

ภาค 2

งบประมาณ (Budget)

งบประมาณแผ่นดิน (Public/Government Budget)

งบประมาณ (Budget) คืองบการเงินที่ได้มีการประมาณการเอาไว้มากจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณ คือ "Bougette" ซึ่งมีความหมายว่าถุงเงินหรือกระเป๋าตังค์ ดังนั้น "งบประมาณ" จึงมีความหมายในทางการเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับการรวบรวมเงินและการใช้จ่ายเงิน ปกติเป็นถ้อยคำที่ใช้กันแพร่หลายทั่วไปทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ในทางการคลัง คำว่า "งบประมาณ" นั้นหมายถึง "งบประมาณแผ่นดิน" ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล อธิบายความหมาย คำว่า "งบประมาณ" คือ บัญชีรับจ่ายเงินของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐเป็นผู้กำหนดว่าในระยะหนึ่งโดยปกติจะเป็นปีหนึ่ง ๆ รัฐจะต้องใช้จ่ายในราชการบริหารเท่าใด และจะมีรายรับเท่าใด โดยทำเป็นรายละเอียดแต่ละรายการเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติแล้วก็ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป พูด่าง ๆ ก็คือ รัฐเป็นผู้ทำงบประมาณ รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ใช้นโยบายงบประมาณ (Budgetary Policy) และนโยบายรายได้โดยเน้นที่ภาษีอากร (Tax-Duty Policy) ภายใต้ความเห็นชอบของรัฐสภา แต่เฉพาะงบประมาณรายจ่ายเท่านั้นที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว อนึ่งคำว่า "รัฐ" นั้นหมายถึงรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเจ้าหน้าที่งบประมาณแต่ละสังกัดต่างทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วเสนอตามลำดับชั้นถึงรัฐมนตรีเข้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และยื่นงบประมาณประจำปีนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด (พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 12 และ 13) โดยมีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง (กค.) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ร่วมกันพิจารณาถ้อยแถลงในขั้นตอนสุดท้ายก่อนนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีจักได้มีมติเสนอต่อรัฐสภา (เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน) เป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น (ก่อน 31 กรกฎาคม) (พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 15) แสดงว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จะพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายก่อนแล้วจึง

พิจารณาประมาณการรายรับประเภทรายได้ซึ่งอาจออกมาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งคืองบประมาณรายจ่ายแบบ "สมดุล" "เกินดุล" หรือ "ขาดดุล" จึงแตกต่างกับองค์กรธุรกิจเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรจากการประกอบการ โดยภาคเอกชนจะจัดทำงบประมาณโดยเริ่มพิจารณากำหนดรายได้ก่อนแล้วจึงพิจารณากำหนดรายจ่าย(ค่าใช้จ่าย)ทั้งหมด โดยมีกำไรสุทธิอยู่ในระดับที่น่าพอใจ

อนึ่ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้นมีทั้งงบประมาณรายรับประเภทรายได้ และงบประมาณรายจ่าย ตัวเลขในงบประมาณทั้งสองด้านนั้นเป็นตัวเลขที่กะประมาณไว้ ยังไม่แน่นอนตายตัว ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเสนอแต่เฉพาะรายจ่ายประจำปีโดยไม่ต้องจัดทำงบประมาณรายรับลงในร่าง พ.ร.บ. แต่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องแถลงต่อรัฐสภาว่าคาดว่าจะมีรายได้อย่างไร จำนวนเท่าใดมาจ่ายตามรายจ่าย ดังนั้นชื่อของงบประมาณไทยเราจึงเรียกว่า "งบประมาณรายจ่ายประจำปี" โดยมีชื่อเป็นทางการว่า "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ..." และเนื่องจากร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน กรณีจึงเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) และต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา 169, 172, 179 และ 180 รัฐธรรมนูญฯ 2540) หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แสดงว่ารัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารแพ้คะแนนเสียงในสภาฯ ในเรื่องงบประมาณ โดยประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาในอาระประเทศ รัฐบาลจะต้องลาออกหรือยุบสภา การแสดง สปีริตด้วยการลาออกก็เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่แล้วเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นมาใหม่ ส่วนการยุบสภาก็เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ อนึ่งเป็นที่ปรากฏว่ารัฐบาลหลายชุดในบ้านเราได้เลือกใช้วิธียุบสภามาแล้วหลายครั้ง แต่ทุกครั้งล้วนแต่เป็นเรื่องความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลเอง มิใช่เกี่ยวกับการที่สภาฯ มีมติไม่รับร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ผู้สันตติกรรมีทางด้านการคลังได้ให้นิยามคำว่า "งบประมาณ" ใน 3 ความหมายคือ

(1) ความหมายอย่างแคบ : "งบประมาณ คือ เอกสารทางบัญชีซึ่งเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานที่ใหญ่กว่าใช้ควบคุมหน่วยงานที่เล็กกว่าในเรื่องการใช้จ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณ"

(2) ความหมายอย่างกว้าง : "งบประมาณ คือการวางแผนงานในด้านการเงินทั้งด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล โดยพิจารณาจากอดีต ปัจจุบันและอนาคต เช่น เอกสารงบประมาณประกอบด้วยเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมและการวางแผน"

(3) ความหมายโดยสรุป : "งบประมาณแผ่นดิน คือแผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด และจะหาเงินจากทางใดเพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น ๆ" หรืองบประมาณแผ่นดิน หมายถึงบัญชีแสดงรายการด้านรายจ่ายของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดว่าในระยะเวลา 1 ปีจะต้องใช้จ่ายเงินเท่าใด โดยจัดทำเป็นรายละเอียดในการใช้จ่ายแต่ละรายการแล้วเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้ว ต่อมาพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีฐานะเป็นกฎหมาย มีผลบังคับได้ เรียกว่า "พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ....."

อนึ่ง ฝ่ายบริหารมีภาระต้องแถลงต่อรัฐสภาด้วยว่า ได้มีการประมาณการหรือคาดว่าจะเก็บรายได้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของรายรับเป็นจำนวนเท่าใด เพื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล (ดูคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543 ในภาคผนวก XVIII)

ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญ โดยสังเขป ดังนี้:-

(1) เป็นเครื่องมือบริหารของรัฐบาลทั้งในด้านนโยบายการคลัง (รายรับ-รายจ่าย) และนโยบายเศรษฐกิจ (การเงิน) เพื่อควบคุมเศรษฐกิจและใช้แก้ภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) และหรือภาวะเงินฝืด (Deflation) กล่าวคือในกรณีที่รัฐต้องการให้เศรษฐกิจภายในประเทศนั้นคงเพื่อให้เกิดดุลยภาพทางเศรษฐกิจ ก็จะจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (Balance Budget) โดยตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เท่ากับงบประมาณรายรับประเภทรายได้ ในกรณีที่เศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้อเนื่องจากมีปริมาณเงินในท้องตลาดมาก และสินค้ามีราคาแพง ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น แต่ค่าครองชีพก็สูงขึ้นเช่นกัน รัฐจึงควรจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล (Surplus Budget) โดยตั้งประมาณการรายรับประเภทรายได้ให้มากกว่ารายจ่าย จึงมีการจัดเก็บภาษีอากรมากขึ้นเพื่อลดการใช้จ่ายหรือลด อุปสงค์ลงมา ทั้งรัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภาด้วยว่าประมาณการรายรับที่ได้เกินดุลมานั้นจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างไรทางด้านใด (มาตรา 9 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ) ตรงกันข้าม ในกรณีที่เศรษฐกิจมีภาวะเงินฝืดเนื่องจากมีปริมาณเงินทุนหมุนเวียนในท้องตลาดน้อย เงินหายาก ประชาชนมีรายได้น้อย ผู้ประกอบการไม่กล้าลงทุน แม้สินค้าจะมีราคาถูกลง ประชากรก็ไม่มีอำนาจซื้อเช่นกัน รัฐจึงควร

จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล (Deficit Budget) โดยตั้งงบประมาณการรายจ่ายให้มากกว่าประมาณการรายรับประเภทรายได้ เพื่อเพิ่มรายจ่ายหรือเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจ แต่ลดภาษีอากรหรือเก็บภาษีอากรน้อยลง มีการจ้างงานมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่ต้องแสวงหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย (มาตรา 9 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ)

(2) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลกำหนดงานของหน่วยราชการให้ประสานกับทรัพยากรของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

(3) เป็นสื่อกลางที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารสังเกตได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะปกครองในระบบประชาธิปไตยหรือระบบอื่นฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหาร (ดูมาตรา 169 วรรค 3(2), 172, 179-182 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 ในภาคผนวก)

(4) เป็นเครื่องมือที่ช่วยวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาลและมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

หลักสำคัญของงบประมาณที่ดี

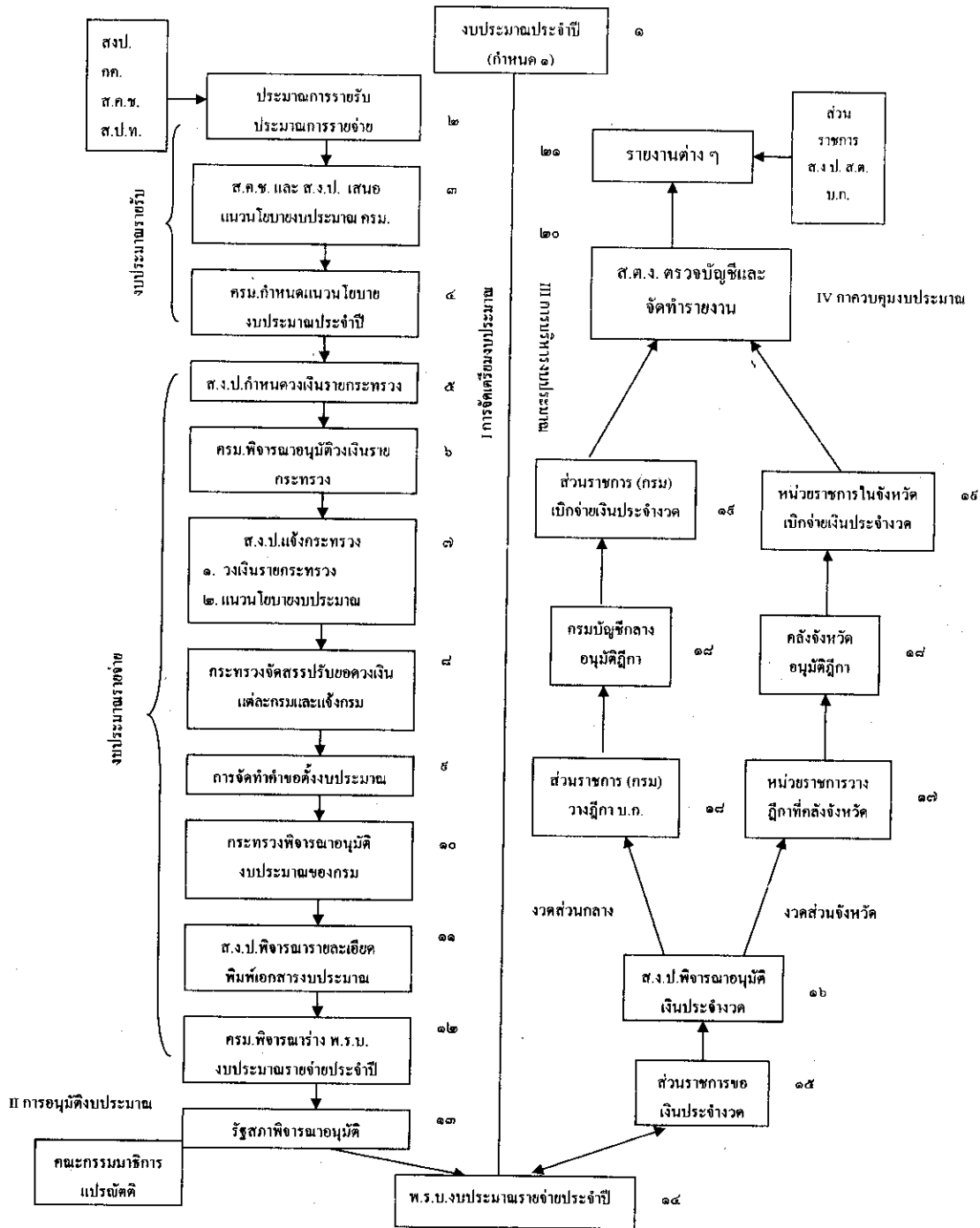
ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ให้หลักสำคัญของงบประมาณที่ดีไว้ 6 ประการ โดยสรุป คือ:- (1)หลักดุลยภาพ (Balance) หรืองบประมาณสมดุล (2)หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) โดยคำนึงถึงประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต (3)หลักประชาธิปไตย (Democracy) โดยให้ราษฎรหรือโดยตัวแทนผู้เสียภาษีอากรยินยอมให้ใช้จ่ายเงินนั้น (4)หลักคาดการณ์ไกล (Fore-sight) โดยการวางแผนล่วงหน้า มองการณ์ไกล (5)หลักยุติธรรมหรือเสมอภาค (Equity) ทั้งด้านรายได้และรายจ่าย จึงต้องจัดเก็บรายได้ (ภาษี-อากร) ด้วยความเป็นธรรมตามความสามารถหรือตามรายได้ และ (6)หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุดและปราศจากการรั่วไหล นับได้ว่าหลักสำคัญ "BUDFEE" นี้จะมีประโยชน์ต่อการคลังของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง หากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเคร่งครัดในหลักการดังกล่าว

การจัดทำ การบริหารการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณรายจ่าย

กระบวนการจัดทำ บริหารและควบคุมงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน อาจจำแนกออกเป็น 4 ขั้นตอนหลัก และ 21 ขั้นตอนย่อย ภายใต้แผนภูมิที่ 1-5 ดังนี้คือ:-

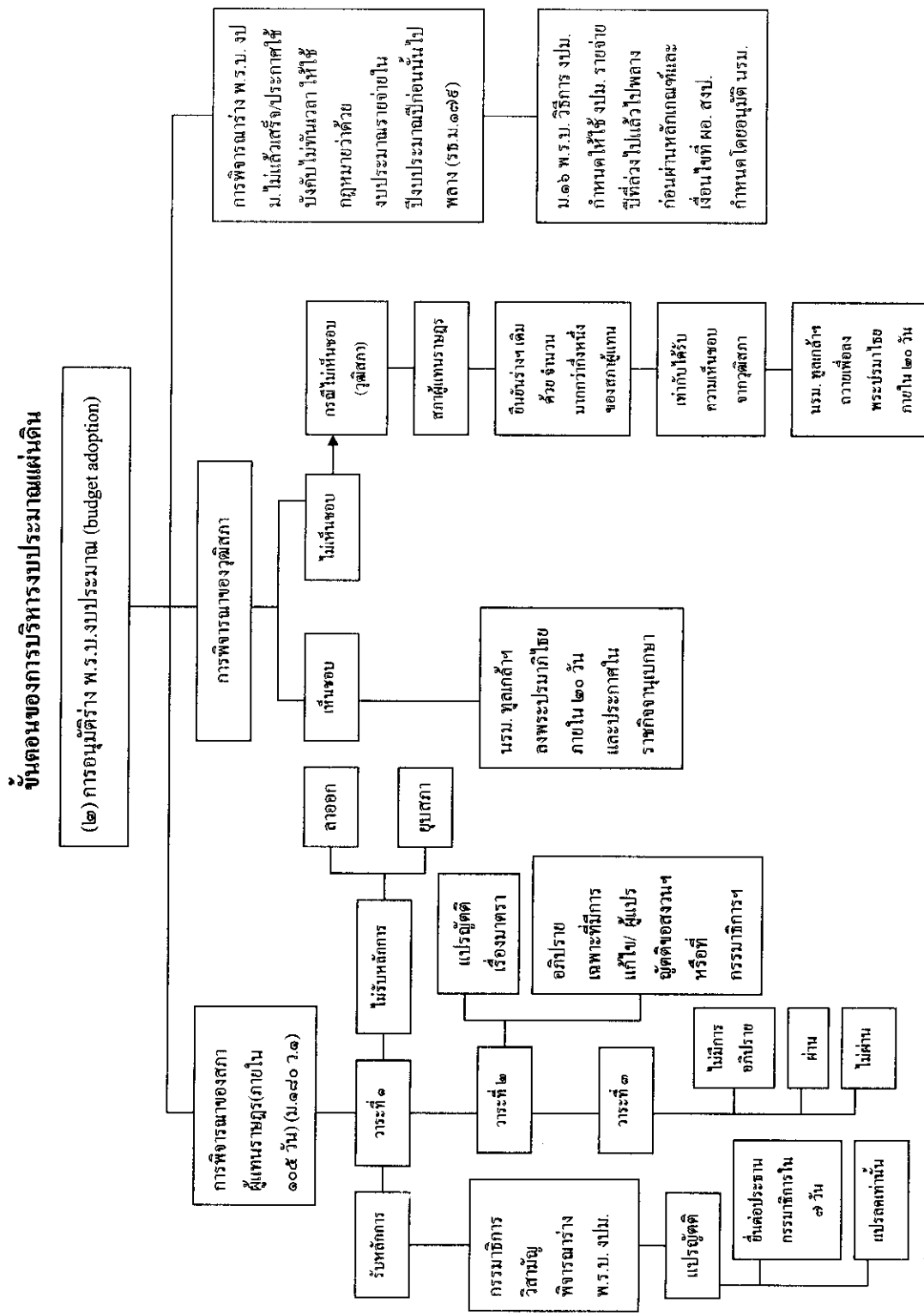
แผนภูมิที่ 1

แผนภูมิการจัดการจัดการบริหารและการควบคุมงบประมาณ



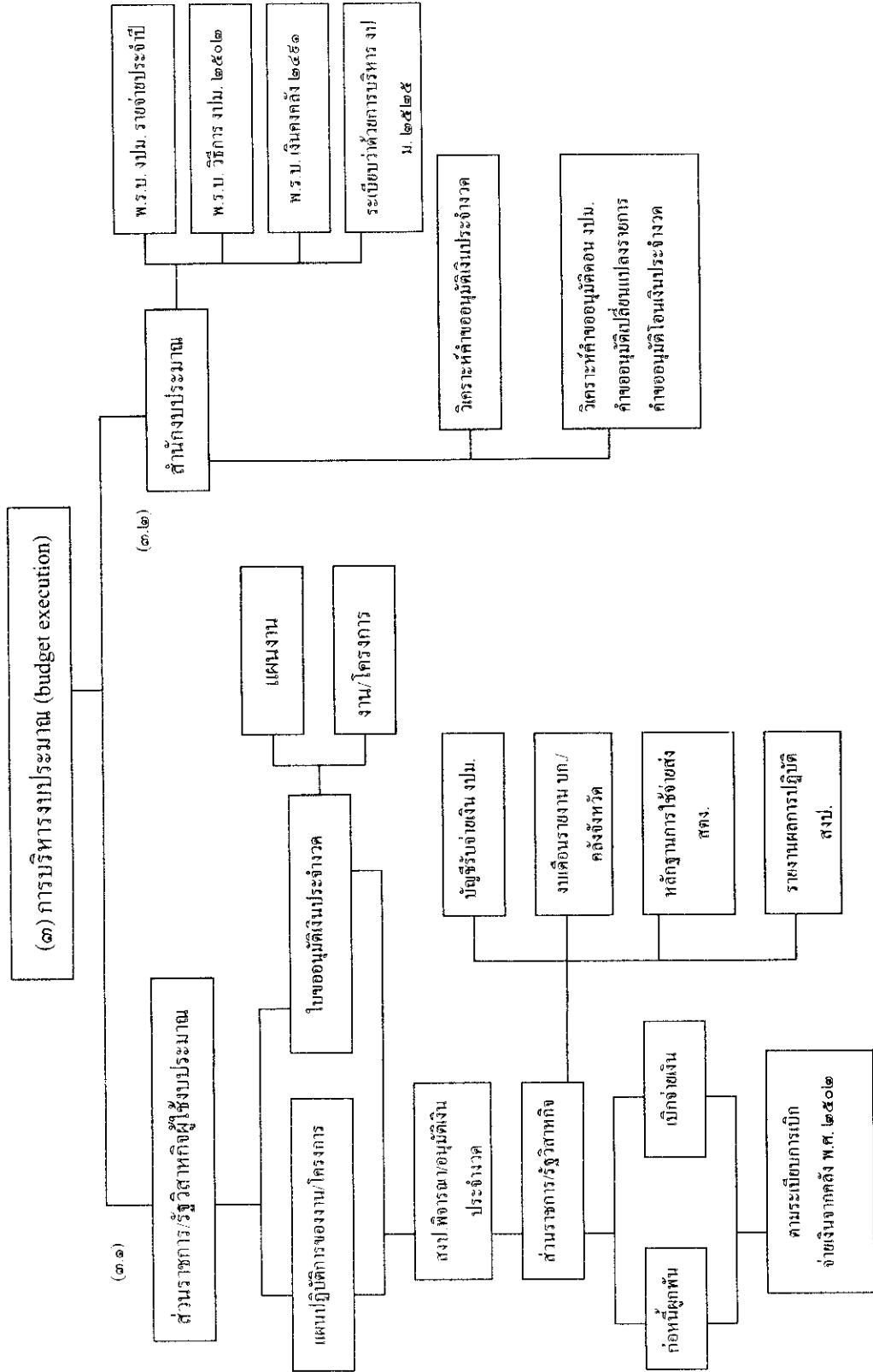
หมายเหตุ ส.ง.ป. - สำนักงบประมาณ กค. - กระทรวงการคลัง สคช. - สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 สปท. - ธนาคารแห่งประเทศไทย บก. - กรมบัญชีกลาง
 ที่มา ดร.ณรงค์ สักพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, บริษัทกรีนพี (พิมพ์ครั้งที่ ๓) ๒๕๓๖.

แผนภูมิที่ 3 ขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณไทย



ที่มา : คัดแปลงมาจากสำนักงานงบประมาณ

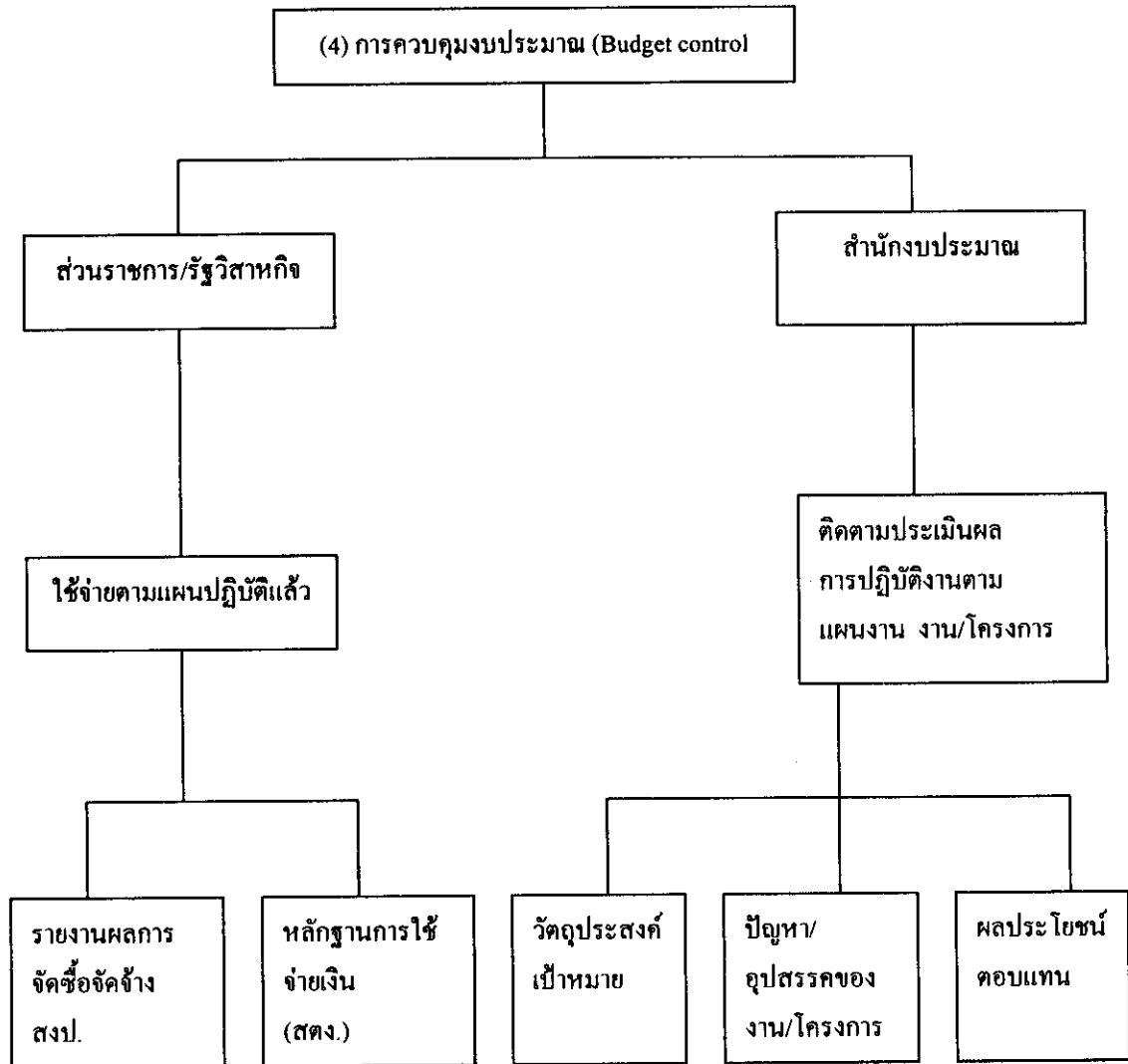
ขั้นตอนของการบริหารงบประมาณแผ่นดิน



แผนภูมิที่ 4 ขั้นตอนขอการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

ที่มา : สำนักงบประมาณ

แผนภูมิที่ 5
ขั้นตอนของการควบคุมงบประมาณ



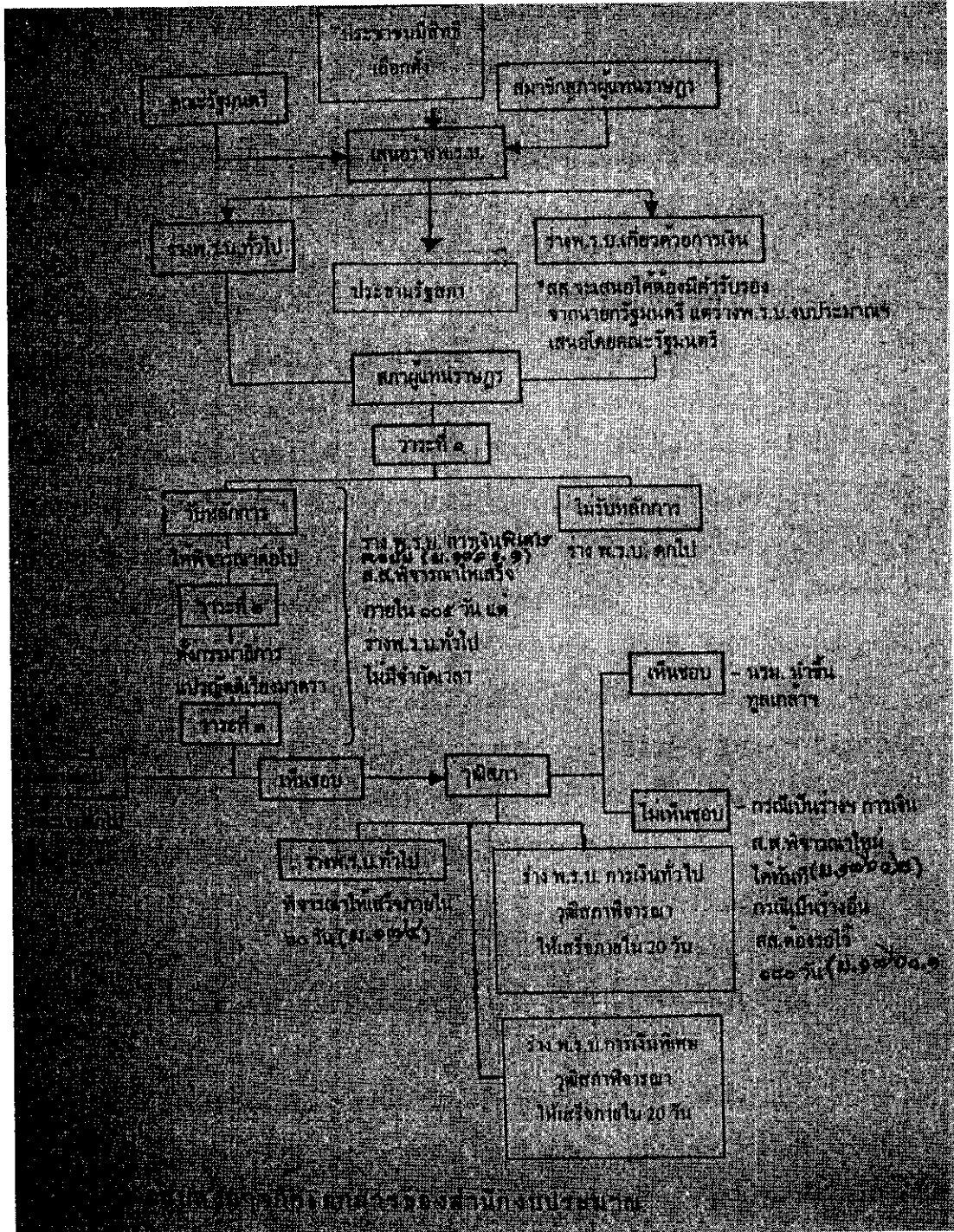
ที่มา: สำนักงานงบประมาณ

การเสนอ พิจารณา และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ

อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 92-94, 169-172, 174-182 และ 193(5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ได้บัญญัติกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งได้จำแนกเป็นขั้นตอนตามที่ปรากฏในแผนภูมิที่ 6 โดยสังเขป และเน้นเฉพาะความแตกต่างระหว่างร่าง พ.ร.บ.ทั่วไป ร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน และร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินพิเศษ 3 ฉบับ ตามมาตรา 180 (ได้แก่ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่าง พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย)

แผนภูมิที่ 6

กระบวนการเสนอ พิจารณา และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540



ความหมายของร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน (Money Bill)

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 มาตรา 169 วรรค 3 ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ คือ:-

(1) ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการตั้งภาษีหรืออากรขึ้นใหม่ หรือยกเลิกภาษีหรืออากร หรือลดภาษีหรืออากร หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขภาษีหรืออากร หรือผ่อนปรนการจัดเก็บภาษีหรืออากร หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร (Imposition, repeal, reduction, alteration, modification, remission or regulation of taxes or duties Bill) เช่น ร่าง พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ร่าง พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ ร่าง พ.ร.บ.อากรรังนกอีแอ่น ร่าง พ.ร.บ.ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ร่าง พ.ร.บ.ภาษีป้าย ร่าง พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต และ ร่าง พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต ฯลฯ

(2) ร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการจัดสรร การรับ การรักษา การจ่ายหรือการโอนเงินแผ่นดินหรืองบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (Allocation, receipt, custody, payment of the State funds, or transfer of expenditure estimates of the State Bill) เช่น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยจัดทำเป็นร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี ร่าง พ.ร.บ.สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89) ร่าง พ.ร.บ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหลาย และร่าง พ.ร.บ.องค์การมหาชน ฯลฯ

(3) ร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน การค้ำประกันเงินกู้ หรือการใช้เงินกู้ (Raising of loans or guarantee or redemption of loans Bill)

(4) ร่างกฎหมายใดๆ ที่เกี่ยวกับเงินตรา (Currency Bill) เช่น ร่าง พ.ร.บ.เงินตรา ร่าง พ.ร.บ.ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ร่าง พ.ร.บ.เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการ ร่าง พ.ร.บ.เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ ฯลฯ

ข้อสังเกต ร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภท น่าจะถือว่าเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินด้วย

ความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั่วไป

- 1) ส.ส.จะเสนอได้ต้องมีนายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง (มาตรา 169 วรรค 1)
- 2) ปกติร่าง พ.ร.บ.ทั่วไป หรือร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ส.ส.จะพิจารณานานเพียงใดไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดเงื่อนไขไว้ คง

บัญญัติให้วุฒิสภาโดยสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าหากร่าง พ.ร.บ.หรือร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน ส.ว. ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปอีกเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน (มาตรา 174)

3) ร่าง พ.ร.บ.ทั่วไปใดที่ ส.ส.เป็นผู้เสนอ ในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมและประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้มีลักษณะเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน ก็ให้ประธานสภาฯ สั่งระงับการพิจารณา แล้วส่งร่าง พ.ร.บ.นั้นภายใน 15 วัน ให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาฯ และประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนฯ ทุกคณะวินิจฉัย ถ้ามีมติว่าเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน ก็ให้ประธานสภาฯ ส่งร่าง พ.ร.บ.นั้น ไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็ให้สภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพื่อมิให้ร่าง พ.ร.บ.นั้นเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน (มาตรา 171)

4) ร่าง พ.ร.บ.ธรรมดาทั่วไป หรือร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญธรรมดาที่ได้ถูกยับยั้งไว้โดยวุฒิสภามาตรา 175 นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรอรระยะเวลาให้พ้น 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่าง พ.ร.บ.นั้นแล้ว จึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส.ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่าง พ.ร.บ.นั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำร่าง พ.ร.บ.นั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่าง พ.ร.บ.เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 แต่ในกรณีที่ร่าง พ.ร.บ.ที่ถูกยกยั้งนั้นเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่าง พ.ร.บ.นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (มาตรา 176)

ความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินพิเศษ 3 ฉบับ ที่ประกอบด้วย ก) ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (The Annual Appropriations Bill หรือ Budgetary Bill) ข) ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (The Supplementary Appropriations Bill) และ ค) ร่าง พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย (The Transfer of Appropriations Bill) ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีดังนี้ คือ:-

1) ในกรณีที่ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (หรือร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ) ออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ก็ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

รายจ่ายในงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน มาตรา 179) ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 16 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ

2) เนื่องจากร่าง พ.ร.บ.ทั้งสามฉบับ ถือว่าเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินพิเศษ ส.ส.ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่เสร็จก็ให้ถือว่าเห็นชอบแล้ว และ ส.ว.ก็ต้องพิจารณาพร้อมลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวนั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดก็ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว (มาตรา 180 วรรค 1-3) แต่ถ้า ส.ว.ไม่เห็นชอบ ก็ให้ ส.ส.พิจารณาใหม่ได้ทันที (มาตรา 180 วรรค 4)

3) การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินพิเศษทั้งสามฉบับ ส.ส.จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนได้หากรายจ่ายนั้นมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้คือ (1) เงินสงฆ์เงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายและในการพิจารณาของ ส.ส. หรือของกรรมาธิการ จะเสนอหรือแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใดอันมีผลให้ ส.ส. ส.ว.หรือกรรมาธิการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นมิได้ (มาตรา 180 วรรค 5-6)

4) การจ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ปกติจะทำได้ก็เฉพาะที่กฎหมายดังต่อไปนี้อนุญาตให้จ่ายได้ คือ (1) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือ (2) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือ (3) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือ (4) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วน (กรณีพิเศษ) ฝ่ายบริหารจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติทั้งต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ใน พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือเว้นแต่ในกรณีฝ่ายบริหารได้ตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 วรรค 2 ในการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่โดยที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็น กระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่และไม่มีกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบ กระทรวง ทบวง กรม ดังนี้ฝ่ายบริหารย่อมมีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดินตามพระราชกฤษฎีกานั้นได้ (มาตรา 181) เช่น พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541และพระราชกฤษฎีกายุบสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2541 โดยเปลี่ยนฐานะของสถาบันฯ จากการเป็นส่วนราชการใน

สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็น "มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี" ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ออกนอกระบบราชการ แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.2541 และโดยที่สถาบันฯ มีฐานะเป็นกรม ฝ่ายบริหารจึงได้ตรา พ.ร.ฎ.นี้ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 และมาตรา 230 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

อนึ่งความสำคัญของร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินพิเศษ 3 ฉบับที่ประกอบด้วย พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินหรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและพ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่ายนั้น อาจพิจารณาได้จาก 3 หัวข้อต่อไปนี้เป็น

ก) การอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ทันต้นปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเป็นงานชิ้นสำคัญของรัฐบาลที่จะต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของเจ้าของงบประมาณ ได้อนุมัติหรือยินยอมให้ใช้งบประมาณนั้นด้วยการอนุมัติให้ใช้จ่ายเป็นรายปี ในกรณีที่อนุมัติไม่ทันได้ใช้ในวันที่ 1 ตุลาคมของปีงบประมาณใหม่ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 179 ก็อนุญาตให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณใหม่ได้ โดยนำ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีก่อนที่เพิ่งล่วงแล้วมาใช้ไปพลางก่อน ทั้งนี้ เพื่อจกได้มีกฎหมายสำคัญรองรับการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร อนึ่ง มาตรการเช่นนี้มักเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงขณะที่กำลังมีการเตรียมการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทำให้กระบวนการดังกล่าวหยุดชะงักไป จะสังเกตได้ว่า หลักการแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีปรากฏในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีมานานแล้วคือ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 16 และ พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ มาตรา 3 คำว่า "มติให้จ่ายเงินไปก่อน" ประกอบมาตรา 6

ข) การแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะกรรมการวิสามัญในวาระที่ 2 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ พร้อมด้วย ส.ส.ฝ่ายรัฐบาล ส.ส.ฝ่ายค้าน และผู้เชี่ยวชาญภายนอกโดยมีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ เนื่องจากประมาณการรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารได้เคยพิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นในการขอใช้งบประมาณมาก่อนแล้ว และมีบางรายการที่ไม่สามารถจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 180 วรรค 5 จึงไม่อนุญาตให้ ส.ส. (ทางปฏิบัติรวมทั้งกรรมาธิการวิสามัญอื่นที่มีใช้ ส.ส.) แปรญัตติแก้ไขเพื่อลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีข้อผูกพันใน 3 รายการดังต่อไปนี้ คือ (1) รายจ่ายที่เป็นเงินสงฆ์เงินกู้ (2) รายจ่ายใน

ส่วนที่เป็นคอกเบี้ยเงินกู้ และ (3)รายจ่ายที่เป็นเงินที่ได้กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนแล้ว เช่น รายจ่ายงบกลางส่วนที่เป็นบำเหน็จบำนาญข้าราชการ รวมทั้งรายจ่ายตามข้อผูกพันต่าง ๆ ส่วนนอกเหนือจาก 3 รายการดังกล่าวแล้ว ส.ส. ซึ่งเป็นกรรมาธิการฯ สามารถแปรญัตติปรับลดได้ แต่จะเพิ่มไม่ได้

ก) การจ่ายเงินแผ่นดิน เงินแผ่นดิน (State Funds) ก็คือคลังแผ่นดิน เป็นเงินของส่วนกลางหรือของประเทศ มิใช่เป็นเงินของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เงินแผ่นดินได้แก่งบประมาณรายจ่ายประจำปี (Annual Budget) และเงินคงคลัง (Treasury Balance/Reserve) รวมทั้งเงินอื่น ๆ ของแผ่นดิน โดยหลักการแล้วฝ่ายบริหารจะจ่ายไปโดยลำพังมิได้ แต่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา โดยมีกฎหมาย 4 ฉบับดังต่อไปนี้ อนุญาตให้จ่ายได้คือ:-

- (1) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ (The Annual Appropriations Act) รวมทั้ง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (Supplementary Appropriations Act) (ถ้ามี)
- (2) พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ (Budgetary Procedure Act)
- (3) พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่ายฯ (The Transfer of Appropriations Act) (ถ้ามี)
- (4) พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ (Treasury Reserve Act)

ข้อสังเกต : กฎหมายทั้งสี่ฉบับนั้น คงมีเฉพาะฉบับ(1) และ (3) เท่านั้นที่มีผลบังคับใช้ภายในระยะเวลาที่จำกัดและต้องอาศัยกระบวนการพิจารณาเรียงตามวาระ สำหรับ พ.ร.บ. ฉบับ (2) และ (4) นั้นเป็นกฎหมายประจำและต่างก็มีบทบัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 181 ที่ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารซึ่งก็คือรัฐบาล หากมีความจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุมัติก็ได้ แต่เมื่อใช้จ่ายไปแล้ว รัฐบาลมีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ในกฎหมาย 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้คือ:-

- (1) พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่ายฯ
- (2) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฯ หรือ
- (3) พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

มาตรการดังกล่าวเป็นการเอื้ออำนวยให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินได้โดยสะดวกในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน ปัญหาข้อขัดข้องอยู่ที่การตีความว่าแค่ไหนเพียงใดจะถือว่าเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วน ซึ่งรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีความเห็นแตกต่างกันก็ได้ อนึ่ง การตั้งรายจ่ายชดใช้นั้นก็เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับรู้พร้อมกับ

ยื่นขอมอนุมัติในภายหลังเสมือนหนึ่งได้ให้สัตยาบันในการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารนั่นเอง และหากรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารไม่สนใจโยคีที่จะตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ ก็ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดคตภาพบังคับไว้

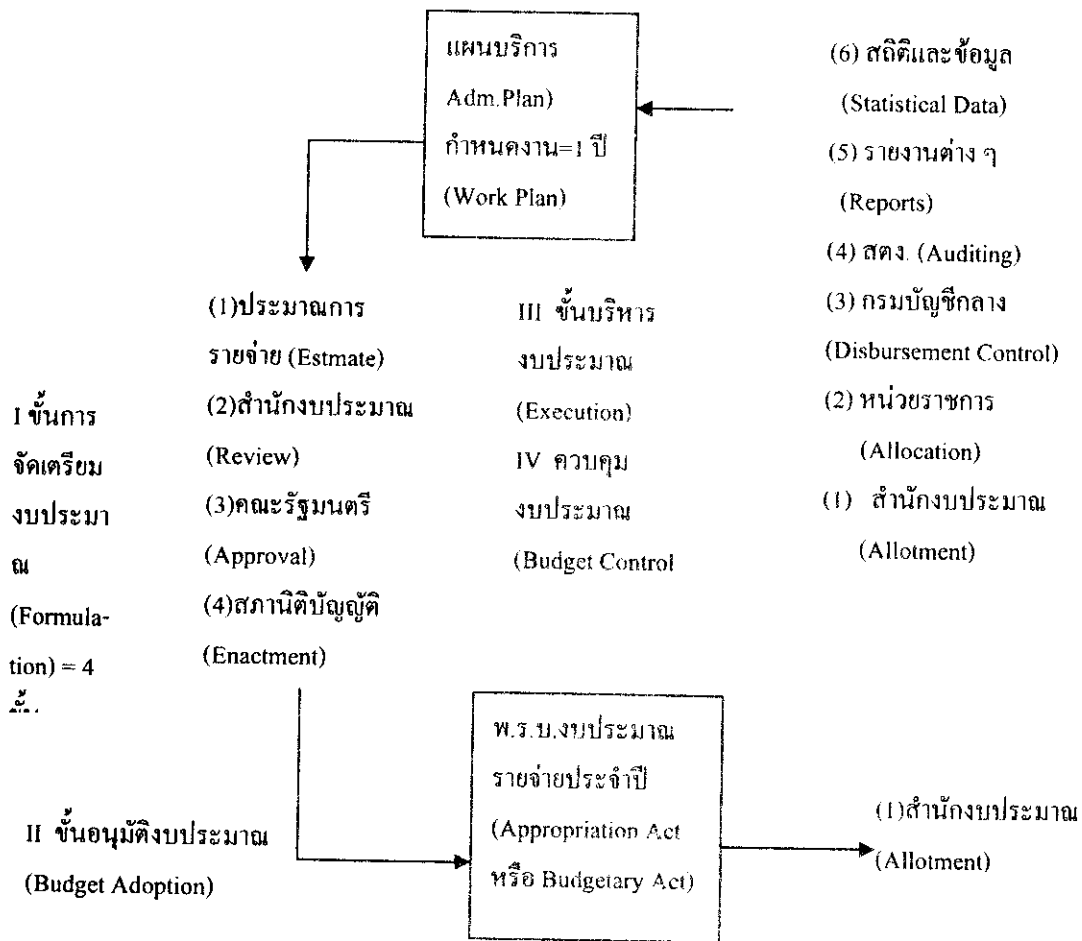
จึงอาจกล่าวได้ว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีก็คืองบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินที่มีจำนวนหลายแสนล้านบาทและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น²⁴ ตามความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและความต้องการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณที่เป็นเงินของแผ่นดิน (ยกเว้นงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2541 เป็นต้นมา) โดยที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินหรือคือ "งบประมาณแผ่นดิน" ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ เนื่องจากเงินแผ่นดินนี้เป็นเงินของประชาชน งบประมาณแผ่นดินจึงอยู่ภายใต้กระบวนการสำคัญก่อนที่จะถูกนำไปใช้จ่าย โดยทั่วไปเรียกกระบวนการนี้ว่า "วงจรงบประมาณแผ่นดิน (Public Budget Cycle)" โดยพิจารณาได้จากแผนภูมิที่ 7

²⁴ ตัวอย่าง

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)
2531	243,500.-	2541	982,000.- *(มีการปรับลด งบประมาณ 2 ครั้งเหลือ สุทธิ 800,000 ลบ. เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ)
2532	285,500.-		
2533	335,000.-		
2534	387,500.-		
2535	460,400.-	2542	825,000.-
2536	560,000.-	2546	999,900.-
2537	625,000.-	2547	1,163,500.-
2538	715,000.-	2548	1,250,000.-
2539	843,200.-	2549	1,360,000.-
2540	925,000.-		

แผนภูมิที่ 7

วงจรงบประมาณแผ่นดิน (Public Budget Cycle) ของรัฐบาลไทย



ที่มา: สำนักงบประมาณ

พิจารณาจากแผนภูมิที่ 7 ที่แสดงให้เห็นวงจรงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลไทยดังกล่าว นั้น ในทางปฏิบัติรัฐบาลในฐานะกุมอำนาจฝ่ายบริหาร ได้ใช้แผนงานบริหาร โดยมีผู้รับผิดชอบหรือตัวแทนองค์กรฝ่ายบริหารที่สำคัญมาจัดทำแผนบริหารการใช้จ่ายและการหารายได้ภายในระยะเวลา 1 ปี จึงกล่าวได้ว่าแผนบริหารนั้นเกิดจากการประชุมร่วมระหว่างผู้รับผิดชอบหรือตัวแทนของ 4 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณในแต่ละปี โดยมีขั้นตอนต่อเนื่องที่สำคัญ 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้คือ:-

I ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ -สำนักงานประมาณแจ้งให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจทราบถึงกำหนดปฏิทินงบประมาณประจำปี (ดูปฏิทินงบประมาณประจำปี พร้อมตัวอย่างปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540) แต่ละหน่วยงานประมาณการ (Estimates) ตัวเลขค่าใช้จ่าย ส่งไปสำนักงานประมาณ -สำนักงานประมาณกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ (Ceiling) -ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเสนอตัวเลขต่อคณะรัฐมนตรี (งบฯ รายจ่ายทั้งสิ้น -ประมาณการรายได้ -ประมาณการเงินกู้ -ผลต่อเศรษฐกิจ -อัตราการพัฒนา -ผลต่อภาวะเงินเฟ้อ -ดุลการค้า -ดุลการชำระเงิน) -กรมเห็นชอบ -สำนักงานประมาณแจ้งกลับไปยังกรม กอง ให้แจ้งรายละเอียดมายังสำนักงานประมาณเพื่อจัดพิมพ์เอกสารงบประมาณประจำปีเสนอต่อ ครม.อีกครั้ง -ครม.เสนอขออนุมัติจากรัฐสภาโดย นายกรัฐมนตรีนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรแรกของรัฐสภาที่มีอำนาจในการอนุมัติให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายงบประมาณ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นเจ้าของเงินนั้นแล้ว

II ขั้นการอนุมัติงบประมาณ -ประธานสภาผู้แทนฯ รับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ แล้วเรียกประชุมวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างฯ ในวาระแรกต่อไป

วาระที่ 1 -นายกรัฐมนตรีกล่าวเปิดการพิจารณาโดยชี้แจงหลักการและเหตุผลของงบประมาณรายจ่ายและประเภทรายได้ที่นำเสนอ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบัน สถานะทางการคลังของรัฐ และนโยบายรัฐบาล

- ประธานสภาฯ เปิดให้มีการอภิปรายพอสสมควร โดยไม่ลี้กลงไปในรายละเอียดแล้วเปิดให้ลงมติออกเสียงว่า จะรับหรือไม่รับร่างฯ

- กรณีมีมติไม่รับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ แสดงว่าสภาฯ ไม่ได้ไว้วางใจรัฐบาล ปกติรัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา อันเป็นจารีตประเพณีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

- กรณีมีมติรับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ต้องพร้อมพิจารณาวาระที่ 2 ภายใน 90 วันจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณฯ ประกอบด้วย ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านพร้อมด้วยผู้เชี่ยวชาญภายนอก โดยมี รมต.กระทรวงการคลัง เป็นประธานคณะกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเป็นเลขานุการทั้งเป็นตัวแทนของ

รัฐบาลในการตอบคำถามหรือข้อซักถามจาก ส.ส.ซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการซึ่งต้องทำหนังสือขอแปรญัตติเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาฯ ภายใน 7 วัน นับแต่ร่างฯ ผ่านวาระแรก

วาระที่ 2 -ประธานสภาฯ จะเรียกประชุมวิสามัญเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณในวาระที่ 2 เรียงมาตรา เพื่อให้โอกาส ส.ส.ซึ่งได้ขอแปรญัตติไว้อภิปรายเพื่อขอตัดทอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการ โดยจะแปรญัตติเพิ่มไม่ได้ คงแปรญัตติลดหรือตัดทอนได้ ยกเว้นรายการพิเศษ 3 รายการได้แก่ (1)การชำระต้นเงินกู้ (2)ดอกเบี้ยเงินกู้ และ(3)รายการใช้จ่ายที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้แน่ชัดแล้วนั้น จะแปรญัตติเพื่อลด ตัดทอน หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้เพราะมีภาระผูกพันอยู่ก่อนแล้ว เช่นการชำระหนี้ของภาครัฐตามข้อผูกพัน มิฉะนั้นจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศ อนึ่งเงินเบียดหัวัด บำเหน็จและบำนาญ ถือว่าเป็นเงินที่รัฐบาลต้องจ่ายตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ในกฎหมาย แต่เงินเพิ่มเติมประจำตำแหน่งข้าราชการที่รับราชการในต่างประเทศนั้น ไม่ควรถือว่าเป็นเงินผูกพันเพราะไม่ผิดอะไรกับเงินเดือนหรือเงินเพิ่มค่าครองชีพข้าราชการอื่น ๆ สภาผู้แทนราษฎรควรจะสามารถได้เต็มที่เพื่อมิให้รัฐบาลฟุ่มเฟือย²²

วาระที่ 3 เมื่อการอภิปรายหรือแปรญัตติสิ้นสุดลง ประธานสภาฯ จะเปิดให้มีการออกเสียงครั้งสุดท้ายเพื่อยอมรับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ซึ่งได้ผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมาธิการวิสามัญ อนึ่งกระบวนการพิจารณาในวาระที่ 1-2 และ 3 ของ ส.ส.จะต้องแล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ นั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 180 วรรค 1)

ในกรณีที่ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ผ่านวาระที่ 3 แล้ว จะถูกส่งไปยังวุฒิสภา ซึ่งมีเวลา 20 วันในการพิจารณาว่าจะรับร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวหรือไม่ (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 180 วรรค 3) กรณีรับหรือเห็นชอบแล้วส่งคืนไปยังประธานสภาฯ แล้วนำเสนอ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นกฎหมายต่อไป (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 93 และ 180 วรรค 3) กรณีไม่รับหรือไม่เห็นชอบ ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ จะถูกส่งกลับไปยังสภาผู้แทนฯ เพื่อให้พิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนฯ มีมติเสียงส่วนมาก(คะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน สส.ที่มีอยู่ในสภาฯ) ให้ผ่านร่าง พ.ร.บ.ฯ ดังกล่าว ก็จะเป็นกฎหมายทันทีโดยไม่ต้องผ่านการรับรองของวุฒิสภาอีก (ดู รัฐธรรมนูญฯ

²² ป๋วย อึ๊งภากรณ์, เรื่องเดิม, หน้า 134.

มาตรา 180 วรรค 4 และมาตรา 176 วรรค 2)

III ชั้นการบริหารงบประมาณ

- การบริหารรายรับ คือ บริหารเงินกู้และรายได้ของรัฐบาล (ได้แก่ภาษีอากร - รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ - รายได้จากรัฐวิสาหกิจ และรายได้อื่น ๆ)

- การบริหารรายจ่าย - สำนักงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวด - จัดสรรเงินงบประมาณให้ส่วนราชการเป็นรายงวด - ส่วนราชการในส่วนกลางยื่นฎีกาเบิกเงินรายงวดต่อกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคยื่นฎีกาเบิกเงินรายงวดต่อคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมบัญชีกลางในส่วนภูมิภาค เมื่อส่วนกลางโดยกรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบฎีกาแล้วหากถูกต้องก็จะอนุมัติฎีกา แล้วส่งฎีกาให้กรมธนารักษ์ออกเช็คสั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 สำหรับในส่วนภูมิภาค โดยคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ตรวจสอบฎีกาถูกต้องและอนุมัติฎีกา ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายเช่นนายอำเภอกรณีมีที่ตั้งคลังอำเภอจะเป็นผู้สั่งจ่ายเงินดังกล่าว

IV ชั้นการควบคุมงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลังและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ:-

(1) สำนักงบประมาณ (Bureau of the Budget) ควบคุมการใช้จ่ายโดยอนุมัติเงินประจำงวด (Allotment) และจัดสรรงบประมาณ (Allocation) ตามระยะเวลาเป็นรายงวด

- เงินประจำงวด (Allotment) ปกติ แบ่งเป็น 4 งวด ๆ ละ 3 เดือน แต่ไทยแบ่งเป็น 3 งวด ๆ ละ 4 เดือน (ไม่จำเป็นต้องเท่ากันทุกงวด) เหตุผลที่มีการจัดสรรเงินเป็นรายงวดคือ :-

(ก) ให้ปริมาณเงินมีใช้จ่ายกระจายตลอดปี และตรงแผนงาน

(ข) ให้สอดคล้องกับเงินรายได้ ซึ่งอาจเก็บไม่ได้ตามอัตราหรือระดับที่

คาดหมายไว้

(ค) ให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือความต้องการได้ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ

- เงินจัดสรร (Allocation) - การจัดสรรรายการ และจำนวนเงินที่อนุมัติให้ก่อนนี้ผู้กผัน

(2) กระทรวงการคลัง โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ เช่น กรมบัญชีกลาง ควบคุมการบริหารงบประมาณทั้งด้านรายรับและรายจ่าย

- การควบคุมการบริหารรายรับ -ตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและนำเงินรายได้ส่งคลังด้วยความเห็นชอบของ กรม.

- การควบคุมการบริหารรายจ่าย โดยการตรวจสอบเอกสารการขอเบิกเงิน-จ่ายเงิน และการท่อนี้ผู้ผูกพัน โดยกรมบัญชีกลาง อาจทำได้ใน 2 วิธีคือ

(ก) จ่ายก่อนตรวจ (post-audit) กรมบัญชีกลางจะจ่ายก่อนแล้วตรวจเอกสารต่าง ๆ ภายหลัง หรือ

(ข) ตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) กรมบัญชีกลางจะตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ก่อนแล้วจึงจ่าย ซึ่งนิยมวิธีนี้มาก

ปฏิทินงบประมาณประจำปี (อาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมและตามสถานการณ์)

- | | |
|----------------------|---|
| ต้น พ.ย. | - สำนักงานงบประมาณส่งหนังสือเวียนแจ้งปฏิทินงบประมาณประจำปีใหม่ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ |
| ต้น พ.ย.-กลาง พ.ย. | - ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ พิจารณากำหนดนโยบายแผน |
| ต้น พ.ย.-ปลาย ธ.ค. | - ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้ |
| ต้น พ.ย.-กลาง มี.ค. | - กระทรวงการคลัง -สำนักงานงบประมาณ -สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกันพิจารณากำหนด เงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินรายได้และวงเงินกู้ |
| ต้น ม.ค. | - ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่งรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้ประจำปีให้สำนักงานงบประมาณพิจารณา |
| ต้น ม.ค.-ปลาย มี.ค. | - สำนักงานงบประมาณพิจารณา |
| ปลาย มี.ค.-ต้น เม.ย. | - กรม.พิจารณาอนุมัติวงเงินและรายละเอียดงบประมาณ |

- ต้น เม.ย.-ปลายเม.ย. - สำนักงานประมาณปรับปรุงรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายได้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และจัดทำร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพร้อมเอกสารงบประมาณ
- ต้น พ.ค.-ต้น มิ.ย. - สำนักงานประมาณจัดพิมพ์ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี
- กลาง มิ.ย. - สำนักงานประมาณเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมเอกสารงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อ ครม.พิจารณาเสนอต่อรัฐสภา
- กลาง มิ.ย. - ครม.เสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภา

หมายเหตุ นักศึกษาสามารถติดตามดูปฏิทินงบประมาณได้จาก <http://www.bb.go.th>

ส่วนการงบประมาณ

สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ

สำนักงานประมาณ

ข้อสังเกต โดยทั่วไปรัฐสภามีโอกาสพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในช่วงกลางเดือนมิถุนายนหรือต้นเดือนสิงหาคมถึงปลายเดือนกันยายน และถ้าร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่เพราะมีอุบัติเหตุทางการเมือง รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 179 และ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ มาตรา 16 ต่างก็ได้บัญญัติให้ใช้ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่แล้วมาไปพลางก่อน หรืออาจนำเงินคงคลังมาใช้ได้ ตามมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ

รายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditures) หรือรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditures) - เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การให้บริการทางด้านสาธารณูปโภค (Public Utility) การจัดสวัสดิการแก่ชุมชน และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การให้บริการทางด้านสาธารณูปการ (Public Assistance)

เหตุผลและความจำเป็นในการใช้จ่ายของรัฐบาล ในภาพรวมมี 5 ประการคือ

- (1) รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัด
- (2) รัฐบาลมีหน้าที่ทางด้านพาณิชย์กรรม ให้บริการที่จำเป็นแก่สังคม
- (3) รัฐบาลมีหน้าที่ในการกระจายรายได้ของบุคคล
- (4) รัฐบาลมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ส่งเสริมควบคุมการผลิตและ

จำหน่าย

- (5) หน้าที่ป้องกันและรักษาความสงบของประเทศ

เป็นที่ทราบกันดีว่ารายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เช่นเดียวกับอารยประเทศทั้งหลาย สำหรับปัจจัยที่ทำให้รายจ่ายรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการตามสถานการณ์ต่าง ๆ ได้แก่:-

- (1) ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น
- (2) ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลมีมากขึ้น
- (3) การเพิ่มขึ้นของประชากร
- (4) ค่าความยืดหยุ่นของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น การสาธารณสุข -การจัดการศึกษา -การป้องกันประเทศ -การรักษาความสงบภายใน

(5) การสงคราม (-สงครามเย็น -สงครามเศรษฐกิจ) และความมั่นคงของรัฐภายใน-ภายนอกประเทศ

(6) ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจภายในและระหว่างประเทศตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

สำหรับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกที่มีผลกระทบต่อภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในยุคที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย หรืออยู่ในสภาวะซบเซงกันทางด้านเศรษฐกิจ (Stagnation) กรณีย่อมมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้อย่างมาก ดังเช่น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2542 (1 ต.ค.41-30 ก.ย.42) นั้น รัฐบาลไทยอาจจัดทำงบประมาณแบบสมดุลโดยตั้งรายจ่ายไว้เท่ากับรายได้เท่ากับงบประมาณปี 2541 คือ 800,000 ล้านบาทก็ได้ เป็นการสะท้อนความไม่แน่นอนของภาวะเศรษฐกิจ เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ของรัฐในปี 2541 และ 2542 ยังมีความไม่แน่นอนสูง จึงไม่อาจตั้งรายจ่ายเพิ่มขึ้นได้ หากมีการจัดทำงบประมาณเช่นนี้ถือว่าเป็นการตั้งงบประมาณแบบ "ความเจริญเติบโตเป็นศูนย์ (Zero Growth Budget : "ZGB")" แต่ในที่สุดเมื่อสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปและรัฐบาลต้องการ

ให้เกิดสภาพคล่องขึ้นในระบบเศรษฐกิจ จึงได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลจำนวน 25,000 ล้านบาท กล่าวคือได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 ไว้จำนวน 825,000 ล้านบาท

ลักษณะรายจ่ายของรัฐบาล โดยทั่วไปมี 4 ประเภทได้แก่:-

- (1) งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามหน่วยงาน (Organization Classification) - โดยแบ่งเป็น ราชการ ทบวง กรม กองต่าง ๆ
- (2) งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน (Functional Classification) - โดยแบ่งเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะงานในแต่ละด้าน เช่น ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารชุมชนและสังคม ด้านเศรษฐกิจ และการดำเนินการด้านอื่น ๆ
- (3) งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ (Economic Classification) โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ รายจ่ายเพื่อการลงทุน (Capital Expenditure) รายจ่ายประจำ (Current Expenditure) และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้พร้อมด้วยดอกเบี้ยเงินกู้²⁶
- (4) งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามแผนงาน (Program Classification) โดยการจัดกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) ของหน่วยงานของรัฐตามวัตถุประสงค์ (Objective) เรียกว่า "โครงสร้างแผนงาน (Program Structure)" มี 5 ระดับ คือ ด้าน -สาขา -แผนงาน -แผนงานรองงาน/โครงการ

ตัวอย่าง -ด้านการศึกษา

- สาขาการให้บริการทางการศึกษา
- แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

²⁶ ตัวอย่าง

ปีงบประมาณ	รายจ่ายเพื่อการลงทุน	รายจ่ายประจำ	รายจ่ายชำระคืนเงินกู้
2530	16%	77.2%	6.8%
2540	41%	56%	2.6%
2541	38.8%	58%	3.2%
2548	26.4%	70.5%	3.1%
2549	26.9%	70.5%	2.6%

อนึ่ง งบประมาณรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงานระดับด้านโดยทั่วไปมี 12 ด้านคือ:-
(1)การเกษตร (2)การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ (3)การคมนาคม/ขนส่งและสื่อสาร (4)การพาณิชย์
และท่องเที่ยว (5)การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม (6)การศึกษา (7)การ
สาธารณสุข (8)การบริการสังคม (9)การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (10)การรักษาความสงบเรียบร้อย
ภายใน (11)การบริหารทั่วไปของรัฐ (12)การชำระหนี้เงินกู้

ประเภทรายจ่ายของรัฐบาลไทย โดยทั่วไปมี 9 ประเภทได้แก่

- (1) รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ (คมนาคม-เกษตร-พลังงาน เชื้อเพลิงอุตสาหกรรม-เหมืองแร่)
- (2) รายจ่ายด้านการศึกษา (ระดับต่าง ๆ)
- (3) รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ (ทหาร 3 เหล่าทัพ -ตำรวจตระเวนชายแดน)
- (4) รายจ่ายด้านการสาธารณสุข (โรงพยาบาล สถานีอนามัย)
- (5) รายจ่ายด้านการสาธาณูปการ (สังคมสงเคราะห์-บริการชุมชนบริการสังคม)
- (6) รายจ่ายด้านการรักษาความสงบภายใน (ตำรวจ ราชทัณฑ์ตุลาการ)
- (7) รายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น)
- (8) รายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้ (ภายใน-ภายนอกประเทศ)
- (9) รายจ่ายด้านอื่น ๆ (สมทบทุนกับเงินบริจาคต่าง ๆ -เงินอุดหนุนท้องถิ่น โรงพยาบาล
โรงเรียน เทศบาล สภาตำบล)

รายได้ของรัฐบาล/รายได้สาธารณะ (Government Public Revenue) เป็นตัวกำหนดระดับ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี อนึ่งการแสวงหารายได้ของรัฐบาลเป็นเงินจำนวนมาก ย่อม
กระทบกระเทือนต่อการผลิตและการบริโภคของเอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อม

ประเภทรายได้ของรัฐบาลไทย

รายได้ของรัฐบาลไทยหรือเงินรายได้แผ่นดิน โดยทั่วไปจำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ:-

(1) รายได้จากภาษีและอากร (Taxes and Duties) เป็นภาษีทางตรงและทางอ้อมที่
สำคัญ เช่น ภาษีเงินได้ (บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) ภาษี(อากร)มูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษี
(อากร) ศุลกากร (ภาษีสินค้าเข้า-ออก) ภาษี(อากร) สรรพสามิต อากรต่าง ๆ ค่าพรีเมียมต่าง ๆ

(2) รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ (Sales of Goods and Services) ได้แก่ ค่าบริการ
และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ค่าเช่าทรัพย์สินของรัฐ ค่าขาย
อสังหาริมทรัพย์ ค่าจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ค่าขายหนังสือราชการ

ค่าขายของกลางที่ยึดไว้ในคดีอาญา ค่าขายรถยนต์ประจำตำแหน่งและรายได้จากค่าใบอนุญาตต่าง ๆ

(3) รายได้จากรัฐพาณิชย์/รัฐวิสาหกิจ (State/Public Enterprises) ได้แก่ รายได้จากผลกำไรเงินปันผลที่ได้จากกิจการของรัฐหรือกิจการที่เป็นของรัฐหรือที่รัฐมีหุ้นส่วน เงินส่วนแบ่งจากราชการแห่งประเทศไทย รวมทั้งรายได้จากการผูกขาดในบางกิจการ เช่น โรงงานยาสูบ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (The Government Lottery Office)²⁷

(4) รายได้อื่น (Others Sources) ได้แก่ ค่าแสดมปีฤชากร ค่าปรับต่าง ๆ รายได้จากการผลิตเหรียญกษาปณ์

ข้อสังเกต รายได้ของรัฐบาลไทย ได้รับการประมาณการขั้นต้นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ 3 หน่วยงาน คือ

1) กระทรวงการคลัง โดยกรมสรรพากรผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บและประมาณการรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์ กรมสรรพสามิต ผู้รับผิดชอบภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากยาสูบ น้ำมัน สุรา เบียร์ เครื่องดื่ม เครื่องใช้ไฟฟ้ารถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องแก้ว บริการสนามม้า น้ำหอม พรหม แบทเตอร์และไฟ กรมศุลกากร ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับอากรสินค้าขาเข้าและอากรสินค้าขาออก

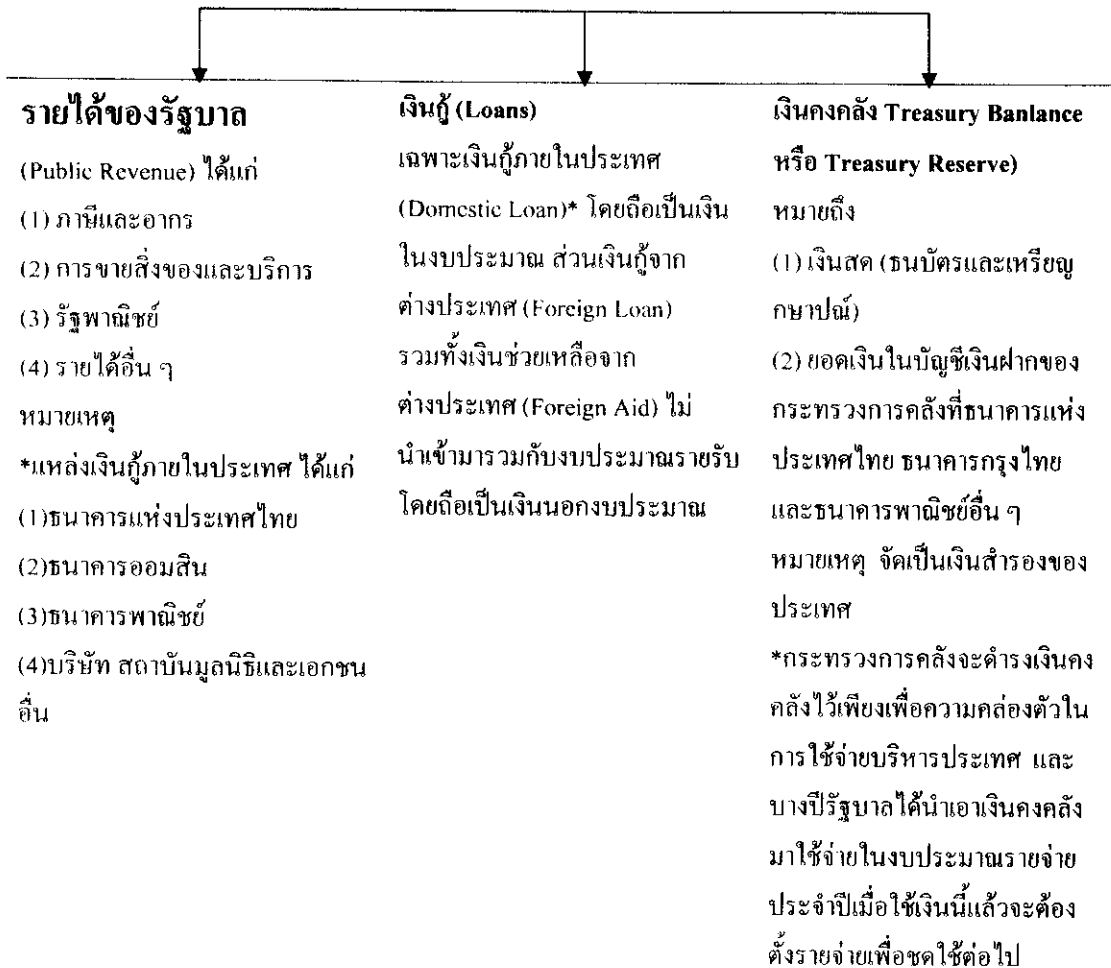
2) สำนักงานประมาณ เป็นผู้จัดเก็บและประมาณการรายได้จากส่วนราชการอื่น

3) กรมบัญชีกลาง เป็นผู้จัดเก็บและประมาณการรายได้จากรัฐวิสาหกิจ

รายรับของรัฐบาล (Government Receipt) หรือรายรับสาธารณะ (Public Receipt) หมายถึง รายได้ของรัฐบาลรวมเข้ากับเงินกู้และเงินคงคลัง (เงินที่รัฐบาลมีอยู่และยังมีได้ใช้จ่ายไป) อาจพิจารณาได้จากแผนภูมิที่ 8 เกี่ยวกับรายรับของรัฐบาล

²⁷ โปรดดูข้อความที่เกี่ยวข้องกับกิจการนี้คือ "สลากกินแบ่งฯ ช่วยลดภาวะรัฐบาล รายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล นำส่งเข้ารัฐเพื่อพัฒนาประเทศ เป็นการนำผลประโยชน์กลับสู่ประชาชน โดยส่วนรวมทางหนึ่ง" และ "รายได้จากกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นส่วนหนึ่งของรายได้แผ่นดินฉะนั้นการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการช่วยเหลือชาติ ช่วยกันปฏิบัติตามกฎหมายอย่างซื้อสลากกินราคา 10 บาท ผู้ขายสลากกินราคาต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ผู้จับและนำจับมีสิทธิได้รับสินบนครั้งหนึ่งของค่าปรับ แต่ไม่น้อยกว่า 200 บาท" จาก วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 5 ฉบับที่ 22 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2532 และปีที่ 3 ฉบับที่ 14 พฤษภาคม-มิถุนายน 2530.

แผนภูมิที่ 8 รายรับของรัฐบาล



สรุป รายได้ของรัฐบาลจากแผนภูมิที่ 8

* รายได้ของรัฐบาล = ภาษีและอากร + การขายสิ่งของและบริการ + รัฐพาณิชย์และรัฐวิสาหกิจ + รายได้อื่น

สรุป รายรับของรัฐบาลจากแผนภูมิที่ 8

**รายรับของรัฐบาล = รายได้ของรัฐบาล + เงินกู้ภายในประเทศ + เงินคงคลัง

แต่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยทั่วไป รัฐบาลของทุกประเทศต่างพยายามที่จะจัดทำงบประมาณสมดุลภายใต้สมการดังนี้

***รายรับของรัฐบาลประเภทรายได้ = รายจ่ายของรัฐบาล

กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีความพยายามที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุล (Balance Budget) นั่นเอง การจัดทำงบประมาณลักษณะนี้มีปรากฏในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศที่ดำรงนโยบายเศรษฐกิจแบบพอเพียง (Sufficient Economic)

อนึ่งนโยบายของรัฐบาลทางด้านเศรษฐกิจ โดยทั่วไปคือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ รัฐบาลจึงกำหนดรายจ่ายให้เหมาะสมกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้และมีให้มีการขาดดุลงบประมาณสูงเกินควร รัฐบาลจึงสามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ 3 ลักษณะคือ:-

(1) งบประมาณสมดุล (Balance Budget) กล่าวคือ รายรับประเภทรายได้ เท่ากับรายจ่าย เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารการคลังของรัฐบาลในระดับหนึ่ง ส่วนใหญ่ รัฐบาลของประเทศที่พัฒนาแล้วต่างจัดทำงบประมาณลักษณะนี้

(2) งบประมาณเกินดุล (Surplus Budget) กล่าวคือ รายรับประเภทรายได้สูงกว่ารายจ่าย เพราะรัฐเก็บภาษีอากรได้มากขึ้นหรือตัดทอนรายจ่ายลงมา ข่อมส่งผลให้เงินคงคลังมีปริมาณเพิ่มขึ้น

(3) งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) กล่าวคือ รายรับประเภทรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย เพราะรัฐเก็บภาษีอากรได้น้อยลง หรือมีรายจ่ายพิเศษเพิ่มขึ้นข่อมส่งผลให้เงินคงคลังมีปริมาณลดลง แสดงให้เห็นว่าการจัดทำงบประมาณเกินดุลหรือขาดดุล ข่อมมีส่วนสัมพันธ์กับเงินคงคลังเสมอ อนึ่ง ในกรณีที่ฝ่ายบริหารจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล และมีผลขาดดุลจริงนั้น รัฐบาลมีทางเลือก 2 ทาง คือ:-

(1) รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล (ตามมาตรา 9 ทวิ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ และหรือ มาตรา 20 วรรคแรก (1) ประกอบมาตรา 21 พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ) ทำให้ไม่มีผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลัง การกู้ยืมเพื่อการนี้ นิยมกู้ยืมภายในประเทศ และจัดไว้เป็นเงินในงบประมาณเพราะนำมาชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล แสดงให้เห็นความพยายามในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล

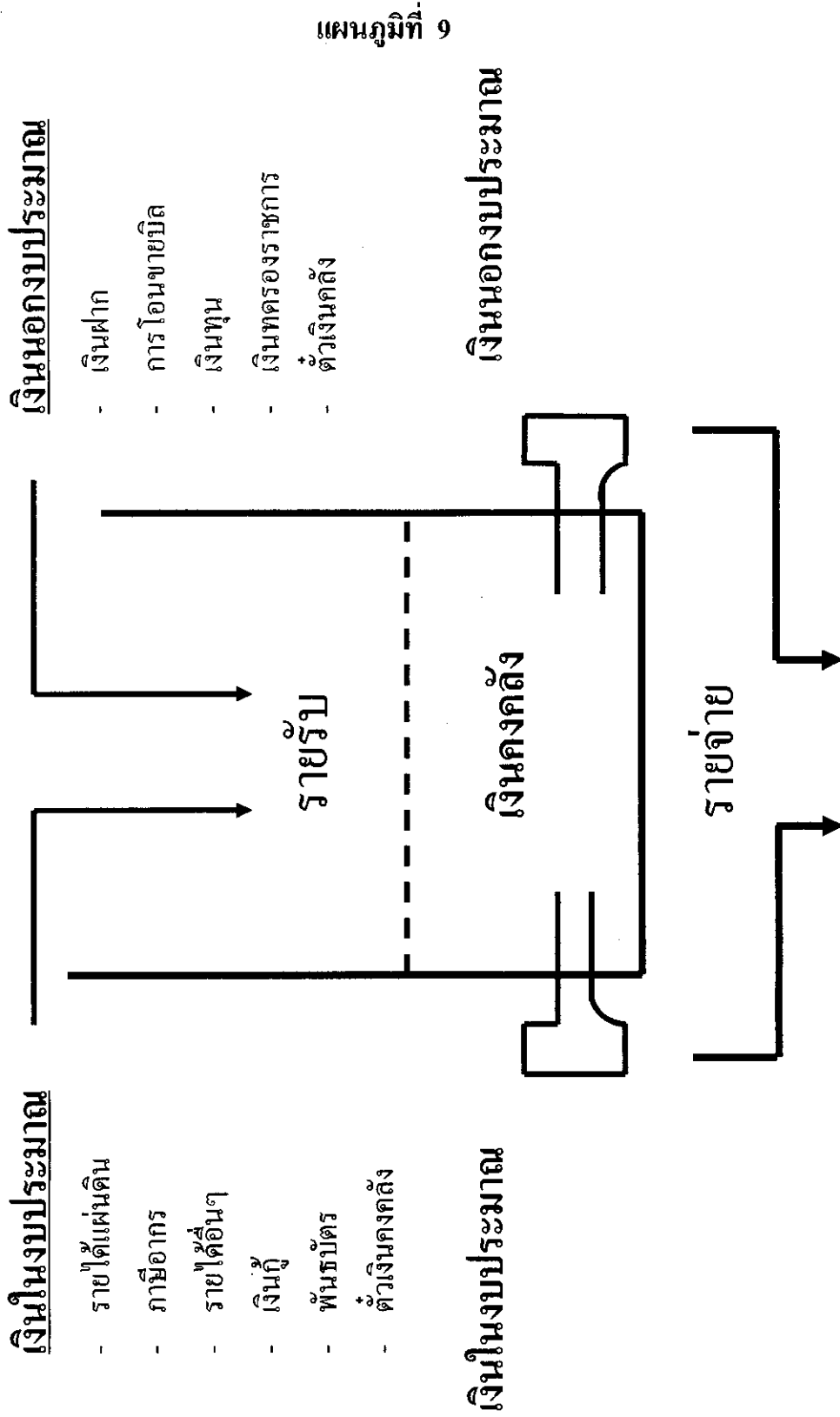
(2) รัฐบาลตั้งงบประมาณ โดยการนำเงินคงคลังมาใช้ชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล ต่อเนื่องโดยมีข้อผูกพันที่จะต้องชำระคืนในปีถัดมา โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยเหมือนอย่างการ

กู้ยืม แต่ก็ส่งผลให้ปริมาณเงินคงคลังลดลง ข่อมแสดงให้เห็นความพยายามในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลเช่นเดียวกัน

หมายเหตุ การจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล กระทรวงการคลังมีวัตถุประสงค์โดยตรงในการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) เพื่อควบคุมสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากมีปริมาณเงินมากเกินไป ซึ่งรัฐบาลไทยไม่เคยจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล ในขณะที่การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แก้ไขภาวะเงินฝืด (Deflation) และภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน (Stagnation) อันเนื่องจากระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะหยุดนิ่งหรือเจริญเติบโตไม่เพียงพอ

อนึ่ง การแก้ปัญหาเงินเฟ้อโดยใช้นโยบายการคลังอีกวิธีหนึ่งคือ การออกตราสารหนี้ตามมาตรา 4 พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ หรือหลักทรัพย์รัฐบาลเดิม ซึ่งประกอบด้วย ตั๋วเงินคลัง ตั๋วสัญญาใช้เงิน พันธบัตรรัฐบาล รวมถึงตราสารหนี้ที่ออกในระบบไร้ใบตราสารด้วย ขณะเดียวกัน รัฐบาลอาจใช้นโยบายการเงินผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนให้ดำรงเงินกองทุน และหรือดำรงเงินสดสำรองเพิ่มขึ้น อันเป็นผลให้สถาบันทางการเงินดังกล่าว ต้องจำกัดการให้สินเชื่อลดลง อันเป็นผลให้เม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจลดลง

ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับเงินคงคลัง



แผนภูมิที่ 9