

ภาค 2
งบประมาณ (Budget)
งบประมาณแผ่นดิน (Public/Government Budget)

งบประมาณ (Budget) คืองบการเงินที่ได้มีการประมาณการเอาไว้⁽¹⁾ มาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณ คือ "Bougette" ซึ่งมีความหมายว่าถุงเงินหรือ กระเป๋าสตางค์ ดังนั้น "งบประมาณ" จึงมีความหมายในทางการเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับ การรวบรวมเงินและการใช้จ่ายเงิน ปกติเป็นถ้อยคำที่ใช้กันแพร่หลายทั่วไปทั้งบุคคล ชรรวมและนิติบุคคล แต่ในทางการคลัง คำว่า "งบประมาณ" นั้นหมายถึง "งบ- งบประมาณแผ่นดิน" ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. เสริม วินิจฉัยกุล อธิบายความหมาย คำว่า "งบประมาณ" คือ บัญชีรับจ่ายเงินของประเทศในการบริหารราชการ แผ่นดิน รัฐเป็นผู้กำหนดว่าในระยะหนึ่งโดยปกติจะเป็นปีหนึ่ง ๆ รัฐจะต้องใช้จ่าย ในราชการบริหารเท่าใด และจะมีรายรับเท่าใด โดยทำเป็นรายละเอียดแต่ละ รายการเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติแล้วก็ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป พูดง่าย ๆ ก็คือ รัฐเป็นผู้ทำงบประมาณ รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติ⁽²⁾ แสดงให้เห็น ว่ารัฐได้ใช้นโยบายงบประมาณ (Budgetary Policy) และนโยบายรายได้โดย เน้นที่ภาษีอากร (Tax-Duty Policy) ภายใต้ความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ เฉพาะงบประมาณรายจ่ายเท่านั้นที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว อนึ่งคำว่า "รัฐ"

(1) โดยทั่วไปหมายถึงแผนการเงินและการคลัง (Financial Plan) ที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้ระบุเพื่อนำมาใช้จ่ายตามแผนดังกล่าว ดู Cambridge International Dictionary of English, Cambridge University Press 1995, Reprinted 1998, p. 172.

(2) เสริม วินิจฉัยกุล, **คู่มือวิชาการคลัง**, ธนาคารแห่งประเทศไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายเสริม วินิจฉัยกุล, 2528, หน้า 63.

นี้หมายถึงรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเจ้าหน้าที่งบประมาณแต่ละสังกัดต่างทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วเสนอตามลำดับชั้นถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และยื่นงบประมาณประจำปีนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 12 และ 13) โดยมีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง (กค.) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ร่วมกันพิจารณากลับกรองในชั้นตอนสุดท้ายก่อนนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีจักได้มีมติเสนอต่อรัฐสภา (เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน) เป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น (ก่อน 31 กรกฎาคม) (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 15) แสดงว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จะพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายก่อนแล้วจึงพิจารณาประเภทการรายรับประเภทรายได้ซึ่งอาจออกมาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งคืองบประมาณรายจ่ายแบบ "สมดุล" "เกินดุล" หรือ "ขาดดุล" จึงแตกต่างกับองค์การธุรกิจเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรจากการประกอบการ โดยภาคเอกชนจะจัดทำงบประมาณโดยเริ่มพิจารณากำหนดรายได้ก่อนแล้วจึงพิจารณากำหนดรายจ่าย(ค่าใช้จ่าย) ทั้งหมด โดยมีกำไรสุทธิอยู่ในระดับที่น่าพอใจ

อนึ่ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้นมีทั้งงบประมาณรายรับประเภทรายได้ และงบประมาณรายจ่าย ตัวเลขในงบประมาณทั้งสองด้านนั้นเป็นตัว เลขที่กะประมาณไว้ ยังไม่แน่นอนตายตัว ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเสนอแต่เฉพาะรายจ่ายประจำปี โดยไม่ต้องจัดทำงบประมาณรายรับลงในร่าง พ.ร.บ. แต่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องแถลงต่อรัฐสภาด้วยว่าคาดว่าจะมีรายได้อย่างไร จำนวนเท่าใดมาจ่ายตามรายจ่าย ดังนั้นชื่อของงบประมาณไทยเราจึงเรียกว่า "งบประมาณรายจ่าย

ประจำปี"⁽¹⁾ โดยมีชื่อเป็นทางการว่า "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ...." และเนื่องจากร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน กรณีจึงเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) และต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา 169, 172, 179 และ 180 รัฐธรรมนูญฯ 2540) หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แสดงว่ารัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารแพ้คะแนนเสียงในสภาฯ ในเรื่องงบประมาณ โดยประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาในอารยะประเทศ รัฐบาลจะต้องลาออกหรือยุบสภา การแสดงสปิริตด้วยการลาออกก็เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่แล้วเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นมาใหม่ ส่วนการยุบสภาก็เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ หนึ่งเป็นที่ปรากฏว่ารัฐบาลหลายชุดในบ้านเราได้เลือกใช้วิธียุบสภามาแล้วหลายครั้ง แต่ทุกครั้งล้วนแต่เป็นเรื่องความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลเอง มิใช่เกี่ยวกับการที่สภาฯ มิมีมติไม่รับร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงินแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ผู้สันักตกรณีทางด้านการคลังได้ให้นิยามคำว่า "งบประมาณ" ใน 3 ความหมายคือ⁽²⁾

(1) ความหมายอย่างแคบ : "งบประมาณ คือ เอกสารทางบัญชีซึ่งเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานที่ใหญ่กว่าใช้ควบคุมหน่วยงานที่เล็กกว่าในเรื่องการใช้จ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณ"

(2) ความหมายอย่างกว้าง : "งบประมาณ คือการวางแผนงานในด้านการเงินทั้งด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลโดยพิจารณาจากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เช่น เอกสารงบประมาณประกอบด้วยเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมและการวางแผน"

(1) เรื่องเดียวกัน, เล่มเดียวกัน, หน้า 64.

(2) เอนก เขียวถาวร, เรื่องเดิม, หน้า 45.

(3) ความหมายโดยสรุป : "งบประมาณแผ่นดิน คือแผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนดโดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด 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 (ดูค่าแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ในภาคผนวก XVIII)

ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญ โดยสังเขป ดังนี้:-

(1) เป็นเครื่องมือบริหารของรัฐบาลทั้งในด้านนโยบายการคลัง (รายรับ-รายจ่าย) และนโยบายเศรษฐกิจ (การเงิน)⁽¹⁾ เพื่อควบคุมเศรษฐกิจ

(1)นโยบายการคลัง (La politique financière) และนโยบายการเงิน (La politique monétaire) ถือเป็นนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Les politiques Macroéconomiques) อนึ่งนโยบายดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็น "นโยบายงบประมาณ (La politique budgétaire)" ดู Politiques économiques et performances agricoles dans les pays à faible revenu, OCDE/OECD, Paris, 1987 p.12.

และใช้แก้ภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) และหรือภาวะเงินฝืด (Deflation) กล่าวคือในกรณีที่รัฐต้องการให้เศรษฐกิจภายในประเทศมั่นคงเพื่อให้เกิดดุลยภาพทางเศรษฐกิจ ก็จะจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (Balance Budget) โดยตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เท่ากับงบประมาณรายรับประเภทรายได้ ในกรณีที่เศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้อเนื่องจากมีปริมาณเงินในท้องตลาดมาก และสินค้ามีราคาแพง ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น แต่ค่าครองชีพก็สูงขึ้นเช่นกัน รัฐจึงควรจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล (Surplus Budget) โดยตั้งประมาณการรายรับประเภทรายได้ให้มากกว่ารายจ่าย จึงมีการจัดเก็บภาษีอากรมากขึ้นเพื่อลดการใช้จ่ายหรือลดอุปสงค์ลงมา ทั้งรัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภาด้วยว่าประมาณการรายรับที่ได้เกินดุลมานั้นจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างยิ่งทางด้านใด (มาตรา 9 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ) ตรงกันข้าม ในกรณีที่เศรษฐกิจมีภาวะเงินฝืด เนื่องจากมีปริมาณเงินทุนหมุนเวียนในท้องตลาดน้อย เงินหายาก ประชาชนมีรายได้น้อย ผู้ประกอบการไม่กล้าลงทุน แม้สินค้าจะมีราคาถูกลง ประชากรก็ไม่มีอำนาจซื้อเช่นกัน รัฐจึงควรจัดทำ งบประมาณแบบขาดดุล (Deficit Budget) โดยตั้งงบประมาณการรายจ่ายให้มากกว่าประมาณการรายรับประเภทรายได้ เพื่อเพิ่มรายจ่ายหรือเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจ แต่ลดภาษีอากรหรือเก็บภาษีอากรน้อยลง มีการจ้างงานมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่ต้องแถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย (มาตรา 9 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ)

(2) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลกำหนดงานของหน่วยราชการให้ประสานกับทรัพยากรของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

(3) เป็นสื่อกลางที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารสังเกตได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตยหรือระบบอื่น⁽¹⁾ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้งบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน เป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหาร (ดูมาตรา 169 วรรค 3(2), 172, 179-182 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ในภาคผนวก)

(4) เป็นเครื่องมือที่ช่วยวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล และมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญในการ ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ⁽²⁾

หลักสำคัญของงบประมาณที่ดี

ศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ให้หลักสำคัญของงบประมาณที่ดีไว้ 6 ประการ โดยสรุป คือ⁽³⁾ :- (1)หลักดุลยภาพ (Balance) หรืองบประมาณสมดุล (2)หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) โดยคำนึงถึงประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต (3)หลักประชาธิปไตย (Democracy) โดยให้ราษฎรหรือโดยตัวแทนผู้เสียภาษีอากรยินยอมให้ใช้จ่ายเงินนั้น (4)หลักคาดการณ์ไกล (Foresight) โดยการวางแผนล่วงหน้า มองการณ์ไกล (5)หลักยุติธรรมหรือเสมอภาค (Equity) ทั้งด้านรายได้และรายจ่าย จึงต้องจัดเก็บรายได้ (ภาษี-อากร) ด้วยความเป็นธรรมตามความสามารถหรือตามรายได้ และ (6)หลัก

(1) เช่น มาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสปัจจุบัน (4 ตุลาคม 1958) และมาตรา 105-115 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 20 และมาตรา 23 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, นต.มช. รวบรวมโดย ดร. สวัสดิ์ ศรีลัมภ์ และสุรศักดิ์ มณีศรี มปป.).

(2) Jacques Billy, *La Politique economique*, PUF, 7^e edition, 1985, p.64.

(3) เอนก เข็ญธาวรร, เรื่องเดิม, หน้า 48-49 อ้างจาก เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย (พระนคร: บริษัท ประมวลมิตร จำกัด, 2503) หน้า 206-214.

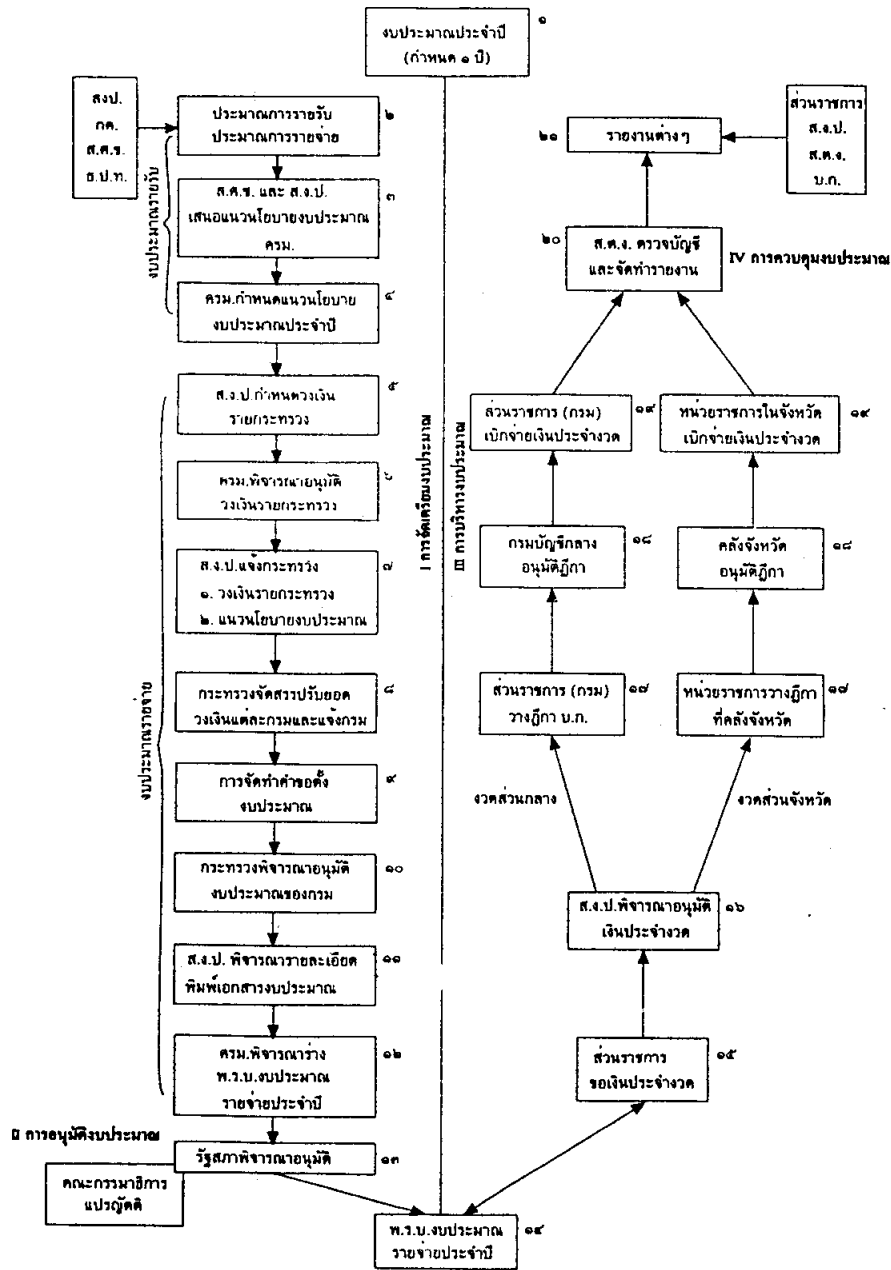
ประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุดและปราศจากการรั่วไหล นับได้ว่าหลักสำคัญ "BUDFEE" นี้จะมีประโยชน์ต่อการคลังของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง หากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเคร่งครัดในหลักการดังกล่าว

การจัดทำ การบริหารการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณรายจ่าย

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

แผนภูมิที่ 1

แผนภูมิการจัดทำ การบริหารและการควบคุมงบประมาณ



หมายเหตุ สงป. - สำนักงบประมาณ

กค. - กระทรวงการคลัง

สคช. - สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

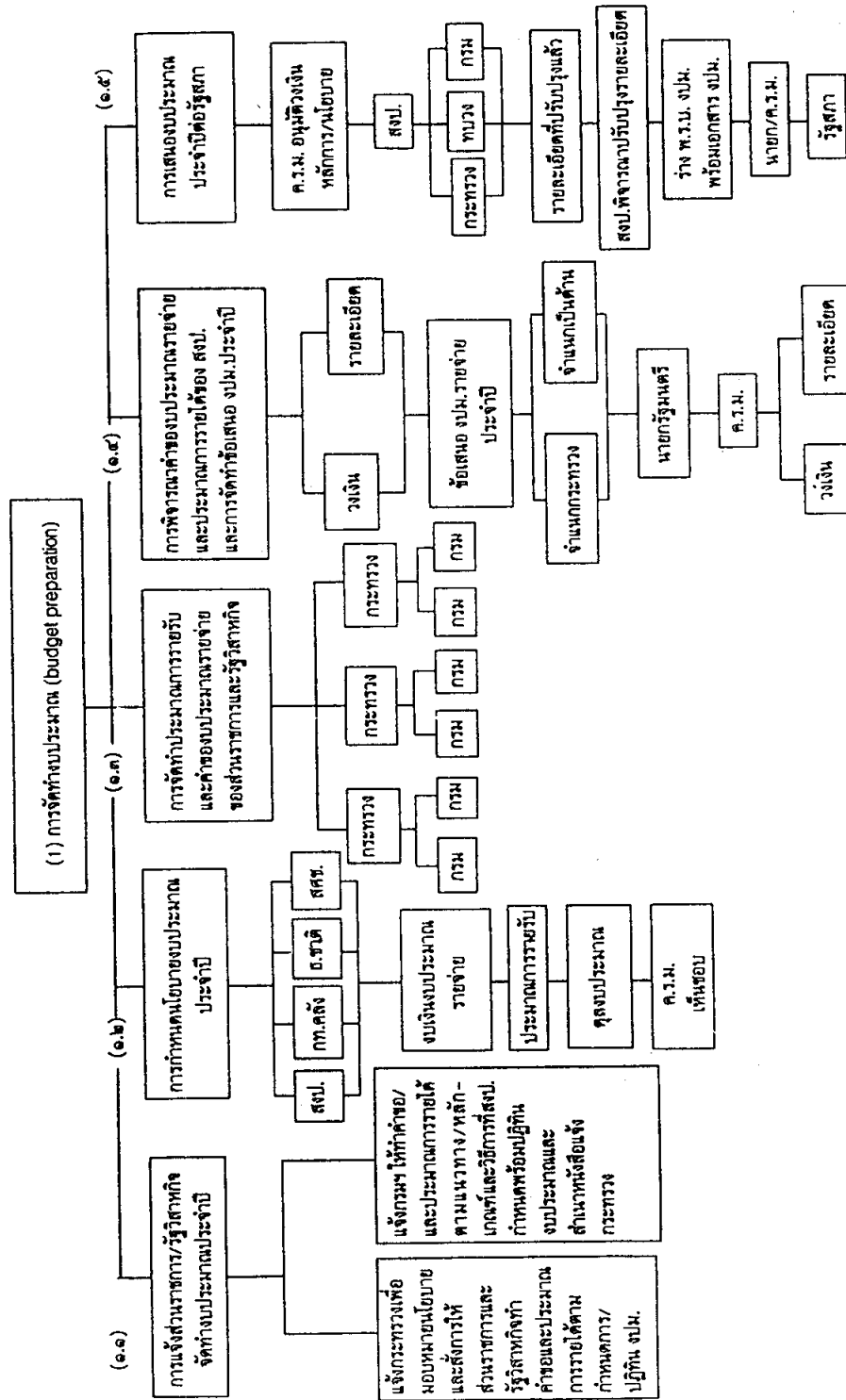
อปท. - ธนาคารแห่งประเทศไทย

บก. - กรมบัญชีกลาง

ที่มา คร.ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, บพิธการพิมพ์ (พิมพ์ครั้งที่ ๓), ๒๕๓๖, น. ๕๘

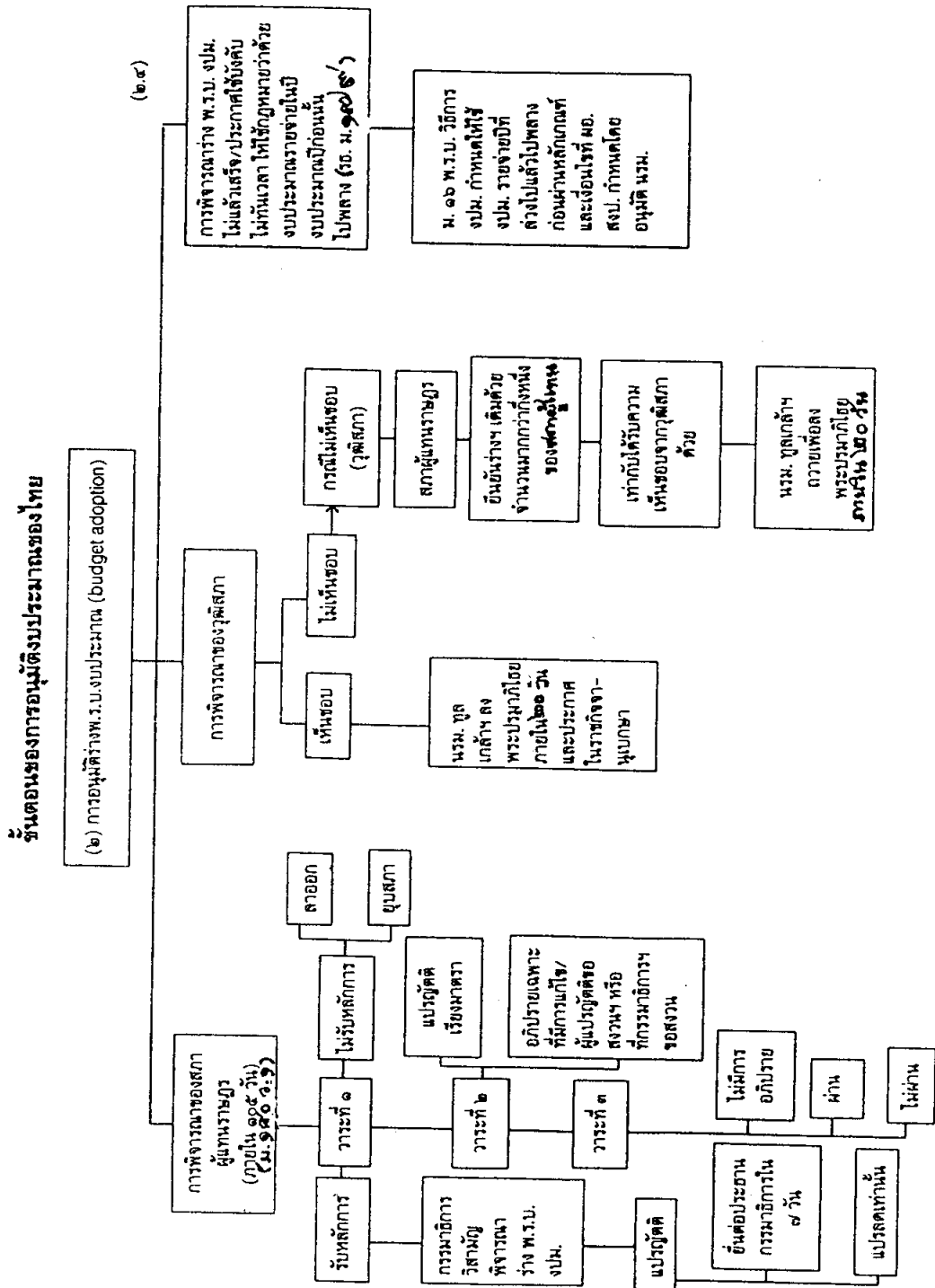
แผนภูมิ 2
ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของประเทศไทย

ขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณของประเทศไทย



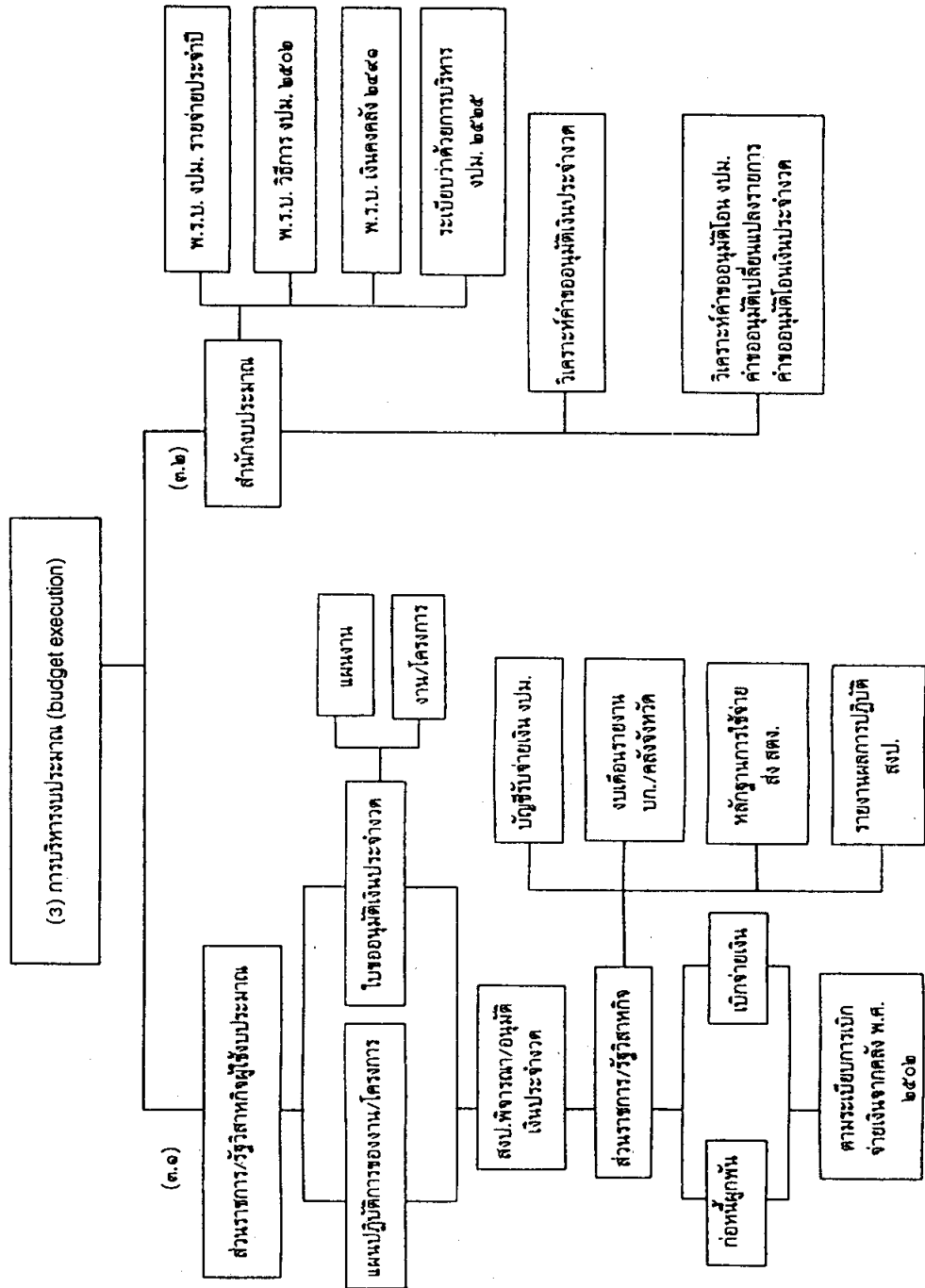
ที่มา : สำนักงบประมาณ

ขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณไทย



ที่มา : คัดแปลงมาจากสำนักงานงบประมาณ

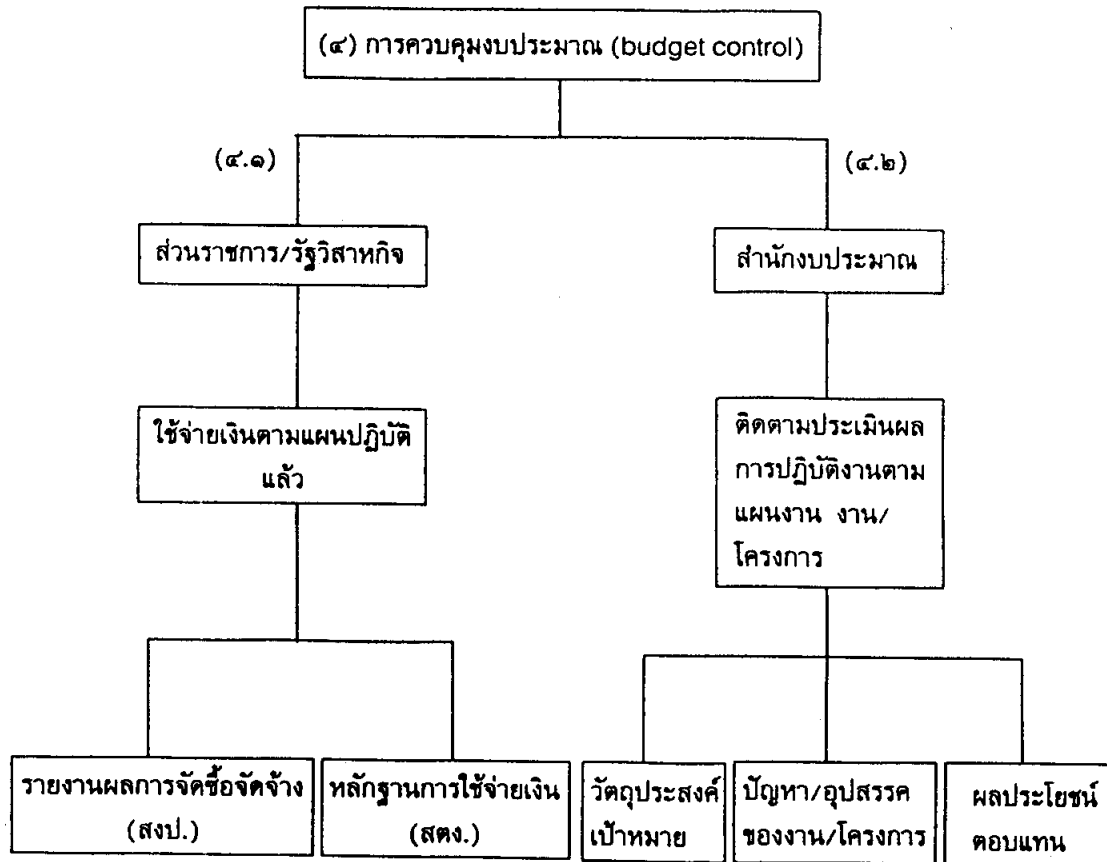
ขั้นตอนของการบริหารงบประมาณแผ่นดิน



ที่มา : สำนักงบประมาณ

แผนภูมิที่ 5

ขั้นตอนของการควบคุมงบประมาณ



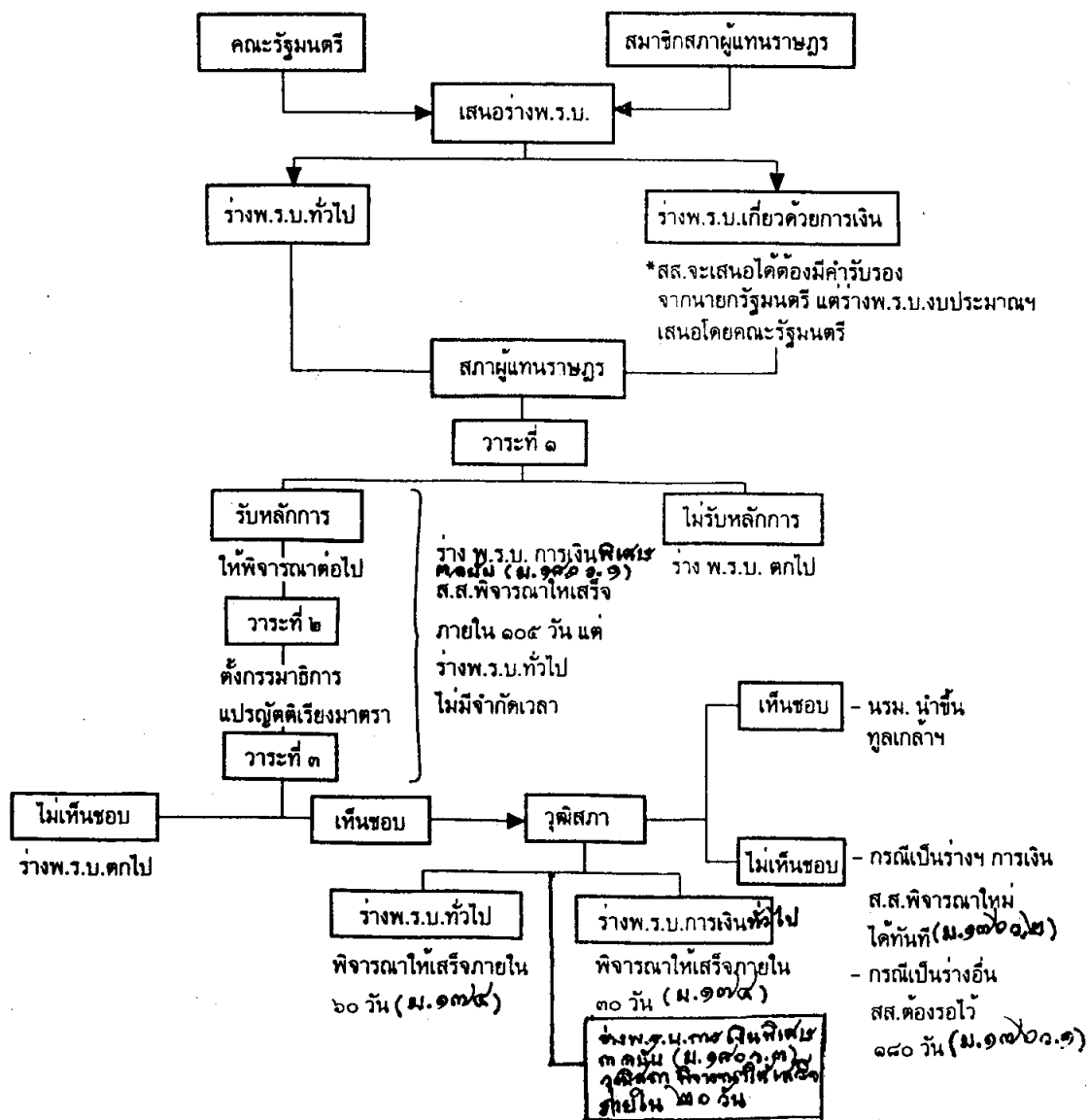
ที่มา : สำนักงบประมาณ

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.เกี่ยวข้องการเงิน และร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวข้องการเงินพิเศษ 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



ที่มา : ดัดแปลงมาจากเอกสารของสำนักงานงบประมาณ

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

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

(1) ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการตั้งภาษีหรืออากรชั้นใหม่ 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. อากรรังนกอีแร่น 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 การจ่าย หรือการโอนเงินแผ่นดินหรืองบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (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. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (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) ร่างกฎหมายใด ๆ 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. เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่า
ธรรมเนียมบางประเภท น่าจะถือว่าเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินด้วย

ความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั่วไป

- 1) สส. จะเสนอได้ต้องมีนายกรัฐมนตรียกให้คำรับรอง (มาตรา 169
วรรค 1)
- 2) ปกติร่าง พ.ร.บ. ทั่วไป หรือร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ
ไม่ว่าจะเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ สส. จะพิจารณานานเพียง
ใดไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดเงื่อนไขไว้ คงบัญญัติให้วุฒิสภาโดยสมาชิกวุฒิสภา
(สว.) ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าหากร่าง พ.ร.บ. หรือ
ร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน สว.
ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยาย
เวลาออกไปอีกเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน (มาตรา 174)
- 3) ร่าง พ.ร.บ. ทั่วไปใดที่ สส. เป็นผู้เสนอ ในชั้นรับหลักการไม่
เป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมและ
ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้มีลักษณะเป็นร่าง
พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน ก็ให้ประธานสภาฯ สั่งระงับการพิจารณา แล้วส่ง
ร่าง พ.ร.บ. นั้นภายใน 15 วัน ให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาฯ และ
ประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนฯ ทุกคณะวินิจฉัย ถ้ามีมติว่าเป็น
ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน ก็ให้ประธานสภาฯ ส่งร่าง พ.ร.บ. นั้นไปให้
นายกรัฐมนตรียกให้คำรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ยกให้คำรับรองก็ให้สภาผู้แทนราษฎรแก้ไข
เพื่อมิให้ร่าง พ.ร.บ. นั้นเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน
(มาตรา 171)

4) ร่าง พ.ร.บ.บรรณคดีทั่วไป หรือร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ บรรณคดีที่ได้ถูกยับยั้งไว้โดยวุฒิสภาตามมาตรา 175 นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรอ ระยะเวลาให้พ้น 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่าง พ.ร.บ. นั้นแล้ว จึงจะยกขึ้น พิจารณาใหม่ได้ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวน สส. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่าง พ.ร.บ. นั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำร่าง พ.ร.บ. นั้นขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่าง พ.ร.บ. เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 แต่ในกรณีที่ร่าง พ.ร.บ. ที่ ถูกยับยั้งนั้นเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่าง พ.ร.บ. นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (มาตรา 176)

ความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินพิเศษ 3 ฉบับ ที่

ประกอบด้วย 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 ก็ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน (มาตรา 179) ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 16 พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ

2) เนื่องจากร่าง พ.ร.บ.ทั้งสามฉบับ ถือเป็นร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วย การเงินพิเศษ สส.ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่เสร็จก็ให้ถือว่าเห็นชอบแล้ว และ สว.ก็ ต้องพิจารณาพร้อมลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวนั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็น

ชอบแล้ว (มาตรา 180 วรรค 1-3) แต่ถ้า สว.ไม่เห็นชอบ ก็ให้ สส.พิจารณา
ใหม่ได้ทันที (มาตรา 180 วรรค 4)

3) การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินพิเศษทั้งสามฉบับ
สส. จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติ
ในทางลดหรือตัดทอนได้หากรายจ่ายนั้นมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่าง
หนึ่งดังต่อไปนี้คือ (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนด
ให้จ่ายตามกฎหมายและในการพิจารณาของ สส. หรือของกรรมาธิการ จะเสนอ
หรือแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใดอันมีผลให้ สส. สว. หรือกรรมาธิการมี
ส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นมิได้ (มาตรา 180
วรรค 5-6)

4) การจ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ปกติจะทำได้ก็เฉพาะที่กฎหมาย
ดังต่อไปนี้อนุญาตให้จ่ายได้ คือ (1) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือ
(2) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือ (3) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบ-
ประมาณหรือ (4) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ ในกรณีจำเป็นรีบด่วน
(กรณีพิเศษ) ฝ่ายบริหารจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตาม
หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติทั้งต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชุดใช้ไว้ใน
พ.ร.บ. โอนงบประมาณรายจ่าย พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ
พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือ เว้นแต่ ในกรณีฝ่าย
บริหารได้ตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 วรรค 2 ในการรวมหรือการ
โอนกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่โดยที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของ
ข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือ การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม
ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็น กระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่และไม่มีกำหนดตำแหน่ง
หรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือ การยุบ กระทรวง ทบวง กรม
ดังนี้ฝ่ายบริหารย่อมมีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดินตามพระราชกฤษฎีกานั้นได้ (มาตรา

(1) ดูพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในภาคผนวก XVII.

181) เช่น พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541⁽¹⁾ และพระราชกฤษฎีกายุบสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2541 โดยเปลี่ยนฐานะของสถาบันฯ จากการเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็น "มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี" ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ออกนอกกระบบราชการ แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งนี้ตาม พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 และโดยที่สถาบันฯ มีฐานะเป็นกรม ฝ่ายบริหารจึงได้ตรา พ.ร.ฎ. นี้ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 และมาตรา 230 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

อนึ่งความสำคัญของร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวด้วยการเงินพิเศษ 3 ฉบับที่ประกอบด้วย พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินหรือ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ พ.ร.บ. โอนงบประมาณรายจ่ายนั้น อาจพิจารณาได้จาก 3 หัวข้อต่อไปนี้ คือ

ก) การอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ทันต้นปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเป็นงานชิ้นสำคัญของรัฐบาลที่จะต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของเจ้าของงบประมาณ ได้อนุมัติหรือยินยอมให้ใช้งบประมาณนั้นด้วยการอนุมัติให้ใช้จ่ายเป็นรายปี ในกรณีที่ไม่ทันได้ใช้ในวันที่ 1 ตุลาคมของปีงบประมาณใหม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 179 ก็อนุญาตให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณใหม่ได้โดยนำ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีก่อนที่เพิ่งล่วงแล้วมาใช้ไปพลางก่อน ทั้งนี้ เพื่อจักได้มีกฎหมายสำคัญรองรับการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร อนึ่ง มาตรการเช่นนี้มักเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงเวลาที่กำลังมีการเตรียมการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทำให้กระบวนการดังกล่าวหยุดชะงักไป จะสังเกตได้ว่า หลักการแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีปรากฏในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีมานานแล้วคือ

(1) ดูพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในภาคผนวก XVII.

พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ มาตรา 16 และพ.ร.บ. เงินคงคลังฯ มาตรา 3
คำว่า "มติให้จ่ายเงินไปก่อน" ประกอบมาตรา 6

ข) การแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะกรรมการ
วิสามัญในวาระที่ 2 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน
คณะกรรมการวิสามัญ พร้อมด้วย สส. ฝ่ายรัฐบาล สส. ฝ่ายค้าน และผู้เชี่ยวชาญ
สาขาภายนอกโดยมีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ
พิจารณา เนื่องจากประมาณการรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารได้เคยพิจารณาความเหมาะสม
และความจำเป็นในการขอใช้งบประมาณมาก่อนแล้ว และมีบางรายการที่ไม่
สามารถจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 180
วรรค 5 จึงไม่อนุญาตให้ ส.ส. (ทางปฏิบัติรวมทั้งกรรมาธิการวิสามัญอื่นที่มีใช้
สส.) แปรญัตติแก้ไขเพื่อลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีข้อผูกพันใน 3 รายการดัง
ต่อไปนี้ คือ (1) รายจ่ายที่เป็นเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ (2) รายจ่ายในส่วนที่เป็น
ดอกเบี้ยเงินกู้ และ (3) รายจ่ายที่เป็นเงินที่ได้กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายอื่นอยู่
ก่อนแล้ว เช่น รายจ่ายงบกลางส่วนที่เป็นบำเหน็จบำนาญข้าราชการ รวมทั้ง
รายจ่ายตามข้อผูกพันต่าง ๆ ส่วนนอกเหนือจาก 3 รายการดังกล่าวแล้ว สส.
ซึ่งเป็นกรรมาธิการฯ สามารถแปรญัตติปรับลดได้ แต่จะเพิ่มไม่ได้

ค) การจ่ายเงินแผ่นดิน เงินแผ่นดิน (State Funds) ก็คือคลัง
แผ่นดิน เป็นเงินของส่วนกลางหรือของประเทศ มิใช่เป็นเงินของรัฐบาลซึ่งเป็น
ฝ่ายบริหาร เงินแผ่นดินได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี (Annual Budget)
และเงินคงคลัง (Treasury Balance/Reserve) รวมทั้งเงินอื่น ๆ ของ
แผ่นดิน โดยหลักการแล้วฝ่ายบริหารจะจ่ายไปโดยลำพังมิได้ แต่จะต้องได้รับ
อนุมัติจากรัฐสภา โดยมีกฎหมาย 4 ฉบับดังต่อไปนี้ อนุญาตให้จ่ายได้คือ:-

(1) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ (The
Annual Appropriations Act) รวมทั้ง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่ม
เติม (Supplementary Appropriations Act) (ถ้ามี)

(2) พ.ร.บ. วิกิการงบประมาณฯ (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) เท่านั้นที่มีผลบังคับใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและต้องอาศัยกระบวนการพิจารณาเรียงตามวาระ สำหรับ พ.ร.บ. ฉบับ (2) และ (4) นั้นเป็นกฎหมายประจำและต่างก็มีบทบัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 181⁽¹⁾ ที่ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารซึ่งก็คือรัฐบาล หากมีความจำเป็นรีบด่วน จะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุมัติก็ได้ แต่เมื่อใช้จ่ายไปแล้ว รัฐบาลมีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชุดใช้ไว้ในกฎหมาย 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้คือ:-

(1) พ.ร.บ. โอนงบประมาณรายจ่ายฯ

(2) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฯ หรือ

(3) พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

มาตรการดังกล่าวเป็นการเอื้ออำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินได้โดยสะดวกในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินปัญหาข้อขัดข้องอยู่ที่การตีความว่าแค่ไหนเพียงใดจะถือว่าเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วน ซึ่งรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะมีความเห็นแตกต่างกันก็ได้ หนึ่ง การตั้งรายจ่ายชุดใช้นั้นก็เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับรู้พร้อมกับยินยอมอนุมัติในภายหลังเสมือนหนึ่งได้ให้สัตยาบันในการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารนั่นเอง และหากรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารไม่สนใจใยดีที่จะตั้งงบประมาณรายจ่ายชุดใช้ ก็ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดสภาพบังคับไว้

(1) ดูพ.ร.บ. วิกิการงบประมาณฯ มาตรา 14 และมาตรา 29 ทวิ และพ.ร.บ. เงินคงคลังฯ มาตรา 6 และ 7.

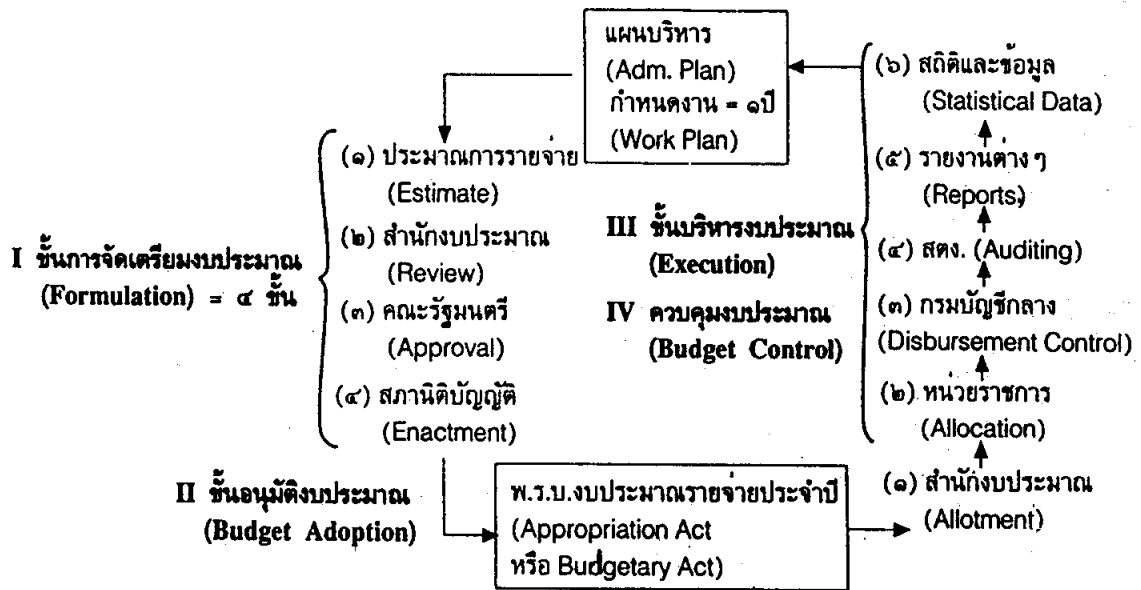
จึงอาจกล่าวได้ว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีก็คืองบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินที่มีจำนวนหลายแสนล้านบาทและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น⁽¹⁾ ตามความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและความต้องการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณที่เป็นเงินของแผ่นดิน (ยกเว้นงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา) โดยที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินหรือคือ "งบประมาณแผ่นดิน" ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ เนื่องจากเงินแผ่นดินนี้เป็นเงินของประชาชน งบประมาณแผ่นดินจึงอยู่ภายใต้กระบวนการสำคัญก่อนที่จะถูกนำไปใช้จ่าย โดยทั่วไปเรียกกระบวนการนี้ว่า "วงจรงบประมาณแผ่นดิน (Public Budget Cycle)" โดยพิจารณาได้จากแผนภูมิที่ 7

(1) ตัวอย่าง

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)
2531	243,500.-	2537	625,000.-
2532	285,500.-	2538	715,000.-
2533	335,000.-	2539	843,200.-
2534	387,500.-	2540	925,000.-
2535	460,400.-	2541	982,000.-*(มีการ
2536	560,000.-		ปรับลดงบประมาณ 2
			ครึ่งเหลือสุทธิ800,000ลบ.
		2542	825,000.-

แผนภูมิที่ 7

วงจรงบประมาณแผ่นดิน (Public Budget Cycle) ของรัฐบาลไทย



ที่มา สำนักงบประมาณ

พิจารณาจากแผนภูมิที่ 7 ที่แสดงให้เห็นวงจรงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลไทยดังกล่าวนี้ ในทางปฏิบัติรัฐบาลในฐานะกุมอำนาจฝ่ายบริหาร ได้ใช้แผนงานบริหารโดยมีผู้รับผิดชอบหรือตัวแทนองค์กรฝ่ายบริหารที่สำคัญมาจัดทำแผนบริหารการใช้จ่ายและการหารายได้ภายในระยะเวลา 1 ปี จึงกล่าวได้ว่าแผนบริหารนั้นเกิดจากการประชุมร่วมระหว่างผู้รับผิดชอบหรือตัวแทนของ 4 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อกำหนด

LW 404 บทที่ 4

วงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณในแต่ละปี โดยมีขั้นตอนต่อเนื่องที่สำคัญ 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้คือ :-

I ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ -สำนักงานงบประมาณแจ้งให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจทราบถึงกำหนดปฏิทินงบประมาณประจำปี (ดูปฏิทินงบประมาณประจำปี พร้อมตัวอย่างปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540) แต่ละหน่วยงานประมาณการ (Estimates) ตัวเลขค่าใช้จ่าย ส่งไปสำนักงานงบประมาณ -สำนักงานงบประมาณกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ (Ceiling) -ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนอตัวเลขต่อคณะรัฐมนตรี (งบฯ รายจ่ายทั้งสิ้น -ประมาณการรายได้ -ประมาณการเงินกู้ -ผลต่อเศรษฐกิจ -อัตราการพัฒนา -ผลต่อภาวะเงินเฟ้อ -ดุลการค้า -ดุลการชำระเงิน) -กรม.เห็นชอบ -สำนักงานงบประมาณแจ้งกลับไปยังกรม กอง ให้แจ้งรายละเอียดมายังสำนักงานงบประมาณเพื่อจัดพิมพ์เอกสารงบประมาณประจำปีเสนอต่อ กรม.อีกครั้ง -กรม.เสนอขออนุมัติจากรัฐสภาโดย นายกรัฐมนตรีนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์การแรกของรัฐสภาที่มีอำนาจในการอนุมัติให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายงบประมาณอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นเจ้าของเงินนั้นแล้ว

II ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ -ประธานสภาผู้แทนฯ รับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณแล้วเรียกประชุมวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างฯ ในวาระแรกต่อไป

วาระที่ 1 -นายกรัฐมนตรีกล่าวเปิดการพิจารณาโดยชี้แจงหลักการและเหตุผลของงบประมาณรายจ่ายและประเภทรายได้ที่นำเสนอ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบัน สถานะทางการคลังของรัฐ และนโยบายรัฐบาล

-ประธานสภาฯ เปิดให้มีการอภิปรายพอสมควรโดยไม่ลกลงไปในรายละเอียดแล้วเปิดให้ลงมติออกเสียงว่า จะรับหรือไม่รับร่างฯ

-กรณีมีมติไม่รับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ แสดงว่าสภาฯ
ไม่ไว้วางใจรัฐบาล ปกติรัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา อันเป็นจารีตประเพณี
ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

-กรณีมีมติรับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ต้องพร้อมพิจารณา
วาระที่ 2 ภายใน 90 วันจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบ
ประมาณฯ ประกอบด้วย สส. ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านพร้อมด้วยผู้เชี่ยวชาญภายนอก
โดยมี รมต.กระทรวงการคลัง เป็นประธานคณะกรรมการ และผู้อำนวยการ
สำนักงบประมาณเป็นเลขานุการทั้งเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการตอบคำถามหรือ
ข้อซักถามจาก สส. ซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการซึ่งต้องทำหนังสือขอแปรญัตติ
เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาฯ ภายใน 7 วัน นับแต่ร่างฯ ผ่านวาระแรก

วาระที่ 2 -ประธานสภาฯ จะเรียกประชุมวิสามัญเพื่อพิจารณาร่าง
พ.ร.บ.งบประมาณในวาระที่ 2 เรียงมาตรา เพื่อให้โอกาส สส. ซึ่งได้ขอแปร
ญัตติไว้อภิปรายเพื่อขอตัดทอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการ โดยจะแปรญัตติเพิ่มไม่
ได้ คงแปรญัตติลดหรือตัดทอนได้ ยกเว้นรายการพิเศษ 3 รายการได้แก่
(1) การชำระต้นเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ และ (3) รายการใช้จ่ายที่ได้มี
กฎหมายกำหนดไว้แน่ชัดแล้วนั้น จะแปรญัตติเพื่อลด ตัดทอน หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้
เพราะมีภาระผูกพันอยู่ก่อนแล้ว เช่นการชำระหนี้ของภาครัฐตามข้อผูกพัน มิฉะนั้น
จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศ อนึ่งเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญ ถือว่า
เป็นเงินที่รัฐบาลต้องจ่ายตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ในกฎหมาย แต่เงินเพิ่มเติม
ประจำตำแหน่งข้าราชการที่รับราชการในต่างประเทศนั้น ไม่ควรถือว่าเป็นเงิน
ผูกพันเพราะไม่ติดอะไรกับเงินเดือนหรือเงินเพิ่มค่าครองชีพข้าราชการอื่น ๆ
สภาผู้แทนราษฎรควรจะควบคุมได้เต็มที่เพื่อมิให้รัฐบาลฟุ่มเฟือย⁽¹⁾

(1) ป๋วย อึ๊งภากรณ์, เรื่องเดิม, หน้า 134.

วาระที่ 3 เมื่อการอภิปรายหรือแปรญัตติสิ้นสุดลง ประธานสภาฯ จะเปิดให้มีการออกเสียงครั้งสุดท้ายเพื่อยอมรับร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ซึ่งได้ผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการวิสามัญ 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 (รัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรค 3) **กรณีรับหรือเห็นชอบแล้ว** ส่งคืนไปยังประธานสภาฯ แล้วนำเสนอ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากรุณาธิคุณเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นกฎหมายต่อไป (รัฐธรรมนูญ มาตรา 93 และ 180 วรรค 3) **กรณีไม่รับ หรือไม่เห็นชอบ** ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณฯ จะถูกส่งกลับไปยังสภาผู้แทนฯ เพื่อให้พิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนฯ มีมติเสียงส่วนมาก (คะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ที่มีอยู่ในสภาฯ) ให้ผ่านร่าง พ.ร.บ.ฯ ดังกล่าว ก็จะเป็นกฎหมายทันทีโดยไม่ต้องผ่านการรับรองของวุฒิสภาอีก (ดู รัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรค 4 และมาตรา 176 วรรค 2)

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

-การบริหารรายจ่าย -สำนักงานงบประมาณ

อนุมัติเงินประจำงวด -จัดสรรเงินงบประมาณให้ส่วนราชการเป็นรายงวด -ส่วนราชการในส่วนกลางยื่นฎีกาเบิกเงินรายงวดต่อกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคยื่นฎีกาเบิกเงินรายงวดต่อคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมบัญชีกลางในส่วนภูมิภาค เมื่อส่วนกลางโดยกรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบ

ฎีกาแล้วหากถูกต้องก็จะอนุมัติฎีกา แล้วส่งฎีกาให้กรมธนารักษ์ออกเช็คสั่งจ่าย จากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 สำหรับในส่วนภูมิภาคโดยคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ได้ตรวจสอบฎีกาถูกต้องและอนุมัติฎีกา ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมาย เช่นนายอำเภอกรณีที่มีที่ตั้งคลังอำเภอจะเป็นผู้สั่งจ่ายเงินดังกล่าว

IV ขั้นการควบคุมงบประมาณ โดยสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลังและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ:-

(1) **สำนักงานงบประมาณ (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 ซึ่งอาจเก็บไม่ได้ตามอัตราหรือระดับที่คาดหมายไว้

(ค) ให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือความต้องการได้ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ

-เงินจัดสรร (Allocation) -การจัดสรรรายการ และจำนวนเงินที่อนุมัติให้ก่อนนี้ผูกพัน

(2) **กระทรวงการคลัง** ควบคุมการบริหารงบประมาณทั้งด้านรายรับและรายจ่าย

-การควบคุมการบริหารรายรับ -ตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและนำเงินรายได้ส่งคลังด้วยความเห็นชอบของ กรม.

-การควบคุมการบริหารรายจ่าย โดยการตรวจสอบเอกสารการขอเบิกเงิน-จ่ายเงิน และการก่อนผูกพันโดยกรมบัญชีกลาง อาจทำได้ใน

2 วิธีคือ

(ก) จ่ายก่อนตรวจ (post-audit) กรมบัญชีกลางจะจ่ายก่อน แล้วตรวจเอกสารต่าง ๆ ภายหลัง หรือ

(ข) ตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) กรมบัญชีกลางจะตรวจสอบ เอกสารต่าง ๆ ก่อนแล้วจึงจ่าย ซึ่งนิยมวิธีนี้มาก

ปฏิทินงบประมาณประจำปี (อาจมีการเปลี่ยนแปลง ตามความเหมาะสมและตามสถานการณ์)

- 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 และธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกันพิจารณากำหนดเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินรายได้และวงเงินกู้
- ต้น ม.ค. - ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่งรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้ประจำปีให้สำนักงานงบประมาณพิจารณา
- ต้น ม.ค.-ปลาย มี.ค. - สำนักงานงบประมาณพิจารณา
- ปลาย มี.ค.-ต้น เม.ย. - ครม. พิจารณาอนุมัติวงเงินและรายละเอียดงบประมาณ

- ต้น เม.ช.-ปลายเม.ช.** - สำนักงานงบประมาณปรับปรุงรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายได้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และจัดทำร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพร้อมเอกสารงบประมาณ
- ต้น พ.ค.-ต้น มิ.ช.** - สำนักงานงบประมาณจัดพิมพ์ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี
- กลาง มิ.ช.** - สำนักงานงบประมาณเสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมเอกสารงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อ ครม.พิจารณาเสนอต่อรัฐสภา
- กลาง มิ.ช.** - ครม.เสนอร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภา

ตัวอย่าง ปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540

ปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540

- | | |
|------------------|---|
| 15 ธันวาคม 2538 | สำนักงานงบประมาณ ส่งหนังสือเวียนแจ้งปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540 ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ |
| 16 ธันวาคม 2538- | กระทรวงร่วมกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัด
พิจารณากำหนดนโยบายและแผนของกระทรวงเพื่อการ
จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของส่วนราชการและ
รัฐวิสาหกิจในสังกัด |
| 29 ธันวาคม 2538 | |
| 16 ธันวาคม 2538- | 1) ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดทำรายละเอียด
ค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ.2540 ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจาก
กระทรวง |
| 12 มกราคม 2539 | |

- 2) ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดทำประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540
- 26 ธันวาคม 2538-
19 มกราคม 2539 กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินรายจ่ายและวงเงินกู้สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540
- 15 มกราคม 2539 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ส่ง
- 1) รายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540
 - 2) ประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ให้สำนักงานงบประมาณ
- 16 มกราคม 2539-
15 มีนาคม 2539 สำนักงานงบประมาณพิจารณา
- (1) รายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
 - (2) ประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- 13 กุมภาพันธ์ 2539 คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540
- 8 มีนาคม 2539 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่งรายงานฐานะการเงินของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ให้สำนักงานงบประมาณ

- 8 มีนาคม 2539 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่งรายงานการคลัง
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540 ให้สำนักงานบ-
ประมาณ
- 26 มีนาคม 2539 คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540
- 27 มีนาคม 2539 รัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ทบวง และสำนักงานบ-
ประมาณร่วมกันพิจารณา
- 2 เมษายน 2539 ปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ.2540 ตามมติคณะรัฐมนตรี
- 16 เมษายน 2539 คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายละเอียดตามที่
ปรับปรุง
- 17 เมษายน 2539-
4 พฤษภาคม 2539 สำนักประมาณจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540 พร้อม
เอกสารงบประมาณ
- 7 พฤษภาคม 2539 สำนักงานประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540 พร้อม
เอกสารงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรี
พิจารณาเสนอสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนการงบประมาณ

สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ

สำนักงานประมาณ

ข้อสังเกต โดยทั่วไปรัฐสภามีโอกาสพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ.งบประมาณราย
จ่ายประจำปีงบประมาณในช่วงกลางเดือนมิถุนายนหรือต้นเดือนสิงหาคมถึงปลาย
เดือนกันยายน และถ้าร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่เพราะ

มีอุบัติเหตุทางการเมือง รัฐธรรมนูญ 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) รัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัด
- (2) รัฐมีหน้าที่ทางด้านพาณิชย์กรรม ให้บริการที่จำเป็นแก่สังคม
- (3) รัฐมีหน้าที่ในการกระจายรายได้ของบุคคล
- (4) รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ส่งเสริม

ควบคุมการผลิตและจำหน่าย

- (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) ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ย่างยากลำบากซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจภายในและระหว่างประเทศตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

สำหรับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกที่มีผลกระทบต่อภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในยุคที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรืออยู่ในสภาวะชงักงันทางด้านเศรษฐกิจ (Stagnation) กรณีย่อมมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้อย่างมาก ดังเช่น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2542 (1 ต.ค.41-30 ก.ย.42) นั้น รัฐบาลไทยอาจจัดทำงบประมาณแบบสมดุลโดยตั้งรายจ่ายไว้เท่ากับรายได้เท่ากับงบประมาณปี 2541 คือ 800,000 ล้านบาทก็ได้ เป็นการสะท้อนความไม่แน่นอนของภาวะเศรษฐกิจ เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ของรัฐในปี 2541 และ2542 ยังมีความไม่แน่นอนสูง จึงไม่อาจตั้งรายจ่ายเพิ่มขึ้นได้ หากมีการจัดทำงบประมาณเช่นนี้ ถือว่าเป็นการตั้งงบประมาณแบบ"ความเจริญเติบโตเป็นศูนย์ (Zero Growth Budget : "ZGB")" แต่ในที่สุดเมื่อสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปและรัฐบาลต้องการให้เกิดสภาพคล่องขึ้นในระบบเศรษฐกิจ จึงได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลจำนวน 25,000 ล้านบาท กล่าวคือได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 ไว้จำนวน 825,000 ล้านบาท

ลักษณะรายจ่ายของรัฐบาล โดยทั่วไปมี 4 ประเภทได้แก่:-

(1) งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามหน่วยงาน (Organization Classification) -โดยแบ่งเป็นรายการกระทรวง 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) และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้พร้อมด้วยดอกเบี้ยเงินกู้⁽¹⁾

(4) งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามแผนงาน (Program Classification) โดยการจัดกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) ของหน่วยงานของรัฐตามวัตถุประสงค์ (Objective) เรียกว่า "โครงสร้างแผนงาน (Program Structure)" มี 5 ระดับ คือ ด้าน - สาขา - แผนงาน - แผนงานรอง - งาน/โครงการ

- ตัวอย่าง -ด้านการศึกษา
 -สาขาการให้บริการทางด้านการศึกษา
 -แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

(1) ตัวอย่าง	ปีงบประมาณ	รายจ่ายเพื่อการลงทุน	รายจ่ายประจำ	รายจ่ายชำระคืนเงินกู้
	2530	16%	77.2%	6.8%
	2540	41%	56%	2.6%
	2541	38.8%	58%	3.2%

อนึ่ง งบประมาณรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงานระดับด้าน โดยทั่วไปมี 12 ด้านคือ:- (1)การเกษตร (2)การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ (3)การคมนาคม/ขนส่งและสื่อสาร (4)การพาณิชย์และท่องเที่ยว (5)การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม (6)การศึกษา (7)การสาธารณสุข (8)การบริการสังคม (9)การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (10)การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน (11)การบริหารทั่วไปของรัฐ (12)การชำระหนี้เงินกู้

ประเภทรายจ่ายของรัฐบาลไทย โดยทั่วไปมี 9 ประเภทได้แก่

- (1) รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ (คมนาคม-เกษตร-พลังงาน เชื้อเพลิง-อุตสาหกรรม-เหมืองแร่)
- (2) รายจ่ายด้านการศึกษา (ระดับต่าง ๆ)
- (3) รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ (ทหาร 3 เหล่าทัพ -ตำรวจตระเวนชายแดน)
- (4) รายจ่ายด้านการสาธารณสุข (โรงพยาบาล สถานีอนามัย)
- (5) รายจ่ายด้านการสาธารณสุขบริการ (สังคมสงเคราะห์-บริการชุมชน-บริการสังคม)
- (6) รายจ่ายด้านการรักษาความสงบภายใน (ตำรวจ ราชทัณฑ์-ตุลาการ)
- (7) รายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น)
- (8) รายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้ (ภายใน-ภายนอกประเทศ)
- (9) รายจ่ายด้านอื่น ๆ (สมทบทุนกับเงินบริจาคต่าง ๆ -เงินอุดหนุนท้องถิ่น โรงพยาบาล โรงเรียน เทศบาล สภาตำบล)

รายได้ของรัฐบาล/รายได้สาธารณะ (Government Public Revenue) เป็นตัวกำหนดระดับงบประมาณรายจ่ายประจำปี อนึ่งการแสวงหารายได้ของรัฐบาลเป็นเงินจำนวนมาก ย่อมกระทบกระเทือนต่อการผลิตและการบริโภคของเอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อม

ประเภทรายได้ของรัฐบาลไทย

รายได้ของรัฐบาลไทยหรือเงินรายได้แผ่นดิน โดยทั่วไปจำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ:-

(1) รายได้จากภาษีและอากร (Taxes and Duties) เป็นภาษีทางตรงและทางอ้อมที่สำคัญ เช่น ภาษีเงินได้ (บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) ภาษี (อากร)มูลค่าเพิ่ม ภาษี (อากร) ศุลกากร (ภาษีสินค้าเข้า-ออก) ภาษี (อากร) สรรพสามิต อากรต่าง ๆ ค่าพรีเอมิยมต่าง ๆ

(2) รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ (Sales of Goods and Services) ได้แก่ ค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ค่าเช่าทรัพย์สินของรัฐ ค่าขายอสังหาริมทรัพย์ ค่าจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ค่าขายหนังสือราชการ ค่าขายของกลางที่ยึดไว้ในคดีอาญา ค่าขายรถยนต์ประจำตำแหน่ง และรายได้จากค่าใบอนุญาตต่าง ๆ

(3) รายได้จากรัฐพาณิชย์/รัฐวิสาหกิจ (State/Public Enterprises) ได้แก่ รายได้จากผลกำไร เงินปันผลที่ได้จากองค์การของรัฐหรือกิจการที่เป็นของรัฐหรือที่รัฐมีหุ้นส่วน เงินส่วนแบ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งรายได้จากการผูกขาดในบางกิจการ เช่น โรงงานยาสูบ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (The Government Lottery Office)¹⁾

(1) โปรดดูข้อความที่เกี่ยวข้องกับกิจการนี้คือ "สลากกินแบ่งฯ ช่วยลดภาวะรัฐบาล รายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล นำส่งเข้ารัฐเพื่อพัฒนาประเทศ เป็นการนำผลประโยชน์กลับสู่ประชาชนโดยส่วนรวมทางหนึ่ง" และ "รายได้จากกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นส่วนหนึ่งของรายได้แผ่นดิน ฉะนั้นการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการช่วยเหลือชาติ ช่วยกันปฏิบัติตามกฎหมายอย่าซื้อสลากเกินราคา 10 บาท ผู้ขายสลากเกินราคาต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ผู้จับและนำจับมีสิทธิได้รับสินบนครึ่งหนึ่งของค่าปรับ แต่ไม่น้อยกว่า 200 บาท" จาก วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 5 ฉบับที่ 22 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2532 และปีที่ 3 ฉบับที่ 14 พฤษภาคม-มิถุนายน 2530.

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

ข้อสังเกต รายได้ของรัฐบาลไทย ได้รับการประมาณการขึ้นต้นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ 3 หน่วยงาน คือ

- 1) กระทรวงการคลัง โดยกรมสรรพากรผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บและประมาณการรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์ กรมสรรพสามิต ผู้รับผิดชอบภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากยาสูบ น้ำมัน สุรา เบียร์ เครื่องดื่ม เครื่องใช้ไฟฟ้า รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องแก้ว บริการสนามม้า น้ำหอม พรหม แบตเตอรี่ และไฟ กรมศุลกากร ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับอากรสินค้าขาเข้าและอากรสินค้าขาออก
- 2) สำนักงานประมาณ เป็นผู้จัดเก็บและประมาณการรายได้จากส่วนราชการอื่น
- 3) กรมบัญชีกลาง เป็นผู้จัดเก็บและประมาณการรายได้จากรัฐวิสาหกิจ

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

แผนภูมิที่ 8
รายรับของรัฐบาล

รายได้ของรัฐบาล (Public Revenue) ได้แก่	เงินกู้ (Loans) เฉพาะเงินกู้ภายใน ประเทศ (Domestic Loan) * โดยถือเป็นเงิน ในงบประมาณ ส่วน	เงินคงคลัง (Treasury Balance/Reserve) หมายถึง
(1) ภาษีและอากร	เงินกู้จากต่างประเทศ (Foreign Loan) รวม ทั้งเงินช่วยเหลือจากต่าง ประเทศ (Foreign Aid) ไม่นำเข้ามา	(1) เงินสด (ธนบัตรและ เหรียญกษาปณ์)
(2) การขายสิ่งของและ บริการ	รวมกับงบประมาณราย รับ โดยถือเป็นเงินนอก งบประมาณ	(2) ยอดเงินใน บ/ช. เงินฝากของกระทรวง การคลังที่ ธปท. ธ. กรุงเทพ และธ.พาณิชย์ อื่น ๆ
(3) รัฐพาณิชย์		<u>หมายเหตุ</u> จัดเป็นเงินสำรอง ของประเทศ
(4) รายได้อื่น ๆ		*กระทรวงการคลังจะดำรง เงินคงคลังไว้เพียงเพื่อ ความคล่องตัวในการใช้ จ่ายบริหารประเทศ และ บางปีรัฐบาลได้นำเอาเงิน คงคลังมาใช้จ่ายในงบ- ประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อใช้เงินนี้แล้วจะต้องตั้ง รายจ่ายเพื่อชดใช้ต่อไป
<u>หมายเหตุ</u> *แหล่งเงินกู้ภายใน ประเทศ ได้แก่		
(1) ธนาคารแห่งประเทศไทย		
(2) ธนาคารออมสิน		
(3) ธนาคารพาณิชย์		
(4) บริษัท สถาบัน มูลนิธิและเอกชนอื่น		

สรุป รายได้ของรัฐบาลจากแผนภูมิ ที่ 8

* รายได้ของรัฐบาล = ภาษีและอากร + การขายสิ่งของและบริการ + รัฐพาณิชย์ + รายได้อื่น

สรุป รายรับของรัฐบาลจากแผนภูมิที่ 8

****รายรับของรัฐบาล = รายได้ของรัฐบาล+เงินกู้ภายในประเทศ+เงินคงคลัง**

แต่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยทั่วไป รัฐบาลของทุกประเทศต่างพยายามที่จะจัดทำงบประมาณภายใต้สมการดังนี้

***รายรับของรัฐบาลประเภทรายได้ = รายจ่ายของรัฐบาล
--

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

อีกหนึ่งนโยบายของรัฐบาลทางด้านเศรษฐกิจ โดยทั่วไปคือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ รัฐบาลจึงกำหนดรายจ่ายให้เหมาะสมกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้และมีให้มีการขาดดุลงบประมาณสูงเกินควร รัฐบาลจึงสามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ 3 ลักษณะคือ:-

(1) **งบประมาณสมดุล (Balance Budget)** กล่าวคือ รายรับประเภทรายได้ เท่ากับรายจ่าย เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารการคลังของรัฐบาลในระดับหนึ่ง ส่วนใหญ่รัฐบาลของประเทศที่พัฒนาแล้วต่างจัดทำงบประมาณลักษณะนี้

(2) **งบประมาณเกินดุล (Surplus Budget)** กล่าวคือ รายรับประเภทรายได้สูงกว่ารายจ่าย เพราะรัฐเก็บภาษีอากรได้มากขึ้นหรือตัดทอนรายจ่ายลงมา ย่อมส่งผลให้เงินคงคลังมีปริมาณเพิ่มขึ้น

(3) **งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget)** กล่าวคือ รายรับประเภทรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย เพราะรัฐเก็บภาษีอากรได้น้อยลง หรือมีรายจ่าย

พิเศษเพิ่มขึ้นย่อมส่งผลให้เงินคงคลังมีปริมาณลดลง

แสดงให้เห็นว่าการจัดทำงบประมาณเกินดุลหรือขาดดุล ย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับเงินคงคลังเสมอ อนึ่ง ในกรณีที่ฝ่ายบริหารจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล และมีผลขาดดุลจริงนั้น รัฐบาลมีทางเลือก 2 ทาง คือ:-

(1) รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล (ตามมาตรา 9 ทวิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ) ทำให้ไม่มีผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลัง การกู้ยืมเพื่อการนี้ นิยมกู้ยืมภายในประเทศ และจัดไว้เป็นเงินในงบประมาณเพราะนำมาชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล แสดงให้เห็นความพยายามในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล

(2) รัฐบาลตั้งงบประมาณโดยการนำเงินคงคลังมาใช้ชดเชยงบประมาณที่ขาดดุลต่อเนื่องโดยมีข้อผูกพันที่จะต้องชำระคืนในปีถัดมา โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยเหมือนอย่างการกู้ยืม แต่ก็ส่งผลให้ปริมาณเงินคงคลังลดลง ย่อมแสดงให้เห็นความพยายามในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลเช่นเดียวกัน

หมายเหตุ การจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล กระทรวงการคลังมีวัตถุประสงค์โดยตรงในการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) เพื่อลดข้อบกพร่องในระบบเศรษฐกิจที่ชะงักงันเพราะภาวะเงินเฟ้อ (Stagflation) ในขณะที่การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แก้ไขภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน (Stagnation) อันเนื่องจากระบบเศรษฐกิจอยู่ในภาวะหยุดนิ่งหรือเจริญเติบโตไม่เพียงพอ