

สารบัญ

หน้า

บทนำ บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ:	1
ความสำคัญของการศึกษากฎหมายงบประมาณ	
ส่วนที่หนึ่ง งบประมาณแผ่นดินในฐานะเป็นเครื่องมือทางการคลังของรัฐ	9
บทที่ 1 แนวคิดพื้นฐานทางการคลังมหาน	10
1.1 เครื่องมือของรัฐในทางเศรษฐกิจ	10
1.1.1 นโยบายทางการเงิน	11
1.1.2 นโยบายทางการคลัง	14
1.1.2.1 รายได้สาธารณะ (Public Revenue)	14
1.1.2.2 รายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure)	17
1.1.2.2.1 การจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะตามหลักสากล	17
1.1.2.2.2 การจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะของประเทศไทย	20
1.1.2.3 หนี้สาธารณะ (Public Debt)	32
1.1.2.4 การใช้เครื่องมือทางการคลังในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐ	35
1.1.2.4.1 มาตรการทางการคลังเพื่อการจัดสรรการใช้ทรัพยากร	35
1.1.2.4.2 มาตรการทางการคลังเพื่อการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม	35
1.1.2.4.3 มาตรการทางการคลังเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	36
1.1.2.4.4 มาตรการทางการคลังเพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	37
1.1.3 ความแตกต่างและความสัมพันธ์ของเครื่องมือทางการคลังและเครื่องมือทางการเงิน	38
1.1.4 นโยบายกึ่งการคลัง : นโยบายทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่รัฐบาลไทยนิยมใช้	41
1.2 วิวัฒนาการของแนวคิดการคลังมหาน	45
1.2.1 การคลังมหานในยุคคลาสสิกหรือยุคดั้งเดิม	45
1.2.1.1 ข้อความคิดพื้นฐานของการคลังมหานยุคคลาสสิก	46

1.2.1.2 ลักษณะและบทบาทของการคลังมหาชนยุคคลาสสิก	48
1.2.2 การคลังมหาชนยุคแห่งการแทรกแซงโดยรัฐ	50
1.2.2.1 ข้อความคิดพื้นฐานของการคลังมหาชนยุคแห่งการแทรกแซงโดยรัฐ	50
1.2.2.2 ลักษณะและบทบาทของการคลังมหาชนยุคแห่งการแทรกแซงโดยรัฐ	54
1.2.3 การคลังมหาชนยุคใหม่	56
1.2.3.1 แนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมยุคใหม่	56
1.2.3.2 การเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการคลังมหาชนไปสู่การจักรวรรดิรัฐ รูปแบบใหม่	58
บทที่ 2 แนวคิดทั่วไปของงบประมาณแผ่นดิน	63
2.1 ความหมาย ความสำคัญ และลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน	63
2.1.1 งบประมาณแผ่นดินคืออะไร ?	63
2.1.1.1 ความหมายทั่วไปของงบประมาณ	63
2.1.1.2 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน	66
2.1.1.3 ความหมายทางกฎหมายของงบประมาณแผ่นดิน	70
2.1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน	73
2.1.3 ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน	75
2.1.3.1 ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดินตามทัศนะของนักวิชาการ ด้านการคลังของประเทศไทย	76
2.1.3.2 ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดินตามทัศนะของ ผู้เชี่ยวชาญของต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ	82
2.2 ระบบงบประมาณแผ่นดิน	89
2.2.1 ประเภทของระบบงบประมาณแผ่นดิน	90
2.2.1.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting System)	90
2.2.1.2 ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning - Programming Budgeting System : PPBS)	93
2.2.1.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBB)	97
2.2.1.4 ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero Based Budgeting)	102

	หน้า
2.2.1.5 ระบบงบประมาณแบบพิจารณาเฉพาะส่วนเพิ่ม (Incremental Budgeting System)	104
2.2.2 กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	106
2.2.2.1 การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน (Budget Preparation)	106
2.2.2.2 การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน (Budget Approval)	108
2.2.2.3 การบริหารงบประมาณแผ่นดิน (Budget Execution)	111
2.2.2.4 การตรวจสอบและประเมินผลงบประมาณแผ่นดิน (Budget Audit and Evaluation)	114
2.2.3 ใครเป็นผู้มีอำนาจเหนืองบประมาณแผ่นดิน: ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ	116
บทสรุปส่วนที่หนึ่ง	121
ส่วนที่สอง ระบบงบประมาณแผ่นดินและหลักกฎหมาย งบประมาณของประเทศไทย	124
บทที่ 3 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย	127
3.1 วิวัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย	127
3.1.1 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยก่อนการจัดตั้งสำนักงบประมาณ	127
3.1.2 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยหลังการจัดตั้งสำนักงบประมาณ	130
3.2 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	136
3.2.1 หลักการและสาระสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์	137
3.2.1.1 องค์ประกอบที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์	137
3.2.1.2 โครงสร้างของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานยุทธศาสตร์	144
3.2.1.3 การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	147
3.2.1.4 ข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานยุทธศาสตร์	150
3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และกฎหมายงบประมาณ	152

	หน้า
3.2.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแผ่นดินและกฎหมาย งบประมาณในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน	153
3.2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแผ่นดินและกฎหมาย งบประมาณในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน	156
3.2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแผ่นดินและกฎหมาย งบประมาณในขั้นตอนการบริหารงบประมาณแผ่นดิน	158
3.2.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแผ่นดินและกฎหมาย งบประมาณในขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน	160
บทที่ 4 หลักกฎหมายงบประมาณของประเทศไทย	165
4.1 กรอบวินัยทางการคลัง	166
4.1.1 ความหมาย องค์ประกอบ และความสำคัญของกรอบวินัยทางการคลัง	167
4.1.1.1 ความหมายของวินัยทางการคลัง	167
4.1.1.2 องค์ประกอบของกรอบวินัยทางการคลัง	171
4.1.1.3 ความสำคัญของภาครัฐวินัยทางการคลัง	173
4.1.2 กรอบวินัยทางการคลังตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย	175
4.1.2.1 กรอบวินัยทางการคลังที่เป็นบททั่วไป	175
4.1.2.2 กรอบวินัยทางการคลังเฉพาะเรื่อง	178
4.1.2.2.1 หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน	178
4.1.2.2.2 หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน	184
4.1.2.2.3 ความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ	195
4.1.2.2.4 หลักอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ	196
4.1.2.2.5 หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนด รายจ่ายแผ่นดิน	199
4.1.3 หลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ	211
4.1.3.1 หลักดั้งเดิม (Classic Principles)	212
4.1.3.1.1 หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ	212
4.1.3.1.2 หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ	216
4.1.3.1.3 หลักลักษณะทั่วไปทางงบประมาณ	219

	หน้า
4.1.3.1.4 หลักการจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง	224
4.1.3.1.5 หลักดุลยภาพ	226
4.1.3.2 หลักสมัยใหม่	230
4.1.3.2.1 หลักความรับผิดชอบ (Accountability)	230
4.1.3.2.2 หลักความโปร่งใส (Transparency)	234
4.1.3.2.3 หลักเสถียรภาพ (Stability)	236
4.1.3.2.4 หลักประสิทธิภาพ (Performance)	238
4.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย	239
4.2.1 หลักกฎหมายว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ	239
4.2.1.1 องค์กรและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณ	239
4.2.1.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน	242
4.2.1.2.1 ขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ	243
4.2.1.2.2 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ	247
4.2.1.3 บทวิเคราะห์ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย	250
4.2.2 หลักกฎหมายว่าด้วยการอนุมัติงบประมาณ	258
4.2.2.1 กระบวนการอนุมัติงบประมาณ	258
4.2.2.1.1 ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร	259
4.2.2.1.2 ขั้นตอนของวุฒิสภา	262
4.2.2.2 ข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ	269
4.2.2.2.1 การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน	269
4.2.2.2.2 การห้ามสมาชิกรัฐสภามีส่วนร่วมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ	274
4.2.2.3 การเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายประเภทอื่นๆ	280
4.2.2.3.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย	281
4.2.2.3.2 ระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	286

	หน้า
4.2.2.3.3 อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของวุฒิสภา	287
4.2.2.3.4 ระยะเวลาในการที่สภาผู้แทนราษฎรหยิบยกร่างกฎหมาย ขึ้นพิจารณาใหม่	288
4.2.2.4 บทวิเคราะห์ปัญหาบางประการในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ของประเทศไทย	289
4.2.3 หลักกฎหมายว่าด้วยการบริหารงบประมาณ	295
4.2.3.1 หลักการนำเงินส่งคลัง	296
4.2.3.1.1 หลักการนำเงินส่งคลังตามกฎหมายเงินคลัง	296
4.2.3.1.2 หลักการนำเงินส่งคลังตามกฎหมายวิธีกรงบประมาณ	298
4.2.3.2 หลักการจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน	300
4.2.3.3 หลักการบริหารรายจ่ายงบกลาง	302
4.2.3.4 หลักการโอนงบประมาณรายจ่าย	307
4.2.3.4.1 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยงาน	308
4.2.3.4.2 การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามรายการหรือแผนงาน	309
4.2.3.5 หลักการบริหารงบประมาณภายในปีงบประมาณ	311
4.2.3.5.1 งบประมาณรายจ่ายข้ามปี	312
4.2.3.5.2 การกันเงินไว้เบิกเหลือปี	314
4.2.3.5.3 ค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปี	316
4.2.3.5.4 การผูกพันงบประมาณข้ามปี	317
4.2.3.6 บทวิเคราะห์ปัญหาบางประการของการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ของประเทศไทย	320
4.2.4 หลักกฎหมายว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ	326
4.2.4.1 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน	326
4.2.4.1.1 องค์กรฝ่ายบริหาร	326
4.2.4.1.2 องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ	328
4.2.4.1.3 องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน	329
4.2.4.2 การควบคุมตรวจสอบงบประมาณโดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน	341
4.2.4.2.1 หน่วยรับตรวจ	341
4.2.4.2.2 เรื่องที่ทำการตรวจสอบ	342

	หน้า
4.2.4.2.3 ลักษณะการตรวจสอบ	343
4.2.4.2.4 การรายงานการตรวจสอบ	347
4.2.4.2.5 การตรวจสอบเชิงป้องกัน : ความผิวนัยทางงบประมาณและการคลัง	352
4.2.4.3 บทวิเคราะห์ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย	357
บทสรุปส่วนที่สอง	362
บรรณานุกรม	364
ดัชนี	375

For educational use and reference only