



Academic Focus

ประจำเดือนธันวาคม 2568



การเพิ่มประสิทธิภาพ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ งบประมาณของรัฐสภา



ความสำคัญ ของปัญหา



บทนำ

เป้าหมายหลักที่สำคัญประการหนึ่งในการที่รัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ สำหรับประเทศไทยภาคการคลังถือเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล

จะเห็นได้ว่า เมื่อใดก็ตามที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ภาคการคลังจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและฟื้นฟูประเทศให้มีการขยายตัวไปในทิศทางที่ต้องการ หากมีฐานะทางการคลังของประเทศไม่มั่นคง รัฐบาลก็อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจให้พ้นจากภาวะวิกฤตได้ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลสามารถรักษาฐานะทางการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและยั่งยืน รัฐบาลก็จะสามารถบริหารประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตไปในทิศทางที่ต้องการได้ ความแข็งแกร่งของภาคการคลังจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ

ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคการคลัง เพื่อให้ภาคการคลังสามารถเป็นเสาหลักที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต่อไป ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาคการคลัง รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะต้องดำเนินนโยบายและมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นหรือบรรเทาปัญหาด้านเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม และในขณะเดียวกันก็จะต้องรักษาความเข้มแข็งของภาคการคลังไปพร้อม ๆ กัน การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี จึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลังอย่างต่อเนื่อง



-  **รักษาฐานะการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและยั่งยืน**
-  **เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคการคลัง**
-  **เพื่อให้ภาคการคลังสามารถเป็นเสาหลักที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ...**



“งบประมาณแผ่นดิน”



มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลสามารถนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การกระจายรายได้ ให้เกิดความเป็นธรรม และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ ทั้งนี้ การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลดังกล่าว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นได้

ข้อจำกัดทางกฎหมายกับการควบคุมการตรวจสอบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้ว่าการควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาจะเป็นไปตามหลักความยินยอมและหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในการจ่ายเงินแผ่นดิน แต่โดยที่กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีอุปสรรคและข้อขัดข้องบางประการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังและงบประมาณ ได้แก่ การดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (Off-Budget) อาทิ เงินกู้ยืมจากต่างประเทศ เงินทุน และการใช้มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal) อาทิ การปล่อยสินเชื่อโครงการประชานิยม การเพิ่มสัดส่วนของงบกลางโดยไม่มีการจัดทำโครงการรองรับ และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีเมื่อเห็นว่าจะจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมาย ทั้งนี้ รัฐสภาามีภารกิจในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณใน 2 ลักษณะ คือ

1) การควบคุมก่อนการใช้จ่ายงบประมาณ **before**

หมายถึง การควบคุมโดยการพิจารณาเห็นชอบงบประมาณของรัฐสภา หรือการพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา ซึ่งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่า การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจสำคัญของรัฐสภา เนื่องจากการพิจารณางบประมาณแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถือเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐสภาในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน มีความจำเป็นต้องดูแล ตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบในการที่รัฐบาลจะนำเงินของประชาชนที่เสียภาษีไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง แต่อำนาจในการให้ความยินยอมนั้นบางครั้งก็ก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลได้ เช่น การดำเนินกิจกรรมนอกงบประมาณผ่านหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือที่เรียกว่า นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) เพื่อหลีกเลี่ยงการนำเสนอโครงการนั้น ๆ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา เป็นต้น ดังนั้น การนำงบประมาณมาใช้ในการบริหารประเทศ จึงจำเป็นต้องทำในรูปของกฎหมายเสมอ ซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันได้มีการบัญญัติเพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ เพื่อให้การดำเนินการทางงบประมาณเป็นไปอย่างดีที่สุดด้วยการให้อำนาจรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณตามปกติดังเช่นที่เคยเป็นมาในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจบางส่วนในเรื่องของงบประมาณและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแก่ฝ่ายบริหารด้วยในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น มาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อพิจารณามาตรา 53 ของ

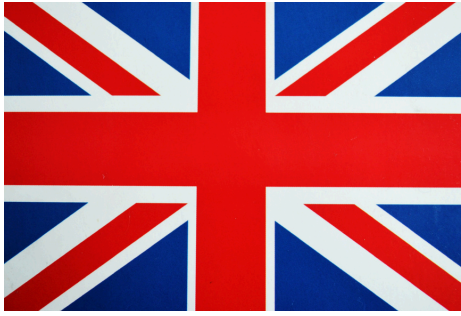
พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะกำหนด “ช่องทางพิเศษ” ให้อำนาจรัฐบาลโดยผ่านทางกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศได้ก่อน โดยจะต้องมีการออกกฎหมายเป็นการเฉพาะและเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารประเทศได้อย่างดี

1.1) ประเด็นระยะเวลาการพิจารณา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐสภาจะต้องดำเนินการพิจารณางบประมาณในรายละเอียดของส่วนราชการต่าง ๆ แต่โดยที่การพิจารณางบประมาณต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบเพื่อให้ทันกับระยะเวลาตามบทบัญญัติมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้ เมื่อกลับมาพิจารณากำหนดระยะเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 143 ดังกล่าวและอาจส่งผลให้รัฐสภามีระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณน้อยเกินไป จนอาจส่งผลต่อความละเอียดรอบคอบต่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ



เปรียบเทียบกับระยะเวลาการพิจารณางบประมาณของต่างประเทศ

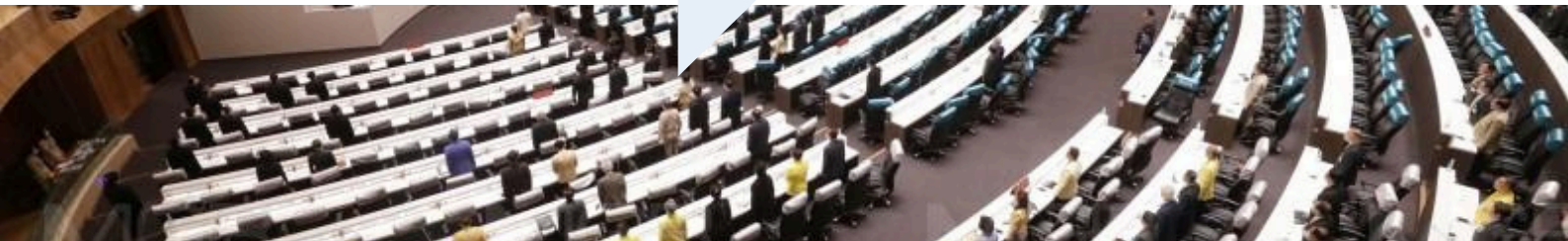


สหราชอาณาจักร

มีการเตรียมการก่อนเริ่มปีงบประมาณ 24 เดือน เพื่อให้ส่วนราชการส่งแผนการใช้จ่ายสำหรับ 2 ปีข้างหน้า ไปยังกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาในชั้นต้น

สหรัฐอเมริกา

ส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางจะมีการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินล่วงหน้ามากกว่า 1 ปี ก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ ซึ่งทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีความรอบคอบ¹



1.2) ประเด็นข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภา

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับได้กำหนดอำนาจในการตรากฎหมายงบประมาณโดยบัญญัติใช้คำว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ” อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการใช้คำว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ” และมีการบัญญัติในลักษณะเช่นนี้จนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น ได้มีการใช้คำว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี” อยู่แล้ว ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 นั้นจะใช้คำว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี” ก็ตาม กล่าวคือ ประเทศไทยได้กำหนดรูปแบบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่เสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาต้องประกอบด้วยรายรับและรายจ่ายตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดว่า **“งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วยคำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม รายงานรายรับจ่ายหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”**

ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2503 ได้มีการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตรากฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปีเป็นพระราชบัญญัติ จะสังเกตได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มิได้ใช้ข้อความในลักษณะระบุเฉพาะเจาะจงว่าเป็นงบประมาณรายจ่ายแต่อย่างใด²

1. อีรพัฒน์พิเชษฐวงศ์. (2557). มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.

2. สรรค์ ตันติจิตตานนท์, อรพิน สบายรูป, วิชญ์ วรวิญญู, และ เกิดฤดา เกิดลาภผล. (2561). โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ. สืบค้น 15 ตุลาคม 2568 จาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/MFUconnexion/article/download/241024/164102>





จะเห็นได้ว่า ระบบการจัดทำงบประมาณดังกล่าวให้ความสำคัญเฉพาะงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ มีเฉพาะเพียงแต่ งบประมาณรายจ่ายเท่านั้นที่จะต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนประมาณการ รายรับและคำชี้แจงซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเพียงการเสนอมาเพื่อให้รัฐสภา รับทราบเท่านั้น มิได้ให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือมีส่วนร่วมในการควบคุมทางการคลังของรัฐ และมีได้มีโอกาสทบทวนรายรับและควบคุมดุลยภาพของงบประมาณได้ รวมทั้ง การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณของรัฐสภาก็มิได้มีผลกระทบต่อบรรณหรืออัตราภาษีอากร เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรนั้น เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการอนุมัติถาวร ซึ่งการที่รัฐบาลเสนอขออนุมัติงบประมาณรายรับต่อรัฐสภาในอดีต จึงเป็นเพียงการเสนอยอดรวมของงบประมาณรายรับ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาว่ามีความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีอากร ตามที่รัฐบาลเสนอมาหรือไม่เท่านั้น โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจทบทวนการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลในแต่ละปีเพื่อให้สอดคล้อง กับรายจ่ายและภาระของประชาชนหรือความจำเป็นของประเทศได้ ทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณยังไม่ครอบคลุม ภาพรวมรายรับและรายจ่ายของภาครัฐได้ทั้งหมด³ รูปแบบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินขาดความสัมพันธ์ระหว่าง รายรับกับรายจ่าย ตลอดจนรัฐสภาไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนการก่อกำหนดอัตราหนี้สาธารณะได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 อันเกี่ยวกับการกำหนด ส่วนประกอบของงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา ตาม (1)-(9) ยังถือเป็นการจำกัดอำนาจการควบคุมตรวจสอบ งบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาจะมีข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาตามรูปแบบของ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและรูปแบบของเอกสารประกอบงบประมาณที่ สำนักงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติเท่านั้น เป็นการกำหนดกรอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาให้สามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ เท่าที่รัฐบาลเสนอมาเท่านั้น

2) การควบคุมภายหลังจากการใช้จ่าย งบประมาณ

after

หมายถึง การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้รัฐบาลมีอำนาจใช้ ใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาหรือไม่ กล่าวคือ ตรวจสอบว่างบประมาณแผ่นดินใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับทางการเงินการคลัง หรือไม่ ตรวจสอบว่างบประมาณแผ่นดินใช้จ่ายนอกเหนือหรือเกินไปจากที่รัฐสภาอนุมัติไว้หรือไม่

3. ชาวลิตศรีไฉมงาม. (2541). ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.



งบประมาณของไทยในอดีต

ใช้ระบบงบประมาณแบบรวมยอดหรืองบประมาณสองขามาตั้งแต่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายฉบับแรกของประเทศสยาม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 คือ “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พุทธศักราช 2457” อันเป็นระบบงบประมาณสองขาที่ครบถ้วนสมบูรณ์

สมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

ได้เปลี่ยนระบบงบประมาณมาเป็นระบบงบประมาณขาเดียวที่แสดงแต่รายจ่ายตามกฎหมายวิธีการงบประมาณเมื่อปี 2502⁴ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา ประชาชนส่วนใหญ่มักจะไม่ให้ความสำคัญกับคำถามที่ว่า รัฐบาลจะนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่ายในรายการใด แผนงานใด เป็นจำนวนเงินเท่าใด และมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและขนาดการใช้จ่ายเหล่านั้นไปอย่างไร เมื่อเทียบกับงบประมาณในรอบปีที่ผ่านามา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการพิจารณางบประมาณภาครัฐจากด้านรายจ่ายเป็นหลัก ในทางกลับกัน แผนการหาเงินมาใช้จ่ายในกิจกรรมสาธารณะเหล่านั้นกลับมิได้รับความสนใจเท่าที่ควร ประกอบกับในอดีตสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีของไทยที่มาจากการรัฐประหาร ในปี 2500 โดยฐานะทางการคลังของรัฐบาล ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการคลัง



กล่าวคือ งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2500 นั้น ขาดดุลอยู่ถึงกว่า 2,000 ล้านบาท อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาล พลโท ถนอม กิตติขจร ในขณะนั้น ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศต้องประสบภาวะวิกฤต รัฐบาลต้องเป็นลูกหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย สูงถึงกว่า 1,507 ล้านบาท และสาเหตุของการรัฐประหารประการหนึ่ง ก็คือ ความไม่พอใจต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตก⁵ ทำให้มองเห็นว่าการเปลี่ยนมาใช้ระบบงบประมาณขาเดียวจะทำให้รัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินง่ายกว่าระบบงบประมาณสองขาที่ใช้ตามแบบชาติตะวันตก นอกจากนี้ การมีสมมติฐานว่ารายรับของรัฐบาลอยู่ในระดับคงที่ หรือหากมีการเปลี่ยนแปลงก็อยู่ในระดับที่น้อยมากดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า กฎหมายว่าด้วยภาษีอากรนั้นซึ่งใช้ในการจัดเก็บรายรับนั้นเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการอนุเมตถาวร รัฐบาลจึงไม่ได้ให้ความสนใจกับการวางแผนงบประมาณรายรับมากเท่าที่ควร นอกจากจะเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเพียงด้านเดียวแล้ว ยังเปิดช่องให้มีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ โดยผ่านช่องทางต่าง ๆ ในระหว่างปีงบประมาณได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย เช่น การลดหย่อน ยกเว้นภาษี การก่อกองและภาระผูกพันล่วงหน้า ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น ระบบงบประมาณขาเดียวจึงเปิดช่องโอกาสให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการใช้จ่ายเงินโดยขาดความรับผิดชอบ ซึ่งสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังเป็นอย่างยิ่ง การนำระบบงบประมาณสองขามาใช้ตามข้อเสนอนี้ จะช่วยยกระดับความรับผิดชอบในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของฝ่ายบริหารได้อย่างมาก⁶ สำหรับอนาคตนั้น คาดการณ์ว่าระบบงบประมาณของไทยยังคงยึดระบบงบประมาณขาเดียว เนื่องจากรัฐบาลมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากกว่าระบบงบประมาณสองขา ประกอบกับข้อวิตกกังวลหรือข้อห่วงใยต่าง ๆ เกี่ยวกับผลกระทบของระบบงบประมาณขาเดียว เช่น การก่อหนี้สาธารณะ ความเสี่ยงด้านวินัยทางการคลัง เป็นต้น ได้ถูกนำมาบัญญัติเป็นมาตรการป้องกันต่าง ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว โดยมีการคาดการณ์ว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้



4. ปรีชาสุวรรณทัต. (2559). ข้อสังเกตบางประการในร่างรัฐธรรมนูญ กับกรอบวินัยทางการเงินการคลังและงบประมาณ : กระดานความคิด โดยปรีชา สุวรรณทัต ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการเงินคลัง. สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2568 จาก <https://www.komchadluek.net/scgop/222162>

5. ลิขิตธีรเวคิน. (2533). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

6. วีรศักดิ์ เครือเทพ. (ม.ป.ป.). วิจารณ์หนังสือ เรื่อง ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่ โดย รองศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา. สืบค้นเมื่อ 14 ตุลาคม 2568 จาก http://www.kpi.ac.th/media/pdf/M7_37.pdf



การจัดทำงบประมาณของประเทศ

รูปแบบการจัดทำงบประมาณและมาตรการอื่นที่นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลีใต้ ราชาอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

สาธารณรัฐฝรั่งเศส



สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศต้นแบบของกฎหมายวิธีการงบประมาณ เนื่องจากกฎหมายของฝรั่งเศสกำหนดให้การจัดทำงบประมาณต้องจัดทำในรูปแบบของกฎหมายเสนอต่อสภาแห่งรัฐ (รัฐสภา) เพื่อขออนุมัติทุกปี โดยจะต้องประกอบด้วยงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย อันสอดคล้องกับลักษณะของงบประมาณที่ดี และสอดคล้องหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ การงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ การใช้จ่ายและจัดเก็บรายได้ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะถูกจัดให้อยู่ในลักษณะงบประมาณแบบสมดุล อีกทั้งสภาแห่งรัฐยังมีอำนาจแก้ไขรายการในงบประมาณที่รัฐบาลได้เสนอมาอีกด้วย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้นจะประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1

ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับและยอดรวมของรายจ่าย ตลอดจนดุลงบประมาณของปีงบประมาณที่เกี่ยวข้อง และบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินเพื่อชดเชยงบประมาณหากงบประมาณในปีขาดดุล หรืออนุมัติการใช้เงินในส่วนที่เกินดุลทางงบประมาณในปีนั้นเกินดุล โดยรัฐสภาจะอนุมัติรายรับ เพดานรวมของรายจ่ายและดุลทางงบประมาณ จากนั้นจึงเริ่มอภิปรายงบประมาณประจำปี



รายจ่ายฉุกเฉิน

หากเป็นรายจ่ายในกรณีฉุกเฉินที่ไม่ร้ายแรง อาจนำรายรับที่เกินงบประมาณมาใช้หรือยกเลิกรายจ่ายในบางรายการได้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่กระทบต่อดุลทางงบประมาณและได้มีการแจ้งให้คณะกรรมการวิธีการงบประมาณของทั้งสองสภาทราบก่อน แต่หากเป็นกรณีที่รายจ่ายฉุกเฉินดังกล่าวเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศ ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อเพิ่มวงเงินงบประมาณได้ แม้ว่าดุลทางงบประมาณจะได้รับผลกระทบก็ตาม เช่นนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อฝ่ายบริหารได้ขอความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐแล้ว

ส่วนที่ 2

ประกอบด้วยการจัดสรรงบประมาณในรายละเอียด บทบัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายในปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งรัฐสภาไม่อาจพิจารณาส่วนที่ 2 ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้ จนกว่าจะมีการลงมติเห็นชอบบทบัญญัติในส่วนแรกเสียก่อน โดยการอนุมัติวงเงินงบประมาณขั้นสูงสำหรับรายจ่ายในแต่ละแผนงาน อำนาจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ไม่ว่าจะเพื่อการก่อหนี้ผูกพัน และการจ่ายเงิน จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา



การก่อหนี้ผูกพัน

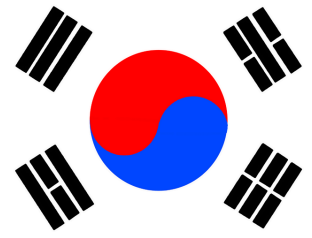
สภาแห่งรัฐจะอนุมัติวงเงินงบประมาณขั้นสูงที่หน่วยงานของรัฐอาจเข้าทำสัญญาก่อให้เกิดความผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินในอนาคต โดยไม่มีการจำกัดระยะเวลาสำหรับการใช้เงินงบประมาณแบบก่อหนี้ผูกพัน ในทางกลับกัน การอนุมัติการจ่ายเงินที่เป็นการอนุมัติวงเงินขั้นสูงอาจจะแบ่งจ่ายเงินได้ภายใน 12 เดือน การยกยอดของวงเงินงบประมาณของรัฐบาลเพื่อก่อหนี้ผูกพันที่อนุมัติในปีก่อนสามารถกระทำได้ แต่จะต้องไม่เกินร้อยละ 3 ภายในแผนงานนั้น ๆ แต่หากต้องการจะยกยอดเงินงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่ประเภทค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ที่เกินกว่านั้นต้องได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณใหม่ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี



นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบความสมบูรณ์และความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอต่อสภาแห่งรัฐเพื่อพิจารณา โดยอาศัยหลักความสุจริต ซึ่งหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่าเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ



สาธารณรัฐเกาหลีใต้



สาธารณรัฐเกาหลีใต้มีหลักทางกฎหมายที่ระบุว่า งบประมาณ (Budget) ต้องรวมทั้งรายได้ (Revenues) และรายจ่าย (Expenditures) เข้าไว้ในเอกสารงบประมาณเดียว ซึ่งสะท้อนหลัก "Comprehensiveness" หรือ "ความครอบคลุม"



ตามเอกสารของ Ministry of Economy and Finance (South Korea) (MOEF) ในหัวข้อ "The Budget System of Korea" ระบุว่า

"Article 17 (Principle of Comprehensiveness of Budget) (1) The budget revenue shall include all receipts during a fiscal year, while the budget expenditure shall include all spendings. (2) Except as provided for in Article 53, all revenues and expenditure shall be included in the budget."⁷

กล่าวคือ รายได้ทั้งหมดในปีงบประมาณต้องอยู่ในงบประมาณ ส่วนรายจ่ายทั้งหมดก็ต้องอยู่ในงบประมาณ ยกเว้นกรณีที่อยู่ภายใต้มาตรา 53 เช่น รายได้/ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวก (revenue substitution expenses) และการให้สินเชื่อ/การลงทุนในลักษณะอื่นที่อาจไม่อยู่ในงบประมาณทั่วไป เป็นต้น

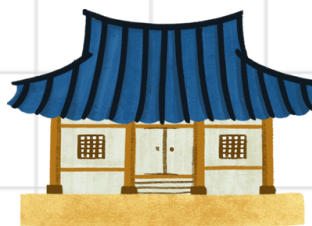
อีกแหล่ง คือ แบบสอบถามของ International Budget Partnership (Open Budget Survey) สำหรับเกาหลีใต้ ระบุว่า "The National Finance Act: Article 17 (Principle of Comprehensiveness of Budget) (1) The budget revenue shall include all receipts during a fiscal year, while the budget expenditure shall include all spending. (2) Except as provided for in Article 53, all revenues and expenditure shall be included in the budget."⁸

สาธารณรัฐเกาหลีใต้

- มีกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณก้าวหน้าไปข้างหน้า
- กฎหมายกำหนดให้งบประมาณประจำปีต้องอยู่ในรูปของกฎหมาย เพื่อขออนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นรายปี อีกทั้งงบประมาณจะต้องประกอบไปด้วยงบประมาณรายได้และรายจ่ายในฉบับเดียวกัน
- กำหนดให้งบประมาณประจำปีนั้นจะประกอบไปด้วยบัญชีทั่วไป บัญชีพิเศษ และกองทุน (แต่กองทุนจะอยู่นอกบัญชีงบประมาณ)
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีกฎหมายของตนเอง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณางบประมาณพิเศษและการชำระหนี้ มีบทบาทในการตรวจสอบและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีและร่างแผนการบริหารจัดการกองทุนสาธารณะประจำปี และยังได้กำหนดองค์ประกอบและกระบวนการของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณไว้ด้วย

สรุป

สาธารณรัฐเกาหลีใต้มีกฎหมายที่กำหนดให้งบประมาณของรัฐต้อง "รวมรายได้และรายจ่ายทั้งหมด" เข้าไว้ในงบประมาณฉบับเดียวตามหลักความครอบคลุม (Comprehensiveness)



7. Ministry of Strategy and Finance. (2014). *The Budget System of Korea*. สืบค้น 29 ตุลาคม 2568 จาก https://english.moef.go.kr/images/TheBudgetSystemofKorea.pdf?utm_source=chatgpt.com

8. International Budget Partnership. (2015). *Open Budget Survey 2015 South Korea*. สืบค้น 29 ตุลาคม 2568 จาก https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Questionnaire-South-Korea.pdf?utm_source=chatgpt.com





ราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์



มุ่งเน้นผลงานเต็มรูปแบบ

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

Comprehensive Budget

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์มีการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเต็มรูปแบบที่มุ่งเน้นการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของจำนวนเงินที่จ่ายไป โดยหน่วยงานรัฐมีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน งบประมาณราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เน้นการติดตามผลลัพธ์ว่าเงินที่ใช้ไปได้มีประสิทธิภาพเพียงใด ไม่ได้วัดเพียงแค่จำนวนเงินที่มีการเบิกจ่าย ด้วยเหตุนี้ การจัดทำงบประมาณของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์จึงคำนึงถึงทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่ายซึ่งรัฐจะต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจ กรอบนโยบาย การคลัง งบประมาณรายรับของรัฐบาลที่คาดว่าจะดำเนินการในปีงบประมาณ พร้อมทั้งเสนองบประมาณรายจ่ายจำแนกตามส่วนราชการ แผนงาน โครงการ โดยวิธีการงบประมาณที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 105 กำหนดว่า ค่าแถลงการณ์เกี่ยวกับงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของประเทศต้องเสนอต่อสภานานาชาติ นอกจากนี้ การประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐต้องมีการแถลงอย่างเป็นทางการโดยรัฐสภา จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีหลักการในการจัดทำระบบงบประมาณให้มีทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย เป็นรูปแบบการเสนอของงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

ในด้านการงบประมาณ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์มีการจัดทำงบประมาณครอบคลุมทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่าย (Comprehensive Budget) เป็นการปฏิบัติตามกฎระเบียบรัฐบาลกลาง ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ในการจัดทำงบประมาณ โดยคำนึงถึงทั้งด้านรายรับและรายจ่ายปรากฏหลักฐานอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ และพระราชบัญญัติการบัญชี (Government Accounting Act: GAA) ซึ่งบัญญัติถึงงบประมาณแผ่นดินที่ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่ายโดยมีจุดมุ่งหมายหลัก คือ เพื่อพัฒนาระบบบัญชีและการจัดทำงบประมาณเงินสด เพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเงินเพื่อเพิ่มความรวดเร็วของการรายงานทางการเงิน และเพื่อพัฒนาการนำเสนองบประมาณ⁹

9. สรรค์ ดันดีจิตตานนท์, อรุณ สบายรูป, วิษณุ วัลย์ญ, และ เกิดยุดา เกิดลาภผล. (2561). *โครงการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ*. สืบค้น 15 ตุลาคม 2568 จาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/MFUconnexion/article/download/241024/164102>



สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา

ในการกำหนดรูปแบบและกระบวนการงบประมาณของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา นั้น ได้ให้ความสำคัญกับรูปแบบของงบประมาณที่มีลักษณะของ “งบประมาณรวมยอด (Unified Budget)” ซึ่งช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากรัฐสภาจะสามารถพิจารณาภาพรวมทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อเปรียบเทียบนับไปถึงความสัมพันธ์ของรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ รวมถึงแนวทางการจัดสรรงบประมาณในอนาคต โดยงบประมาณในลักษณะรวมยอด (Unified Budget) ของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย

(1) รายงานการคลังและรายงานงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report) ที่แสดงถึงภาพรวมของงบประมาณ แผนการและนโยบายทางการเงินการคลังในรอบครึ่งปีของรัฐบาล พยากรณ์ทางเศรษฐกิจสำหรับปีปัจจุบันและอีก 2 ปีข้างหน้า แสดงการวิเคราะห์ทางการคลังเกี่ยวกับความต้องการทางการเงินในโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ โครงสร้างเกี่ยวกับการภาษีและเบี้ยประกันแห่งชาติ (Nation Insurance Measures) และการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ

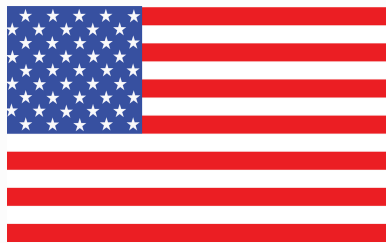
(2) เอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการงบประมาณ (Press Notices)

(3) เอกสารอื่น ๆ (Other Publications) เช่น เอกสารที่แสดงถึงนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ของรัฐบาล (White Paper or Green Paper)

(4) รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลาง (Supply Estimates) ที่เสนอต่อรัฐสภา

(5) รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ (Departmental Reports and Statistical Supplement) ประกอบด้วยรายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ รวมถึงผลงานของหน่วยงานภาครัฐ

(6) รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย (Public Expenditure) พยากรณ์ทางเศรษฐกิจ (Summer Economic Forecast) และการขึ้นภาษีบางรายการทันที (Tax Ready Reckoner) ซึ่งจะช่วยให้รัฐสามารถมองเห็นภาพรวมภาษีและค่าใช้จ่ายสำหรับปีงบประมาณหน้า¹⁰



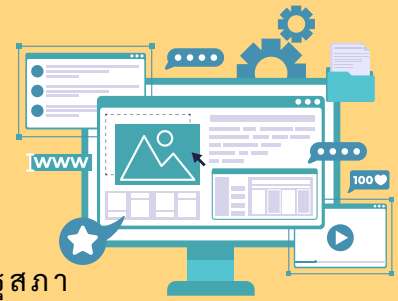
สรุป

ดังนั้น รูปแบบงบประมาณของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา จึงแสดงภาพรวมของฐานะทางการคลังทุกด้าน ทั้งด้านรายรับและด้านรายจ่าย ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณการรายจ่าย รายรับ การกู้ยืม หนี้ นโยบาย และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย รายละเอียดของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่จะดำเนินการ รวมถึงข้อมูลในอดีตและบทวิเคราะห์งบประมาณ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการแสดงฐานะทางการคลังของรัฐบาลซึ่งจะทำให้รัฐสภาสามารถพิจารณาเกี่ยวกับดุลยภาพของงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

10. ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์. (2557). มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.



บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา



เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาเห็นชอบงบประมาณของรัฐสภา สมควรที่จะกำหนดเพิ่มระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาตามบทบัญญัติมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดย

1 สภาผู้แทนราษฎร

กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณภายในวันที่ 1 เมษายนของทุกปี และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป งบประมาณภายในวันที่ 31 กรกฎาคม รวมระยะเวลาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ประมาณ 4 เดือน

1

2

วุฒิสภา

กำหนดให้วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ซึ่งจะทำให้วุฒิสภาได้พิจารณาประมาณวันที่ 1 สิงหาคม ของทุกปี รวมระยะเวลาในการพิจารณาของวุฒิสภา ประมาณ 1 เดือน

3 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย



สมควรแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยการกำหนดให้ผู้ดำเนินการสำนักงบประมาณเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อย 6 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาในขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว จะทำให้ผู้ดำเนินการสำนักงบประมาณต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา ภายในไม่เกินวันที่ 1 เมษายนของทุกปี ซึ่งในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาประมาณเดือนพฤษภาคมของทุกปี อยู่แล้ว จึงพิจารณาได้ว่าการเพิ่มระยะเวลาดังกล่าวไม่น่าจะก่อให้เกิดข้อจำกัดในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารจนเกินสมควร



ข้อสังเกต

ประเด็นระยะเวลาการพิจารณางบประมาณของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาที่มีการให้ระยะเวลาต่อรัฐสภาในการเตรียมการก่อนเริ่มปีงบประมาณเป็นเวลานานกว่าประเทศไทยนั้น อาจเนื่องมาจากการกำหนดรูปแบบและกระบวนการงบประมาณของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกานั้นให้ความสำคัญกับรูปแบบของงบประมาณที่มีลักษณะของ “งบประมาณรวมยอด (Unified Budget)” หรือที่ประเทศไทยเรียกแบบภาษาไม่เป็นทางการว่า “ระบบงบประมาณสองขา” ประกอบไปด้วยงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับ ซึ่งช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากรัฐสภาจะสามารถพิจารณาภาพรวมทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ของรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ รวมถึงแนวทางการจัดสรรงบประมาณในอนาคต



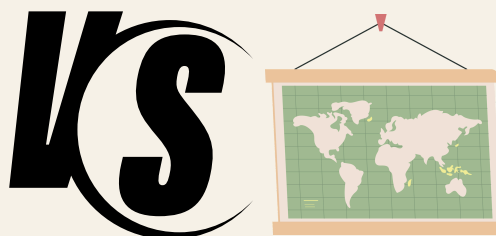
บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา (ต่อ)

เมื่อเปรียบเทียบหลักการของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบของงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้ว พบว่า



ประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่เสนอขอให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบ ต้องประกอบไปด้วยรายรับและรายจ่าย แต่ก็ไม่มีผลต่อจำนวนและอัตราภาษีอากรที่รัฐต้องจัดเก็บประจำปีงบประมาณ เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรที่มีลักษณะเป็นการอนุมัติถาวร และกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรของประเทศไทยเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้เป็นการประจำ กล่าวคือ การที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรในครั้งหนึ่ง ๆ จะมีผลใช้บังคับตลอดไปจนกว่าจะมีการเสนอกฎหมายยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขในครั้งต่อไป ไม่มีกฎหมายที่มีลักษณะของการใช้บังคับที่ให้อัตราภาษีอากรได้ในระยะเวลา 1 ปี โดยงบประมาณและการตั้งภาษีอากรใหม่ หรือการแก้ไขอัตราภาษีอากรที่เก็บอยู่แล้วนั้น รัฐบาลอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อใดก็ได้ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องเสนอเกี่ยวพันกันไปกับงบประมาณ

เมื่อเปรียบเทียบหลักการของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบของงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้ว พบว่าประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่เสนอขอให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบ ต้องประกอบไปด้วยรายรับและรายจ่าย แต่ก็ไม่มีผลต่อจำนวนและอัตราภาษีอากรที่รัฐต้องจัดเก็บประจำปีงบประมาณ เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรที่มีลักษณะเป็นการอนุมัติถาวร และกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรของประเทศไทยเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้เป็นการประจำ กล่าวคือ การที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรในครั้งหนึ่ง ๆ จะมีผลใช้บังคับตลอดไปจนกว่าจะมีการเสนอกฎหมายยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขในครั้งต่อไป ไม่มีกฎหมายที่มีลักษณะของการใช้บังคับที่ให้อัตราภาษีอากรได้ในระยะเวลา 1 ปี โดยงบประมาณและการตั้งภาษีอากรใหม่ หรือการแก้ไขอัตราภาษีอากรที่เก็บอยู่แล้วนั้น รัฐบาลอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อใดก็ได้ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องเสนอเกี่ยวพันกันไปกับงบประมาณ



ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายรับจึงเป็นการประมาณการจำนวนเงินที่คาดว่าจะได้รับตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น การเสนอขออนุมัติรายรับในอดีตจึงเป็นเพียงการเสนอยอดรวมของประมาณการรายรับต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีอากรตามที่รัฐบาลเสนอมา



เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา การอนุมัติงบประมาณมิได้เป็นการให้อำนาจรัฐบาลเพิ่มหรือลดอัตราภาษีอากรไปด้วยการเพิ่มหรือลดอัตราภาษีอากรจะเสนอเป็นกฎหมายต่างหาก จึงเป็นลักษณะการอนุมัติถาวร แต่รัฐบาลยังมีหน้าที่เสนอรายรับและรายจ่ายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบทุกปีเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถพิจารณารายรับและรายจ่ายรวมทั้งภาพรวมทางการคลังก่อนที่จะพิจารณากำหนดกรอบของงบประมาณและพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรต่อไป



บทสรุปและความคิดเห็นของผู้ศึกษา (ต่อ)

ในขณะที่ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลมีหน้าที่เสนอถึงการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีในบางประเภท และต้องตราเป็นพระราชบัญญัติทุกปีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีของฝ่ายบริหารจะหมดไปพร้อม ๆ กับแต่ละปีงบประมาณ¹¹



ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ รัฐสภาไทยยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการควบคุมการก่อหนี้ สาธารณะ กล่าวคือ รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะมี บทบาทเพียงการรับทราบงบประมาณรายรับซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับหนี้ที่รัฐบาลจะขอกู้เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการ พิจารณาอนุมัติหรือทบทวนการกู้เงินของรัฐบาลในคราวเดียว กับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่ประการใด

หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ บทบาทของรัฐสภา ในการควบคุม การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลในระบบวิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นการกู้เงินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยการขาดดุล ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20 (1) และมาตรา 21 และพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นแต่เพียงการควบคุมในเชิงพิธี เท่านั้น

จะเห็นได้ว่า “งบประมาณรวมยอด (Unified Budget)” ของต่างประเทศ หรือที่เรียกกันในภาษาแบบไม่เป็นทางการว่า “ระบบงบประมาณสองขา” นั้น เป็นการจัดทำระบบงบประมาณให้ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่าย กล่าวคือ ระบบงบประมาณสองขาเป็นรูปแบบการเสนอของงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและพระราชบัญญัติงบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณ ซึ่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณจะระบุรายได้ของรัฐบาลว่ามาจากแหล่งใดบ้าง เช่น มาจากเงินกู้ หรือมาจากภาษีชนิดใด อัตราเท่าใด โครงการหรือนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลจะใช้จ่ายเงินจากแหล่งใด และหน่วยงานใดเป็นผู้ใช้งบประมาณ เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งจะส่งผลต่อการรับรู้ของภาคประชาชน เพื่อให้ทราบถึงภาระรายจ่ายและแนวทางการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐในอนาคต

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินโดยใช้ระบบงบประมาณสองขา รัฐต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจ กรอบนโยบายการคลัง งบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบด้วยรายได้เงินกู้ที่คาดว่าจะดำเนินการในปีงบประมาณ พร้อมทั้งเสนอของงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามส่วนราชการ แผนงาน โครงการ ตามที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนด นอกจากนี้ ระบบงบประมาณสองขายังส่งเสริม การกระจายอำนาจทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการกำหนดให้การจัดระบบงบประมาณต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา โดยยึดหลักการงบประมาณแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อควบคุมให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยผ่านระบบงบประมาณเป็นหลัก และให้มีรายจ่ายนอกงบประมาณให้น้อยที่สุด

การแก้ไขปัญหาการก่อหนี้สาธารณะนอกระบบงบประมาณ ด้วยการนำระบบงบประมาณสองขามาใช้แทนระบบงบประมาณแบบเดิม เพื่อให้งบประมาณของแผ่นดินทั้งในส่วนของรายรับและรายจ่ายผ่านกระบวนการพิจารณาอย่างถูกต้องครบถ้วน ตลอดจน เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ และควบคุมงบประมาณ ทั้งในส่วนของรายรับและรายจ่าย

11. จักราวดี อนุโยธา. (2544). แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณี การอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.



บทสรุปและความคิดเห็นของผู้ศึกษา (ต่อ)

กล่าวโดยสรุป

การใช้ระบบงบประมาณที่ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่ายเป็นการสร้างกลไกการควบคุมที่มีประสิทธิภาพสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายรับซึ่งครอบคลุมถึงหนี้สาธารณะ ทำให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้ เป็นการแก้ไขข้อจำกัดรูปแบบของงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่าย



บรรณานุกรม



ข้อมูลโดย

นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ นิตกรเชี่ยวชาญ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

