

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



247472



มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโคบรัฐสภา:
ศึกษากรณีการผูกพันงบประมาณชั้นปี

เอกสิทธิ์ ขุทนต์วรกุล

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2553

b 00252517

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา:
ศึกษากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี

เอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล



วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2553
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

LEGAL MEASURES IN THE CONTROL OF THE NATIONAL
BUDGET BY PARLIAMENT: A CASE STUDY OF THE
ACROSS-THE-YEAR NATIONAL BUDGET

AKASIT YUTTHACHAIWARAKUL

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

2010

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

 โดยรัฐสภา: ศึกษากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี

ชื่อผู้เขียน นายเอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล

สาขาวิชา นิติศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ประธานกรรมการ

 อาจารย์อรรวรรณ ชยางกูร

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

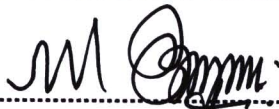
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พุทธิพิธ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจกุล)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ)



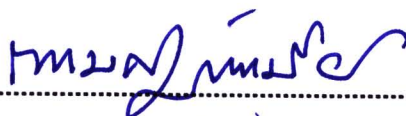
.....กรรมการ

(อาจารย์อรรวรรณ ชยางกูร)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. วัลย์ลดา วิวัฒน์พนชาติ)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. โกเมศ ขวัญเมือง)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

โดยรัฐสภา: ศึกษากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี

ชื่อผู้เขียน นายเอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล

ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2553

คณะกรรมาธิการที่ปรึกษาวิทยาลัยนิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ประธานกรรมการ
2. อาจารย์อรรณพ ช่างกูร

247472

งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ถือเป็นเงินของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา โดยรัฐบาลจะต้องขออนุมัติงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐใช้จ่ายดำเนินกิจกรรมต่างๆ ต่อรัฐสภาเป็นรายปีไปอย่างไรก็ดี ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ รัฐบาลสามารถดำเนินการในลักษณะที่เป็น การผูกพันงบประมาณข้ามปี อันเป็นการสร้างภาระผูกพันที่จะใช้เงินงบประมาณของปี ต่อๆ ไปไว้ก่อนล่วงหน้าได้ ซึ่งการผูกพันงบประมาณข้ามปีดังกล่าว หากไม่มีการควบคุมที่เหมาะสมก็ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการบริหารรายรับ รายจ่าย และส่งผลกระทบต่อ การบริหารราชการแผ่นดินในอนาคต

วิทยานิพนธ์นี้ จึงมุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีของฝ่ายบริหาร ผ่านกลไกและกระบวนการวิธีการงบประมาณ ซึ่งผลการศึกษาได้พบว่ามาตรการทางกฎหมายในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยให้รัฐสภาสามารถควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปีได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีปัญหาที่สำคัญทั้งในส่วนของการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณอย่างกว้างขวาง รวมไปถึงขาดมาตรการบังคับให้ฝ่ายบริหารเสนอรายงานเกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณข้ามปีเพื่อ

การตรวจสอบของรัฐสภา

217472

ผู้ศึกษา มีข้อเสนอแนะทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีการงบประมาณ ในส่วน
ที่เกี่ยวกับอำนาจการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา การจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร และ
กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานงานเกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณต่อ
รัฐสภา รวมไปถึงเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของรัฐบาล ทั้งนี้
เพื่อให้การควบคุมการผูกพันงบประมาณเข้มปึโดยรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
ยิ่งขึ้น

ABSTRACT

Thesis Title Legal Measures in the Control of the National
 Budget by Parliament: A Case Study of the
 Across-the-Year National Budget

Student's Name Mr. Akasit Yutthachaiwarakul

Degree Sought Master of Laws

Academic Year 2010

Advisory Committee

- | | |
|----------------------------------|-------------|
| 1. Assoc. Prof. Dr. Poom Chokmoh | Chairperson |
| 2. Miss Orawan Chayangkool | |

247472

The monies allocated in the national budget for governmental use by the Administration in power is considered to be money belonging to members of the general public and is thus subject to control and inspection by the Parliament. The government must annually request parliamentary approval for the monies allocated to state agencies for funding various activities. However, according to the law governing budgetary measures, the government can utilize a so-called "across-the-year national budget" in which the budget for the following year is drawn upon in advance. If this type of budgeting is not appropriately controlled, this will bring about problems in managing income and expenditures and will accordingly affect the future administration of the bureaucracy.

This thesis investigates legal measures designating the roles, authority, and duties of the Parliament in the control of across-the-year national budgeting by the Administration holding governing power through the mechanisms and procedures found in measures governing the budget.

Findings are as follows:

Current legal measures do not allow the Parliament to control across-the-year budgets in an efficient manner. There are important problems regarding parliamentary approval of the budget; the laws granting authority to the Administration in the management of the budget are too wide in scope; and there is an absence of measures forcing the Administration to present reports concerning across-the-year national budgets for parliamentary inspection.

The researcher has some suggestions regarding amending the laws governing budget measures in regard to the authority vested in the Parliament for approving the budget; limitation on the authority vested in the Administration; and forcing the Administration to present reports concerning across-the-year national budgets to the Parliament. This includes some suggestions regarding procedures for parliamentary considerations of national budgets. This is to ensure that the control of across-the-year national budgets by the Parliament proceeds efficiently.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณา ความอนุเคราะห์ และความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ซึ่งผู้ศึกษารู้สึกสำนึกและปรารถนาที่จะแสดงกตเวทิตามา ณ โอกาสนี้

กราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่าน รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะและอาจารย์อรรณพ ชยางกูร กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนตรวจแก้ไขเนื้อหา และสำนวนภาษาอย่างละเอียดถี่ถ้วนมาตั้งแต่ต้นจนสำเร็จ สมบูรณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจภูช รองศาสตราจารย์ ดร. วัลย์ลดา วิวัฒน์พนชาติ และรองศาสตราจารย์ ดร. โกเมศ ขวัญเมือง คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำอันมีค่าและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กราบขอบพระคุณ นาวาตรีสุธรรม ระหงษ์ คุณรวมพร วุฒิสงห์ชัย คุณสมหมาย ลักษณะนุรักษ์ ที่อนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา

กราบขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงทุกท่าน ที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ด้านกฎหมายให้แก่ผู้ศึกษาดังแต่ระดับปริญญาตรีถึงปริญญาโท อันเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จนี้ และขอบพระคุณสำนักงานประมาณที่สนับสนุนทุนการศึกษาระดับปริญญาโททำให้ได้รับโอกาสในการศึกษาครั้งนี้

ท้ายสุดนี้ขอขอบคุณ คุณภาควุฒิ ไชยประณะ คุณณัฐฐณี เกิดสุคนธ์ ดร. มุจิตา อคฺสุวรรณ และหลายท่านที่ไม่ได้เอ่ยนาม สำหรับความช่วยเหลือและกำลังใจต่อผู้ศึกษาตลอดมาจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้โดยสมบูรณ์

คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอมอบเป็นกตเวทิตาแก่บิดามารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หากมีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ด้วยประการใด ผู้ศึกษาขออภัยไว้ และขออภัยในความบกพร่องทุกประการ

เอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(6)
กิตติกรรมประกาศ.....	(8)
สารบัญตาราง.....	(13)
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	7
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	7
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2 ความหมายและลักษณะทั่วไปของงบประมาณ การผูกพัน งบประมาณข้ามปี แนวคิดและหลักกฎหมายในการ ควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา.....	9
1. ความหมายและลักษณะทั่วไปของงบประมาณ.....	9
1.1 ความหมายของงบประมาณ.....	9
1.2 ความสำคัญของงบประมาณ.....	11
1.3 ลักษณะของงบประมาณที่ดี.....	13
1.4 กระบวนการงบประมาณ.....	13
2. การผูกพันงบประมาณข้ามปี.....	16
2.1 ความหมายของการผูกพันงบประมาณข้ามปี.....	16
2.2 ขั้นตอนดำเนินการผูกพันงบประมาณข้ามปี.....	20

บทที่	หน้า
2.2.1 การเสนองบประมาณ.....	20
2.2.2 การอนุมัติงบประมาณ.....	21
2.2.3 การดำเนินการผูกพันงบประมาณ.....	22
3. แนวคิดและหลักกฎหมายในการควบคุมงบประมาณ โดยรัฐสภา.....	24
3.1 ความเป็นมา และแนวคิดในการควบคุมงบประมาณ.....	25
3.1.1 การควบคุมการจัดเก็บภาษี.....	26
3.1.2 การควบคุมรายจ่าย.....	28
3.1.3 หลักทั่วไปทางการคลัง.....	30
3.1.4 ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา.....	31
3.2 หลักกฎหมายการคลังเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน.....	32
3.2.1 หลักความยินยอม หรืออำนาจในการ อนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness).....	32
3.2.2 หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual Basis).....	33
3.2.3 หลักความเฉพาะเจาะจงของรายจ่าย (Specificity).....	36
4. วิวัฒนาการของวิธีการงบประมาณของประเทศไทย.....	37
4.1 วิธีการงบประมาณในสมัยโบราณ.....	38
4.2 การปฏิรูปการคลังและงบประมาณในสมัยรัชการที่ 5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง.....	39
4.3 วิธีการงบประมาณสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึง ก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2501.....	43
4.4 วิธีการงบประมาณตั้งแต่การปฏิวัติ พ.ศ. 2501 ถึงปัจจุบัน.....	45
3. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผูกพันงบประมาณข้ามปี โดยรัฐสภา.....	46
1. การควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภาของต่างประเทศ.....	46
1.1 ประเทศอังกฤษ.....	47

บทที่	หน้า
1.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	51
1.3 ประเทศญี่ปุ่น.....	55
2. การควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภาของประเทศไทย.....	59
2.1 หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน.....	59
2.2 รูปแบบของงบประมาณ.....	62
2.3 การอนุมัติงบประมาณ.....	65
2.3.1 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร.....	65
2.3.2 การพิจารณาของวุฒิสภา.....	68
2.4 การบริหารงบประมาณ.....	69
2.4.1 หลักในการใช้จ่ายงบประมาณ.....	70
2.4.2 การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ.....	71
2.4.3 การผูกพันงบประมาณข้ามปี.....	74
2.5 การติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณโดยรัฐสภา.....	78
4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐสภากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี.....	81
1. ข้อจำกัดในการอนุมัติงบประมาณ.....	82
1.1 ขอบอำนาจการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา.....	83
1.2 ข้อจำกัดในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี.....	87
2. การขาดหลักเกณฑ์จำกัดการผูกพันที่บัญญัติโดยรัฐสภา.....	91
3. การให้อำนาจฝ่ายบริหารก่อกำหนดผูกพันข้ามปีนอกเหนือจาก ที่กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปี.....	95
4. การให้อำนาจฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนงบประมาณ.....	98
4.1 การเปลี่ยนแปลงรายการ.....	98
4.2 การโอนงบประมาณ.....	101

บทที่	หน้า
5. การขาดมาตรการบังคับให้ฝ่ายบริหารเสนอรายงานการผูกพันงบประมาณข้ามปี.....	106
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	110
1. บทสรุป.....	110
2. ข้อเสนอแนะ.....	116
ภาคผนวก	
ก มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อกำหนดผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการที่เกี่ยวข้อง.....	119
ข หลักเกณฑ์การก่อกำหนดผูกพันข้ามปีงบประมาณ.....	121
ค บันทึกการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล.....	125
บรรณานุกรม.....	133
ประวัติผู้เขียน.....	138

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1	สรุปภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีทั้งสิ้นจำแนกเป็นภาระผูกพันที่ได้รับอนุมัติแล้ว กับภาระผูกพันที่เสนอใหม่.....
2	เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554.....
3	ระยะเวลาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554.....
4	ภาระผูกพันค่าเช่าพื้นที่ศูนย์ราชการกรุงเทพมหานครของกรมธนารักษ์.....