บทที่ 4

วิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภา

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สอดคล้องกับการจัดหารายได้และการใช้จ่ายจริงย่อมแสดงให้เห็นถึงระบบงบประมาณแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้เกิดการจัดสรรการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณแผ่นดินของไทยยังประสบกับปัญหาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สอดคล้องกับรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงในระหว่างปีงบประมาณ โดยมีสาเหตุที่สำคัญมาจากปัญหาบางประการ อันทำให้กระบวนการทางงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักทางการคลังและการงบประมาณ ได้แก่

- หลักความตกลงยินยอมทางภาษี
- หลักดุลยภาพ
- หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ

สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

4.1 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา

เนื่องจากตามระบอบประชาธิปไตยการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม (ผ่านทางรัฐสภา) ดังนั้น เมื่อฝ่ายบริหารได้จัดเตรียมงบประมาณเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ฝ่ายบริหารจะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อขออนุมัติ การอนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นการให้อำนาจและสิทธิแก่ฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายในวงเงินที่ได้ผ่านการอนุมัติ

อย่างไรก็ดี บทบาทที่แท้จริงของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องการอนุมัติงบประมาณนี้จะมีมากหรือน้อยประการใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้[1]

---

[1]ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2528), หน้า 45.

1. ลักษณะการแบ่งแยกอำนาจและสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
2. การจัดระบบงานภายในรัฐสภาซึ่งจะกำหนดความสำคัญที่รัฐสภาให้แก่เรื่องของงบประมาณเปรียบเทียบกับงานนิติบัญญัติอื่นๆ
3. ความสนใจของสมาชิกรัฐสภาเองที่มีต่อเรื่องของงบประมาณ ซึ่งขึ้นอยู่กับความสับสนของระบบงบประมาณและความสามารถในเรื่องการคลังของตัวสมาชิกรัฐสภา

หากพิจารณาถึงการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาอาจสรุปข้อจำกัดในบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้ คือ

- ระยะเวลาอันจำกัดในการอนุมัติงบประมาณประจำปี
- บทบัญญัติกฎหมายการคลังไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ปัญหาทางเทคนิควิธีการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ
- การให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับการงบประมาณ

4.1.1 ระยะเวลาอันจำกัดของการอนุมัติงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเงินจำนวนมหาศาลและเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก และเงินที่รัฐใช้จ่ายนั้นเป็นเงินของแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชนตามหลัก “ความเห็นชอบของรัฐสภาต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน” ทำให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยการอนุมัติงบประมาณ เมื่อกฎหมายงบประมาณเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ นอกจากนี้ ยังเป็นเรื่องทางเทคนิคและมีความสลับซับซ้อนมาก การกำหนดระยะเวลาในการจัดทำและอนุมัติงบประมาณที่เหมาะสมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณประจำปีต้องเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ (คือ ประมาณก่อนวันที่ 1 สิงหาคม) และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภาย

ในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา"

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฉบับก่อนๆ โดยก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้กำหนดระยะเวลาไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534 กำหนดให้ รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน สำหรับสภาผู้แทนราษฎร และ 15 วัน สำหรับวุฒิสภา ดังนี้

ตารางที่ 17 : ระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 – 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[2]	สภาผู้แทนราษฎร	วุฒิสภา
พ.ศ. 2489	ลงมติให้ใช้ได้แล้ว	15 วัน
(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490	ลงมติให้ใช้ได้แล้ว	15 วัน
พ.ศ. 2492	ลงมติให้ใช้ได้แล้ว	30 วัน
พ.ศ. 2511	ลงมติให้ใช้ได้แล้ว	30 วัน
พ.ศ. 2517	90 วัน	15 วัน
พ.ศ. 2521	90 วัน	15 วัน
พ.ศ. 2534	90 วัน	15 วัน
พ.ศ. 2540	105 วัน	20 วัน

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดระยะเวลาสำหรับสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไว้ 105 วัน และ 20 วัน ตามลำดับ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้รัฐสภามีระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณที่ยาวนานขึ้น

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะเห็นได้ว่าขาดความสอดคล้องกัน เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภามีเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็น

---

[2]ในการพิจารณาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างปี 2475–2516 ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดระยะเวลาไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม

เวลา 4 เดือน อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาก่อนเริ่มปีงบประมาณเพียง 2 เดือน (ตามมาตรา 15 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502) รัฐสภาจะไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้อย่างรอบคอบเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานทางงบประมาณ หากรัฐสภาดำเนินการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ก็ย่อมทำได้ แม้ว่าพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจะประกาศใช้ไม่ทันปีงบประมาณ มาตรา 16 ได้กำหนดให้สามารถนำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก่อนมาใช้ไปพลางก่อน กล่าวคือ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 16 บัญญัติว่า "ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี" ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 179 ที่บัญญัติว่า "งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน"

จากระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยเคยใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายลักษณะดังกล่าว 2 ครั้ง เพราะเกิดพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถเสนอเข้าสู่รัฐสภาเพื่ออนุมัติก่อนวันที่ 1 ตุลาคม ได้แก่

- *ครั้งที่ 1* พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2536 เนื่องจากว่าในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ประเทศไทยเกิดเหตุการณ์ "พฤษภาทมิฬ" มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาล พล.อ. สุจินดา คราประยูร มาเป็นรัฐบาลชุดที่ 2 ของนายอานันท์ ปันยารชุน รัฐบาลชุดนี้เข้ามาชั่วคราวเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 และนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2536 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2536

- *ครั้งที่ 2* พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2539 เนื่องจากมีการยุบสภา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 และมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 และนายกรัฐมนตรีบรรหาร ศิลปอาชา (ผู้ชนะการเลือกตั้งในครั้งนั้น) ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2539 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2538

โดยนัยแห่งมาตรา 16 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน ซึ่งหลักเกณฑ์มักมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้[3]

1. การใช้จ่ายเงินในกรณีดังกล่าวจะใช้ได้เพียงส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้ว
2. รายจ่ายประจำปี เช่น รายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ จะใช้จ่ายได้เป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งในสามของยอดเงินแต่ละหมวดที่ตั้งไว้ในงบประมาณประจำปีที่ล่วงแล้ว
3. สำหรับรายจ่ายหมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างนั้นจะใช้จ่ายไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพันก็ให้ใช้จ่ายได้ตามข้อผูกพัน
4. ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน สำนักงบประมาณอาจขออนุญาตให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดใช้จ่ายเงินตามงบประมาณตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วเกินกว่าที่กำหนดตาม 1. ข้างต้นก็ได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้ว

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ออกใช้แล้วให้ถือว่างบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้จ่ายไปพลางก่อนเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ออกใช้นั้น และให้หักออกจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ที่ได้รับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว[4]

หลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนมีลักษณะเป็นการอนุญาตให้ใช้งบรายจ่ายประจำ เช่น รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ และหมวดสาธารณูปโภค เป็นต้น แต่ไม่อนุญาตให้ใช้จ่ายตามงบลงทุน เช่น รายจ่ายหมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ดังนั้น การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารและ

---

[3]สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 45-51.

[4]อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส, "กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายเกี่ยวกับการคลังมหาชน" เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายการคลังชั้นปริญญาโทคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535 (โรเนียว), อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 48.

พัฒนาประเทศ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถใช้จ่ายตามหมวดงบลงทุนได้เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน นอกจากนี้ อาจพิจารณาได้ว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหางบประมาณของรัฐสภาเพื่อไม่ให้การดำเนินงานบริหารต้องหยุดชะงัก โดยรัฐบาลสามารถนำเงินแผ่นดินมาใช้บริหารรัฐกิจได้ก่อนที่จะมีการอนุญาตตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในทางปฏิบัติ รัฐบาลก็พยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาราวปลายเดือนพฤษภาคมถึงต้นเดือนมิถุนายน เพื่อให้รัฐสภามีระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้จะไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้สูงสุดตามรัฐธรรมนูญก็ตาม

ตารางที่ 18 : สรุประยะเวลาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร

ปีงบประมาณ	การเสนอร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีและเอกสารงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร
2542	9 มิถุนายน 2541
2543	1 มิถุนายน 2542
2544	30 พฤษภาคม 2543
2545	29 พฤษภาคม 2544
2546	28 พฤษภาคม 2545

ดังนี้แล้ว รัฐสภาจะสามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 105 วัน ตามมาตรา 180 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐสภาได้ทันตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 ก็มิได้มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นกำหนดบทลงโทษไว้เลย ในทางตรงกันข้าม หากการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาเกิดความล่าช้าขึ้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ถือเสมือนว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เท่ากับว่ารัฐบาลเป็นผู้เสนอและพิจารณาอนุมัติงบประมาณแทนที่รัฐสภาเอง[5] ซึ่งในกรณีนี้น่าจะพิจารณาได้ว่าการกระทำดังกล่าวไม่ต้องตามหลักการตกลงยินยอม

---

[5]อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ," วารสารนิติศาสตร์ 21 (กันยายน 2534) : 348-352.

4.1.2 บทบัญญัติกฎหมายการคลังไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายการคลังไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

- การขาดบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรายได้ประเภทภาษีในการอนุมัติงบประมาณประจำปี
- บทบัญญัติกฎหมายที่บังคับให้รัฐสภาต้องอนุมัติรายจ่ายตามข้อผูกพัน

4.1.2.1 การขาดบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรายได้ประเภทภาษีในการอนุมัติงบประมาณประจำปี

เมื่อประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอำนาจสูงสุดอยู่ที่ราษฎรโดยใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา บรรดากฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ที่จะใช้บังคับแก่ราษฎรต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน เช่นเดียวกันกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ต้องผ่านการกลั่นกรองแผนการใช้จ่ายและการจัดหารายได้โดยรัฐสภา เพราะการจัดเก็บรายได้ย่อมก่อให้เกิดภาระในการเสียภาษีอากรของประชาชน[6] การเสนอขออนุมัติงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะเป็นการเสนออนุมัติทั้งงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับพร้อมๆ กัน (เช่น การเพิ่มภาษี หรือลดภาษี หรือก่อหนี้ในลักษณะต่างๆ เพื่อจุนเจืองบประมาณรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้) หรือแยกต่างหากจากกัน หากต้องแยกขออนุมัติแต่ละประเภทของงบประมาณ (พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การขาดความสัมพันธ์ระหว่างประมาณการรายได้และรายจ่าย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติอาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่สูงขึ้น (จากปีก่อนๆ มาก) แต่ไม่อนุมัติให้ฝ่ายบริหารเพิ่มภาษีอากรตามที่ขอไป (งบประมาณรายรับ) ในคราวเดียวกัน

ในเรื่อง "ความสัมพันธ์ของงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่าย" นี้นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

---

[6]มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting) หน่วย 9-15 (พิมพ์ครั้งที่ 2, นนทบุรี : โรงพิมพ์หาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 398.

ดร. ปรีชา สุวรรณทัต กล่าวไว้ว่า "การเสนอกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเข้าสภาฯ หากสังเกตดูจะเห็นว่ามีเพียงภาพงบประมาณรายจ่ายอย่างเดียว แม้แต่ตัวเลขที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายก็จะมีแต่รายจ่ายอย่างเดียว จะไม่มีภาพงบประมาณรายรับซึ่งความจริงแล้วงบประมาณรายจ่ายกับรายรับนั้นจะต้องสัมพันธ์กัน"[7]

นายไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ มีความเห็นว่า[8] "ในส่วนกรณีแรกซึ่งเป็นการกำหนดระดับรายจ่ายทั้งหมดนั้น นโยบายที่พิจารณาในระดับนี้เป็นนโยบายงบประมาณหรือนโยบายการคลังนั่นเอง และเป็นระดับที่รัฐสภามีโอกาสใช้อิทธิพลของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้มากที่สุด โดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติรายจ่ายในระดับที่เสนอ หรือการอนุมัติหรือไม่อนุมัตินโยบายภาษีหรือเงินกู้เพื่อเจือจุนรายจ่ายของรัฐบาล ประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับจากการใช้อิทธิพลและดุลยพินิจของรัฐสภาต่อการกำหนดนโยบายการคลังนี้ จะมีมากที่สุดเมื่อการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายกระทำพร้อมๆ กับการอนุมัตินโยบายรายรับของรัฐบาลด้วย เพราะวิธีนี้เท่านั้นที่จะช่วยให้เห็นภาพรวมของรายรับและรายจ่ายในภาครัฐบาลได้ชัดเจน การใช้ช่วงเวลาที่ต่างกันเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายและนโยบายรายรับนั้น เปิดโอกาสให้มีการอนุมัตินโยบายรายรับและรายจ่ายที่ขัดกัน หรือไม่เกื้อหนุนกันและกัน ส่วนที่ไม่ดีต่อการควบคุมระบบเศรษฐกิจด้วย"

นายประสิน โสภณบุญ ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่าย ดังนี้[9] "ตามที่เราได้ทราบกันดีแล้วว่า งบประมาณย่อมประกอบด้วยรายรับและรายจ่าย และงบประมาณด้านรายรับก็มิได้มีความสำคัญน้อยกว่าทางด้านรายจ่ายแต่อย่างใด แต่กลับมีความสำคัญพอๆ กัน หรืออาจจะมากกว่าประมาณรายจ่ายเสียด้วยซ้ำไป ดังเช่นที่ Jesse Burkhead ได้ชี้ให้เห็นว่ารายได้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของรายรับ เพราะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในหลายจุดด้วยกัน และรายได้ในที่นี้ก็หมายถึงรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการประมาณการรายได้นั่นเอง ดังนั้น การประมาณที่มีประสิทธิภาพก็เป็นเสมือนกุญแจที่จะไขไปสู่ระบบการจัดสรรตามความต้องการใช้จ่ายในโครงการต่างๆ ให้มีประสิทธิผลนั่นเอง อนึ่ง

---

[7]ปรีชา สุวรรณทัต, "ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย" เอกสารภาษีอากร 12 (ก.ย. 36) : 93-101.

[8]ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน, หน้า 47.

[9]ประสิน โสภณบุญ, ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการประมาณการรายได้ในการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เวอร์สะทิลิตี้, 2527), หน้า 67–70.

ประมาณการรายได้นอกจากสมควรเป็นตัวกำหนดรายจ่ายอย่างยิ่งแล้วยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนการใช้จ่ายทั้งของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการที่ดีอีกด้วย"

ข้อความคิดต่างๆ ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของงบประมาณรายได้ที่มีต่อกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ แต่รูปแบบของงบประมาณในประเทศไทยในปัจจุบันยังขาดความสมบูรณ์ โดยนายดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ได้กล่าวไว้ว่า "งบประมาณขาดความสมบูรณ์ครบถ้วน คือ ควรดูทั้งรายรับ รายจ่ายพร้อมกันไป วิธีการที่เป็นอยู่ขณะนี้เน้นเฉพาะด้านรายจ่าย เอกสารงบประมาณเน้นรายจ่าย จะพูดถึงรายรับก็ในฐานะเป็นข้อมูลประกอบ มีผู้ตั้งข้อสันนิษฐานว่าที่เป็นเช่นนี้ มีเหตุผลทางการเมือง คือ รัฐบาลไม่อยากจะทำศึกสองด้านกับฝ่ายค้าน ดังนั้น จึงเสนองบประมาณเฉพาะภาพด้านเดียว พระราชบัญญัติที่ตราไว้ก็ให้อำนาจทางฝ่ายรัฐบาลและระบบราชการ บทบาทของสภานิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมงบประมาณมีน้อย ยังไม่พูดถึงมือไม้ของฝ่ายนิติบัญญัติก็น้อยนิดเทียบกับฝ่ายรัฐบาลผู้บริหารไม่ได้เลย"

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรายได้ประเภทภาษีอากรในคราวเดียวกับการอนุมัติรายจ่าย ส่งผลให้รัฐสภาไม่มีโอกาสในการทบทวนภาษีในแต่ละปีเพื่อให้สอดคล้องกับรายจ่ายในงบประมาณได้เลย หากเปรียบเทียบกับกฎหมายงบประมาณของฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษจะเห็นได้ว่า รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาเพิ่มหรือลดอัตราภาษีในขณะพิจารณางบประมาณประจำปี (สามารถศึกษาได้ในหัวข้อ 3.1.1 รูปแบบและระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของประเทศอังกฤษ และ 3.1.2 รูปแบบและระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณในประเทศฝรั่งเศส)

4.1.2.2 บทบัญญัติกฎหมายที่บังคับให้รัฐสภาต้องอนุมัติรายจ่ายตามข้อผูกพัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 180 วรรค 5 ว่า

"ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เงินส่งใช้เงินกู้

(2) ดอกเบี้ยเงินกู้

(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

....."

บทบัญญัติดังกล่าวมีผลให้รัฐสภาต้องอนุมัติรายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ รายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสภา

ในปัจจุบันประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากในปีหนึ่งรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายการลงทุน[10] รายจ่ายประจำ[11] รวมถึงรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ (ตารางที่ 19) หากพิจารณาจากตัวเลขการจัดสรรงบประมาณในปีต่างๆ จะพบว่าจำนวนงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ซึ่งเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันนั้น อยู่ในระดับที่สูง เมื่อคิดเป็นสัดส่วนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่างๆ และข้อมูลยอดหนี้คงค้าง (ตารางที่ 20 และ 21) แสดงให้เห็นถึงภาระในอนาคตที่รัฐบาลจะต้องชำระมีจำนวนสูงมาก ไม่ว่าจะเห็นเจ้าหนี้เอกชน สถาบันการเงิน จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ อันเป็นข้อจำกัดในการพิจารณาประมาณที่ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างจำกัด

---

[10]รายจ่ายลงทุน หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อจะสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและรายจ่ายเพื่อการได้มาซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุนของหน่วยราชการ

[11]รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ เป็นรายจ่ายประเภทเงินเดือนค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อบริการและสิ่งของที่ไม่เป็นสินทรัพย์ประเภททุน

ตารางที่ 19 : งบประมาณรายจ่ายลงทุน งบประมาณรายจ่ายประจำ และงบประมาณรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2531-2545

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายจ่ายลงทุน		รายจ่ายประจำ		รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้		รวม
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน
2531	40,311.3	16.6	185,831.1	76.3	17,057.6	7.1	243,500.0
2532	53,592.4	18.8	210,571.8	73.8	21,335.8	7.5	285,500.0
2533	82,034.4	24.5	227,550.0	67.9	25,415.6	7.6	335,000.0
			(229,057.5)	(68.0)			(336,507.5)
2534	105,647.6	27.3	261,932.2	67.6	19,920.0	5.1	387,500.0
2535	130,652.6	28.4	301,818.2	65.5	27,929.2	5.1	460,400.0
2536	171,606.7	30.6	351,060.8	62.7	37,332.5	6.7	560,000.0
2537	212,975.6	34.1	376,382.3	60.2	35,642.1	5.7	625,000.0
2538	253,839.8	35.5	434,383.3	60.8	26,776.9	3.7	715,000.0
2539	327,288.6	38.8	482,368.2	57.2	33,543.2	4.0	643,200.0
2540	380,050.0	41.1	520,453.1	56.3	24,496.9	2.6	925,000.0
2541	279,258.1	33.6	519,505.8	62.6	31,236.1	3.8	830,000.0
2542	233,534.7	28.3	585,115.1	71.1	5,350.2	0.6	825,000.0
2543	217,097.6	25.2	635,585.1	73.9	7,317.3	0.9	860,000.0
2544	218,578.2	24.0	679,286.5	74.7	12,135.3	1.3	910,000.0
2545	224,725.4	22.0	772,605.7	75.5	25,668.9	2.5	1,023,000.0

หมายเหตุ : 1. ร้อยละ เป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ปีงบประมาณ 2540 เป็นตัวเลขที่ปรับลดจาก พ.ร.บ. ที่ประกาศใช้จำนวน 964,000.0 ล้านบาท

3. ตัวเลขในวงเล็บ ปีงบประมาณ 2533 เป็นตัวเลขรวมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 20 : ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2544

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	จำนวน
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	1,211,945.31
1.1 หนี้ต่างประเทศ	421,750.18
1.2 หนี้ในประเทศ	790,195.13
2. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน	920,289.19
2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	757,08.49
- หนี้ต่างประเทศ	406,010.70
- หนี้ในประเทศ	351,297.79
2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	162,980.70
- หนี้ต่างประเทศ	67,544.48
- หนี้ในประเทศ	95,436.22
3. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู	754,186.20
3.1 หนี้สินที่รัฐบาลค้ำประกัน	93,000.00
3.2 หนี้สินที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	661,186.20
รวม	2,886,420.70

หมายเหตุ : อัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลล่าร์ เท่ากับ 45.4386 บาท

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 21 : ยอดหนี้คงค้างที่เป็นภาระซึ่งต้องใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2544

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	จำนวน
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	1,211,945.31
หัก หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงแล้วให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ	81,625.50
หัก ยอดหนี้คงค้างของพันธบัตรตามโครงการช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนขั้นที่ 1 และ 2	72,440.00
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงสุทธิ	1,057,879.81
บวก หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระตามมติ ครม.	77,755.00
- หนี้ต่างประเทศ	3,882.70
- หนี้ในประเทศ	73,872.30
ยอดหนี้เงินกู้คงค้างที่เป็นภาระงบประมาณ	1,135,634.81

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้นั้นถือว่าเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาต้องอนุมัติตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภา (มาตรา 180 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540) โดยรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ดังกล่าวจะประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้จากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ และรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้จากแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ

เมื่อการก่อหนี้สาธารณะถือเป็นการผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยต่อไปในอนาคต ดังนั้น ก่อนที่จะดำเนินการก่อหนี้สาธารณะจึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมในทางเศรษฐกิจของโครงการที่จะใช้จ่ายจากเงินกู้นั้นว่าเป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ และควรเป็นโครงการที่มีผลตอบแทนในอนาคตที่สูงคุ้มค่าต่อการลงทุน การพิจารณาโครงการที่จะใช้จ่ายจากเงินกู้จึงเป็นเรื่องสำคัญ สมควรที่จะให้รัฐสภามีโอกาสพิจารณาในวาระอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนี้ รายจ่ายตามข้อผูกพันยังรวมถึงรายจ่ายที่กฎหมายกำหนดให้จ่ายตามมาตรา 180 วรรค 5 (3) อันได้แก่ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และเงินทุนสำรองจ่าย ซึ่งเป็นรายจ่ายที่รัฐสภาต้องอนุมัติตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาเช่นเดียวกับรายจ่ายเพื่อชำระต้นเงินกู้ โดยจะกล่าวถึงเรื่องรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และเงินทุนสำรองจ่ายต่อไป ในหัวข้อ 4.1.4 การให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับการงบประมาณ

4.1.3 ปัญหาทางเทคนิควิธีการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ

ขอแยกวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในทางเทคนิควิธีการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ ดังนี้

- ปัญหาในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารที่ทำให้ประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง
- ปัญหาในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการวิสามัญ
- วุฒิสภาถูกจำกัดบทบาทในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

4.1.3.1 ปัญหาในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารที่ทำให้ประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

การประมาณการงบประมาณรายรับและรายจ่ายในประเทศไทยนั้น จะถูกประมาณการโดย 4 หน่วยงาน ได้แก่[12]

1. สำนักงบประมาณ เป็นหน่วยงานศูนย์กลางที่ส่วนราชการต่างๆ ต้องส่งคำของบประมาณรายจ่ายเข้ามา สำนักงบประมาณจึงเป็นหน่วยงานที่ตระหนักว่า ในปีหน้าควรตั้งงบประมาณรายรับรายจ่ายไว้เท่าไร เพื่อให้ได้สัดส่วนกับความต้องการของงบประมาณ ที่ส่วนราชการต่างๆ มีความจำเป็นและของบประมาณเข้ามา สำนักงบประมาณจะประมาณการโดยใช้สถิติแนวโน้มงบประมาณของปีที่ล่วงมาเป็นฐานในการคำนวณ และเปรียบเทียบกับประมาณการในปีหน้าของส่วนราชการต่างๆ

2. กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้และภาษีอากร รายรับของประเทศมาจากการจัดเก็บภาษีอากรของกระทรวงการคลัง โดย 3 หน่วยงาน คือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร การจัดทำประมาณการของกระทรวงการคลังจะมุ่งพิจารณาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจการเงิน และการคลัง

3. สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่วางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้าทั้งระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น ในปีงบประมาณปีหน้าเศรษฐกิจและสังคมจะเจริญขึ้นร้อยละเท่าใด ควรจะใช้จ่ายในด้านใด สาขาใด มากน้อยอย่างไร ควรตั้งงบประมาณรายรับเท่าไรจึงจะเหมาะสม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4. ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านปริมาณเงินที่ใช้อยู่ในประเทศว่าควรมีปริมาณเท่าใด จึงจะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ดังนั้น จะเป็นหน่วยงานที่คอยให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะว่างบประมาณปีหน้ามีประมาณเงินในท้องตลาดมากน้อยอย่างไร ได้สัดส่วนกับปริมาณสินค้าในประเทศเพียงใดหรือไม่ มีภาวะเงินฝืดอย่างไร รัฐบาลควรใช้งบประมาณแบบเกินดุล ขาดดุล หรือสมดุลจึงจะเหมาะสม และยังเป็นหน่วยงานที่คอยทำหน้าที่ช่วยกู้ยืมเงินในกรณีที่งบประมาณรายรับไม่เพียงพอ เมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินมาใช้เป็นงบประมาณรายรับ

---

[12]ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์, <u>การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดินทฤษฎีและปฏิบัติ</u> (พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2541), หน้า 84–85.

(1) สาเหตุที่ทำให้ประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

สำหรับกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกรอบเวลาและกระบวนวิธีการจัดทำงบประมาณ กล่าวคือ

(1.1) กรอบระยะเวลาของการประมาณการรายได้และรายจ่าย

ระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลจำเป็นต้องกระทำกันล่วงหน้าเป็นเวลานานเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดหลักการปฏิบัติไว้

ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า

"เมื่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น"

และมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติว่า "ปีงบประมาณหมายความว่าระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น"

จากพระราชบัญญัติดังกล่าวพอจะสรุปได้จากตัวอย่าง ดังเช่น การจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2545 สำนักงบประมาณโดยผู้อำนวยการจะต้องทำงบประมาณแผ่นดินให้เสร็จพร้อมที่จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ฉะนั้น เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องเริ่มทำงบประมาณแผ่นดินก่อนกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณด้านรายรับหรือเรียกว่าประมาณการรายรับจะต้องจัดทำก่อนด้านประมาณการรายจ่าย เพราะมีนโยบายที่จะต้องใช้รายรับเป็นตัวกำหนดรายจ่าย

ในทางปฏิบัติจะเริ่มทำการประมาณการรายรับเบื้องต้นประมาณเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคมของปี 2544 สำหรับประมาณการรายรับของปีงบประมาณ 2546[13] ดังนั้นประมาณการรายรับจึงได้รับการประมาณการก่อนระยะเวลาเริ่มต้นของปีงบประมาณถึง 9 เดือน และก่อนถึงระยะเวลาสิ้นสุดของปีงบประมาณถึง 21 เดือน เนื่องจากระยะเวลาที่ต้องทำการ

---

[13] ดู ตารางที่ 1 : ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

ประมาณการล่วงหน้าเป็นเวลานานจึงทำให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการคาดคะเนข้อมูลบางตัวซึ่งอาจทำให้ข้อมูลเบื้องต้นผิดพลาดได้และจะเป็นผลให้ประมาณการขั้นสุดท้ายผิดพลาดด้วย

ดร. อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป ได้มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณว่า ในการคาดการณ์หรือการประมาณการทางเศรษฐกิจและทางงบประมาณให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้กระทำในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันและได้พิจารณาบนพื้นฐานของข้อมูลต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกประเทศทุกๆ ด้าน ทั้งนี้เป็นเพราะสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศมีการพัฒนาอย่างมากเป็นลำดับในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา[14]

(1.2) เทคนิควิธีที่ใช้ในการจัดทำประมาณการ

การจัดทำประมาณการโดยรัฐบาลนั้น ยังมีข้อจำกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดในการจัดทำประมาณการรายได้ ดังนี้[15]

1. การให้ความสำคัญกับรายจ่ายมากกว่ารายได้ แม้ว่าตามหลักการงบประมาณควรเป็นเช่นนั้น แต่สภาวการณ์ทางการคลังของประเทศไทยควรให้รายได้เป็นตัวกำหนดรายจ่าย ซึ่งในทางปฏิบัติของรัฐบาลไทยเมื่อประมาณการรายได้ของรัฐบาลแล้ว มิได้ตั้งงบประมาณการรายจ่ายตามประมาณการรายได้ที่ตั้งไว้ แต่จะพิจารณาความต้องการใช้จ่ายในปีงบประมาณข้างหน้าว่าเป็นเท่าใด เมื่อกำหนดประมาณการรายจ่ายได้แล้ว ถ้าหากประมาณการรายจ่ายสูงกว่าประมาณการรายได้ก็กำหนดประมาณการเงินกู้ที่สามารถกู้ได้ตามกฎหมาย ถ้าประมาณการรายได้รวมกับประมาณการเงินกู้แล้วงบประมาณยังไม่พอกับความต้องการใช้จ่าย รัฐบาลจะต้องหารายได้มาชดเชยโดยการนำเงินคงคลังมาใช้ แต่หากยังไม่เพียงพอก็ต้องเพิ่มประมาณการรายได้ให้มากขึ้นอีก ซึ่งอาจกระทำได้หลายทาง เช่น พยายามเพิ่มภาษีขึ้นใหม่ หรืออาจใช้นโยบายเพิ่มอัตราภาษีบางประเภทขึ้น หรือมิฉะนั้นก็จะเพิ่มยอดประมาณการรายได้ขึ้นไป โดยให้เหตุผลว่าจะทำการปรับปรุงวิธีการบริหารการจัดเก็บหรือมีการเร่งรัดการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ดังนั้น การประมาณ

---

[14]อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ," วารสารนิติศาสตร์ 21 : 348-347.

[15]ประสิน โสภณบุญ, ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการประมาณการรายได้ในการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย, หน้า 67–70.

การรายได้จึงมิได้กำหนดขึ้นจากการวิเคราะห์ข้อมูลและภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่สมควรเป็นจริง แต่เกิดขึ้นเมื่อต้องการให้งบประมาณเข้าสู่ดุลเท่านั้น

2. *การขาดการวางแผนเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีและขาดผู้รับผิดชอบโดยตรงกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี* ในการประมาณการรายได้นั้นต้องมีการรวบรวมข้อมูลรายได้จริงแต่ละประเภทของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่อเนื่องกันตลอดทั้งปี เปรียบเทียบกับรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมา ปกติจะย้อนหลังไป 5 ปี ขณะเดียวกันต้องศึกษาแนวโน้มทางเศรษฐกิจว่าเจริญเติบโตเพียงใด และนโยบายของรัฐบาลเพื่อประกอบการพิจารณา[16] ซึ่งการประมาณการรายได้ระหว่างหน่วยงานที่สำคัญ 4 หน่วยงาน อันได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่มีการกำหนดนโยบายภาษี แต่ประเด็นที่พูดกัน คือ รัฐบาลต้องการรายได้เท่าใดมิใช่ทำอย่างไรจึงจะได้รายได้ดังกล่าว[17] นโยบายเกี่ยวกับภาษีอากรของรัฐบาลจึงขาดการวางแผนเกี่ยวกับโครงสร้างทางภาษีอย่างแน่ชัด และไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีทั้งหมด นอกจากนี้ มักเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบ่อยครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อสนองวัตถุประสงค์ระยะสั้นตามนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ ยังผลให้ผู้ทำการประมาณรายได้ไม่สามารถคาดคะเนเกี่ยวกับนโยบายภาษีสำคัญถูกต้อง ไม่ทราบว่าในระยะ 1 ปีข้างหน้าจะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือระเบียบวิธีการจัดเก็บอย่างไรหรือไม่ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดการวางแผนเกี่ยวกับโครงสร้างทางภาษี

รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศไทย ได้แก่ ภาษีที่มาจากกรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต ซึ่งการประมาณการรายได้ภาษีของกรมทั้งสามได้มีการใช้เทคนิคที่คล้ายกันและมีด้วยกันสองวิธีใหญ่ วิธีแรก คือ หาค่าเฉลี่ยร้อยละของอัตราเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายได้ภาษีที่จัดเก็บ (รวมทุกประเภท หรือแยกประเภท) โดยที่สำนักงบประมาณได้ใช้ทั้งสองวิธีในการประมาณการรายได้เช่นกัน แล้วนำประมาณการรายได้ของหน่วยงานต่างๆ มาเปรียบเทียบกับที่สำนักงบประมาณได้ประมาณการรายได้ไว้ หากมีความแตกต่างกันสำนักงบประมาณก็จะเชิญหน่วยงานนั้นมาประชุมและหาข้อยุติ แต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้วิธีที่มีความสลับซับซ้อนกว่าสองวิธีแรก คือ ใช้แบบจำลองระบบเศรษฐกิจ ผลลัพธ์ที่ได้

---

[16]อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ," วารสารนิติศาสตร์ 21 : 348-349.

[17]เมธี ครองแก้ว, "ความสำคัญของการวางแผนด้านภาษีอากรต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย," ใน สำนักงบประมาณ 25 ปี ([ม.ป.ท.] : 2527.), หน้า 123-126.

คือ ประมาณการรายได้ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีมักต่ำกว่ารายได้ที่เก็บได้จริงเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ขณะที่ประมาณการรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมักสูงกว่ารายได้ที่เก็บได้จริงเมื่อสิ้นปีงบประมาณ สุดท้ายแล้วเมื่อมีการประชุมร่วมกันระหว่างสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประมาณการรายได้ที่ยอมรับกันทุกฝ่ายและปรากฏในเอกสารงบประมาณเกิดจากการต่อรองและการประนีประนอมไม่ใช่ผลจากการวิเคราะห์ทางสถิติที่แท้จริง[18]

3. *การขาดแคลนข้อมูลทางสถิติ* ในการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยต้องการขาดแคลนข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับศักยภาพของรายได้ เนื่องจากหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลกับหน่วยงานที่ใช้ข้อมูลไม่มีการประสานงานกัน เพราะฉะนั้น เมื่อหน่วยงานใดต้องการใช้ข้อมูลใดก็จะต้องไปรวบรวมกันเอาเอง ต่างฝ่ายต่างทำตามความต้องการของตน ทั้งๆ ที่ข้อมูลที่เก็บนั้นอาจเป็นข้อมูลประเภทเดียวกัน แต่วิธีการจัดเก็บต่างกัน ดังนั้นเมื่อนำไปประมาณก็จะให้ผลต่างๆ กัน นอกจากนี้ข้อมูลที่จำเป็นที่จะนำมาเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ก็ยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การประมาณที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

4. *บุคคลากรที่ทำหน้าที่จัดเตรียมงบประมาณ* ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการประมาณการรายได้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้ เนื่องจากการประมาณการรายได้จะต้องอาศัยความรู้และประสพการณ์อย่างสูง แต่เท่าที่เป็นอยู่มักจะมีการเปลี่ยนตัวผู้ทำหน้าที่ประมาณอยู่เสมอ โดยเฉพาะผู้ประมาณของหน่วยงานจัดเก็บรายได้ต่างๆ ทำให้ผู้ประมาณขาดประสบการณ์

5. *การขาดความแน่นอนของรายได้อันส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่าย* ลักษณะรายได้ของรัฐบาลไทยทำให้การจัดตั้งงบประมาณของประเทศไทยค่อนข้างลำบาก เนื่องจากรายได้ของรัฐบาลประมาณร้อยละ 80 ของรายรับมาจากภาษีอากรถึงร้อยละ 90 และภาษีอากรที่กล่าวนี้ปรากฏว่าเป็นภาษีทางอ้อมเสียส่วนใหญ่ คือ เป็นภาษีทางอ้อมถึงร้อยละ 87 ของภาษีอากรทั้งหมด ที่เหลืออีกร้อยละ 13 เป็นภาษีทางตรง ต่างจากบางประเทศที่รายได้จากภาษีอากรก้อนใหญ่ของรัฐบาลมาจากภาษีทางตรง คือ ภาษีเงินได้ เพราะภาษีเงินได้นั้นมีจำนวนที่ค่อนข้างแน่นนอน การประมาณการรายได้ของรัฐบาลจึงแน่นนอนกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมาก ดังนั้น เมื่อรายได้ไม่สู้จะแน่นอนแล้วก็ย่อมจะทำให้รายการใช้จ่ายที่ตั้งงบประมาณไว้นั้นพลอยขาด

---

[18]ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน,หน้า 205-206.

ความแน่นอนลงไปด้วยไม่มากก็น้อย[19] ลักษณะรายได้เช่นนี้ทำให้การจัดทำงบประมาณรายรับเป็นไปด้วยความยากลำบาก นอกจากนี้ การกำหนดรายรับประเภทภาษีบางประการไม่สามารถกำหนดไว้ล่วงหน้า เนื่องจากเหตุผลความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

(2) ความคลาดเคลื่อนของประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่าย

จากการศึกษาพบว่าการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายสาธารณะมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่าย ในด้านรายรับนั้น นายไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ ได้มีความเห็นว่า[20] "เมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญต่อประมาณการรายรับ ย่อมมีนัยว่ารัฐบาลจะจัดสรรบุคคลและเครื่องมือเพื่อทำงานนี้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการรายรับย่อมต้องพยายามแสดงความสามารถในการนี้ด้วย เพราะความผิดพลาดที่เกิดขึ้นย่อมมีผลต่องานทั่วไปของรัฐบาล ซึ่งจะย้อนกลับมาส่งผลถึงความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้งานงบประมาณย่อมมีโอกาสมีคุณภาพสูงด้วย ในทำนองเดียวกัน ถ้าประชาชนให้ความสนใจในเรื่องการประมาณการรายรับโดยแสดงความกังวลเกี่ยวกับภาษีต่างๆ ที่ประชาชนกำลังแบกภาระอยู่ และแสดงความไม่พอใจต่อรัฐบาลเมื่อมีการเพิ่มภาระภาษี รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่ต้องการให้สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในสังคม วิธีหนึ่งที่จะกระทำได้ คือ การส่งเสริมอย่างแข็งขันให้มีการประมาณการรายรับให้ใกล้เคียงภาวะจริงที่จะเกิดขึ้น เพิ่มคุณภาพให้สูงขึ้นเพราะคุณภาพของการประมาณการรายรับเช่นนี้ย่อมเปิดโอกาสให้การกำหนดงบประมาณรายจ่ายถูกต้องยิ่งขึ้น และไม่สร้างปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องแก้ไข อันเกิดจากความไม่สอดคล้องกันของประมาณการรายได้และรายได้ที่ได้รับจริงในช่วงเวลานั้นๆ การไม่มีปัญหาที่สร้างภาระให้แก่ประชาชน (ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาษี หรือการเพิ่มการก่อหนี้) ย่อมเพิ่มความนิยมชมชอบของประชาชนที่มีต่อคณะรัฐบาลอย่างแน่นอน"

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[19]ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526), หน้า 246.

[20]ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ , หลักการงบประมาณแผ่นดิน. หน้า 200.

ตารางที่ 22 : รายได้ที่จัดเก็บได้ และประมาณการรายได้
ประจำปีงบประมาณ 2535 - 2544

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้			ผลต่าง (1) และ (2)		ผลต่าง (1) และ(3)	
	งบประมาณ (1)	จัดเก็บได้* (2)	ประมาณการปรับปรุง (3)	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
2535	460,400.0	525,368.0	-	64,968.0	14.1	-	-
2536	534,400.0	550,601.4	-	16,201.4	3.0	-	-
2537	600,000.0	649,460.3	-	49,460.3	8.2	-	-
2538	715,000.0	756,284.4	-	41,284.4	5.8	-	-
2539	843,200.0	846,566.5	-	3,366.5	0.4	-	-
2540	984,000.0	843,365.5	925,000.0	140,634.5	14.2	59,000.0	5.9
2541	982,000.0	733,463.7	782,020.0	248,536.3	25.3	199,980.0	20.36
2542	800,000.0	709,117.7	705,420.0	90,882.3	11.3	94,580.0	11.8
2543	750,000.0	750,082.5	743,030.0	82.5	0.01	6,970.0	0.9
2544	-	569,534.51	805,000.0	-	-	-	-

หมายเหตุ : * ปีงบประมาณ 2544 เป็นข้อมูลเฉพาะ 9 เดือนแรก

ที่มา : ผู้เขียนได้วิเคราะห์และจัดทำโดยสรุปจากเอกสารงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2544[21]

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตามตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2539 รายได้ที่จัดเก็บได้จริงมากกว่ารายได้ที่ประมาณการไว้ทุกปี อย่างไรก็ดี ในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจราวปลายปีงบประมาณ 2539 การจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงประมาณการรายได้ในปีงบประมาณต่อๆ มา (ปี พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544) ซึ่งสาเหตุอาจจะมาจาก

1. ประมาณการรายได้เป็นการประมาณการรายได้ที่ผิดพลาด ที่อาจจะมีจุดอ่อนมาจากกลไลหรือสูตรวิธีคำนวณที่ยังไม่แสดงตัวเลขให้สังเกตเห็นภาพภาวะเศรษฐกิจที่ได้มีภาวะถดถอย ซึ่งสมควรที่จะมีการปรับปรุงกลไกหรือสูตรวิธีการคำนวณการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมใหม่

---

[21]โปรดดูภาคผนวก 3 : การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเปรียบเทียบกับประมาณการปีงบประมาณ 2535-2543

โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ได้ตั้งข้อสังเกตว่า "รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการประมาณการรายได้ที่ถูกต้องยิ่งขึ้น หลังจากที่ประเทศประสบวิกฤตทางเศรษฐกิจการประมาณการรายได้ของรัฐบาลมีความคลาดเคลื่อนสูงโดยเฉพาะปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 และ 2542 ต้องมีการปรับประมาณการรายได้ลงหลายครั้ง ส่งผลให้นโยบายงบประมาณไม่ประสบผลเท่าที่ควร จึงควรที่จะปรับปรุงวิธีการประมาณการรายได้ให้ถูกต้องแม่นยำยิ่งขึ้น"[22]

2. ประมาณการรายได้ที่ผิดพลาดอาจจะเกิดจากประสบการณ์ของหน่วยงานคำนวณรายได้ที่ยังไม่เคยมีประสบการณ์ของปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเช่นนี้มาก่อน[23]

เมื่อไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้จึงเกิดการปรับปรุงงบประมาณในปี พ.ศ. 2540 – 2544 รวมถึงการออกมาตรการและวินัยทางการเงินและการคลังให้ส่วนราชการต่างๆ ต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวดโดยการตัดและใช้จ่ายงบประมาณให้น้อยลง ในกิจการและงานต่างๆ ของหน่วยงานราชการนั้นไปกระทบต่อการดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชนเป็นอย่างมาก ที่ไม่สามารถรับเงินจากสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ทำไว้กับรัฐบาล จนกระทั่งต้องเลิกกิจการไปเป็นจำนวนมาก[24]

ผู้วิจัยเห็นว่าฝ่ายบริหารสมควรที่จะปรับปรุงการจัดทำประมาณการรายรับให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเป็นจริง โดยในเรื่องนี้ นายไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ ได้เสนอแนวทางให้ฝ่ายบริหารต้องวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ในการจัดทำประมาณการรายรับ ดังนี้[25]

1. วิเคราะห์และทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของฐานภาษี (หรือแหล่งรายได้ประเภทอื่นๆ) เช่น ปริมาณกิจกรรม ธุรกิจ รายได้ประชาชาติ เป็นต้น เนื่องจากฐานภาษีเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่แตกต่างกัน บางประเภทไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงมากนัก บ้างก็เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ตัวแปรต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อฐานภาษีก็เปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไปเช่นกัน ดังนั้น วิธี

---

[22]สำนักงบประมาณ, ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 [Online] http ://www.bb.go.th.

[23]ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์, สารสนเทศเพื่อสนับสนุนงานนิติบัญญัติ ชุด : ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (information paper) (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2542), หน้า 5-6.

[24]เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

[25]ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ , หลักการงบประมาณแผ่นดิน. หน้า 200.

การประมาณการรายรับของภาษีต่างๆ จึงต้องแตกต่างกันไปในระดับความยากง่ายของการประมาณการ

2. ความรู้เกี่ยวกับการจัดเก็บรูปแบบของภาษีรายได้ประเภทต่างๆ อาทิ ศึกษาให้เข้าใจว่าการจัดเก็บกระทำกันอย่างไร รายได้เข้าคลังในลักษณะใด รายได้ภาษีเข้าคลังมากในช่วงใดของปี เป็นต้น รายละเอียดเหล่านี้ช่วยให้เห็นสัมพันธภาพระหว่างตัวแปรกับฐานภาษีได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และช่วยให้การบริหารเงินสดของรัฐบาลกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

3. วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสิทธิภาพของการจัดเก็บมีอิทธิพลต่อรายได้ของภาษีที่ได้รับจริง แม้ว่าผู้ประมาณการจะเข้าใจถ่องแท้ในประมาณการต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อฐานภาษี แต่ถ้าไม่ตระหนักถึงประสิทธิภาพของการจัดเก็บแล้ว ความแม่นยำของการประมาณการย่อมลดลงได้

นอกจากนี้ การใช้จ่ายเงินงบประมาณในแต่ละปีนั้นไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ เนื่องจากจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายและรายจ่ายที่ได้ใช้จ่ายจริงนั้นไม่ตรงกัน ทำให้มีงบประมาณคงเหลือในแต่ละปีเป็นจำนวนหลายหมื่นล้านบาท โดยสามารถพิจารณาถึงความคลาดเคลื่อนของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 – 2544 ได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 23 : การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ปีงบประมาณ 2531 – 2544

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณ		รายจ่ายจริง		เงินเหลื่อมจ่าย		เงินกันไว้เบิกเหลื่อมปี		เงินพับ	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
2531	243,500	100.00	211,688	86.94	5,279	2.17	24,182	9.93	2,351	0.97
2532	285,500	100.00	239,409	83.86	8,002	2.80	35,513	12.44	2,576	0.90
2533	336,508	100.00	276,643	82.21	4,236	1.26	52,507	15.60	3,122	0.93
2534	387,500	100.00	305,926	78.95	10,583	2.73	63,310	16.34	7,681	1.98
2535	460,400	100.00	373,983	81.23	12,263	2.66	70,446	15.30	3,708	0.81
2536	560,000	100.00	443,485	79.19	19,264	3.44	89,564	15.99	7,687	1.37
2537	625,000	100.00	506,272	81.00	5,665	0.91	107,166	17.15	5,897	0.94
2538	715,000	100.00	569,384	79.63	11,808	1.65	123,068	17.21	10,740	1.50
2539	843,200	100.00	652,261	77.36	18,022	2.14	149,910	17.78	23,007	2.73
2540	925,000	100.00	742,598	80.28	20,515	2.22	144,970	15.67	16,917	1.83
2541	830,000	100.00	687,102	82.78	12,560	1.51	117,266	14.13	13,072	1.57
2542	825,000	100.00	710,262	86.09	6,773	0.82	95,381	11.56	12,584	1.53
2543	860,000	100.00	760,863	88.47	6,926	0.81	83,910	9.76	8,301	0.97
2544	910,000	100.00	812,041	89.24	3,987	0.44	87,647	9.63	6,325	0.70

หมายเหตุ : ข้อมูลเบื้องต้น

ที่มา : สำนักงานการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง

ผลของความคลาดเคลื่อนระหว่างรายจ่ายจริงและรายจ่ายตามงบประมาณประมาณการรายได้และรายได้ที่จัดเก็บได้จริง ย่อมก่อให้เกิดผลต่องบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ คือ รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เกิดประโยชน์ที่สูงสุดแก่ประเทศ

(3) **ผลกระทบการที่เกิดขึ้นจากการขาดความสัมพันธ์ของประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่าย**

เนื่องจากการประมาณรายได้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเพราะผลของการประมาณการรายได้ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่าย คุณภาพของการประมาณการรายได้จึงเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในการการจัดเตรียมงบประมาณ การที่คุณภาพประมาณการรายได้จะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้น กล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับความสำคัญที่รัฐบาลให้ต่องานส่วนนี้และความสนใจของสาธารณชนต่อเรื่องรายรับของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ในด้านงบประมาณรายรับในประเทศไทยนั้นไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นเพียงประมาณการที่แสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งแตกต่างจากประมาณการรายจ่ายที่สภาอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติ ดังนี้แล้วรัฐสภาจึงไม่สามารถควบคุมให้ประมาณการรายได้เหมาะสมกับสภาพสังคมเศรษฐกิจได้ การประมาณการรายได้ที่ต่ำเกินไป หรือสูงเกินไปอาจก่อให้เกิดผลกระทบ 2 ประการ ได้แก่[26]

- *กรณีการประมาณการรายได้ไว้ต่ำ* ทำให้รัฐบาลไม่สามารถตั้งรายจ่ายให้สูงเพียงพอได้ เพราะรายได้มีไม่เพียงพอในตอนตระเตรียมงบประมาณ

ผลกระทบกรณีการประมาณการรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง คือ รัฐบาลอาจจะขอทำการปรับปรุงงบประมาณในภายหลัง เพื่อนำรายได้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ ไปใช้ในโครงการต่างๆ เพื่อการพัฒนาประเทศ การปรับปรุงงบประมาณในภายหลัง ได้แก่ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม หากบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นไม่เหมาะสมก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้เงินเหล่านั้นได้ รายได้ที่เพิ่มขึ้นก็จะถูกเก็บไว้โดยมิได้มีโอกาสนำออกมาใช้พัฒนาประเทศ

---

[26]อรัญ ธรรมโน, *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัทบพิธจำกัด, 2518), หน้า 104-105.

ในเรื่องการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม[27] มีบัญญัติอยู่ในมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งบัญญัติว่า

"ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด"

การปรับปรุงงบประมาณใหม่ในช่วงระยะปีงบประมาณเกิดขึ้นเนื่องจากการคำนวณงบประมาณในตอนต้นนั้นไม่มีความแน่นอน หากเป็นกรณีที่การคำนวณรายจ่ายมากเกินไป ปัญหาต่างๆ ก็มักจะไม่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐบาลไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินทั้งหมดตามที่มีการคำนวณไว้ แต่หากประมาณการรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้น้อยเกินไป รัฐบาลจึงต้องขอทำการปรับปรุงงบประมาณใหม่ โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่ออนุมัติจากรัฐสภา มีข้อสังเกตว่า มาตรา 17 ไม่ได้จำกัดว่าในแต่ละปีจะมีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้กี่ครั้ง ดังนั้น หากรัฐบาลมีความจำเป็นก็สามารถเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้เสมอ

---

[27]การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplementary Budget) นั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขต่างๆ คือ

1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วนั้นไม่เพียงพอ และถ้าไม่ได้รับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วจะเสียหายแก่ราชการ สำหรับการที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอนั้นอาจเป็นเพราะเกิดเหตุฉุกเฉินหรือไม่คาดคาดฝันขึ้น
2. ไม่สามารถโอนเงินงบประมาณจากส่วนราชการอื่น หรืองบอื่นมาใช้ในส่วนราชการที่จำเป็นต้องของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้
3. รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรหรือรายได้อื่นสูงกว่าที่ได้ประมาณการไว้ในตอนต้นปี

(จากไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดินทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526), หน้า 233.)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ควรเสนองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หากไม่มีกรณีพิเศษและเหตุฉุกเฉิน[28] เนื่องจากการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมย่อมมีผลในทางการเมืองและผลในทางการคลัง[29] โดยที่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นวิธีการที่จำกัดอำนาจในการอนุมัติและควบคุมงบประมาณของรัฐสภา รัฐสภายากที่จะปฏิเสธงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอมา นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมมีผลกระทบต่อดุลยภาพในทางการคลังของงบประมาณที่รัฐสภาได้พิจารณาไว้ในวาระของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ รวมถึงในกรณีที่รัฐบาลมิได้มีรายได้สูงกว่าที่ประมาณการไว้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต้องหารายได้ด้วยการเก็บภาษีอากรมากขึ้นหรือทำการกู้ยืมเงิน

แต่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้จะมีข้อด้อยหลายประการในทางทฤษฎี เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนับเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญของรัฐบาลในการปรับปรุงการใช้จ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตราเป็น "พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ...." รวม 11 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2503
2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2504
3. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2505
4. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2506
5. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2508
6. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2509
7. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2510
8. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2516
9. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2517
10. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523
11. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2533

---

[28]ไชยยศสมบัติ, พระยา, คำสอนชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ พุทธศักราช 2478, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 2478), หน้า 66-67.

[29]สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 210-211.

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายได้ทำขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2533[30] จำนวนทั้งสิ้น 1,507,572,070 บาท เพื่อช่วยเหลือราษฎรไทยที่บ้านเรือน และทรัพย์สินได้รับความเสียหายจากการสู้รบบริเวณชายแดนไทย–พม่า ดังนั้น จึงต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2533 เพื่อให้ส่วนราชการมีเงินสำหรับจ่ายเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2533

- *กรณีการประมาณการรายได้ไว้สูง* เมื่อถึงคราวที่จะต้องจ่ายเงินตามงบประมาณ รัฐบาลอาจไม่มีเงินที่จะจ่ายตามแผนงานที่กำหนดไว้ ระบบการบริหารประเทศอาจชะงักก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารประเทศ อาจมีผลให้มีความจำเป็นต้องตัดทอนค่าใช้จ่ายตามแผนงานต่างๆ ในภายหลัง

สำหรับกรณีที่รัฐบาลประมาณการรายได้ไว้สูงเกินกว่ารายได้ที่รัฐบาลได้รับจริง ย่อมเกิดผลเสียต่อโครงการรายจ่ายต่างๆ รวมทั้งนโยบายหนี้ กล่าวคือ โครงการต่างๆ ที่ได้วางแผนไว้ว่าจะดำเนินการเพราะคิดว่ารัฐบาลจะมีรายได้ที่เพียงพอสำหรับโครงการนั้น หากภายหลังรัฐบาลไม่สามารถจัดหารายได้ตามที่ประมาณการโครงการเหล่านี้อาจต้องล้มเลิกไป อันอาจสูญเสียรายจ่ายส่วนหนึ่งไปโดยไม่ได้อะไรจากโครงการดังกล่าวเลย ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลคงไว้ซึ่งโครงการต่างๆ ดังกล่าว รัฐบาลอาจหาทางออกโดยการก่อหนี้สาธารณะ การใช้จ่ายเงินคงคลังนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือการเพิ่มอัตราภาษีอากร การดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมดุลยภาพทางการคลังและการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลที่รัฐสภามีหน้าที่ควบคุมเงินรายได้รายจ่ายของรัฐให้รายได้และรายจ่ายของรัฐในปีหนึ่งๆ เป็นจำนวนพอดีกันเพื่อไม่ให้ราษฎรต้องเสียภาษีเกินกว่าที่จำเป็น

4.1.3.2 ปัญหาในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ตามที่ได้กล่าวถึงการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการไปแล้วในบทที่ 2 ประเด็นปัญหาในการพิจารณางบประมาณชั้นคณะกรรมาธิการที่วิเคราะห์ได้ คือ การขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ ข้อจำกัดในด้านคุณสมบัติของคณะกรรมาธิการ และข้อจำกัดด้านเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

---

[30]ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 125 ฉบับพิเศษ 19 กรกฎาคม 2533 หน้า 1.

(1) การขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยใช้รูปแบบคณะกรรมาธิการวิสามัญ ที่เลือกกันทุกครั้งที่มีการพิจารณางบประมาณเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ การใช้คณะกรรมาธิการรูปแบบนี้ทำให้การอนุมัติงบประมาณโดยคณะกรรมาธิการขาดหลักการในการพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระยะเวลาที่ยาวพอสมควร การพัฒนาความรู้และทักษะตลอดจนการสั่งสมประสบการณ์จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในคณะกรรมาธิการที่มีลักษณะเฉพาะกิจ นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการไม่สามารถติดตามผลงานความก้าวหน้าของการใช้จ่ายปีที่แล้วได้ การใช้รูปแบบคณะกรรมาธิการวิสามัญจึงไม่เป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพของรัฐสภา[31]

(2) ข้อจำกัดในด้านคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการ

คุณสมบัติของผู้ที่เป็นคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณางบประมาณนั้น คณะกรรมาธิการจะประกอบไปด้วยตัวแทนจากรัฐบาล และสมาชิกสภามักจะไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจเรื่องของการงบประมาณ ในกรณีของตัวแทนจากรัฐบาลไม่มีปัญหามากนักเพราะส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับด้านนี้ แต่กรรมาธิการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีพื้นฐานเป็นนักการเมืองอาจขาดความเข้าใจในการพิจารณางบประมาณ ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจทางเศรษฐศาสตร์ เทคนิควิธี และการวางแผน ดังนั้น ถ้ามีการเลือกสรรกรรมาธิการโดยเน้นถึงความรู้และความชำนาญทางข้อมูลและวิชาการก็จะช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้[32]

คณะกรรมาธิการวิสามัญจะเป็นองค์กรหลักในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตนเอง หรือโดยพิจารณาตามคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ที่มิได้เป็นกรรมาธิการก็ได้ เท่ากับว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบงบประมาณที่จัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหาร องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการประกอบด้วยกรรมาธิการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอและกรรมาธิการที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งซึ่งเป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาที่แต่ละพรรคการเมืองมีอยู่ในสภาตามหลักที่ว่ามีสมาชิกมากก็มีกรรมาธิการมากและมีสมาชิกน้อยก็มีกรรมาธิการน้อย เนื่องจากแนว

---

[31]ประสิน โสภณบุญ, วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย, อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เวอร์สะทิลิตี้, 2527), หน้า 68-69.

[32]เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

ทางการเมืองของประเทศไทยพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภามากย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น คณะกรรมาธิการที่จัดตั้งขึ้นจึงมีสัดส่วนของฝ่ายรัฐบาลมากกว่าทำให้การถ่วงดุลอำนาจลดน้อยลงไป การพิจารณาของคณะกรรมาธิการจึงเป็นไปได้ที่จะมีแนวโน้มเข้าข้างฝ่ายรัฐบาล

(3) ข้อจำกัดด้านเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ระยะเวลาของการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการตามปกติแล้วจะมีเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2 เดือนเท่านั้น ในขณะที่คณะกรรมาธิการคณะเดียวสำหรับงบประมาณทั้งประเทศ ทำหน้าที่พิจารณาเอกสารงบประมาณจำนวนมาก นอกจากนี้กรรมาธิการบางท่านที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดทักษะและความรู้ความเข้าใจในการพิจารณา รวมถึงการพิจารณาในรายละเอียดเป็นรายการๆ ไป อันก่อให้เกิดความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ อีกทั้งการพิจารณางบประมาณอาจขาดความแม่นยำด้วยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ระยะเวลาดังกล่าวจึงไม่เป็นการเพียงพอสำหรับการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างรอบคอบ

4.1.3.3 วุฒิสภาถูกจำกัดบทบาทในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภานั้น มาตรา 180 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ดังนั้นระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของทั้งสองสภา จะใช้เวลาไม่เกิน 125 วัน (หรือประมาณ 4 เดือน)

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา เราจะเห็นว่าเวลา 20 วันที่ให้วุฒิสภาพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทั้งสามวาระนั้น ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณได้ นอกจากพิจารณาเงินงบประมาณโดยรวมและหลักการเท่านั้น

เดิมรัฐธรรมนูญมิได้จำกัดอำนาจในกาพิจารณางบประมาณของวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2517) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของวุฒิสภาโดยมิอาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประ

จำปีและบทบัญญัตินี้ได้ใช้เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน เหตุผลประการสำคัญในการจำกัดอำนาจของวุฒิสภาก็เนื่องมาจากวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง

กรณีนี้ นายพินิต อารยะศิริ ได้กล่าวไว้ว่า "...ในแง่บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีคงเหลือน้อยลงอย่างมาก โดยเฉพาะถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขในการพิจารณา และการพิจารณานั้นไม่สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณแต่อย่างใด รวมถึงสมาชิกไม่สามารถที่จะขอแปรญัตติได้ดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้น บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงไม่มีที่บทบาทเด่นชัดมากนัก การใช้บทบาทที่พอจะมองเห็นได้บ้างเพียงแต่ใช้สิทธิในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นให้ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่ควรปฏิบัติตลอดจนทำการติติงในสิ่งที่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น เนื่องจากบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของงรัฐธรรมนูญฯ จึงทำให้การอภิปรายแสดงความคิดเห็นนั้นมุ่งไปสู่การอภิปรายในสาระสำคัญของงบประมาณ นโยบายงบประมาณ สภาวะเศรษฐกิจทางด้านการเงินการคลัง รายได้ของแผ่นดิน ประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรและการตรวจสอบควบคุมการใช้งบประมาณซึ่งเป็นเรื่องของการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในเรื่องของภาพรวมที่จะมุ่งสู่การบริหารและการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ตามในการเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของสมาชิกวุฒิสภา ก็นับได้ว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในอันที่รัฐบาลจะได้นำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยแปลงให้การบริหารงบประมาณเป็นไปในลักษณะที่ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้น ด้วยเหตุที่ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อสังเกตของสมาชิกวุฒิสภา นั้นกล่าวได้ว่าเป็นข้อเสนอขององค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการต่างๆ อันจะยังเป็นประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน...

...สำหรับบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นการใช้บทบาทในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่มีอำนาจกลั่นกรองกฎหมาย โดยการใช้วิจารณญาณในการลงมติซึ่งเป็นไปอย่างอิสระทั้งนี้ด้วยเหตุที่ไม่มีพรรคการเมืองในวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาก็มีแนวทางการใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบโดยเฉพาะรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีแต่ละปีงบประมาณซึ่งวุฒิสภาได้ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว..."[33]

แต่เดิมตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไว้ในมาตรา 199 และมาตรา 203[34] ซึ่งนายพินิต อารยะศิริ ได้อธิบายไว้ดังนี้ "...ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไว้ในมาตรา 133 และมาตรา 203 ซึ่งเดิมนั้นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งหมายถึงว่า สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมานั่งประชุมด้วยกันใน วัน เวลา และสถานที่เดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฯ ตามความใน มาตรา 203 โดยในชั้นการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นมีเจตนารมณ์โดยได้พิจารณาเห็นสมควรกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในช่วงระยะเวลาเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยกำหนดระยะเวลาไว้ 4 ปีนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 201 แล้ว[35] ฉะนั้น ในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2523 จนถึงปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2526 รวม 4 ปีงบประมาณ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงได้เข้าสู่กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งในที่

---

[33]พินิต อารยะศิริ, "กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521," (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 361-362.

[34]มาตรา 203 (บทเฉพาะกาล) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

"ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว นอกจากกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 การดำเนินการดังต่อไปนี้ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

(2) ..."

[35]มาตรา 205 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

"เมื่อครบกำหนดสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 201 แล้ว ให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 203 และ 204 เป็นอันยกเลิก..."

ประชุมร่วมกันของรัฐสภานี้ ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมีบทบาทเท่าเทียมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่หลังจากที่บทบัญญัติมาตรา 203 ของรัฐธรรมนูญได้ยกเลิกไปตามบทเฉพาะกาล การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงมีกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาเป็นไปตามความในมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521..."[36]

ตามบทบัญญัติดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอย่างเท่าเทียมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ การใช้บทบาทในการพิจารณา การอภิปรายแสดงความคิดเห็น การลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ การเข้าไปร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การลงมติในวาระที่สามเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการพิจารณาร่วมกันของทั้งสองสภาได้นำมาใช้กับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2523 จนถึงพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2526 เนื่องจากบทเฉพาะกาลตามมาตรา 203 ได้ถูกยกเลิกไปตามมาตรา 205 ภายหลังจากนั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 133 คือ แยกการพิจารณาระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังเช่นที่เป็นอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อมองจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาและลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรได้หมดไปอย่างสิ้นเชิงอันทำให้บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสมาชิกวุฒิสภาลดน้อยลง

4.1.4 การให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับการงบประมาณ

กฎหมายการคลังของไทยได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการแก้ไขและออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากร ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินคงคลังนอกงบประมาณ การให้อำนาจในก่อหนี้ต่างประเทศและใช้จ่ายเงินช่วยเหลือจากภายนอกประเทศ และการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณ ซึ่งอาจมีผลทำให้มาตรการทางภาษีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายภาษีอากรที่รัฐบาลกำหนดขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ การเกิดปัญหาการขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายในงบประมาณและ

---

[36]พินิต อารยะศิริ, "กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521", หน้า 361-362.

รายจ่ายนอกงบประมาณ และการบริหารงบประมาณไม่สอดคล้องกับการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภาในตอนต้น กล่าวคือ

4.1.4.1 การแก้ไขและออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรโดยฝ่ายบริหาร

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะจัดเก็บรายได้โดยเฉพาะทางด้านภาษี พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะปรับเปลี่ยนอัตราภาษีได้ทั้งในทางลดและในทางเพิ่ม โดยการดังกล่าวมิได้กระทำในวาระเดียวกับการพิจารณาอนุมัติกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้จะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงหากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีในภายหลัง และมีผลทำให้รัฐสภาไม่มีโอกาสควบคุมดุลยภาพของงบประมาณอย่างแท้จริง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทางด้านภาษีจะกระทำหลังจากที่มีการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปแล้ว เนื่องจากว่าใช้ระยะเวลาในการพิจารณาในรัฐสภานานกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 174 ที่บัญญัติว่า

"ภายใต้บังคับมาตรา 180 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอตามมาตรา 172 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดเวลาดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา..."

เมื่อการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีต้องใช้ระยะเวลานานจึงไม่ทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นๆ จึงได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการแก้ไขและออกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร โดยอาศัยกฎเกณฑ์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย กล่าวคือ

(1) กฎเกณฑ์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ : การตราพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยการภาษีอากร

การจัดตั้งหรือการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นเรื่องกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนและมีลักษณะทั่วไป จะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจการตรากฎหมายภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ[37] (มาตรา 29[38] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกำหนดได้ตามมาตรา 218 และมาตรา 220 ดังนี้

มาตรา 218 "ในกรณีเพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้..."

มาตรา 220 "ในระหว่างสมัยประชุมถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากร หรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

---

[37]ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, <u>คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากร *ทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร</u> (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 111.

[38]มาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

"การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม"

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้นำบทบัญญัติมาตรา 218 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

ดังเช่น การออกพระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากร (ภาคผนวก ก : 6. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร) โดยฝ่ายบริหารนั้นเป็นกฎหมายที่ต้องกระทำโดยลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการตราซึ่งระยะเวลาในการตราพระราชกำหนดนั้น จะใช้ระยะเวลาที่สั้นกว่าการตราพระราชบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) **กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร : การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากร**

รัฐสภาสามารถให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการปรับเปลี่ยนอัตราภาษีได้ตาม "กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร"[39] แต่ทั้งนี้การออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ[40] ตามมาตรา 221[41] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังเช่น

- อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการลดอัตราภาษีและการยกเว้นภาษีในกรณีต่างๆ ตามมาตรา 3 แห่งประมวลรัษฎากร

---

[39]กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์ได้ โดยกฎเกณฑ์นั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงอยู่ภายใต้ขอบเขตข้อจำกัดแห่งอำนาจการออกกฎเกณฑ์เท่าที่รัฐสภามีอำนาจกระทำได้และกำหนดให้อำนาจไว้

(จากศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, <u>คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากร *ทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร</u> (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544) หน้า 115.)

[40]ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, <u>คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากร *ทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร</u>, หน้า 112.

[41]มาตรา 221 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

"กษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย"

- อำนาจฝ่ายบริหารในออกประกาศกระทรวงเพื่อการลดอัตราอากร การยกเว้นอากรในกรณีต่างๆ และเรียกเก็บอากรพิเศษตาม พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

(2.1) การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการลดอัตราภาษีและการยกเว้นภาษีในกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา 3 แห่งประมวลรัษฎากร

รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 โดยกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการลดอัตราภาษีและการยกเว้นภาษีในกรณีต่างๆ ตามมาตรา 3 แห่งประมวลรัษฎากรที่บัญญัติว่า

"บรรดารัษฎากรประเภทต่างๆ ซึ่งเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการต่อไปนี้ก็ได้ คือ

(1) ลดอัตราหรือยกเว้นเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ กิจการ หรือสภาพของท้องที่บางแห่งหรือทั่วไป

(2) ยกเว้นแก่บุคคลหรือองค์การระหว่างประเทศ ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติ หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญาหรือตามหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกันกับนานาประเทศ

(3) ยกเว้นแก่รัฐบาล องค์การของรัฐบาล เทศบาล สุขาภิบาล องค์การศาสนา หรือองค์การกุศลสาธารณะ

การลดหรือยกเว้นตาม (1) (2) และ (3) นั้นจะตราพระราชกฤษฎีกายกเลิก เปลี่ยนแปลงก็ได้"

(2.2) การออกประกาศกระทรวงเพื่อการลดอัตราอากร การยกเว้นอากรในกรณีต่างๆ และเรียกเก็บอากรพิเศษตาม พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

ฝ่ายบริหารมีอำนาจตาม มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 14 ทวิ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เพื่อออกประกาศกระทรวงเพิ่ม ลด หรือเรียกเก็บอากรพิเศษ ดังนี้

มาตรา 12 "เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศหรือเพื่อความผาสุกของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบ

ของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศลดอัตราอากรสำหรับของใดๆ จากอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรหรือยกเว้นอากรสำหรับของใดๆ หรือเรียกเก็บอากรพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับของใดๆ ไม่เกินร้อยละห้าสิบของอัตราอากรที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรสำหรับของนั้น ทั้งนี้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้ การประกาศ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

มาตรา 13 "ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าของใดที่นำเข้ามา เป็นของที่ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศหรือบุคคลใดโดยวิธีอื่นนอกจากการคืนหรือชดเชยเงินค่าภาษีอากรอันก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเกษตรหรือการอุตสาหกรรมในประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศให้เรียกเก็บอากรพิเศษแก่ของนั้นในอัตราตามที่เห็นสมควรนอกเหนือไปจากอากรที่พึงต้องเสียตามปกติ แต่อากรพิเศษที่เรียกเก็บนี้จะต้องไม่เกินจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าได้มีการช่วยเหลือดังกล่าวข้างต้น การประกาศ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

มาตรา 14 "เพื่อปฏิบัติตามข้อผูกพันตามสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศยกเว้น ลดหรือเพิ่มอากรจากอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากร หรือประกาศเรียกเก็บอากรตามอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากร สำหรับของที่มีถิ่นกำเนิดจากประเทศที่ร่วมลงนามหรือลักษณะตามที่ระบุไว้ในสัญญาหรือความตกลงดังกล่าว ทั้งนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

การประกาศ การยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

มาตรา 14 ทวิ "เพื่อปฏิบัติตามข้อผูกพันตามอนุสัญญาระบบฮาร์โมไนซ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศยกเลิก เพิ่ม หรือ แก้ไขเพิ่มเติมความในภาค 1 หลักเกณฑ์การตีความพิกัดอัตราศุลกากร และ ภาค 2 พิกัดอัตราอากรขาเข้าท้ายพระราชกำหนดนี้ได้ โดยในการนี้ให้มีอำนาจประกาศยกเลิก เพิ่ม หรือแก้ไขเพิ่มเติมอัตราอากรในช่องอัตราอากรขาเข้าให้เท่ากับหรือไม่สูงกว่าอัตราเดิมตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ด้วย

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

ในทางปฏิบัติของประเทศไทยรัฐบาลได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบ่อยครั้ง (โปรดดูภาคผนวก ก : 5. พระราชกฤษฎีกาออกตามในความประมวลรัษฎากร และ 6. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร) ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวก็มิได้แตกต่างไปจากการกำหนดอัตราภาษีของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ที่รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณและกำหนดอัตราภาษีในลักษณะเป็นการอนุมัติประจำปี (annual vote) ดังเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจในการลดอัตราภาษีและยกเว้นภาษีตาม มาตรา 3 ประมวลรัษฎากร รวมถึงแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรหลายครั้งด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2539-2544 ฝ่ายบริหารได้ออกพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นรัษฎากร รวมถึงการออกประกาศกระทรวงการคลังเพื่อเปลี่ยนแปลงภาษีศุลกากรเป็นจำนวนมาก (โปรดดูภาคผนวก ก : 7. ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยการกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร) โดยมีเหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

สภาพปัญหาอาจเกิดขึ้น ได้แก่ การคาดเคลื่อนของประมาณการรายได้อันทำให้ประมาณการรายได้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (พิจารณาจากตารางที่ 22 : รายได้ที่จัดเก็บได้และประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ 2535-2544) เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีในระหว่างปีงบประมาณ (ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.1.3.1 ปัญหาในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารที่ทำให้ประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง) นอกจากนี้ มาตรการทางภาษีที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นทั้งการตราพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากร และการกำหนดกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารในระหว่างปีงบประมาณ อาจไม่สอดคล้องกับนโยบายทางการคลังและการเงินที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภาในขณะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การควบคุมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน การคลังของประเทศจะไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เนื่องจากนโยบายงบประมาณ นโยบายภาษีอากรและนโยบายหนี้สาธารณะขาดความสอดคล้องกัน

4.1.4.2 การให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ

หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ เป็นหลักที่ส่งเสริมประสิทธิภาพของการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเมื่อรายรับและรายจ่ายทั้งหมดรวมอยู่ในเอกสารงบประมาณเดียวกันแล้ว ย่อมส่งผลให้การตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติย่อมเป็นไปอย่างถูกต้อง แต่เนื่องจากกฎหมายการคลังของประเทศไทย อันประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง

พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือก่อหนี้ผูกพันนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณประจำปี อันเป็นข้อยกเว้นหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณที่ว่า "รายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณอันเดียวกัน"[42] ดังนั้น รัฐสภาจึงไม่อาจควบคุมดูแลและพิจารณากลั่นกรองการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเทศในแต่ละปีได้อย่างครอบคลุม นอกจากนี้ ยังเป็นเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สอดคล้องกับกับความเป็นจริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 181 "การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่กรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือเว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 230 วรรคสอง" โดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ได้แก่

(1) การใช้จ่ายกรณีจำเป็นและเร่งด่วน

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 6 "ภายใต้บังคับมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การสั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชบัญญัติที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินไปตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนดให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม"

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 บัญญัติว่า "ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายจากเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่กฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

---

[42]ม.จ. สกลวรรณ วรวรรณ และวิจิตร ลุลิตานนท์, กฎหมายการคลัง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), หน้า 63.

(1) รายจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืน หรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาล หรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญากู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ตามจำนวนที่รัฐบาลเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช้หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป"

การใช้จ่ายตามมาตรานี้ถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน เนื่องจากรัฐบาลสามารถจ่ายเงินจากคลังได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย โดยอนุมาตรา (1) – (3) เป็นการจ่ายเงินในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว และอนุมาตรา (4) – (5) มิใช่กรณีที่ต้องจ่ายโดยเร็ว แต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายในขณะใดขณะหนึ่งอันเกี่ยวเนื่องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ[43] สภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้น คือ ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารอันเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้าง ซึ่งนายมนตรีเจริญ ฉัตรชัย ได้ให้ความเห็นว่า "ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารนั้นจะต้อง

---

[43]มนตรี เจริญฉัตรชัย, "การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 70.

เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น" แต่ก็อาจเกิดปัญหาว่าอย่างไรจึงถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนี้ ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น คือ เหตุจำเป็นเร่งด่วน ตามอนุมาตรา (1) – (3) ที่ฝ่ายบริหารจะสามารถจ่ายเงินได้ ซึ่งในเรื่องนี้ ศ. ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ได้มีความเห็นว่า "หากการกระทำของฝ่ายบริหารเองทำให้เกิดความจำเป็นต้องจ่ายเงินโดยเร็วแล้ว ก็ย่อมไม่อยู่ในข่ายที่จะจ่ายเงินได้" เช่นเดียวกับความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายที่ได้มีมติเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 7 (1) และ (2) ตามข้อหารือของกระทรวงการคลัง กรณีรัฐบาลมีนโยบายจะปรับเงินเดือนค่าจ้างและค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้าง และกำนันผู้ใหญ่บ้านในปีงบประมาณ 2533 รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินจากคลังตามมาตรา 7 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491[44] โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า "พฤติการณ์อันมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินโดยเร็วที่เกิดขึ้น เนื่องจากการที่รัฐบาลได้ขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการประเภทต่างๆ ซึ่งมีผลทำให้เกิดความจำเป็นต้องเพิ่มรายจ่ายที่เป็นค่าจ้างและค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้าง กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และทำให้เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย จึงไม่ใช่เป็นพฤติการณ์ที่อยู่ในความหมายมาตรา 7 (1) ซึ่งทำให้สั่งจ่ายเงินคงคลังได้ และหากรัฐบาลจะจ่ายเงินเพื่อการนี้ก็ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยวิธีการอื่นตามกฎหมายให้อำนาจไว้ต่อไปนี้"[45]

เรื่องดังกล่าวเป็นการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายในกรณีที่มีเหตุพิเศษ รัฐบาลต้องจ่ายเงินมากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกับการจ่ายเงินจากเงินทุนสำรองจ่าย (มาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) แต่การใช้จ่ายตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 นี้ เป็นการให้อำนาจรัฐบาลอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด คือ ไม่มีการกำหนดวงเงินเอาไว้ หากรัฐบาลไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบในด้านการเงินของประเทศแล้ว ก็อาจใช้อำนาจนี้อย่างฟุ่มเฟือยจนเป็นเหตุให้เงินคงคลังลดจำนวนลงได้[46]

---

[44]ดู มนตรี เจริญฉัตรชัย, "การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ", หน้า 71-74.

[45]อิสสระ นิติภัณฑ์ประภาส, "ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พุทธศักราช 2495" ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางชวนชื่น นิติภัณฑ์ประภาส (กรุงเทพมหานคร : ฟันนี่พลับลิชชิ่ง, 2533), หน้า 132–136.

[46]สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 52.

ตารางที่ 24 : การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณตามมาตรา 7 พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กรณีที่ต้องตั้งรายจ่ายชดใช้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 - 2543

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ตามมาตรา 7 พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491					จำนวนเงิน
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
2530	1,570.00	363.94	363.94	-	-	1,933.94
2531	1,430.00	-	-	26,800.00	-	28,230.00
2532	889.78	-	73.58	15,694.54	-	16,657.90
2533	1,911.21	5,000.00	483.34	33,354.35	-	40,748.90
2534	1,310.50	-	-	32,489.19	-	33,799.69
2535	4,261.17	-	-	12,569.01	3,557.36	20,387.54
2536	6,546.86	-	40.20	12,028.08	2,954.16	21,569.30
2537	300.00	-	-	28,787.44	11,982.17	41,069.61
2538	240.00	-	-	13,588.28	2,209.61	16,037.89
2539	-	-	-	211.51	1,999.85	2,211.36
2540	-	55,991.22	-	-	-	55,991.22
2541	12,958.87	4,738.00	8,220.87	-	-	12,958.87
2542	3,200.00	-	-	-	-	3,200.00
2543	2,900.00	125.89	-	-	-	3,025.89
2530 – 2543	29,297.52	69,701.92	597.12	175,522.40	22,703.15	297,822.11

หมายเหตุ : พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 มีรายละเอียด ดังนี้

(1) รายจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืน หรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาล หรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญากู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่

เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด

ที่มา : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

(2) การก่อหนี้ผูกพัน

การก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินงบประมาณนั้น โดยปกติจะต้องได้รับอนุมัติเงินประงวดแล้ว แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502

"ยกเว้นกรณีที่บทบัญญัติไว้ในมาตรา 23 ตรี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

รายจ่ายใดมีจำนวนและระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่นอน ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ส่วนราชการจ่ายเงิน โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดก็ได้

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้วแต่กรณี ใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่อหนี้ผูกพัน และวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อๆ ไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเผื่อเหลือเผื่อขาด เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพัน ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนและมิใช่กรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไป

จากที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้"

บทบัญญัติมาตรา 23 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่รัฐสภาได้อนุมัติในวาระการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อดีคือ ยังไม่ต้องใช้มาตรา 7 กฎหมายเงินคงคลัง เพียงแต่ทำนิติกรรมสัญญาไว้ก่อนหากกรณีที่จำเป็นและจะก่อให้เกิดประโยชน์ สำหรับข้อเสีย คือ นิติกรรมสัญญาบางอย่างไม่มีความจำเป็นแต่ส่วนราชการได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ เพื่อที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในภายหลังที่เรียกว่างบผูกพัน ซึ่งเป็นพันธะที่รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้ ในกรณีนี้อาจจะมีการใช้อำนาจดังกล่าวในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง[47] ก่อให้เกิดปัญหาการใช้งบประมาณหรือก่อหนี้ผูกพันผิดวัตถุประสงค์กฎหมายงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจากสามารถตีความได้ว่าคณะรัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันรายการใหม่ๆ ได้ แม้ไม่มีรายการก่อหนี้ผูกพันดังกล่าวไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเลย การเปลี่ยนแปลงรายการก่อหนี้ผูกพันจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีภายใต้สถานการณ์ที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน

นอกจากนี้ รัฐบาลสามารถทำการผูกพันงบประมาณข้ามปีงบประมาณ[48] (ภาคผนวก ก : 8. ระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ) ได้ กรณีที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในปี

---

[47]ปรีชา สุวรรณทัต, "ดร. ปรีชา สุวรรณทัต วิพากษ์ประเด็นประวัติศาสตร์งบประมาณรายจ่ายปี 36 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ?," เอกสารภาษีอากร 12 (ก.พ. 2536) : 56-62.

[48]การผูกพันงบประมาณข้ามปีงบประมาณ หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะต้องทำสัญญาก่อหนี้ผูกพันและมีวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป โดยวงเงินผูกพันดังกล่าวจะรวมเงินเผื่อเหลือเผื่อขาดไว้ด้วยแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยหลักเกณฑ์ของการผูกพันข้ามปีงบประมาณ ได้แก่

1. เป็นการทำสัญญาที่เกี่ยวกับการซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของที่เกินวงเงินในปีงบประมาณปัจจุบัน ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณในปีต่อไป
2. จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นข้อผูกพันที่สำนักงบประมาณจะต้องตั้งงบประมาณที่เหลือจากวงเงินที่กำหนดไว้ให้ ในปีงบประมาณปีต่อๆไปจนครบวงเงินตามสัญญา

(จากสมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 220-221.)

ปัจจุบันและจะต้องใช้งบประมาณในปีต่อๆ ไป โดยสำนักงบประมาณจะต้องตั้งงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่จะทำสัญญาสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจนครบวงเงินตามสัญญา ซึ่งในการที่จะทำสัญญาผูกพันงบประมาณได้นั้น ส่วนราชการจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนถึงจะทำสัญญาผูกพันงบประมาณได้[49] เช่น กรมทางหลวง มีโครงการก่อสร้างทางสายหนึ่งยาว 200 กิโลเมตร ระยะเวลาทำการก่อสร้าง 3 ปี ปีงบประมาณ 2517-2518-2519 วงเงินค่าก่อสร้างประมาณ 200 ล้านบาท แต่ในปีงบประมาณ 2517 กรมทางหลวงมีวงเงินค่าก่อสร้างทางสายนี้อยู่เพียง 32 ล้านบาท ถ้ากรมทางหลวงจะทำสัญญาก่อสร้างทางสายนี้ทั้ง 250 ล้านบาทนี้ คือ เป็นการผูกพันงบประมาณ ที่สำนักงบประมาณจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณให้กรมทางหลวงอีกในปีงบประมาณ 2518 และ 2519 จนครบจำนวน 250 ล้านบาท กรณีเช่นนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อนจึงจะทำสัญญาได้[50]

การกำหนดงบประมาณรายจ่ายบางประการอันมีลักษณะผูกพันให้รัฐบาลต้องจัดหางบประมาณให้แก่กิจกรรมนั้นอย่างต่อเนื่องเกินกว่า 1 ปี มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ฝ่ายบริหารต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน เพราะรายจ่ายดังกล่าวมีผลผูกพันกับงบประมาณในปีต่อๆ ไป

โดยที่รัฐสภาไม่มีกลไกสำหรับติดตามและตรวจสอบการผูกพันงบประมาณอย่างต่อเนื่อง และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายไปบังคับให้รัฐบาลชุดต่อๆ มาจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง หรือถ้าจะยกเลิกโครงการต้องแจ้งให้รัฐสภาทราบถึงเหตุผลและผลดีผลเสียในการยกเลิกโครงการดังกล่าวด้วย ดังนั้น หากรัฐบาลชุดต่อๆ มาเปลี่ยนแปลงนโยบายไม่สนับสนุนโครงการดังกล่าว (ชะลอหรือยกเลิก) ย่อมทำให้การใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเดิม[51] รวมถึงอาจสูญเสียงบประมาณแผ่นดินบางส่วนไปโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ

---

[49]ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 235.

[50]สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 220.

[51]ชวลิต ศรีโฉมงาม, "ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา," หน้า 146.

ตารางที่ 25 : ภาระผูกพันงบประมาณข้ามปีทั้งสิ้น
จำแนกเป็นภาระผูกพันที่ได้รับอนุมัติแล้วกับภาระผูกพันที่เสนอขอใหม่
ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ได้รับงบประมาณ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ จนถึง ปี 2544	ภาระผูกพันในปีงบประมาณ					รวมภาระงบ ประมาณ ปี 2545 จนถึงสิ้นสุด	เงินนอกงบ ประมาณ	เงินสำรอง เผื่อเผลือ เผื่อขาด	รวม
		ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549 และ ปีต่อๆ ไป				
1. รายการที่อนุมัติให้ผูกพันแล้วจนถึงปี 2544	113,866.3	54,747.2	38,391.6	13,047.1	1,920.6	726.8	108,833.3	64,219.4	5,010.4	291,929.4
1.1 ภาระผูกพันก่อนปี 2544	103,685.0	37,933.0	24,414.9	8,592.7	593.0	470.8	72,004.4	53,838.7	1,779.4	231,307.5
1.2 ภาระผูกพันปี 2544	10,181.3	16,814.2	13,976.7	4,454.4	1,327.6	256.0	36,828.9	10,380.7	3,231.0	60,621.9
2. เสนอขอผูกพันใหม่ในปี 2545	-	9,028.5	17,763.3	9,534.1	1,606.7	375.5	38,305.8	,755.7	6,863.0	45,926.8
รวมทั้งสิ้น	113,866.3	63,775.7	56,154.9	22,581.2	3,527.3	1,102.3	147,137.7	64,975.1	11,873.4	337,856.2

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

(3) การใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่าย

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 29 ทวิ บัญญัติว่า "ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า เงินทุนสำรองจ่าย เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อจ่ายไปแล้วให้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป"

เงินทุนสำรองจ่ายจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาทนี้ มีหลักการอยู่ว่าในกรณีงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ตามกฎหมายไม่พอกับความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย รัฐบาลก็อาจจะนำเงินทุนก้อนนี้ไปใช้จ่ายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน และเมื่อจ่ายไปแล้วก็มีเงื่อนไขว่ารัฐบาลจะต้องขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายในปีต่อไป ซึ่งเป็นวิธีการให้รัฐสภาได้ทราบว่ารัฐบาลได้จ่ายเงินเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นจำนวนเท่าใด (มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502)

เหตุผลที่ตั้งเงินทุนสำรองจ่ายขึ้นมา คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นต้องจัดทำประมาณการล่วงหน้าเป็นเวลานาน เช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2546 ต้องเริ่มต้นประมาณการตั้งแต่กลางปี 2545 การประมาณการล่วงหน้าเป็นระยะเวลานานๆ เช่นนี้ หากปรากฏว่าสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไป และมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายมากกว่าการประมาณการในตอนแรก หากไม่จ่ายอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลมีทางออกโดยการใช้จ่ายจากเงินทุนสำรองจ่าย

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีเหตุการณ์พิเศษและรัฐบาลจำเป็นต้องจ่ายเงินมากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายนั้น รัฐบาลสามารถกระทำได้หลายวิธีตามกฎหมาย คือ การออกกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แต่วิธีนี้หากเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนก็จะใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากการออกกฎหมายต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานซึ่งอาจไม่ทันต่อความต้องการ เช่น กรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งรัฐบาลต้องจ่ายเงินช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัย หากออกกฎหมายก็ไม่ทันต่อความต้องการ เป็นต้น และการใช้เงินคงคลังทดรองจ่ายไปก่อน ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

การใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่ายได้มีการใช้จ่ายเรื่อมาจนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นการใช้โดยกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในวงเงิน 100 ล้านบาท

และนับจากนั้นก็ไม่เคยมีการใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่ายอีกเลยจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้คงจะมีสาเหตุ ดังนี้ [52]

1. เงินจำนวน 100 ล้านบาทนั้นในปัจจุบันนับว่าเป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างน้อย การใช้จ่ายกรณีเร่งด่วนของรัฐบาล เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในช่วงที่ผ่านมา ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนหลายร้อยหรือหลายพันล้านบาท เห็นได้ว่าเงินจำนวน 100 ล้านบาทจึงไม่เพียงพอกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณในหมวดงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อใช้จ่ายในกรณีที่จำเป็น โดยในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2530-2543 รัฐบาลได้รับจัดสรรงบประมาณรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในราวร้อยละ 0.83-1.59 ของวงเงินงบประมาณ ซึ่งคิดเป็นเงินจำนวนที่สูงกว่า 100 ล้านบาทมาก

โดยสามารถพิจารณาการตั้งงบประมาณในหมวดงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ได้ดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[52] ยุทธนา ศรีตระกูล, "ปัญหาและผลกระทบทางเศรษฐกิจและการคลังที่เกิดจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ : ศึกษาการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้," (เอกัตศึกษาทางกฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจ หลักสูตรศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 72-74.

ตารางที่ 26 : การใช้เงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นประจำปีงบประมาณ 2530 - 2541

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	วงเงินงบประมาณ	เงินสำรองจ่าย กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	เงินสำรองจ่าย : วงเงินงบประมาณ (%)
2530	227,500.00	1,880.00	0.83
2531	243,500.00	2,149.50	0.88
2532	285,000.00	4,178.50	1.46
2533	336,507.50	2,798.30	0.83
2534	387,500.00	4,448.20	1.15
2535	460,400.00	5,078.00	1.10
2536	560,000.00	8,890.50	1.59
2537	625,000.00	9,055.30	1.45
2538	715,000.00	8,993.70	1.26
2539	843,200.00	9,191.90	1.09
2540	925,000.00	9,972.00	1.08
2541	830,000.00	10,085.20	1.22
2542	825,000.00	9,006.50	1.09
2543	860,000.00	9,372.70	1.09

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

2. การใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่ายจะต้องมีการตั้งงบประมาณชดใช้เป็นเม็ดเงินสมทบคืนเข้ากับเงินทุน ไม่ใช่เป็นการตั้งชดใช้ทางบัญชีแบบกรณีอื่นๆ

3. รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินคงคลังได้ตามมาตรา 7(1) – (3) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสะดวกและรวดเร็วมากกว่าการใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่ายที่ต้องดำเนินตามระเบียบการใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2510 อีกด้วย (ภาคผนวก ก : 8. ระเบียบการใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2510)

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 14 บัญญัติถึงรายจ่ายดังกล่าวไว้ดังนี้ "รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิก็ดี ให้แยกไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้นๆ ไป"

วิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้มีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้[53]

1. จะต้องแยกงบประมาณรายจ่ายชดใช้ตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การกำหนดให้แสดงตัวเลขของงบประมาณรายจ่ายชดใช้แยกออกจากตัวเลขงบประมาณอย่างชัดเจนไม่ปะปนกัน เพื่อให้รัฐสภาสามารถพิจารณาตัวเลขทั้งสองได้อย่างชัดเจน

2. ให้ถือว่ารายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อชดใช้นั้นเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ใช้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้นๆ เช่น รัฐบาลได้จ่ายเงินทุนสำรองจ่ายไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 รัฐบาลต้องมาตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในปีงบประมาณ 2546 อย่างไรก็ตาม กฎหมายถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ดังนั้น ในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาจึงอนุมัติเฉพาะงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2546 เท่านั้น แต่ไม่ต้องอนุมัติเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ที่ตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2546 แต่ประการใด ดังนั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้จึงเท่ากับการที่รัฐบาลรายงานให้รัฐสภาทราบถึงการจ่ายเงินที่ได้จ่ายไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตนั้นเอง

แสดงให้เห็นว่านอกเหนือจากที่รัฐสภาได้อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่นยังให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะใช้จ่ายเงินไปก่อนได้แต่ต้องมาตั้งรายจ่ายชดใช้ในปีงบประมาณถัดไป รวมถึงกรณีที่มีการก่อหนี้ผูกพันก็ต้องมาตั้งรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ ซึ่งรายการเหล่านี้รัฐสภาไม่สามารถลดหรือตัดทอนลงแต่รัฐสภาต้องให้สัตยาบันเพียงอย่างเดียว

4.1.4.3 การให้อำนาจฝ่ายบริหารก่อหนี้ต่างประเทศและใช้จ่ายเงินช่วยเหลือจากภายนอกประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงิน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมากและต่อเนื่อง การจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้หลักเพียงประการเดียว ย่อมไม่อาจสนองตอบความต้องการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดอัตราและระยะเวลาในการจัดเก็บไว้แน่นอน ฉะนั้น การกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศและการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อมาใช้จ่ายตามความจำเป็นเร่งด่วนในขณะใดขณะหนึ่ง หรือเพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

---

[53]สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 85-87.

(1) การกู้เงินของรัฐบาลจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ

หนี้สาธารณะ ได้แก่ รายรับที่รัฐบาลดำเนินการกู้ยืมมาโดยมีภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้คืน ทั้งกรณีการกู้ยืมเงินจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ โดยจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลไม่มีรายรับพอเพียงเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณแผ่นดิน

การกู้เงินของรัฐบาลจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ตามแหล่งของเงินกู้ คือ การกู้เงินภายในประเทศ และการกู้เงินภายนอกประเทศ สำหรับหนี้ต่างประเทศตามปกติแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินกู้มาใช้จ่ายตามโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ โดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณประจำปี คือ เมื่อได้รับเงินกู้มาแล้วไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน โดยฝ่ายบริหารสามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์แนวการกู้นั้นๆ ได้เลย ดังนั้น การกู้เงินจากภายนอกประเทศจึงมีความแตกต่างจากการกู้เงินภายในประเทศ เนื่องจากการกู้เงินภายในประเทศนั้นจะต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

รัฐบาลไทยได้กู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ในโครงการลงทุนด้านต่างๆ ที่สำคัญ คือ[54]

1. ธนาคารโลก
2. ธนาคารพัฒนาเอเชีย
3. กองทุนร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (OECF – Oversea Economic Coorperation Fund)
4. Foreign Military Service แห่งสหรัฐอเมริกา (FMS)
5. สถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ

โดยสามารถพิจารณาถึงสถิติการกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาล ทั้งกรณีการกู้เงินโดยตรงของรัฐบาล และการกู้เงินต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลค้ำประกัน ดังนี้

---

[54]มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, <u>เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting) หน่วยที่ 1-8</u> (พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร : สหมิตร, 2527), หน้า 399.

ตารางที่ 27 : เงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล
ประจำปีงบประมาณ 2539 – 2544

หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ

แหล่งเงินกู้	ปีงบประมาณ					
	2539	2540	2541	2542	2543	2544
1. ธนาคารโลก	150.0	258.9	1,080.0	600.0	400.0	-
2. ธนาคารพัฒนาเอเชีย	150.0	80.0	800.0	439.3	4.5	53.6
3. ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น	135.1	178.6	207.5	1,202.3	200.4	328.2
4. ตลาดการเงิน	-	50.0	-	-	-	-
5. ตลาดเงินทุน	-	-	-	-	-	-
6. อื่น ๆ	91.3	-	2.0	57.5	72.4	66.4
รวม	526.4	565.5	2,089.5	2,299.1	680.3	448.1

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ 2539 – 2543 เป็นผลการกู้เงินตามแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ
ปีงบประมาณ 2544 เป็นวงเงินกู้ตามแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ (ปรับปรุงครั้งที่ 1)

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 28 : เงินกู้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลค้ำประกัน
ประจำปีงบประมาณ 2539 – 2544

หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ

แหล่งเงินกู้	ปีงบประมาณ					
	2539	2540	2541	2542	2543	2544
1. ธนาคารโลก	100.0	145.0	-	-	-	-
2. ธนาคารพัฒนาเอเชีย	150.0	300.0	100.0	-	-	-
3. ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น	934.2	775.4	2,469.0	1,138.7	739.7	885.8
4. ตลาดการเงิน	129.6	1,081.7	1530.5	-	-	-
5. ตลาดเงินทุน	-	-	-	246.1	875.6	326.9
6. อื่นๆ	-	82.7	-	-	59.7	-
รวม	2,213.8	2,384.8	4,099.5	1,384.8	1,675.0	1,212.7

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ 2539 – 2543 เป็นผลการกู้เงินตามแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ
ปีงบประมาณ 2544 เป็นวงเงินกู้ตามแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ (ปรับปรุงครั้งที่ 1)

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

ในเรื่องการก่อหนี้สาธารณะจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศนั้น มีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการ ดังนี้[55]

(1.1) การกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ให้อำนาจกระทรวงการคลัง โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยทำสัญญาหรือโดยการออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นจาก

- สถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ
- สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
- แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

วงเงินในปีงบประมาณหนึ่งๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี (มาตรา 3) โดยไม่จำกัดกำหนดระยะเวลาการกู้เงินไว้ เป็นผลให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามวงเงินดังกล่าวทุกปีโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

(1.2) การกู้เงินเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 ให้อำนาจรัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้เงินจากต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้การกู้จะทำเป็นสัญญากู้ หรือออกตราสารอื่นๆ เป็นคราวๆ ไปก็ได้

---

[55]เฉลิมศักดิ์ จันทรทิม, "การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 39-43.

วงเงินการกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดจำนวนไว้แน่นนอน แต่การกู้เงินในปีงบประมาณหนึ่งๆ มูลค่าของการกู้เพื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้ว ต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ และเงินที่ได้รับให้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนด โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

เดิมรัฐบาลมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายเพื่อการป้องกันประเทศ ตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าว จำกัดวงเงินกู้ไว้เป็นมูลค่าของการกู้เงินรวมกันไม่เกินสองหมื่นล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินครบถ้วนตามวงเงินสองหมื่นล้านบาทแล้ว จึงต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่โดยไม่จำกัดวงเงินกู้ไว้เป็นจำนวนเงินที่แน่นอน แต่จำกัดมูลค่าการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้เมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้ว ต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ จึงเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศได้คล่องตัวขึ้นกว่าเดิม

(1.3) การกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ

พระราชบัญญั0ติกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยการอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อการลงทุนเสริมสร้างความแข็งแกร่งหรือเสริมสร้างสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจที่จำเป็นจาก

- สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- รัฐบาลต่างประเทศ
- สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
- แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

การกู้เงินดังกล่าวต้องกระทำภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 31 ธันวาคม 2543 และมีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองแสนล้านบาท โดยเงินที่ได้รับให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวง ทบวง กรมอื่นหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้หรือให้กระทรวงการคลังนำไปให้กู้แก่สถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กู้ยืมต่อ เพื่อส่งเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมาย

ว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีเหตุผลพิเศษในการประกาศใช้อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ยกเว้นพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ พ.ศ. 2540 นั้น รัฐบาลยังได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 ให้กระทรวงการมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศในนามรัฐบาลไทยคลังโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เพื่อชดใช้ความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยมีมูลค่าของการกู้รวมกันต้องไม่เกินห้าแสนล้านบาท และเงินที่ได้รับให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

(2) **การจัดสรรเงินที่ได้รับตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ**

ในปีหนึ่งๆ ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากต่างประเทศจำนวนมาก ความช่วยเหลือดังกล่าวมีทั้งเป็นการให้เปล่าและการให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งจะเป็นในรูปตัวเงิน พัสดุ และบริการต่างๆ รายจ่ายจากเงินช่วยเหลือเหล่านี้จะไม่รวมไว้ในงบประมาณรายจ่ายจึงเป็นรายจ่ายนอกงบประมาณ

เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศที่รัฐบาลไทยได้รับอาจแบ่งออกเป็นประเภทตามแหล่งที่มาที่สำคัญ คือ

1. สหรัฐอเมริกาหรือองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ (USAID – The United States Agency for International Development)
2. แผนการโคลัมโบ (Columbo Plan)
3. สหภาพยุโรป (EU – European Union)
4. องค์การสหประชาชาติ (UN – United Nations)
5. ญี่ปุ่น (JICA – Japan International Coorperation Agency)
6. กลุ่มประเทศอื่น (Third Countries) เช่น สาธารณรัฐเยอรมัน เดนมาร์ก แคนาดา และอาสาสมัครจากประเทศต่างๆ
7. กลุ่มประเทศ ASEAN

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

8. สถาบันเอกชนต่างประเทศ

สามารถพิจารณาสถิติการรับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศ ดังนี้

ตารางที่ 29 : ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ
ประจำปีงบประมาณ 2540 – 2543

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ	ปีงบประมาณ			
	2540	2541	2542	2543
1. ญี่ปุ่น	876.7	1,238.5	1,170.5	1,270.9
2. กลุ่มประเทศยุโรป สแกนดิเนเวีย และแคนาดา	988.3	1,557.8	1,466.0	1,303.7
3. สหรัฐอเมริกา	96.7	9.7	323.8	474.6
4. ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ประเทศอื่นในเอเชีย และตะวันออกกลาง	121.0	197.6	263.2	209.3
5. สหประชาชาติ	378.0	747.0	405.9	134.1
6. สหภาพยุโรป	75.2	80.4	145.0	127.4
7. อาสาสมัคร	127.8	174.6	154.1	167.3
8. องค์กรพัฒนาเอกชน	378.6	393.8	476.8	509.1
9. แหล่งอื่นๆ*	3.2	4.8	4.6	4.9
รวม	3,045.5	4,402.2	4,409.9	4,201.3

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ 2541 อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญสหรัฐ = 41.5 บาท
ปีงบประมาณ 2542 อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญสหรัฐ = 39.9 บาท
ปีงบประมาณ 2543 อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญสหรัฐ = 39.0 บาท

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรค 3 บัญญัติว่า "ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินกู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นๆ โดยไม่ต้องส่งเข้าคลังก็ได้"

บทบัญญัตินี้เป็นบทยกเว้นไม่ต้องนำเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ส่งคลังตามมาตรา 24 วรรคแรก รายรับประเภทนี้มิได้ถูกบังคับให้นำเข้าบัญชีเข้าคงคลัง ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติ

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในส่วนที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณและส่วนที่ใช้จ่ายจากเงินกู้จากต่างประเทศ รวมถึงเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศในประเทศไทยนั้น หากขาดความสอดคล้องกันแล้วย่อมก่อให้เกิดผลเสียในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ได้แก่[56]

- การใช้จ่ายของรัฐบาลไม่มีระบบรวมศูนย์ในการพิจารณาใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารและพัฒนาประเทศ จึงไม่สามารถระดมสรรพกำลังของประเทศเพื่อผลักดันระบบเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าได้อย่างเข้มแข็งและครบถ้วนเท่าที่ควร และไม่เกิดการประหยัด

- ทำให้การจัดสรรทรัพยากรไม่เหมาะสมกับความจำเป็นและสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะโครงการที่ได้เงินกู้ไม่ได้นำมาเปรียบเทียบกับโครงการที่ได้เงินงบประมาณ ฉะนั้นโครงการที่ได้เงินกู้และเงินช่วยเหลืออาจมีความจำเป็นหรือมีลำดับสำคัญน้อยกว่าโครงการที่เสนอขอใช้จากเงินงบประมาณแต่ไม่ได้รับการจัดสรรก็ได้ หรือมีการจัดทำโครงการที่ซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น

- โครงการที่ใช้จ่ายจากเงินกู้อาจเป็นโครงการที่ขัดกับโครงการที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณได้ เช่น นโยบายงบประมาณมุ่งจัดสรรเพื่อโครงการพัฒนาชนบทเพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น แต่โครงการเงินกู้นั้นใช้จ่ายไปในโครงการด้านการพลังงาน คมนาคม สาธารณูปการ ซึ่งทำให้ภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น เป็นต้น

4.1.4.4 การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณรายจ่าย

เมื่อหน่วยงานใดได้รับการอนุมัติงบประมาณแล้ว หน่วยงานอื่นย่อมไม่สามารถนำไปใช้จ่ายในเรื่องอื่นๆ ได้ แต่หากเป็นกรณีมีความจำเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานหรือสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้เดิม อาจกระทำได้โดยต้องปฏิบัติตามนัย มาตรา 18 และมาตรา 19 หมวดว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

---

[56]เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

มาตรา 18 "รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดีจะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว"

มาตรา 19 "รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันก็ได้"

ข้อแตกต่างที่สำคัญของมาตรา 18 และมาตรา 19 ได้แก่ มาตรา 18 เป็นเรื่องของการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการ[57]หรือรัฐวิสาหกิจ[58]ที่มักมีฐานะเป็นนิติบุคคล

---

[57]มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502
"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

[58]มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502

กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติให้รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน (มาตรา 230 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540[59]) งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้น จะถูกโอนไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกันหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ส่วนมาตรา 19 เป็นเรื่องการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการภายในหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และเนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่าในกรณีของมาตรา 18 กฎหมายจึงกำหนดให้ทำได้โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้อนุมัติ แต่ดุลยพินิจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะถูกจำกัดในกรณีที่เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างราย

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก)และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง)และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

[59] มาตรา 230 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

"การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มิได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"

การที่มีผลเป็นการเพิ่มเงินราชการลับ[60] หรือเป็นงานโครงการใหม่ ในกรณีเช่นว่านี้กฎหมายระบุให้ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย[61]

มีข้อสังเกตว่า มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 คือ กฎหมายที่อนุญาตให้รัฐบาลโอนงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยไม่มีผลให้รัฐบาลจ่ายเงินเกินกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่กำหนดไว้ ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณจึงมิใช่กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินโดยตรง[62] แต่เป็นการให้อำนาจรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย อันได้แก่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้

หากพิจารณาในด้านผลดีนั้นกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณจะช่วยให้การบริหารงบประมาณเกิดความยืดหยุ่น สามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากที่รัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณไปแล้ว ในด้านผลเสียนั้นกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณถือว่าเป็นการลดอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ทำให้รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลต้องแจ้งให้สภานิติบัญญัติรับทราบถึงการโอนงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไว้เลย อย่างไรก็ตามหากมองในทางการบริหารกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณนั้นเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารงบประมาณ

4.2 ผลกระทบที่เกิดจากสภาพปัญหาในการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภา พบว่าสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อดุลยภาพของงบประมาณ

---

[60]ดูรายละเอียดการโอนงบลับได้ใน ปรีชา สุวรรณทัต, คนดีศรีธรรมศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 101-103.

[61]มนูญ ทองภักดี, คู่มือการงบประมาณและระเบียบการคลัง งบประมาณแผ่นดิน เงินคงคลัง ตรวจเงินแผ่นดิน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาหลักสูตร, [ม.ป.ป.]), หน้า 27.

[62]เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายในงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณ กล่าวคือ

4.2.1 รัฐสภาไม่มีโอกาสควบคุมดุลยภาพของงบประมาณอย่างแท้จริง

ในการจัดทำงบประมาณของประเทศ รัฐบาลต้องกำหนดให้งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ในกรณีที่ใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลรัฐบาลก็จะต้องหาเงินกู้มาเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ แต่ถ้าเป็นนโยบายแบบสมดุลงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายก็จะเท่ากัน และในกรณีที่รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณแบบเกินดุลรัฐบาลต้องแถลงต่อสภาว่าจะจัดสรรส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งตามบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดไว้ว่า

"ในการเสนองบประมาณนั้นถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้น ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง"

ตามบทบัญญัตินี้ดูเหมือนว่ารัฐสภามีโอกาสที่จะพิจารณาดุลยภาพของงบประมาณ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่แถลงถึงดุลยภาพงบประมาณต่อรัฐสภา การจัดทำงบประมาณจึงมุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านเสถียรภาพทางการคลัง แต่การดำเนินการตามมาตราดังกล่าวเป็นเพียงการแถลงเพื่อให้รัฐสภารับทราบเท่านั้น เนื่องจากในภาครายรับมีสถานะเพียงประมาณการที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ดังนั้น รัฐสภาจึงไม่อาจโดยการพิจารณาเปรียบเทียบถึงความเหมาะสมของงบประมาณประจำปีที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นทั้งภาครายรับและภาครายจ่ายควบคู่กัน และหากปล่อยให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในกรณีที่ต้องตั้งรายจ่ายชดใช้โดยเป็นเพียงการตั้งงบประมาณชดใช้ในเชิงบัญชีเท่านั้น แต่มิได้ชดใช้เป็นเม็ดเงินจริงเข้ามาชดเชยกับเงินคงคลังที่ร่อยหรอลงไป ย่อมส่งผลต่อฐานะทางเงินคงคลังของประเทศและเสถียรภาพทางการคลังเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาไม่มีอำนาจในการควบคุมดุลยภาพทางงบประมาณอย่างแท้จริง

การกำหนดดุลยภาพงบประมาณนั้นมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การที่รัฐสภาไม่มีโอกาสควบคุมดุลยภาพงบประมาณ ก็จะมีผลกระทบต่อการควบคุมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงิน การคลังของประเทศจะสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อนโยบายงบ

ประมาณ นโยบายภาษีอากร และนโยบายหนี้สาธารณะนั้นมีความสอดคล้องกัน ดังนั้น หากมาตรการทางภาษีที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น (การตราพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากร และการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากร) ในระหว่างปีงบประมาณไม่สอดคล้องกับนโยบายทางการคลังและการเงินที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภาในขณะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ย่อมมีผลต่อความคลาดเคลื่อนของจำนวนรายได้ที่ประมาณการไว้ในตอนต้นและรายได้ที่จัดเก็บได้จริง แม้ฝ่ายบริหารจะทำการปรับปรุงประมาณการรายได้แต่ก็เป็นเพียงเทคนิควิธีที่จะทำให้ประมาณการรายได้และรายได้ที่จัดเก็บจริงสอดคล้องกัน เช่นเดียวกับการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้น อันสะท้อนให้เห็นถึงความคลาดเคลื่อนในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายในตอนต้น เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องกำหนดรายจ่ายขึ้นใหม่ (ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาไม่สามารถกำหนดดุลยภาพทางการคลังอย่างแท้จริง เนื่องจากการปรับปรุงประมาณการรายได้และการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่างก็ส่งผลกระทบต่อดุลยภาพทางการคลังที่รัฐสภาได้กำหนดไว้ตั้งแต่แรก

4.2.2 รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาหลักการที่สำคัญของการปกครองระบอบนี้ คือ รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม[63] การขอเปิด

---

[63]กระทู้ คือ คำถามที่ ส.ส. หรือ ส.ว. ตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีตอบโดยอาจตอบในที่ประชุมสภา หรือในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ กระทู้ตามรัฐธรรมนูญมี 2 ประเภท คือ กระทู้ธรรมดา และกระทู้สด

- กระทู้ธรรมดา คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิกเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่นต่อประธานสภาของตน โดยระบุว่าจะถามใคร รัฐมนตรีคนใด และจะให้ตอบในที่ประชุมหรือให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 184 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)
- กระทู้สด คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามใครซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องระบุคำถาม โดยเรื่องที่ถามต้องเป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ใน

อภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งอันเป็นมาตรการในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร[64]

คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาบริหารงานอยู่ได้โดยความไว้วางใจของรัฐสภา ดังนั้น หากรัฐสภาไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่ง การควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีโดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้เป็นวิธีการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีอีกวิธีหนึ่ง การที่สมาชิกรัฐสภาขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี[65] ตามมาตรา 185 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ วิธีการที่รัฐสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายสำคัญที่รัฐบาลเสนอ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นกฎหมายที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ามีความสำคัญ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการใช้จ่ายเพื่อบริหารงานของรัฐ หากรัฐสภาไม่เห็นชอบหรือไม่ยอมอนุมัติก็เท่ากับว่ารัฐสภาไม่ไว้วางใจการบริหารประเทศของรัฐบาลอีกต่อไป เพราะรัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศโดยปราศจากงบประมาณแผ่นดินได้ ดังบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แก่

ความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือเป็นเรื่องที่เร่งด่วน (มาตรา 184 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(จาก มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า112-114.)

[64]มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 83.

[65]รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดเรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 185 ว่า ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติว่าจะไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ผลเมื่อมีการไม่ไว้วางใจก็คือ นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง และประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับเสนอให้เป็นนายกเมื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ กราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา 182 "สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

มาตรา 179 "งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน"

มาตรา 181 บัญญัติว่า "การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่กรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือเว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 230 วรรคสอง"

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลในแต่ละปี โดยรัฐบาลต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาจึงจะใช้จ่ายได้ ซึ่งการที่มีบทบัญญัติไว้เช่นนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอย่างได้ผล เพราะกฎหมายงบประมาณเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาจึงสามารถควบคุมและจำกัดขอบเขตการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีให้เป็นไปตามแนวทางที่ต้องการ อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีต่อฝ่ายบริหาร

ตามธรรมเนียมการปกครองของประเทศที่ปกครองโดยระบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถวิจารณ์งบประมาณทั้งด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อสะท้อนปัญหาให้ประชาชนและสื่อมวลชนรับทราบ ดังนั้น หากรัฐสภามีโอกาสพิจารณางบประมาณรายรับและรายจ่ายควบคู่กันแล้ว จะทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารการคลังและจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล อันสอดคล้องกับหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ ที่รายรับรายจ่ายทั้งหมดจะต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณอันเดียวกัน[66] อย่างไรก็ตาม การจะควบคุมการ

---

[66]ม.จ. สกลวรรณ วรวรรณ และวิจิตร ลุลิตานนท์, กฎหมายการคลัง, หน้า 63.

บริหารราชการแผ่นดินโดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพนั้นยังขึ้นกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ตลอดจนการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาบทบาทและบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจในการพิจารณางบประมาณแก่รัฐสภายังขาดความเหมาะสม

นอกจากนี้ การที่จะสามารถควบคุมการบริหารราชแผ่นดินได้อย่างแท้จริงนั้น การจ่ายเงินของรัฐบาลทุกรายการจะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินโดยครบถ้วน แต่กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยมีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลเท่านั้น รายจ่ายที่อยู่นอกระบบงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินไม่ได้มีศูนย์รวมอยู่แนวเดียว (ตามหลักการคลังที่ยอมรับกันทั่วไปเพื่อให้การใช้จ่ายเงินได้ผ่านการพิจารณากลั่นกรองตามระบอบประชาธิปไตย) เนื่องจากการใช้จ่ายรายจ่ายตามมาตรา 23 และมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และรายจ่ายตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2495 รวมถึงการใช้จ่ายจากเงินกู้ที่รัฐบาลมีอำนาจที่จะกู้เงินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา (ทั้งเงินกู้จากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ และแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ) และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น รัฐบาลสามารถใช้จ่ายได้ก่อนที่รัฐสภาจะพิจารณาอนุมัติ

รายจ่ายดังกล่าวถือเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันที่ต้องตั้งงบประมาณเพื่อชดใช้เงินคงคลัง และตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้อันจะตกเป็นภาระของงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณต่อๆ ไป โดยที่รัฐสภาไม่สามารถลดหรือตัดทอนรายจ่ายดังกล่าวนี้ได้ (มาตรา 180 วรรค 5[67] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถนำเงินงบประมาณไปบริหารประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดรายจ่ายเพื่อการลงทุน เนื่องจาก

---

[67]มาตรา 180 วรรค 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

"ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เงินส่งใช้เงินกู้

(2) ดอกเบี้ยเงินกู้

(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย"

เงินรายรับส่วนใหญ่ต้องนำไปชำระหนี้เงินกู้และชดใช้เงินคงคลังอันก่อให้เกิดขีดจำกัดในการพัฒนาประเทศ

จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาจึงไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างแท้จริง เนื่องจากรายจ่ายแผ่นดิน อันได้แก่ รายจ่ายตามงบประมาณประจำปีเท่านั้นที่รัฐสภาสามารถควบคุมโดยการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่สำหรับรายจ่ายนอกงบประมาณ รวมถึงรายจ่ายอื่นๆ รัฐบาลกลับนำไปใช้จ่ายได้ก่อนที่จะได้รับการอนุมัติ รวมถึงรัฐบาลสามารถนำไปใช้จ่ายได้เกินวงเงินที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ในตอนต้น ดังที่นายบวร ประพฤติดี ได้กล่าวไว้ว่า[68] "ฝ่ายบริหารของเรามีอำนาจอนุมัติตัวเองในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างไม่มีขอบเขต"

นอกจากนี้ การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 18 และ 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ถือเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ในตอนต้น โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลต้องเสนอเพื่อให้รัฐสภารับทราบถึงการโอนงบประมาณแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารในระหว่างปีงบประมาณ การดังกล่าวย่อมมีผลต่อการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น สมควรที่จะกำหนดให้การอนุมัติจัดเก็บภาษี และการจัดสรรงบประมาณจากเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และรายจ่ายนอกงบประมาณ ให้ถูกพิจารณาร่วมกันกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยแล้ว อันจะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ และรัฐสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น รวมถึงรัฐสภาสามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐสภาจะมองเห็นภาพรวมของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งหมด และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็จะผ่านการพิจารณากลั่นกรองตามระบอบประชาธิปไตย รวมถึงการกำหนดให้รัฐบาลต้องแจ้งให้รัฐสภารับทราบถึงการโอนงบประมาณรายจ่าย อันเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ในตอนต้น เพื่อให้รัฐสภารับทราบและหากรัฐสภาเห็นว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนั้นขาดความเหมาะสม รัฐสภามีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจในการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

---

[68]บวร ประพฤติดี, การบริหารการคลังและกระบวนการงบประมาณเล่มที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 163.

4.2.3 การขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายในงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณ

คุณลักษณะหรือลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดินมีหลายประการ งบประมาณที่มีลักษณะเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดินนับเป็นลักษณะที่ดีอีกประการหนึ่งของงบประมาณ กล่าวคือ งบประมาณที่เป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน หมายความว่า ถ้าให้งบประมาณแผ่นดินกระจัดกระจายเป็นส่วนต่างๆ หรืองบต่างๆ โดยไม่นำมารวมพิจารณาเป็นแผนทางการคลังของชาติอย่างเป็นเอกเทศแล้ว กำลังที่จะผลักดันระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าก็ย่อมไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร แต่ถ้าสามารถรวมเงินแผ่นดินไว้ในแหล่งเดียวกัน คือ เป็นแผนงบประมาณของประเทศก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นผลให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อนหลังของแผนการใช้จ่าย (Priority) ได้อย่างถูกต้องสอดคล้องสภาพเศรษฐกิจ และความต้องการอันแท้จริงของประชาชน รวมถึงจะส่งเสริมให้มีการใช้เงินแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนั้น การแยกเงินแผ่นดินไว้หลายๆแห่ง โดยมีการพิจารณาแยกกันนั้นย่อมก่อให้เกิดการทำงานซ้ำกัน หรือต่างคนต่างทำโดยไม่ประสานงานกันเพราะไม่มีแหล่งหรือศูนย์กลางที่จะนำโครงการใช้จ่ายต่างๆ มาเปรียบเทียบกัน ดังนั้น หากนำเงินงบประมาณแผ่นดินมารวมใช้ในแหล่งเดียวกัน โอกาสที่จะทำงานซ้ำซ้อนกันหรือต่างคนต่างทำก็จะไม่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นการลดความสิ้นเปลืองที่อาจเกิดขึ้นด้วย[69]

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลในแต่ละปีนั้นประกอบไปด้วย รายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายนอกงบประมาณ เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเฉพาะส่วนที่เป็นรายจ่ายตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ส่งผลให้รัฐสภาไม่มีโอกาสควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่อยู่นอกเหนือจากรายการที่แสดงอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอมา (ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว) รายจ่ายตามงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณจึงอาจขาดความสัมพันธ์กัน อันก่อให้เกิดผลเสียต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อาทิ

- การใช้จ่ายของรัฐบาลไม่มีระบบรวมศูนย์ในการพิจารณาใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารและพัฒนาประเทศ
- ขาดการจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นในโครงการที่เสนอขอใช้เงินจากงบประมาณ

---

[69]มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ (Public Finance and Budgeting) หน่วย 9-15, หน้า 468-469.

- มีการจัดทำโครงการที่ซ้ำซ้อนกันเนื่องจากไม่มีการเปรียบเทียบโครงการตามงบประมาณ และโครงการที่นอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

ทั้งที่การใช้จ่ายตามงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณต่างก็เป็นรายจ่ายสาธารณะที่รัฐบาลใช้เพื่อการบริหารและพัฒนาประเทศ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาในขณะนี้จึงไม่ครอบคลุมถึงกิจกรรมทางการคลังของภาครัฐทั้งระบบอันขัดต่อหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ รัฐสภาจึงควรมีอำนาจในการควบคุมดูแลเพื่อให้การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสมและตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย