

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย

นางชาลิณี นิตินันท์

002701

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษากฎหมายหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต


แผนกวิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๖๗

115519405

The legal aspect of the budgetary Control in the Government of Thailand



Mrs. Charlinee Nidinandana

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1974

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อเมตติไถนบัณฑิตวิทยาลัยเป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

สมชาย งามวิจิตร.....

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ ประธานกรรมการ

..... กรรมการ

..... กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย กร. อิศสระ นิตินันท์ประภาส

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย
 ชื่อ นางชวลินี นิธินันท์
 ปีการศึกษา ๒๕๑๗

บทคัดย่อ

ในแต่ละกรอบครวั การเงินและความสุขความเจริญกับประโยชน์จากการเงินที่จะเกิดขึ้นแก่พอบาน แมฆาน ลูกบานทั่วถึงกันนั้น สำคัญอยู่ที่วิธีการหาเงินและจ่ายเงิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่รั่วไหล การเงินของรัฐบาลหรือที่เรียกว่า การคลัง และการงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศอย่างแท้จริงแล้ว ก็ต้องอาศัยหลักการ เช่นเดียวกัน

ประเทศไทยในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า อัตราส่วนของรายจ่ายของรัฐต่อรายได้ประชาชาติสูงขึ้นทุกปีเป็นลำดับ ดังนั้นการรับและการใช้จ่ายเงินจึงจำเป็นจะต้องให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด มาตรการที่ใช้ในการควบคุมการรับและการใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพนั้นได้แก่ กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายรัฐบาล แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นมาตรการในการควบคุมการรับและการใช้จ่ายเงินแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าการรับจ่ายเงินยังขาดวิธีการควบคุมที่ดีและเหมาะสม ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑

(พ.ศ. ๒๕๐๔ - พ.ศ. ๒๕๐๘) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐ - พ.ศ. ๒๕๑๔) ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำขึ้นนั้น ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง ๒ ฉบับ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก จึงอยู่มาตรการการควบคุมการรับจ่ายเงินจะเป็นเหตุหนึ่งในหลายสาเหตุที่ทำให้แผนพัฒนาประเทศไม่บรรลุเป้าหมาย แต่ก็น่าจะเฝ้าศึกษาถึงวิธีการงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณในทางกฎหมาย โดยการ

ศึกษาข้อมูลของกฎหมายและระเบียบดังกล่าวที่เป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งทำให้แผนพัฒนา
ประเทศไทยในบรรจุเป้าหมาย

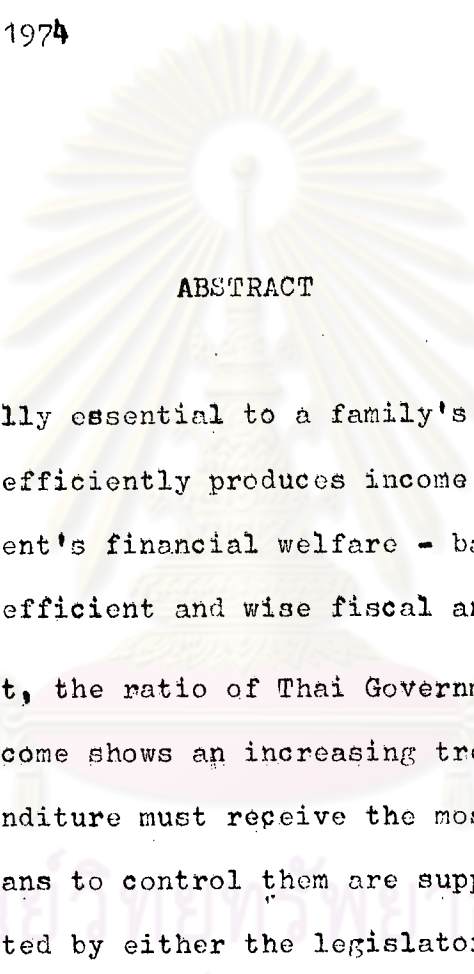
วิธีการงบประมาณที่ใช้ในประเทศไทยปัจจุบันนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓
พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น เป็นวิธีการงบประมาณซึ่งประกอบด้วยการกระทำ ๓ ชั้น คือ
ชั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (budget preparation) ชั้นการอนุมัติงบประมาณ
(budget adoption) และชั้นการบริหารงบประมาณ (budget execution)
ในการกระทำแต่ละชั้น มีการควบคุมการดำเนินงานโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
การควบคุมการดำเนินงานโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละชั้นนั้นมีขอบครอบ
อันควรจะได้รับแก้ไข ปรับปรุง เพื่อให้การควบคุมงบประมาณแผ่นดินในทางกฎหมาย
มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้เป็นผลดีแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis The legal aspect of the budgetary Control
 in the Government of Thailand

Name Mrs. Charlinee Nidinandana Department Law

Academic Year 1974



ABSTRACT

It is really essential to a family's financial welfare that the family efficiently produces income and spends it wisely. Government's financial welfare - basically the same relies upon her efficient and wise fiscal and budgeting policies.

At present, the ratio of Thai Government expenditure to - national income shows an increasing trend. Therefore, revenue and expenditure must receive the most careful attention. The essential means to control them are supposedly laws and regulations enacted by either the legislators or the government. However, it has been proved that they are not as effective as - expected - as shown in the results of the National Economic Development Plan, First Stage (B.E. 2504 - B.E. 2509) and the National Economic and Social Development Plan, Second Stage (B.E. 2510 - B.E. 2514). The result particularly in the latter was far below the expected target. It is conceived that one of

the factors contributing to much a failure is an ineffective control on the governmental revenue and expenditure.

Therefore, it would be worthwhile to review the means to control them - the laws and regulations - by digging into the details created a loophole for such a failure to the plans.

Budgeting procedures - for Thai Government's budget - stated in the Budgeting Procedures Act, B.E. 2502; and the Second Amendment, B.E. 2503; the Third Amendment, B.E. 2511; and the National Executive Council's Decree No. 203, have been grouped into 3 parts, i.e :- budget preparation, budget adoption, and budget execution. Each part must pass the controls of both executive and legislative branches. But it is believed that such controls have some loopholes and must be sealed and corrected in order to improve the legal means to cope with the control of governmental budget, and consequently to assist in gearing activities to an effective National Economic and Social Planning in the future.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กิติกรรมประกาศ

โดยที่ความมั่นคงของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยความเจริญก้าวหน้าของกิจการทุกด้านภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านกาป้องกันประเทศ การเศรษฐกิจ การสังคม การศึกษา การรักษาความสงบและความยุติธรรมภายในประเทศ การสาธารณสุขและสาธารณูปการ การศาสนาและอื่น ๆ แต่กิจการดังกล่าวทั้งหลายนี้จะพัฒนาไปได้นั้นก็ต้องอาศัยการใช้จ่ายเงินโดยมีประสิทธิภาพ การใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีมาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายอย่างรัดกุมและเหมาะสมกับสภาพและสถานการณ์ของประเทศนั้น ๆ มิฉะนั้นแล้วจะไม่สามารถรักษาความมั่นคงของประเทศและพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ตามเป้าหมาย

ด้วยความกรุณาอย่างสูงจากคุณช่วยศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประธานคณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ที่ก่อให้เกิดการสนับสนุนช่วยเหลือแนะนำแก่ผู้เขียนในการศึกษาปริญญาโท ตลอดจนกรุณาสละเวลาเป็นประธานคณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โทตระกูลย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม กรุณาสละเวลาเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดร.อิสสระ นิตยทัตต์ประกาศ หัวหน้ากองประเมินผลและรายงาน สำนักงบประมาณ ผู้รับเป็นอาจารย์ควบคุมวิทยานิพนธ์ ได้ช่วยสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์มาตั้งแต่ต้น จนถึงวาระสุดท้ายที่เขาสอบ การให้คำแนะนำ แก่ไขและให้ขอคิดเห็นต่าง ๆ จนสำเร็จเป็นรูปเรื่องขึ้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วยความเคารพและระลึกในพระคุณ

อนึ่ง การที่วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จลงก็ด้วยความช่วยเหลือของ
 ดร.วีระ ปิตรชาติ รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อาจารย์ไชยยศ
 เหมะรัชตะ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คุณชื่น ศรีรอด
 หัวหน้าสายกฎหมายการคลัง กองวิชาการ สำนักงานประมาณ ผู้ช่วยเหลือในการ
 จัดหาหนังสือและเอกสารต่าง ๆ ประกอบการเขียน ความความมีน้ำใจและปรารถนาดี
 ที่ผู้เขียนจะลืมเสียมิได้ จึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทนำ	๑
บทที่	
๑ ข้อความเบื้องต้น.....	๕
๑.๑ ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน.....	๖
๑.๒ ลักษณะงบประมาณแผ่นดิน.....	๘
๑.๓ วิธีการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน.....	๘
๑.๓.๑ ลักษณะงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย.....	๑๐
๑.๓.๑.๑ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของงบประมาณ.....	๑๐
๑.๓.๑.๒ การจำแนกงบประมาณ.....	๑๑
๑.๓.๒ เอกสารงบประมาณ.....	๑๖
๑.๓.๓ หน่วยงานงบประมาณกลาง.....	๒๐
๑.๓.๓.๑ จัดทำงบประมาณ.....	๒๒
๑.๓.๓.๒ อนุมัติเงินประจำวง.....	๒๔
๑.๓.๓.๓ อนุญาตโอนเปลี่ยนแปลงรายการ.....	๒๔
๑.๓.๔ ขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย.....	๒๕

๑.๓.๔.๑	การจัดเตรียมงบประมาณ.....	๒๖
๑.๓.๔.๒	การอนุมัติงบประมาณ.....	๒๗
๑.๓.๔.๓	การบริหารงบประมาณ.....	๒๘
สรุป.....		๓๒
๒	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณในทางกฎหมาย.....	๓๓
๒.๑	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด....	๓๔
๒.๑.๑	อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการควบคุม การจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมาย.....	๓๕
๒.๑.๑.๑	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตาม - กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบ ราชการสำนักนายกรัฐมนตรี.....	๓๕
๒.๑.๑.๒	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยอาศัย อำนาจตามกฎหมาย - ว่าด้วยวิธีงบประมาณ.....	๓๘
๒.๒	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมาย ให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ.....	๔๔
๒.๒.๑	อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ ในการควบคุมการ จัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมาย.....	๔๖
๒.๒.๑.๑	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ..	๔๗

๒.๒.๑.๒	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณ.....	๔๗
๒.๓	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยผู้อำนวยการ สำนักงานงบประมาณ.....	๔๘
๒.๓.๑	อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการ ควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมาย.....	๔๘
๒.๓.๑.๑	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายจัดระเบียบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.....	๔๘
๒.๓.๑.๒	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณ.....	๕๐
๒.๔	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยนายกรัฐมนตรี.....	๕๕
๒.๔.๑	อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการควบคุมการ จัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมาย.....	๕๖
๒.๔.๑.๑	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดระเบียบ ราชการสำนักนายกรัฐมนตรี.....	๕๖
๒.๔.๑.๒	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ.....	๕๖
๒.๕	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรี.....	๕๗
๒.๕.๑	อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการควบคุมการ จัดเตรียมงบประมาณตามกฎหมาย.....	๕๗

๒.๕.๑.๑	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕.....	๕๗
๒.๕.๑.๒	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ.....	๕๘
๒.๖	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดยรัฐสภา.....	๖๐
๒.๖.๑	อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการจัดเตรียม งบประมาณตามกฎหมาย.....	๖๐
๒.๖.๑.๑	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามธรรมนูญของประเทศ.....	๖๐
๒.๖.๑.๒	การควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณโดย อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีกา รงบประมาณ.....	๖๑
	สรุป.....	๖๕
๓	การควบคุมการบริหารงบประมาณในทางกฎหมาย.....	๖๕
๓.๑	การควบคุมการบริหารงบประมาณรายจ่าย.....	๖๕
๓.๑.๑	การควบคุมการกอหน้ผูกพันการเบิกและจ่ายเงินตาม งบประมาณ.....	๖๕
๓.๑.๑.๑	การควบคุมการกอหน้ผูกพันการเบิกและจ่าย เงินงบประมาณของส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจ โดยสำนักงบประมาณ.....	๖๖
๓.๑.๑.๒	การควบคุมการกอหน้ผูกพันการเบิกและจ่าย เงินงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลัง.....	๖๘

๓.๑.๑.๓	การควบคุมการกอหน้ผูกพันการ เบิกและจ่าย เงินงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยคณะรัฐมนตรี.....	๗๔
๓.๑.๑.๔	การควบคุมการกอหน้ผูกพันการ เบิกและจ่าย เงินงบประมาณของ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	๗๖
๓.๑.๒	การควบคุมการไ้รายจ่าย.....	๘๓
๓.๑.๒.๑	การควบคุมการไ้รายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ.....	๘๓
๓.๑.๒.๒	การควบคุมการไ้รายจ่ายแต่ละรายการ ในงบกลาง.....	๘๔
๓.๑.๓	การควบคุมการไ้งบประมาณรายจ่าย.....	๘๓
๓.๑.๓.๑	การควบคุมการไ้งบประมาณรายจ่าย ระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เดียวกัน.....	๘๓
๓.๑.๓.๒	การควบคุมการไ้งบประมาณรายจ่าย ระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ.....	๘๕
๓.๑.๓.๓	การควบคุมการไ้งบประมาณรายจ่าย ระหว่างรายการต่าง ๆ ในงบกลาง.....	๘๕
๓.๑.๓.๔	การควบคุมการไ้งบประมาณรายจ่ายของ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปเพิ่มใน รายจ่ายงบกลาง.....	๘๖
๓.๒	การควบคุมการบริหารงบประมาณรายรับ.....	๘๘
๓.๒.๑	การควบคุมการบริหารรายได้ของรัฐขาด.....	๘๘

๓.๒.๒ การควบคุมการบริหารเงินกู้.....	๑๐๒
สรุป.....	๑๐๕
๔ การกำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่งเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ รายจ่าย.....	๑๐๗
๔.๑ ความรับผิดชอบในทางแพ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ.....	๑๐๘
๔.๒ ความรับผิดชอบในทางแพ่งของบุคคลภายนอก.....	๑๐๘
สรุป.....	๑๑๒
๕ ขอสสรุปและขอเสนอแนะ.....	๑๑๓
บรรณานุกรม.....	๑๒๓
ภาคผนวก.....	๑๓๑
ประวัติการศึกษา.....	๑๕๓