

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณในทางกฎหมาย

ทัศนะของรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ ถือว่า การจัดเตรียมงบประมาณเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร และจะมีลักษณะในทางนิติบัญญัติต่อเมื่อผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีกฎหมายของประเทศใดที่กำหนดให้ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เหตุที่ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณนั้น ถ้าพิจารณาในทางเหตุผลทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า งบประมาณแผ่นดิน เป็นการประมาณการรับจ่ายเงินของประเทศ ดังนั้นงบประมาณจะแสดงให้เห็นรายได้ของประเทศและการนำรายได้ดังกล่าวกลับไปเป็นรายจ่ายของประเทศอีก ฉะนั้นการจัดเตรียมและการควบคุมงบประมาณจึงมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ฉะนั้นฝ่ายบริหารจึงควรที่จะเป็นผู้ควบคุมการจัดเตรียม เพราะเป็นผู้ที่รู้อยู่ละเอียดในเรื่องโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนั้นถ้าพิจารณาในทางเทคนิคหรือวิชาการแล้ว ฝ่ายบริหารมีเครื่องมือในการบริหารการคลังหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เคยมีบางประเทศเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อน ค.ศ. ๑๙๒๑ สภาองเกรสเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณ แต่ปรากฏว่าภายหลังได้เกิดปัญหายุ่งยากขึ้น ดังนั้นในปีเดียวกันนั้นเองรัฐสภาจึงได้ตราบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณและการบัญชี (Budget and Accounting Act) กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณ<sup>(๑)</sup>

(๑) ดร.สมภพ โหตระกิตย์, "การทางงบประมาณ", คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ แก่นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๑๓, (พิมพ์โรเนียว)

ตามกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณ มีดังนี้คือ

๑. รัฐมนตรีเจ้าสังกัด
๒. รัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมรัฐวิสาหกิจ
๓. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ
๔. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
๕. คณะรัฐมนตรี

พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเหล่านี้เป็นเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ในบทนี้จะกล่าวถึง อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมาย และทางปฏิบัติในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณ

### ๒.๑ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

ก่อนที่จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมายและทางปฏิบัติในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมายมีประการใดบ้างนั้น ควรจะไตร่ตรองถึงความหมายของคำว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เสียก่อน

ความหมายของคำว่า "รัฐมนตรีเจ้าสังกัด" ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๑ ได้กำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

" ฯลฯ "

" ฯลฯ "

"รัฐมนตรีเจ้าสังกัด" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

รัฐมนตรีว่าการทบวง และหมายความรวมถึง นายกรัฐมนตรีในตำแหน่งบังคับบัญชา  
 สำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง  
 กระทรวง ทบวง กรม กำหนดให้เป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม  
 และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง กับประธานรัฐสภาในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา  
 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาด้วย (๒)

ดังนั้นคำว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัด จึงหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ  
 ดังกล่าวข้างตน

๒.๑.๑ อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการควบคุมการจัดเตรียม  
 งบประมาณตามกฎหมาย

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนั้น  
 ก็โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย  
 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และกฎหมายว่าด้วยวิธีการ  
 งบประมาณ

๒.๑.๑.๑ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตาม  
 กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบ  
 ราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด  
 ที่จะกล่าวในหัวข้อนี้ เป็นการควบคุมตามอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน  
 ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วย  
 การจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ดังจะกล่าวต่อไป

(๒) "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘,  
 ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕, หน้า ๘๗

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ข้อ ๘ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>(๓)</sup> ข้อ ๒๑ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง<sup>(๔)</sup> ข้อ ๒๓ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวง<sup>(๕)</sup>

และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ข้อ ๒๕ กำหนดให้ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง<sup>(๖)</sup> ข้อ ๓๐ กำหนดให้ราชบัณฑิตยสถานอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ<sup>(๗)</sup> ข้อ ๓๑, ๓๒ และข้อ ๓๓ กำหนดให้สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ และ

(๓) "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘, ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๗, หน้า ๕๗

(๔) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘

(๕) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๑

(๖) "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘, ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๗, หน้า ๑๔

(๗) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕

สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี<sup>(๘)</sup>  
 ข้อ ๓๔ กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอยู่ในบังคับบัญชาของประธานสภา  
 นิติบัญญัติ<sup>(๙)</sup>

ไต่ถามว่าในบทที่ ๑ แล้วว่า การจัดเตรียมงบประมาณนั้น ส่วนราชการ  
 และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะต้องเสนอประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย  
 ต่อสำนักงานประมาณ และเมื่อกฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
 รัฐมนตรีว่าการทบวง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ  
 กระทรวง ทบวง และนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี  
 สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
 ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง รัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชาราชบัณฑิตยสถาน และประธานรัฐสภา เป็น  
 ผู้บังคับบัญชาสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อผู้ดำรง  
 ตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่บังคับบัญชาและรับผิดชอบหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดแล้ว  
 และผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่กล่าวนี้มีฐานะเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดตามที่ไต่ถาม  
 มาแล้ว ดังนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจึงย่อมต้องมีอำนาจหน้าที่ในงานเกี่ยวกับการ  
 เสนอประมาณการรายรับและการประมาณการรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม  
 เพื่อเสนอสำนักงานประมาณต่อไปด้วย การรับผิดชอบในงานดังกล่าวย่อมหมายความ  
 รวมถึง อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหรือสั่งการ แก้ไข เปลี่ยนแปลง  
 ประมาณการรายรับ ประมาณการรายจ่ายที่หน่วยงานในสังกัดได้จัดเตรียมขึ้นด้วย

(๘) เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

(๙) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖

๒.๑.๑.๒ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตาม  
กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่ง  
เป็นกฎหมายแม่บท กำหนดวิธีการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน  
ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดรับผิดชอบเกี่ยวกับงานงบประมาณของส่วนราชการ  
และรัฐวิสาหกิจ ในมาตรา ๑๓

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๓

บัญญัติว่า

"ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ  
หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ  
มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น  
ต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้  
รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าของทุน เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ  
ตามความในวรรคก่อน

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตาม  
ความในสองวรรคแรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาตั้งงบประมาณประจำปีตามที่  
เห็นสมควร"

การที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๓  
วรรค ๑ และวรรค ๒ บัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ  
รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ภายใน  
เวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนดนั้น ก็เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วย  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดและรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับ  
บัญชาสูงสุดและรับผิดชอบต่องานของกระทรวงคลังโดยทั่วแล้วข้างตน

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น มีการดำเนินการควบคุมเป็นชั้น ๆ และเนื่องจากการจัดเตรียมงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นั้น ประกอบด้วยการประมาณการรายรับและการประมาณการรายจ่าย ดังนั้นในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จึงมีทั้งการควบคุมการประมาณการรายรับและการควบคุมการขอตั้งประมาณการรายจ่าย

#### ๒.๑.๑.๒.๑ การควบคุมการเสนอประมาณการรายรับ

ในการจัดเตรียมประมาณการรายรับประจำปี แต่ละปี เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้รับหนังสือเวียนจากสำนักงบประมาณแจ้งให้ทราบถึง ปฏิทินงบประมาณ<sup>(๑๐)</sup> (budget calendar) และนโยบายภาวะการค่า เศรษฐกิจ การเงินของประเทศและเงื่อนไขการขอวงเงินงบประมาณ พร้อมทั้งคำชี้แจงต่าง ๆ แล้ว ในทางปฏิบัติเมื่อกระทรวงได้มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บรายได้ อยู่ในสังกัด กรมหรือรัฐวิสาหกิจในกระทรวงนั้น ๆ จะต้องจัดทำประมาณการรายได้เสนอต่อสำนักงบประมาณ การจัดทำประมาณการรายได้ของกรมหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เสนอต่อสำนักงบประมาณนั้น จะเริ่มดำเนินการจากหน่วยงานในลำดับค่าและผ่านการพิจารณาของผู้นั่งดับบัญชาไปจนถึงหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามลำดับชั้น เมื่อกรมหรือรัฐวิสาหกิจได้ประมาณการรายได้ของตนเรียบร้อยแล้ว จะยื่นเสนอประมาณการรายได้ตามแบบที่สำนักงบประมาณกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะพิจารณาลงนามใน

(๑๐) "ปฏิทินงบประมาณ" หมายถึง ปฏิทินที่สำนักงบประมาณจัดทำขึ้นทุก ๆ ปี เพื่อกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานจัดเตรียมงบประมาณตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นเสนองบประมาณต่อรัฐสภา

ใบยื่นเสนอประมาณการรายได้ ๑ ชุด นอกนั้นเป็นสำเนาที่เจ้าหน้าที่งบประมาณของกระทรวงจะต้องลงชื่อรับรอง เป็นสำเนาถูกต้องทุกชุด ต่อจากนั้นกระทรวงจะรวบรวมจัดส่งสำนักงานงบประมาณต่อไป

### ๒.๑.๑.๒.๒ การควบคุมการขอตั้งประมาณการรายจ่าย

การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายนั้นแบ่งออกเป็น

เป็น ๒ ชั้น คือ ชั้นการขอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่าย และการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายชั้นรายละเอียด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะต้องควบคุมการดำเนินการทั้ง ๒ ชั้นดังกล่าวด้วย

#### (๑) การขอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่าย

การขอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายนั้นจะทำขณะเดียวกันกับการเสนอประมาณการรายรับ กล่าวคือ ในคณปงบประมาณ เมื่อกรมหรือรัฐวิสาหกิจได้รับสำเนาหนังสือเวียนแจ้งนโยบาย เงื่อนไขการของงบประมาณและการจัดทำประมาณการรายไ้ รวมทั้งคำชี้แจงต่าง ๆ จากสำนักงานงบประมาณ และได้รับแจ้งหนังสือเวียนดังกล่าว พร้อมทั้งหนังสือแจ้งให้ส่งใบเสนอขอวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแบบที่สำนักงานประมาณกำหนดจากสำนักงานปลัดกระทรวงแล้ว กรมหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะเริ่มดำเนินการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง การพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งนั้น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะทำการพิจารณาขอตั้งงบประมาณ โดยเริ่มจากหน่วยงานในลำดับค่าและผ่านการพิจารณาตามลำดับขั้นขึ้นไปจนถึงหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อได้ตัวเลขที่แน่นอนแล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณของกรมหรือรัฐวิสาหกิจจะกรอกตัวเลขและข้อความลงในแบบที่สำนักงานประมาณกำหนด และจัดส่งไปยังกระทรวงเจ้าสังกัดต่อไป เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดได้รับใบเสนอขอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายจากทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดครบถ้วนแล้ว หน่วยงานงบประมาณของกระทรวงจะทำการตรวจแบบที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จัดส่งว่าได้กรอกข้อความการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายลงในแบบต่าง ๆ นั้นถูกต้องเรียบร้อยแล้วหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้ว



จะเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาคำนโยบายว่า ระบายและแผนงานของ  
แต่ละกรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัดเหล่านั้นสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงหรือไม่  
เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณของ  
กระทรวงจะรวบรวมนำส่งสำนักงบประมาณต่อไป แต่อย่างไรก็ดี มีกรมหรือรัฐวิสาหกิจ  
บางแห่ง เมื่อได้กรอกข้อความต่าง ๆ ลงในแบบที่สำนักงบประมาณกำหนดแล้วจะส่ง  
ตรงให้สำนักงบประมาณ ๑ ชุด และส่งให้กระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ ๑ ชุด ทั้งนี้  
จะเป็นในกรณีเร่งด่วนที่ส่งให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาการประมาณการระบาย  
ในชั้นกำหนดวงเงินไม่ทันตามเวลาในปฏิทินงบประมาณ<sup>(๑๑)</sup>

(๒) การจัดทำค่าของงบประมาณระบาย

ชั้นรายละเอียด เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินงบประมาณประจำปีแล้ว สำนัก  
งบประมาณก็จะแจ้งให้กระทรวงและทบวงกรมต่าง ๆ ทราบ ต่อจากนั้นสำนักงาน  
ปลัดกระทรวงจะส่งหนังสือเวียนชี้แจงนโยบายของสำนักงบประมาณและของกระทรวง  
เน้นถึงความสำคัญก่อนหลังของแต่ละแผนงาน และวงเงินที่สำนักงบประมาณได้  
ประมาณไว้แล้วให้กรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัดทราบโดยใช้แบบตามที่สำนัก  
กำหนด ต่อจากนั้น ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะส่งหนังสือเวียนตามแบบที่สำนัก  
งบประมาณกำหนด แจ้งให้หน่วยงานในระดับกองจัดเตรียมเสนอของบประมาณ  
อย่างละเอียด การจัดเตรียมเสนอของบประมาณอย่างละเอียดจะเริ่มจากหน่วยงาน  
ในลำดับต่ำและผ่านการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นขึ้นไปจนถึงหัวหน้า  
ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่นเดียวกัน และไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในระดับใด  
การวิเคราะห์งบประมาณชั้นรายละเอียดจะวิเคราะห์ลำดับความสำคัญของงานโดย  
ไม่คำนึงถึงจำนวนเงินงบประมาณที่ขอตั้งเท่านั้น แต่จะพิจารณาถึงผลงานที่จะกระทำ

(๑๑) อนุจักร์ โศษยานนท์, พนักงานวิเคราะห์โท กองวิเคราะห์ ๒ สำนักงบประมาณ,  
สัมภาษณ์

สำเร็จภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ความถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องตลอดจนความจำเป็นในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายในการจัดเตรียมงบประมาณชั้นรายละเอียดนี้จะแสดงงบประมาณรายจ่ายแยกเป็นแผนงาน งาน โครงการ และแสดงรายละเอียดจำแนกเป็นหมวดรายจ่ายต่าง ๆ รวม ๑๐ หมวด ดังได้กล่าวมาแล้ว<sup>(๑๒)</sup> เมื่อหน่วยงานในระดับแผนกและกองได้วิเคราะห์และกรอกข้อความลงในแบบที่สำนักงานประมาณกำหนดแล้ว จะรวบรวมส่งหัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพิจารณาแล้ว กรมหรือรัฐวิสาหกิจจะทำแบบสรุปคำขอ ซึ่งเป็นการสรุปคำขอของงบประมาณของกรม จำแนกตามหมวดรายจ่ายต่าง ๆ รวม ๑๐ หมวด จำแนกตามแผนงาน งานและโครงการ และสรุปยอดเงินงบประมาณระดับกรม ตามแผนงาน งาน โครงการ และจำแนกตามหมวดรายจ่าย เมื่อกรมหรือรัฐวิสาหกิจจัดทำแบบสรุปคำขอของงบประมาณรายจ่ายชั้นรายละเอียดเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะรวบรวมส่งหน่วยงานงบประมาณของกระทรวง<sup>(๑๓)</sup> โดยมีเจ้าหน้าที่งบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณี ลงนามและวันที่กำกับ

เมื่อหน่วยงานงบประมาณของกระทรวงได้รับเอกสารรายละเอียดในการขอตั้งงบประมาณจากกรมหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในสังกัดครบถ้วนแล้ว กระทรวงจะทำการวิเคราะห์คำขอของงบประมาณชั้นรายละเอียดของแต่ละกรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัดอีกครั้งหนึ่ง การพิจารณาจะอาศัยนโยบายของกระทรวงเป็นหลัก และเรียง

(๑๒) โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๓.๑.๒ ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้

(๑๓) เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีกองแผนงานเป็นหน่วยงานงบประมาณของกระทรวง

ตามลำดับความสำคัญของแต่ละแผนงาน งาน โครงการ การวิเคราะห์ค่าขอ  
งบประมาณในขั้นนี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะซักถามอธิบดี ผู้ว่าการ รองอธิบดี หรือ  
ผู้อำนวยการกองของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แล้วแต่กรณี ในการนี้  
จะมีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองและเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการหรือ  
รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ร่วมชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการขอตั้งงบประมาณและผลงาน  
ที่จะกระทำ และอาจมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของกรมหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ  
ในสังกัดกระทรวง การพิจารณาในขั้นระดับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนั้นมีความมุ่งหมาย  
ที่จะควบคุมการตั้งงบประมาณชั้นรายละเอียดให้เป็นไปตามนโยบายส่วนรวมของ  
กระทรวงในด้านความสมดุลย์สำหรับแผนงานและงานต่าง ๆ ของทั้งกระทรวง  
โดยคำนึงถึงความสำคัญตามลำดับของแต่ละแผนงาน งาน หรือโครงการ เป็น  
ประการสำคัญ เช่น พิจารณาค่าของงบประมาณสำหรับการปลูกข้าวสูงเกินไป  
หรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณเพื่อการเพาะปลูกอย่างอื่น หรืองบประมาณ  
เพื่อพัฒนาการศึกษา ระดับประถมศึกษาอยู่ในระดับเดียวกันและสัมพันธ์กับโครงการ  
สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือไม่ เป็นต้น และนอกจากจะพิจารณาคำน  
ความจำเป็นของงานแล้ว ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ใช้ในการวินิจฉัยงบประมาณรายจ่าย  
ที่ขอตั้งคือ มาตรฐานการให้บริการ การแบ่งส่วนราชการ อุปกรณ์ เครื่องมือ  
เครื่องใช้ และวิธีการที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานนั้น ๆ ด้วย และเมื่อเห็นว่า  
งบประมาณรายจ่ายที่กรมหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ขอตั้งมานั้นไม่ได้เป็นไปตาม  
นโยบายของกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็มิอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง  
งบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งมาได้ การพิจารณาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนั้นจะไม่  
พิจารณาว่างานนั้นจะมีการซื้อเครื่องจักรอะไรที่ขึ้น หรือว่ามีผู้ปฏิบัติงานไบบ้าง  
เพราะรายละเอียดดังกล่าวผ่านการพิจารณาจากกรมแล้ว และสำนักงบประมาณ  
จะเป็นผู้พิจารณาวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง ต่อจากนั้นหน่วยงานงบประมาณของกระทรวง  
จะจัดทำใบสรุปยอดค่าของงบประมาณตามแบบที่สำนักงบประมาณกำหนด การสรุป  
ค่าของงบประมาณนั้น เป็นการสรุปค่าของงบประมาณของกระทรวง จำแนกเป็นรายการ

และรัฐวิสาหกิจ โดยการแสดงตัวเลขเปรียบเทียบของปีที่ผ่านมา ปีปัจจุบันและปีที่  
ขอตั้งงบประมาณ และสรุปค่าของงบประมาณตามหมวดรายจ่าย เปรียบเทียบยอด  
สามปี โดยใช้ตัวเลขจากทุกกรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัด

เมื่อหน่วยงานงบประมาณของกระทรวงจัดทำใบสรุปค่าของงบประมาณเสร็จ  
เรียบร้อยแล้ว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะลงนามกำกับในหนังสือส่งตามแบบที่สำนัก-  
งประมาณกำหนด ส่งสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาวิเคราะห์ต่อไป

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในทางกฎหมาย  
ตามที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจพิจารณาตั้งงบประมาณ  
ตามนโยบายและความถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนความเหมาะสมต่าง ๆ ซึ่ง  
อำนาจดังกล่าว เป็นอำนาจการควบคุมอย่างไม่มีขอบเขต แต่ในทางปฏิบัติ ในปัจจุบันนี้  
แต่ละกรมและแต่ละรัฐวิสาหกิจมักจะทำ การเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
ของตนเอง โดยไม่ผ่านการตรวจสอบอย่างจริงจังของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด  
เสียชั้นหนึ่งก่อน อย่างมากก็เพียงแต่เสนอผ่าน เพื่อให้กระทรวงรับทราบเท่านั้น  
ไม่มีการพิจารณาเพิ่มหรือลดงบประมาณ หรือจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง (Priority)  
ของโครงการต่าง ๆ ของแต่ละกรมหรือรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

## ๒.๒ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายใหม่หน้าที่ กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" นั้น พระราชบัญญัติวิธีราชการงบประมาณ  
พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ วรรค ๗ บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย  
เกินกว่าร้อยละสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ  
ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ  
 ตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ภายใต้การดูแลของ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ  
 ตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ภายใต้การดูแลของ

ดังนั้น คำว่ารัฐวิสาหกิจจึงหมายถึง องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจ  
 ที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่  
 ภายใต้การดูแล

ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่กล่าวนี้ได้จัดแบ่งรัฐวิสาหกิจ  
 ออกเป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) องค์การรัฐบาล หมายถึง องค์การซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ  
 เพื่อกิจการนั้นโดยเฉพาะ และจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความใน  
 พระราชบัญญัติว่าด้วยองค์การรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๖<sup>(๑๔)</sup> เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย  
 ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔<sup>(๑๕)</sup> และ  
 องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา  
 องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒<sup>(๑๖)</sup> องค์การรัฐบาลนี้

(๑๔) "พระราชบัญญัติว่าด้วยองค์การรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๖", ราชกิจจานุเบกษา,  
 เล่ม ๗๐, ตอนที่ ๑๔, ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖, หน้า ๒๖๘

(๑๕) "พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔", ราชกิจจานุเบกษา,  
 เล่ม ๖๘, ตอนที่ ๔๐, (ฉบับพิเศษ), ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔, หน้า ๔

(๑๖) "พระราชกฤษฎีกาองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒",  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๖, ตอนที่ ๗๔, ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๐๒,  
 หน้า ๒๗๓

เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งมีฐานะ เป็นนิติบุคคล

(๒) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หมายถึง หน่วยงานของ รัฐบาลที่ดำเนินการในทางการค้าและการอุตสาหกรรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ เงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๑๓<sup>(๑๓)</sup> รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็น นิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง

(๓) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งรัฐบาลมีหุ้นรวมอยู่กว่า เกินกว่า ร้อยละห้าสิบ

๒.๒.๑ อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุม กิจการของรัฐวิสาหกิจในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมาย

รัฐวิสาหกิจจะต้องมีรัฐมนตรี เป็นผู้กำกับหรือควบคุมกิจการ กล่าวคือ สำหรับองค์การรัฐบาลนั้น ต้องมีรัฐมนตรี เป็นผู้กำกับตามที่กฎหมายจัดตั้ง นั้น ๆ บัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๕๔ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นผู้กำกับการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น ส่วนหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ของรัฐมนตรี เจ้าสังกัดของกระทรวง ซึ่งเป็นเจ้าของหน่วยงานธุรกิจนั้น ๆ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรัฐมนตรี เจ้าสังกัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุม กิจการของโรงงานยาสูบ เป็นต้น

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมายโดยรัฐมนตรี ซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นก็โดยอาศัย อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(๑๓) "พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๕, ตอนที่ ๘, ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑, หน้า ๒๓

๒.๒.๑.๑ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตาม  
กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

เมื่อกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น ๆ ก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในงานเกี่ยวกับงบประมาณของ  
รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วย อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้หมายความรวมถึงอำนาจความ  
รับผิดชอบในการให้ความเห็นชอบหรือสั่งการแก้ไข เปลี่ยนแปลงประมาณการรายรับ  
และประมาณการรายจ่ายที่รัฐวิสาหกิจในสังกัดจัดเตรียมขึ้นด้วย

๒.๒.๑.๒ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตาม  
กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรี ซึ่งตาม  
กฎหมายให้หน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้กำหนดไว้ใน  
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๓

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๓

บัญญัติว่า

"ให้รัฐมนตรี เจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือ  
รัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้หน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่  
รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อ  
ผู้อำนวยการภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้  
รัฐมนตรี เจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าของทุน เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ  
ตามความในวรรคก่อน

ฯลฯ

๗ (๑๘)

กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๓  
 วรรคแรก และวรรคสอง ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือ  
 ควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ  
 นั้น ๆ จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ  
 นั้น ๆ ดังกล่าวข้างต้น

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรีซึ่งตาม  
 กฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น มีการดำเนินการควบคุม  
 เป็นขั้น ๆ เช่น เกี่ยวกับการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรี เจ้าสังกัด  
 ของส่วนราชการ กล่าวคือ การยื่นเสนอประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย  
 ก่อนที่จะเสนอต่อสำนักงบประมาณนั้นจะต้องยื่นเสนอต่อรัฐมนตรีตามที่กฎหมายจัดตั้ง  
 รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ผู้อำนวยการรัฐมนตรี เป็นผู้กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น  
 ส่วนอำนาจและความรับผิดชอบในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ  
 โดยรัฐมนตรีนั้นก็มิใช่อำนาจ เช่นเดียวกับอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด กล่าวคือ มี  
 อำนาจเปลี่ยนแปลงงบประมาณของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ และในการเสนอประมาณ  
 การรายรับและประมาณการรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
 เป็นผู้กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอตามแบบที่สำนักงบประมาณ  
 กำหนดเช่นเดียวกัน ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบ  
 ในการจัดเตรียมงบประมาณ ในทางปฏิบัติปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมิได้เสนอ  
 ประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายให้รัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่  
 กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจได้พิจารณาอย่างจริงจัง เป็นแต่เพียงการ  
 ลงนามกำกับเท่านั้น และยิ่งกว่านั้น ในบางกรณี รัฐวิสาหกิจส่งการเสนอประมาณ  
 การรายรับและประมาณการรายจ่ายให้สำนักงบประมาณล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ใน  
 ปฏิทินงบประมาณ ดังนั้น เมื่อสำนักงบประมาณได้ทวงถามก็จะจัดส่งสำเนาการ  
 เสนอประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายให้สำนักงบประมาณพิจารณา



โดยยังไม่มีผลการลงนามของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด (๑๕)

๒.๓ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

ได้กล่าวในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๓.๓ แล้วว่า สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานงบประมาณกลาง มีผู้อำนวยการ เป็นผู้บังคับบัญชาราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ดังนั้นผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจึง เป็นผู้รับผิดชอบในราชการของสำนักงานงบประมาณ

๒.๓.๑ อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมาย

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณก็โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม กฎหมายจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

๒.๓.๑.๑ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมและกฎหมายจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม กฎหมายจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม บัญญัติว่า สำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กิจการเกี่ยวกับการทำงบประมาณแผ่นดิน และสำนักงานงบประมาณเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งปัจจุบันได้แก่ประกาศของคณะปฏิวัติ

(๑๕)

ศรีอาภรณ์ จินตกานนท์, พนักงานวิเคราะห์งบประมาณโท กองวิชาการ  
สำนักงานงบประมาณ สัมภาษณ์

ฉบับที่ ๒๑๖ (๒๐) ประกอบกับไม่มีส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแห่งใดที่  
รับผิดชอบในการดำเนินกิจการ เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นอำนาจหน้าที่  
เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินจึง เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ

๒.๓.๑.๒ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจ  
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ไต่ถามในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๓.๓ แล้วเช่นกันว่า พระราช-  
บัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๖ (๒๑) ใ้กำหนดให้ผู้อำนวยการ  
สำนักงานงบประมาณเมื่ออำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณ และนอกจากนั้น อำนาจของ  
ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเกี่ยวกับการ เสนอองบประมาณประจำปีใ้กำหนดไว้  
ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ ซึ่งบัญญัติว่า  
"ให้ผู้อำนวยการ เสนอองบประมาณประจำปีต่อ  
นายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรี เสนอต่อรัฐสภา เป็น เวลาอย่างน้อยสอง เดือนก่อน  
วันเริ่มปีงบประมาณนั้น"

ดังนั้น จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ  
พ.ศ. ๒๕๐๒ ตามที่ไต่ถามมาแล้วทั้งสองมาตรานั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจ  
ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณทั้งในการประมาณการ  
รายรับและการประมาณการรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมตลอดถึง  
การ เสนอองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีด้วย การที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้อำนวยการ  
มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณและ เสนอองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีตาม

(๒๐) "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘,  
ตอนที่ ๑๔๕, ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕, หน้า ๑

(๒๑)  
ภาคผนวก ก

กฎหมายวิธีการงบประมาณที่กล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับกฎหมายปรับปรุง  
กระทรวงทบวงกรม และกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี  
ที่กำหนดให้สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานงบประมาณกลาง มีผู้อำนวยการ เป็นผู้รับผิดชอบ  
ในราชการสำนักงานงบประมาณ

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยผู้อำนวยการ  
สำนักงานงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น มีการดำเนินการควบคุมเป็นชั้น ๆ  
กล่าวคือ

๒.๓.๑.๒.๑ การควบคุมการเสนอประมาณการรายรับ  
ต้นปีงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะกำหนด  
ปฏิทินงบประมาณ (budget calendar) ขึ้น พร้อมทั้งส่งหนังสือเวียนแจ้ง  
นโยบาย เงื่อนไขการขอวงเงินงบประมาณและการจัดทำงบประมาณการรายรับ  
รวมทั้งคำชี้แจงไปยังกระทรวงต่าง ๆ พร้อมทั้งส่งสำเนาไปยังกรมและรัฐวิสาหกิจ  
เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้รับหนังสือเวียนจากสำนักงานแล้ว  
ส่วนราชการก็จะจัดทำประมาณการรายรับ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็จะทำการ  
ประมาณรายได้ตามแบบที่สำนักงานงบประมาณกำหนด และจัดส่งไปยังหน่วยงาน  
งบประมาณของกระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงเจ้าสังกัดจะส่งต่อสำนักงานงบประมาณ  
โดยผ่านการเห็นชอบและลงนามของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีผู้กำกับหรือ  
ควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ และหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามลำดับ  
เมื่อสำนักงานงบประมาณได้ตัวเลขประมาณ  
การรายรับของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว จะนำตัวเลขดังกล่าวรวมกับ  
ประมาณการ เงินกู้ที่สำนักงานงบประมาณร่วมพิจารณากับกระทรวงการคลัง และถ้า  
ปรากฏว่า ประมาณการรายรับต่ำกว่าประมาณการรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ  
สำนักงานงบประมาณจะร่วมปรึกษากับธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ว่า  
เงินคงคลังมีอยู่หรือไม่ และจะนำออกใช้ได้เพียงใด ในทางปฏิบัติการควบคุม  
การประมาณการรายรับโดยสำนักงานงบประมานนั้น สำนักงานงบประมาณจะร่วมพิจารณา

กับกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างใกล้ชิด

๒.๓.๑.๒.๒ การควบคุมการ เสนอประมาณการรายจ่าย  
การควบคุมการ เสนอประมาณการรายจ่าย

นั้น สำนักงานประมาณการควบคุมการ เสนอประมาณการรายจ่ายออกเป็น ๒ ชั้น  
คือ ชั้นกำหนดวงเงินงบประมาณ (ceiling) และชั้นการ เสนอของงบประมาณ  
ชั้นรายละเอียด

(๑) ชั้นกำหนดวงเงิน (ceiling) เมื่อ

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับหนังสือเวียนจากสำนักงานประมาณแล้วจะทำการ  
เสนอขอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายตามแบบที่สำนักงานประมาณกำหนด และเมื่อ  
สำนักงานประมาณได้รับใบเสนอขอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
ที่ขอตั้งของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว จะดำเนินการพิจารณาการ เสนอ  
ขอตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ การพิจารณา  
งบประมาณรายจ่ายชั้นกำหนดวงเงิน (ceiling) ของสำนักงานประมาณนั้น  
ดำเนินการพิจารณาเป็น ๒ ชั้น ชั้นแรก เป็นการพิจารณางบประมาณในระดับกอง  
ชั้นสอง เป็นการพิจารณางบประมาณในระดับคณะกรรมการ

การพิจารณางบประมาณรายจ่ายในระดับกอง

เมื่อสำนักงานประมาณได้รับใบเสนอประมาณการรายจ่ายจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ  
ต่าง ๆ แล้ว จะส่งไปยังกองวิเคราะห์<sup>(๒๒)</sup> ที่รับผิดชอบของแต่ละกระทรวงทบวงกรม  
ต่อนั้น นักวิเคราะห์งบประมาณจะพิจารณาการ เสนอขอกำหนดวงเงิน (ceiling)

(๒๒) ปัจจุบัน กองที่มีหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณมี ๔ กอง คือ (๑) กองวิเคราะห์ ๑  
(๒) กองวิเคราะห์ ๒ (๓) กองวิเคราะห์ ๓ (๔) กองวิเคราะห์ ๔  
(ศึกษารายละเอียดได้จากหนังสือ "ครบรอบ ๑๔ ปี สำนักงานประมาณ")

ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ตนรับผิดชอบ และเสนอผลการพิจารณาต่อผู้บังคับบัญชาในระดับสูงต่อไปจนถึงระดับผู้อำนวยการกอง ซึ่งผู้อำนวยการกองอาจจะเห็นควยหรือไม่เห็นควยกับความเห็นของนักวิเคราะห์งบประมาณก็ได้ หลังจากผ่านการพิจารณาของผู้ผู้อำนวยการกองแล้วก็จะนำงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาทางงบประมาณประจำปีของสำนักงบประมาณต่อไป

การพิจารณาทางงบประมาณประจำปีในระดับคณะกรรมการ คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ชั้นผู้อำนวยการกองและหัวหน้ากอง คณะกรรมการชุดนี้จะพิจารณาทางงบประมาณรายจ่ายหลังจากผ่านการพิจารณาของผู้ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์แล้วอีกครั้งหนึ่ง การพิจารณาในขั้นนี้จะพิจารณาเพียงรายการใหญ่ ๆ โดยจะพิจารณาตามลักษณะงาน ซึ่งปัจจุบันได้จำแนกออกเป็น ๘ ลักษณะงาน คือ ด้านการเศรษฐกิจ (Economic service) ด้านการศึกษา (Educational services) ด้านการป้องกันประเทศ (Defence) ด้านการรักษาความสงบภายใน (Internal peace maintenance) ด้านการสาธารณสุข และสาธารณูปการ (Health and welfare) ด้านการบริการทั่วไป (General administration services) ด้านการชำระหนี้เงินกู้ (Debt services) และด้านอื่น ๆ (Miscellaneous) ซึ่งรายจ่ายในแต่ละด้านจะกำหนดวงเงินเป็นรอยละของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด การพิจารณาทางงบประมาณในขั้นกำหนดวงเงิน (ceiling) โดยคณะกรรมการพิจารณาทางงบประมาณประจำปีของสำนักงบประมาณนั้นจะพิจารณาตามระดับความสำคัญของงานแต่ละด้านของรัฐบาลตามลำดับไป ดังนั้น จึงมีการเพิ่มหรือลดวงเงิน (ceiling) จากที่ได้พิจารณาไปแล้วในระดับกองอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติถ้าได้มีการแจ้งตัวเดชะระดับความสำคัญของงานให้นักวิเคราะห์งบประมาณทราบในขั้นการกำหนดวงเงินในระดับกองแล้ว การพิจารณากำหนดวงเงิน (ceiling) ในระดับ

คณะกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปีของสำนักงานงบประมาณอาจจะไม่ต้องเสีย  
 เวลาในการพิจารณาเพิ่มหรือลดวงเงินงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการ  
 พิจารณางบประมาณประจำปีของสำนักงานงบประมาณได้พิจารณาการเสนอขอตั้ง  
 งบประมาณรายจ่ายของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้วจะทำการรวบรวม  
 ตัวเลขที่สำนักงานงบประมาณเห็นควรอนุมัติของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เข้า  
 เป็น "วงเงิน" เพื่อผู้อำนวยการสำนักงานนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา  
 ต่อไป ทางปฏิบัติก่อนที่จะนำวงเงินงบประมาณรายจ่ายเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น  
 ผู้อำนวยการสำนักงานจะนำเสนอนายกรัฐมนตรีในฐานะที่ผู้อำนวยการ  
 สำนักงานประมาตขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยจะนำวงเงินงบประมาณดังกล่าว  
 เข้าปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีเสียขั้นหนึ่งก่อน ผู้เข้าร่วมปรึกษาหารือในครั้งนี้  
 โดยปกตินอกจากจะมีนายกรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงานแล้ว ก็มี  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
 เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ  
 ผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการเสนอตัวเลขต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็ดี ผู้อำนวยการ  
 สำนักงานประมาตจะเสนอว่า งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นเท่าไร (จำแนกออกเป็น  
 กระทรวงทบวงกรม และแผนงาน งาน โครงการ) ประมาณการรายได้เท่าไร  
 (จำแนกออกเป็นงบและรายการสำคัญ) ประมาณการเงินกู้เท่าไร (จำแนกตาม  
 แหล่งที่จะกู้) จะใช้เงินคงคลังเท่าไรหรือไม่ พร้อมทั้งชี้แจงว่าถ้าเป็นไปตามที่  
 สำนักงานประมาตเสนอแล้วจะเกิดผลต่อเศรษฐกิจของประเทศประการใด อัตรา  
 การพัฒนาจะสูงหรือต่ำลง เงินจะเฟ้อหรือไม่ จะมีผลต่ออุตสาหกรรมและอุตสาหกรรม  
 ข้าราชการเงินของประเทศอย่างไร เป็นต้น เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วอาจจะ  
 เห็นด้วยกับที่สำนักงานประมาตเสนอ หรืออาจจะให้เพิ่มหรือลดจากที่สำนักงานประมาต  
 เสนอก็ตาม สำนักงานประมาตจะแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทราบ  
 มติของคณะรัฐมนตรีว่า ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้รับอนุมัติวงเงิน

งบประมาณเท่าไร พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ รับผิดชอบต่อรายละเอียดยกเสนอสำนักงบประมาณว่า ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัตินั้นจะต้องการอะไรบ้าง

(๒) ขั้นการ เสนองบประมาณชั้นรายละเอียดยก

เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับแจ้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายจากสำนักงบประมาณแล้ว จะจัดทำคำขอตั้งงบประมาณชั้นรายละเอียดยกตามแบบที่สำนักงบประมาณกำหนด และเมื่อหน่วยงานงบประมาณของกระทรวงส่งใบเสนอของบประมาณชั้นรายละเอียดยกพร้อมทั้งใบสรุปคำขอของงบประมาณให้สำนักงบประมาณแล้ว นักวิเคราะห์งบประมาณที่รับผิดชอบในงานของแต่ละกระทรวงทบวงกรม จะทำการวิเคราะห์คำขอของงบประมาณชั้นรายละเอียดยกอีกครั้งเป็นครั้งสุดท้าย ในการพิจารณาคำขอของงบประมาณชั้นรายละเอียดยกนี้ นักวิเคราะห์งบประมาณจะวิเคราะห์งบประมาณของกระทรวงทบวงกรมที่รับผิดชอบอย่างละเอียด โดยจะพิจารณาเป็นงาน ๆ หรือโครงการไป และจะพิจารณาตามหมวดรายจ่ายทุกหมวด ทั้ง ๑๐ หมวด และเมื่อสำนักงบประมาณพิจารณารายจ่ายชั้นรายละเอียดยกของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว จะจัดพิมพ์เอกสารงบประมาณประจำปีขึ้นเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีนำเสนอขออนุมัติรัฐสภาต่อไป

๒.๔ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีมี ๒ ฐานะ คือ ฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการควบคุมกิจการเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินในที่นี้หมายถึง อำนาจหน้าที่ควบคุมงบประมาณแผ่นดินในฐานะที่นายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงบประมาณสังกัดอยู่

๒.๔.๑ อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการควบคุมการจัดเตรียม

งบประมาณตามกฎหมาย

๒.๔.๑.๑ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปัจจุบันได้แก่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘<sup>(๒๓)</sup> กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของสำนักงบประมาณ

๒.๔.๑.๒ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายวิธีพิจารณาของประธานาธิบดีรัฐธรรมนูญวิธีพิจารณา พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณไว้ในมาตรา ๑๕

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณา พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕

บัญญัติว่า

"ให้ผู้อำนวยการ เสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรี เสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มมีงบประมาณนั้น"

ตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อ นายกรัฐมนตรี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไปนั้น เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปัจจุบันได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๑๓<sup>(๒๔)</sup> ซึ่งได้กำหนดให้ผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ดังนั้นการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

(๒๓) "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘, ตอนที่ ๑๔๕, ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๕, หน้า ๕๓

(๒๔) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๖



เสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงเป็นการเสนอให้นายกรัฐมนตรีควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยนายกรัฐมนตรี ตามกฎหมายที่กล่าวข้างต้นนั้น มีการดำเนินการควบคุมเป็น ๒ ชั้น คือ การควบคุมการกำหนดวงเงิน (ceiling) งบประมาณ และการควบคุมรายละเอียดงบประมาณตามที่โคกดาวไว้แล้วในพนี้ ข้อ ๒.๓.๑.๒.๒ ซึ่งการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยนายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติจะเป็นการควบคุมเฉพาะวงเงินงบประมาณรายรับ รายจ่าย และงบประมาณรายจ่ายของแต่ละงาน โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล และความสำคัญก่อนหลังของแต่ละงานเท่านั้น

#### ๒.๕ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยซึ่งปัจจุบันได้แก่อรรถมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน (๒๕)

##### ๒.๕.๑ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการควบคุมการจัดเตรียม

##### งบประมาณตามกฎหมาย

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรีนั้นก็โดยอาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ และตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

๒.๕.๑.๑ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕

(๒๕) "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘, ตอนที่ ๑๘๒ (ฉบับพิเศษ), ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕, หน้า ๘

ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และ

รัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำและมีจำนวนตามสมควรประกอบเป็น คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ" (๒๖) ดังนั้นการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครอง จึงเป็นการควบคุมตามอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นองคกรบริหารของประเทศ (executive Organ)

๒.๕.๑.๒ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในการเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา ไว้ในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕

บัญญัติว่า

"ให้ผู้อำนวยการ เสนองงบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรี เสนอต่อรัฐสภาเป็น เวลาอย่างน้อยสอง เดือนก่อนวัน เริ่มปีงบประมาณ นั้น"

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๗

บัญญัติว่า

"ในกรณีที่จำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือยกหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจ เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

(๒๖) เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

## การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมให้เป็นไปตามวิธีการที่

ผู้อำนวยการกำหนด

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ และ มาตรา ๑๗ ที่กล่าวมานี้ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนองบประมาณประจำปีต่อ รัฐสภา ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมการจัดทำงบประมาณ ซึ่งจัดเตรียมโดยสำนักงบประมาณ และการที่บัญญัติเช่นนั้นจะเห็นได้ว่า สอดคล้อง กับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินของรัฐบาล

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย ที่กล่าวมานี้ เริ่มควบคุมตั้งแต่ขั้นกำหนดวงเงินงบประมาณ กล่าวคือ เมื่อสำนัก- งบประมาณกำหนดวงเงิน (ceiling) ตามที่ใดกล่าวมาแล้วในข้อ ๒.๓.๑.๒.๒ แล้ว สำนักงบประมาณจะเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนายกรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรี อนุมัติวงเงินงบประมาณต่อไป การพิจารณากำหนดวงเงินโดยคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาวงเงินงบประมาณรายรับและรายจ่ายของแต่ละงาน โดย คำนึงถึงนโยบายและความสำคัญก่อนหลังของงาน เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงิน งบประมาณแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จึงจัดทำงบประมาณรายละเอียด ตามวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า โดยนิตินัยนั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มี อำนาจสูงสุดในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณ กล่าวคือ มีอำนาจที่จะตัดทอน หรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการพิจารณา จากสำนักงบประมาณแล้วได้ ดังนั้นในกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีผู้กำกับรัฐวิสาหกิจขัดแย้งกับสำนักงบประมาณ ผู้ที่ขาด ในเรื่องนี้คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งแตกต่างกับหลักปฏิบัติของประเทศตะวันตกบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการ จัดเตรียมงบประมาณมีอำนาจตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายที่กระทรวงต่าง ๆ

ขอตั้งโดยเด็กชาติ ยกเว้นงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญหรือนโยบายการป้องกันประเทศ ซึ่งจะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด (๒๗)

## ๒.๖ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐสภา

รัฐสภา ตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง คณะบุคคล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติคือ อำนาจในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานขององค์กรบริหาร (๒๘)

### ๒.๖.๑ อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมาย

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐสภานั้นก็โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญของประเทศและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

#### ๒.๖.๑.๑ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญของประเทศ

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยในปัจจุบันได้แก่อำนาจการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ ขบวนการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๘ วรรคแรก (๒๘) ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ให้คำแนะนำและ

(๒๗)

Inter-Parliamentary Union, "Introduction and Preparation of the Budget", Parliaments, (London : Unwin Brothers Limited, 1962), pp. 209

(๒๘)

ดร. สมภพ โทตระกิตย์, "หน้าที่ของอำนาจนิติบัญญัติ", คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญแก่นิสิตปริญญาโทคณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓, (พิมพ์โรเนียว)

(๒๙)

"รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘, ตอนที่ ๑๘๒, (ฉบับพิเศษ), ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕, หน้า ๒

ยินยอมต่อพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชบัญญัติ ดังนั้นสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามความหมายที่กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงหมายถึงองค์กรนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐสภา ตามความหมายโดยทั่วไป

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐสภาหรือ  
 สถานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นการควบคุมตามอำนาจหน้าที่ในฐานะ  
 องค์กรนิติบัญญัติ

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๘(๓๐) บัญญัติให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจเสนอและพิจารณาพระราชบัญญัติ และมาตรา ๘ วรรคสอง(๓๑) บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี จากบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง ๒ มาตราที่กล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่า สถานิติบัญญัติแห่งชาติหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐสภา มีอำนาจ ในการควบคุมการจัดทำงบประมาณ โดยการพิจารณาพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การเงิน

๒.๖.๑.๒ การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัยอำนาจ  
 ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติให้รัฐสภา  
 รับผิดชอบในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณไว้ในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๓

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๘(๓๒)  
 บัญญัติให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา ประกอบด้วยเอกสารงบประมาณต่าง ๆ

(๓๐) เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

(๓๑) เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

(๓๒) ภาคผนวก ก

และในเอกสารเหล่านี้มีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมอยู่ด้วย  
 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๓.๒ จึงไม่กล่าวซ้ำอีก

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๗

บัญญัติว่า

"ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือถอนเงินผูกพันเกินกว่า  
 หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
 คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้  
 และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย  
 การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมให้เป็นไปตามวิธีการที่  
 ผู้อำนวยการกำหนด"

ตามที่กฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔  
 และมาตรา ๑๗ บัญญัติว่า งบประมาณประจำปีที่ได้เสนอต่อรัฐสภาให้มีร่างพระราชบัญญัติ  
 งบประมาณรายจ่ายประจำปี และในกรณีที่มีการจ่ายเงินหรือถอนเงินผูกพันเกินกว่า  
 หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายกำหนด ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ  
 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้นั้น เป็นการให้อำนาจรัฐสภาควบคุมการ  
 จัดทำงบประมาณ ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับธรรมนูญการปกครอง  
 ระชาอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือรัฐสภาที่มีอำนาจในการ  
 ควบคุมการจัดทำงบประมาณ โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน  
 และอนุมัติเป็นกฎหมายต่อไป

การดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและการให้คำแนะนำยินยอม  
 พระมหากษัตริย์ ตราเป็นกฎหมายโดยรัฐสภานั้น<sup>(๓๓)</sup> เป็นการควบคุมการจัดเตรียม

(๓๓) โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๓.๔.๒ ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้

งบประมาณโดยรัฐสภา ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า ในสมัยที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary government) หลังจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วนั้น มักจะปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น ไม่สามารถผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาได้ทันวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. ๒๕๑๓ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาไม่ทันตามกำหนด การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีล่าช้าเช่นนี้ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรแก้ไขปัญหาค้างกล่าว



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สรุป

การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมายโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตามที่โลกกล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยการเป็นผู้จัดทำงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยการเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ การควบคุมโดยฝ่ายบริหารนั้นหน่วยงานที่มีบทบาทในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณก็คือสำนักงานงบประมาณ เป็นผู้ควบคุมการจัดงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ส่วนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีนั้นควบคุมการจัดทำงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ การควบคุมโดยรัฐสภานั้น เป็นการควบคุมงบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา และนับว่าเป็นการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะเป็นการควบคุมในขั้นที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติหรืออนุมัติให้ล่าช้าไม่ทันกำหนดวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่แล้ว ฝ่ายบริหารก็จะบริหารงานไม่ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐสภานั้นเป็นอำนาจที่กว้างขวางมาก ทั้งนี้เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยการอนุมัติงบประมาณไว้เลย ยกเว้นในกรณีที่สมาชิกจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย และจะขอลดรายจ่ายในจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันไม่ได้เท่านั้น ตามที่โลกกล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๓.๔.๒ แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาในระยะที่มีรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้นปรากฏว่า รัฐสภาได้ควบคุมงบประมาณที่รัฐบาลเสนออย่างละเอียดถี่ถ้วน มีการคัดทอนงบประมาณรายจ่ายแต่ละหมวด แต่ละรายการ เช่น คัดทอนค่าเบี้ยประชุมของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก