ายสาธารณะหรือรายได้สาธารณะไปมากน้อยเพียงใด หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่จะทราบถึงจำนวนรายจ่ายสาธารณะที่ใช้จ่ายและรายได้สาธารณะที่ได้รับมาในช่วงเวลาของการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในคราวหนึ่งในยุคสมัยนั้น³⁵

การเกิดขึ้นของหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการอนุมัติจัดเก็บภาษีอากรของรัฐสภาซึ่งมีขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก แต่เดิมนั้นการจัดเก็บภาษีจะขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากการพัฒนาการอย่างรวดเร็วของรัฐสมัยใหม่ทำให้ความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีเป็นประจำจึงเกิดขึ้น และรัฐสภาของอังกฤษปฏิเสธที่จะให้มีการอนุมัติเพียงครั้งเดียวสำหรับการจัดเก็บภาษีตลอดไป ซึ่งก่อนที่จะอนุมัติการจัดเก็บภาษีรัฐสภาจะสอบถามถึงสถานะทางการคลังของรัฐ ในขณะที่พระมหากษัตริย์จะต้องชี้แจงถึงเหตุผลในการจัดเก็บภาษี จึงเป็นโอกาสที่รัฐสภาที่จะตรวจสอบรายจ่ายสาธารณะด้วย การอนุมัติให้จัดเก็บภาษีจึงเป็นการอนุมัติงบประมาณในที่สุด

มูลเหตุของการกำหนดระยะเวลาเป็น 1 ปี เพื่อเป็นเงื่อนไขเริ่มต้นและเงื่อนไขสิ้นสุด นั้น ก็เพราะเป็นระยะเวลาที่มีความเหมาะสม สามารถคำนวณได้ตามวันเวลาปฏิทิน และไม่ขึ้นอยู่กับวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร และเหตุผลที่จะ

³⁴ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, เรื่องเดิม, หน้า 32.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

ไม่กำหนดเวลาให้ยาวนานไปกว่านี้ เนื่องจากแม้สามารถคำนวณวันเวลาตามปฏิทินได้ แต่อาจเกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายหรือการทุจริตในระหว่างปีงบประมาณนั้น กล่าวคือ ยังมีระยะเวลางบประมาณยาวนานมากขึ้นเท่าใดความเสี่ยงนั้นก็เพิ่มขึ้นตามด้วย³⁶ ระยะเวลาของงบประมาณนั้น หากนานเกินไป การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยรัฐสภาก็จะไม่เป็นจริงดังเช่น ตอนต้นศตวรรษที่ 19 ในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ซึ่งใช้ระบบเผด็จการรวมอำนาจ งบประมาณมีระยะเวลา 10 ปี ซึ่งทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมอะไรได้เลย³⁷

เหตุที่ไม่กำหนดระยะเวลาให้น้อยไปกว่าหนึ่งปี ทั้งที่สามารถกำหนดคำนวณระยะเวลาตามวันปฏิทินได้ และยังสามารถลดความเสี่ยงดังที่กล่าวมาแล้วได้มากขึ้น เนื่องจากต้องคำนึงถึงการทำงานทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร³⁸

จึงอาจกล่าวได้ว่าแท้จริงแล้วการกำหนดรอบระยะเวลาของงบประมาณเป็นหนึ่งปีเป็นมาตรการทางอ้อมที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องเปิดประชุมสภาอย่างน้อยที่สุดปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารได้เป็นประจำนั่นเอง³⁹

ในระยะเวลาต่อ ๆ มาเมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้แพร่หลายไปทั่วโลก ก็ได้มีการนำหลักงบประมาณมีกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี และทางปฏิบัติของสภาอังกฤษที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องเสนอกฎหมายงบประมาณต่อสภาเป็นประจำทุกปีไปใช้อย่างเป็นสากลในฐานะที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะใช้ในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี 1789 โดยในฝรั่งเศสนั้นได้มีการตรากฎหมาย (Ordonnance) ลงวันที่

³⁶ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, เรื่องเดียวกัน, หน้า 144.

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 134.

³⁸ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, เรื่องเดิม, หน้า 144.

³⁹ จักราวดี อนุโยธา, “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน: ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 11.

2 มกราคม 1959 รองรับหลักการนี้ไว้ในมาตรา 2 เป็นต้น ส่วนประเทศไทยก็ได้รับหลักการนี้ไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณทุกฉบับของประเทศไทย ตั้งแต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2546 จนถึงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁴⁰

3.2.3 หลักความเฉพาะเจาะจงของรายจ่าย (Specificity)

หลักการนี้เป็นหลักทั่วไปของรายจ่ายสาธารณะตั้งแต่สมัยการคลังยุคคลาสสิก ในช่วงแรกของการมีหลักการนี้ให้ความสำคัญกับการจำกัดรายจ่ายสาธารณะให้มีเท่าที่จำเป็น ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติต้องพยายามให้ฝ่ายบริหารแจจแจงรายจ่ายว่าจะมีวิธีปฏิบัติการอย่างไร และเป็นจำนวนเงินเท่าใด เพื่อจะพิจารณาว่าเหมาะสม จำเป็นหรือไม่ หากไม่เหมาะสมหรือไม่จำเป็นก็จะไม่อนุมัติให้ใช้จ่าย ซึ่งการแสดงรายละเอียดเช่นนี้จึงถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะเจาะจง

เกี่ยวกับหลักการดังกล่าว ศาสตราจารย์ สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า “ในทางกฎหมายการคลังนั้นงบประมาณรายจ่ายทั้งหลายจะต้องมีความชัดเจนว่านำไปใช้จ่ายในเรื่องอะไร โครงการอะไรโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเรามักเรียกว่า หลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง”⁴¹ โดยมีสาระสำคัญคือรัฐบาลจะต้องระบุหน่วยงานและรายการที่จะใช้จ่ายเพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ว่าฝ่ายบริหารนำรายจ่ายนั้นไปให้หน่วยงานใดใช้และในเรื่องอะไร⁴²

ความสำคัญของหลักการนี้ก็คือ เป็นการวางหลักประกันในอันที่จะทำให้แผนงานงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วนั้น ถูกนำไปสู่การปฏิบัติโดยฝ่ายบริหารตามแผนงานที่ตนได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไว้แล้ว โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณที่ได้รับการอนุมัติไว้เพื่อการหนึ่ง ไปใช้กระทำการอย่างอื่น

⁴⁰ จักราวดี อนุโยธา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁴¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “งบประมาณจังหวัดปัญหาในทางกฎหมายการคลังและกฎหมายรัฐธรรมนูญ,” ใน รวมบทความกฎหมายการคลัง เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 138.

⁴² สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 181.



ให้ได้อย่าง ซึ่งโดยหลักทั่วไปจะเป็นการวางกรอบกำหนดภารกิจของฝ่ายบริหารให้ เป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารเสนอมาและฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบ เพื่อที่จะไม่เปิดโอกาสให้ ฝ่ายบริหารนำเงินรายจ่ายสาธารณะไปใช้ตามอำเภอใจของตนเอง อันอาจจะเกิดผล เสียหายต่อการคลังของประเทศได้⁴³

จากหลักดังกล่าว งบประมาณรายจ่ายจึงต้องถูกแบ่งแยกย่อยให้ เล็กที่สุด ให้มากที่สุด และแสดงที่มาที่ไปของงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน หรือแต่ละ แผนงานได้รับเพื่อให้ควบคุมได้ง่าย และแผนงานหรือหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณนั้น ฝ่ายบริหารจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะหากเปิดโอกาสให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง จะมีผลทำให้แผนงานที่รัฐสภาเห็นชอบอนุมัติให้เพราะมีความจำเป็นและเหมาะสม ถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจทราบหรือรับรู้ได้เอง

4. วิวัฒนาการของวิธีการงบประมาณของประเทศไทย

วิวัฒนาการของวิธีการงบประมาณในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยโบราณภายใน รูปแบบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจทางการคลังเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ก็ได้มีการพัฒนารูปแบบวิธีการในการควบคุมการดำเนินการทางการคลังมาเป็นลำดับ ในสมัยรัชการที่ 5 ได้มีการปฏิรูปทางการคลังอันเป็นรากฐานสำคัญของวิธีการคลังในปัจจุบัน แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้รูปแบบของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช จนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐสภาจึงมีอำนาจควบคุม งบประมาณแผ่นดินตามแนวทางการควบคุมทางการคลังในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการเป็นลำดับดังนี้

⁴³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, เรื่องเดิม, หน้า 176.

4.1 วิธีการงบประมาณในสมัยโบราณ

ในสมัยสุโขทัยซึ่งระบบการปกครองเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการปกครองประเทศ ทรงเป็นเจ้าของทรัพย์สินเงินทอง ในท้องพระคลัง⁴⁴ พระราชวินิจฉัยในการจัดหาและจ่ายใช้สอยเงินทองของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ของบ้านเมือง เป็นอำนาจของพ่อเมืองที่จะพิจารณาจ่ายใช้สอยตามแต่ ความเหมาะสม และอำนาจการควบคุมเงินทองของแผ่นดินในสมัยนั้นก็เป็นพระราช- อำนาจโดยแท้⁴⁵ จึงกล่าวได้ว่าการควบคุมทางการเงินคลังและงบประมาณ อยู่ภายใต้อำนาจ ของพระมหากษัตริย์

‘ ในสมัยต้น ๆ ของกรุงศรีอยุธยา ก่อนรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ การจัดการเกี่ยวกับงบประมาณก็คงเป็นไปในรูปเดิม ไม่มีหลักฐานยืนยันให้เห็นได้ชัด เราทราบแต่เพียงว่าภาษีที่จัดเก็บเป็นรายได้ของแผ่นดิน (ซึ่งที่จริงก็คือรายได้ของ พระมหากษัตริย์นั่นเอง) มีหลายอย่าง คือ อากร สัมพัสดุ ส่วยค่าน้ำ เจริญเรือน ขนอน สวน เตาอิฐ เตาหม้อ ไร่ นา ตลาด สุรา บ่อนเบี้ย เตาน้ำตาล เรือจ้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีหน่วยราชการใดที่มีหน้าที่จัดเตรียมงบประมาณแผ่นดิน⁴⁶ จนถึงรัชสมัย ของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถพระองค์ได้ทรงจัดระเบียบการบริหารงานคลังขึ้นเป็น ครั้งแรก โดยให้มีกรมพระคลังขึ้นทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ภายใต้รูปแบบ การปกครองที่เรียกว่า จตุสดมภ์

ล่วงมาถึงในรัชสมัยของสมเด็จพระเอกาทศรถ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการ จัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ โดยทรงโปรดฯ ให้ตั้ง “ส่วนสัคพัฒนากรขนอนตลาด” ขึ้น

⁴⁴ กระทรวงการคลัง, 120 ปี กระทรวงการคลัง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ อมรินทร์, 2539), หน้า 60

⁴⁵ วิโรจน์ ธีรคุณโกวิท, “ตำนานเรื่องงบประมาณ,” รัฐสภาสาร 29, 3 (ตุลาคม 2524): 2.

⁴⁶ ไพศาล ชัยมงคล, ประวัติการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานงบประมาณ, 2515), หน้า 37.

และมีการออกกฎหมายเก็บส่วยแทนการใช้แรงงาน กับมีบัญชีการเก็บภาษีต่าง ๆ ภาษีในขณะนั้นประกอบด้วย ส่วย อากรขนอน และอากรตลาด

ในรัชสมัยต่อ ๆ มาของกรุงศรีอยุธยา การเก็บเงินภาษีอากรกับรายได้อื่น ๆ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็เข้าไปในลักษณะดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงสิ้นสมัยอยุธยา มิได้จัดทำเป็นระเบียบวิธีการงบประมาณขึ้นในลักษณะที่ใกล้เคียงกับปัจจุบันแต่อย่างใด บรรดาเงินที่ได้จากราษฎรทั้งหมดถือว่าเป็นราชทรัพย์ พระมหากษัตริย์ทรงจับจ่ายใช้สอยสิ่งใด เพื่อการใดก็สุดแต่พระราชอัธยาศัยและจะทรงมีพระบัญชา⁴⁷

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ไม่ประสงค์ให้เงินส่วนพระองค์ปะปนกับเงินในส่วนรัฐบาล จึงตั้งกรมพระคลังข้างที่ขึ้นเพื่อเป็นที่ควบคุมเงินส่วนพระองค์ แต่ก็ยังไม่มีกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินที่แน่นอนแต่ประการใด

4.2 การปฏิรูปการคลังและงบประมาณในสมัยรัชการที่ 5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในสมัยรัชการที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นผลให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการคลังและการงบประมาณอย่างมาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญของการคลังและงบประมาณของประเทศ โดยทรงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมเงินที่กระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ ให้มารวมอยู่ในที่คลัง และจัดระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีให้มีระบบที่รัดกุม เช่น ห้ามเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบภาษีแต่ละชนิดทำการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่บ้าน ต้องทำในออฟฟิศในหอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อมีการประมวลภาษีอากรก็ต้องประกาศให้รู้ ก่อนกำหนดหนึ่งเดือน และให้ทำการประมวลที่หอรัษฎากรพิพัฒน์เพียงแห่งเดียว

ต่อมาในปี พ.ศ. 2417 มีประกาศว่าด้วยการจัดพระคลังทั้งปวง กำหนดเป็นธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ และเจ้าพนักงานกรมต่าง ๆ ซึ่งจะ

⁴⁷วิโรจน์ ธีรคุณโกวิท, เรื่องเดิม, หน้า 3.

จ่ายเงินและทำการก่อสร้างต่าง ๆ ว่ากรมใดที่จะเบิกเงินเป็นประจำเดือนได้ เมื่อถึงปลายปี (เดือนมีนาคม) ให้เจ้ากรมหรือพนักงานในการนั้น คิดประมาณเงินในกรมนั้น ๆ ซึ่งจะใช้เป็นเดือน ๆ ไปจนตลอดปี แล้วมาขึ้นที่เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ หอรัษฎากรพิพัฒน์ ไว้เสียปลายปี เจ้าพนักงานพระคลังฯ จะได้ประมาณเทียบกับเงินรายได้แล้วถวายพระมหากษัตริย์พร้อมด้วยเคาน์ซิล (Council) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินต่อไป⁴⁸ เงินที่จ่ายในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นรายจ่ายเรียกว่าการประจำ ส่วนรายจ่ายที่ไม่ใช่ประจำนั้น เรียกว่าการจร ซึ่งเจ้าพนักงานที่จะทำการจรจะต้องทำหนังสือทูลเกล้าฯ ถวายขออนุญาตต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อได้รับพระบรมราชโองการสั่งการแล้วก็จะจัดการกะจำนวนเงินเพื่อที่จะเบิกเป็นรายเดือนต่อไป

ภายหลังจากประกาศใช้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์แล้ว แผนงานไม่ได้เป็นไปตามที่วางไว้ เจ้าภาษีจำนวนมากยังคงบิดพลิ้วไม่ยอมส่งเงินเช่นเดิมเป็นเหตุให้เงินไม่พอใช้จ่ายในการบริหารประเทศ จึงทรงปรึกษากับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือ เคาน์ซิลเลอร์ ออฟ สเตต พร้อมด้วยคณะเสนาบดี⁴⁹ และในปี พ.ศ. 2418 จึงทรงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงินคลัง โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติในการที่เร่งรัดเจ้ากรมต่าง ๆ ให้ส่งเงินที่ค้างชำระให้ครบภายใน 15 วัน ซึ่งเป็นงานใหม่ของอธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติจะต้องทำงบประมาณรายได้และรายจ่ายของแผ่นดิน

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2433 พระองค์ทรงเห็นว่ากิจการต่าง ๆ ที่ดำเนินการไปตามความในพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติและว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 ยังไม่เหมาะสมรัดกุมและไม่ทันต่อเหตุการณ์ ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง ฉะนั้น จึงทรงโปรดให้ตรา พระราชบัญญัติพระธรรมนูญ

⁴⁸ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณ การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2547), หน้า 23.

⁴⁹ กระทรวงการคลัง, เรื่องเดิม, หน้า 64.



หน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ขึ้นเมื่อ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2433 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รักษาและจ่ายเงินแผ่นดิน กับเก็บเงินภาษีอากรเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ โดยมีกรมสารบัญชี (บางแห่งว่ากรมพระคลังกลาง) ทำหน้าที่จัดทำบัญชีงบประมาณขึ้นใช้อย่างแน่นอนแล้ว แต่ไม่มีหลักฐานในเรื่องรูปร่างและแบบฟอร์มของงบประมาณ⁵⁰

ในปีเดียวกันนี้ได้ทรงพระราชบัญญัติกรมต่างเบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ มีเนื้อหาในการวางหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ โดยทุกกระทรวงจะต้องทำงบประมาณ จำแนกประเภทเป็นเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง เงินใช้สอยเบ็ดเสร็จ เงินเพื่อเหลือเพื่อขาด ขึ้นต่อเจ้ากระทรวง เมื่อเจ้ากระทรวงตรวจแล้วเห็นสมควรก็จะต้องยื่นงบประมาณต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่ช้ากว่าสิ้นเดือนธันวาคม ถ้ากระทรวงใดมีความจำเป็นต้องใช้เงินประจำปีมากขึ้น เจ้ากระทรวงนั้นต้องนำความขึ้นกราบทูลหรือชี้แจงไปยังเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ และเสนาบดีก็จะนำความขึ้นทูลเกล้าฯ เช่นเดียวกัน เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯพระราชทานพระบรมราชานุมัติ หรือไม่ประการใด เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติก็จะแจ้งให้กระทรวงนั้นทราบก่อนสิ้นเดือนธันวาคม

ในกรณีที่มีพระบรมราชานุมัติ ซึ่งเป็นเวลาที่ใกล้จะยื่นงบประมาณตามกำหนด เจ้ากระทรวงก็อาจขอผลการยื่นงบประมาณต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติออกไปได้ไม่เกินวันที่ 15 ของเดือนมกราคม หากกรมใดมีรายจ่ายประเภทรายจ่ายจรรที่ไม่ใช่งบประมาณรายจ่ายประจำ จะต้องนำเสนอเสนาบดีเจ้ากระทรวงนั้น ๆ เพื่อรวบรวมรายจ่ายการจรรจัดทำเป็นบัญชีเสนอต่อเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจะนำขึ้นกราบทูล หากรายการใดโปรดเกล้าฯมีพระบรมราชานุญาต และรายการใดให้งดไว้ก่อนเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติจะแจ้งให้เจ้ากระทรวงนั้นทราบ กรณีที่มีพระบรมราชานุญาตเจ้ากระทรวงนั้นจะต้องทำงบประมาณการจรร ไปยื่นพร้อมกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกำหนดด้วย เมื่อมีพระบรมราชานุญาตให้จ่ายเงินตามงบประมาณแล้ว กรมต่าง ๆ ก็ต้องวางฎีกาเบิกจ่ายพร้อมรายละเอียดประกอบ

⁵⁰ไพศาล ชัยมงคล, ประวัติการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานงบประมาณ, หน้า 41.

ต่อกรมสารบัญชีเป็นรายเดือน และเมื่อสิ้นปีเจ้ากระทรวงต้องคัดบัญชีรับจ่ายในกระทรวงนั้น มาขึ้นสารบัญชีในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นงบบปีตามเงินจ่ายจริงฉบับหนึ่ง แสดงเงินเหลือจ่าย โดยขึ้นภายในเดือนมิถุนายนของปีถัดไป

ในด้านรายรับ ทุกกรมต้องทำงบประมาณเงินภาษีอากร และ ค่าธรรมเนียมตามแบบที่เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติกำหนด ไปยื่นต่อเจ้ากระทรวง เมื่อเจ้ากระทรวงตรวจและเห็นสมควรแล้วก็จะทำงบประมาณของกระทรวงนั้น โดยแยกเป็นรายการและจำนวนเงินตามประเภท แล้วนำไปยื่นต่อกระทรวงพระคลังภายในเดือนธันวาคม กรมใดที่มีหนี้ติดค้างยังเก็บเงินไม่ได้ หรือจะขายของและเงินค้างส่งเงินเหลือจ่ายที่ยังค้างอยู่ในกรมซึ่งคาดว่าจะส่งเข้าท้องพระคลังในปีถัดไป เสนาบดีกระทรวงเจ้าสังกัดต้องทำงบประมาณต่างหาก แล้วนำขึ้นพร้อมงบประมาณรายได้ประจำปีด้วย เมื่อกรมใดเก็บเงินในแต่ละเดือนได้เท่าไร เมื่อขึ้นเดือนใหม่ก็ต้องนำส่งคลังโดยห้ามยืมไปจ่ายเป็นอย่างอื่น การส่งเงินจะต้องทำใบนำส่งขึ้นกรมตรวจ เมื่อกรมตรวจได้ตรวจแล้วก็จะนำส่งกรมสารบัญชี ทุกสิ้นปีกรมตรวจมีหน้าที่ตรวจบัญชีของทุกกรม ซึ่งจะต้องกระทำไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายนของปีถัดไป หากพบว่าเงินหลวงขาดหายไปกรมนั้นก็จะต้องชดใช้เต็มจำนวน

ในปี พ.ศ. 2456 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริว่า “รูปการทั้งปวงอันเกี่ยวข้องกับ การงบประมาณนั้น สมควรให้รวบรวมขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อสะดวกแก่กระทรวงทบวงกรมทั้งปวง” จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับแรกของประเทศไทยที่เป็นระเบียบแบบแผนในการจัดทำงบประมาณของประเทศ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2456 และเริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2457⁵¹

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ได้วางหลักการสำคัญโดยกำหนดให้เจ้ากระทรวง ทบวงต่าง ๆ จัดทำงบประมาณรายได้และรายจ่ายแผ่นดินตามแบบที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนด และให้ยื่นงบประมาณไปให้

⁵¹ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, เรื่องเดิม, หน้า 26.

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อตรวจสอบภายในวันที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนด (ไม่ก่อนวันที่ 10 เดือนพฤศจิกายนในปีหนึ่ง ๆ) ถ้ากระทรวงใดมิได้ยื่นภายในกำหนดเวลา กระทรวงพระคลังมีอำนาจที่จะไม่รับพิจารณาและจะคำนวณจำนวนเงินงบประมาณให้ตามที่เห็นสมควร โดยตรวจสอบจากจำนวนเงินงบประมาณปีเก่า หลังจากทีเสนอบดีพระคลังมหาสมบัติได้ตรวจสอบงบประมาณโดยละเอียดแล้ว จะต้องทำรายงานชี้แจงเหตุผลแล้วภายในวันที่ 10 มีนาคม เพื่อให้พระราชทานพระราชดำริในที่ประชุมเสนาบดี เมื่อได้พระบรมราชานุญาตแล้ว กระทรวงพระคลังจะย่อรายการในงบประมาณตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยปีงบประมาณจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 31 มีนาคม

งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว จะแยกเป็นประเภทใหญ่ ๆ 2 ประเภท คือ เงินเดือนและค่าใช้สอย ซึ่งประเภทค่าใช้สอยจะแยกย่อยลงไปอีกชั้นหนึ่งตามที่กระทรวงการคลังกำหนด สำหรับในงบประมาณซึ่งไม่รายจ่ายประจำ ให้ตั้งเป็นประเภทใหญ่เรียกว่าการจรรจนี้อีกประเภทหนึ่ง กระทรวงที่ได้รับงบประมาณจะทำการรับจ่ายผิดไปจากงบประมาณนั้นไม่ได้ อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นบางประการ คือ เจ้ากระทรวงอนุญาตให้โอนค่าใช้สอยประเภทหนึ่งไปตั้งจ่ายประเภทอื่นในงบประมาณเดียวกันได้ แต่ต้องแจ้งให้กรมตรวจและกรมสารบัญชีทราบ และเสนาบดีกระทรวงพระคลังมีอำนาจโอนงบประมาณจากประเภทใหญ่ไปตั้งจ่ายในประเภทใหญ่อีกประเภทหนึ่ง⁵²

4.3 วิธีการงบประมาณสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนการปฏิวัติ

พ.ศ. 2501

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐสภาจึงมีอำนาจควบคุมงบประมาณแผ่นดินตามแนวทางการควบคุมทางการเงินในระบอบประชาธิปไตย โดยมีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 มีเนื้อหาสาระโดยสังเขปคือ กำหนดให้กระทรวงทบวงกรมต่างทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปียื่นเสนอต่อกระทรวงการคลังภายในเวลา

⁵²พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2456.

ที่กำหนด (แต่ไม่ก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน) จากนั้นให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่แสดงยอดเงินรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ และบัญชีรายละเอียดต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติเห็นชอบ⁵³

สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระทรวงการคลังได้ออกเป็น 4 ประเภท คือ

- 1) เงินเดือน ซึ่งเป็นงบประมาณสำหรับจ่ายเป็นเงินเดือนข้าราชการ
- 2) ค่าใช้สอย คือเงินที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จ่ายเพื่อดำเนินกิจการตามปกติ ค่าใช้สอยนี้ จำแนกเป็นลักษณะย่อย ๆ 5 ประเภท คือ ค่าจ้างและเบี้ยเลี้ยง ค่าพัสดุ ค่าบำรุงรักษาสถานที่ราชการ ค่าใช้สอยเบ็ดเตล็ด และเงินอุดหนุนซึ่งเป็นรายจ่ายสำหรับอุดหนุนและบำรุงสมาคมต่าง ๆ
- 3) การจร คือ รายจ่ายที่มีลักษณะพิเศษ ที่ไม่ได้ดำเนินการเสมอทุกปี จำแนกออกเป็น 4 ลักษณะ คือ การก่อสร้าง การจัดซื้อ การซ่อมแซมหรือกระทำเพิ่มเติม และการพิเศษ อันได้แก่ รายจ่ายเป็นครั้งคราว เช่น ไปดูงานต่างประเทศ หรือรับรองแขกเมือง
- 4) รายจ่ายพิเศษ คือ การจ่ายคล้อยคลึงกับการจร เฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นการจ่ายเพื่อเกิดผลโดยตรงหรือโดยอ้อม

งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากสภาดังกล่าว กระทรวงการคลังมีอำนาจโอนงบประมาณลักษณะต่าง ๆ ในประเภทเดียวกันได้ แต่การโอนระหว่างประเภทใหญ่ คือเงินเดือน ค่าใช้สอย การจรและรายจ่ายพิเศษ หรือการโอนระหว่างสำนักงาน จะโอนได้ด้วยบทแห่งพระราชบัญญัติ⁵⁴

⁵³พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476, มาตรา 4-6.

⁵⁴กฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476, ข้อ 22-26.

4.4 วิธีการงบประมาณตั้งแต่การปฏิวัติ พ.ศ. 2501 ถึงปัจจุบัน

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศไทย มีหัวหน้าคณะปฏิวัติ คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะปฏิวัติได้จัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการคลัง คณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญต้องอาศัยอำนาจในการปฏิบัติงานอย่างเด็ดขาด⁵⁵ จึงได้โอนงานงบประมาณจากกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง มายังสำนักนายกรัฐมนตรี และได้ตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อันเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อวิธีการงบประมาณของไทย

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 จนถึงปัจจุบัน และมีการแก้ไขเพิ่มเติม รวม 6 ครั้ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 ในปี พ.ศ. 2538 ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ โดยให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ สำหรับเนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะได้นำไปกล่าวไว้ในบทต่อไป

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงระบบการคลังและการงบประมาณของประเทศในระยะเริ่มแรก เป็นการดำเนินการเพื่อปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อรัฐมีฐานะมั่นคงจึงเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศอย่างเป็นระเบียบแบบแผน โดยรัชการที่ 5 ได้ทรงวางพื้นฐานด้านการคลังและการงบประมาณของประเทศตามแนวทางของประเทศอังกฤษมาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนถึง การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงเกิดระบบการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภาตามแนวทางประชาธิปไตยของชาติตะวันตก

⁵⁵ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, เรื่องเดิม, หน้า 35.