

สารบัญ

บทนำ ความสำคัญของการศึกษากฎหมายการคลัง : ภาควิชาประมาณแผ่นดิน...	19
--	----

ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดและทฤษฎีการคลังมหาชน.....	27
--	----

บทที่ 1 เครื่องมือทางการคลังในฐานะเครื่องมือของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....	28
--	----

1. นโยบายทางการเงินและนโยบายทางการคลัง	28
--	----

1.1 นโยบายทางการเงิน	28
----------------------	----

1.2 นโยบายทางการคลัง	32
----------------------	----

1.2.1 รายได้สาธารณะ (Public revenue)	32
--------------------------------------	----

1.2.2 รายจ่ายสาธารณะ (Public expenditure)	35
---	----

1.2.2.1 การจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะตามหลักสากล	36
--	----

1.2.2.2 การจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะของประเทศไทย	38
---	----

1.2.3 หนี้สาธารณะ (Public debt)	50
---------------------------------	----

1.2.4 การใช้เครื่องมือทางการคลังในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐ	53
--	----

1.2.4.1 มาตรการทางการคลังเพื่อการจัดสรรการใช้ทรัพยากร	54
---	----

1.2.4.2 มาตรการทางการคลังเพื่อการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม	54
--	----

1.2.4.3 มาตรการทางการคลังเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	55
--	----

1.2.4.4 มาตรการทางการคลังเพื่อการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	56
---	----

1.3 ความแตกต่างและความสัมพันธ์ของเครื่องมือทางการคลังและเครื่องมือทางการเงิน	57
--	----

2. นโยบายกึ่งการคลัง : นโยบายทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่รัฐบาลไทยนิยมใช้	59
---	----

บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานของการคลังมหาชน.....	64
1. การคลังมหาชนยุคคลาสสิกและยุคนีโอคลาสสิก	64
1.1 การคลังมหาชนยุคคลาสสิก	65
1.1.1 ข้อความคิดพื้นฐานของการคลังมหาชนยุคคลาสสิก	65
1.1.2 ลักษณะและบทบาทของการคลังมหาชนยุคคลาสสิก	67
1.2 การคลังมหาชนยุคนีโอคลาสสิกหรือยุคแห่งการแทรกแซงโดยรัฐ	69
1.2.1 ข้อความคิดพื้นฐานของการคลังมหาชนยุคนีโอคลาสสิกหรือยุคแห่งการแทรกแซงโดยรัฐ	70
1.2.2 ลักษณะและบทบาทของการคลังมหาชนยุคนีโอคลาสสิกหรือยุคแห่งการแทรกแซงโดยรัฐ	73
2. การคลังมหาชนยุคใหม่	75
2.1 แนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมยุคใหม่	75
2.2 การเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการคลังมหาชนไปสู่การจัดการภาครัฐรูปแบบใหม่	77
บทสรุปส่วนที่หนึ่ง.....	81
ส่วนที่สอง งบประมาณแผ่นดินในฐานะเครื่องมือทางการคลังของรัฐ.....	83
บทที่ 3 แนวคิดพื้นฐานของงบประมาณแผ่นดิน.....	84
1. ข้อความคิดทั่วไปของงบประมาณแผ่นดิน	84
1.1 งบประมาณแผ่นดินคืออะไร?	84
1.1.1 ความหมายทั่วไปของงบประมาณ	84
1.1.2 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน	86
1.1.3 ความหมายทางกฎหมายของงบประมาณแผ่นดิน	90
1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน	93
1.3 ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน	96
1.3.1 ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดินตามทัศนะของนักวิชาการด้านการคลังของประเทศไทย	96
1.3.2 ลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดินตามทัศนะของผู้เชี่ยวชาญของต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ	101

2. ระบบงบประมาณแผ่นดิน	109
2.1 ประเภทของระบบงบประมาณแผ่นดิน	109
2.1.1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting System)	110
2.1.2 ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning-Programming Budgeting System : PPBS)	112
2.1.3 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBB)	116
2.1.4 ระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero Based Budgeting)	121
2.1.5 ระบบงบประมาณแบบพิจารณาเฉพาะส่วนเพิ่ม (Incremental Budgeting System)	122
2.2 กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	124
2.2.1 การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน (Budget preparation)	125
2.2.2 การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน (Budget approval)	126
2.2.3 การบริหารงบประมาณแผ่นดิน (Budget execution)	129
2.2.4 การตรวจสอบและประเมินผลงบประมาณแผ่นดิน (Budget audit and evaluation)	132
2.3 ใครเป็นผู้มีอำนาจเหนืองบประมาณแผ่นดิน : ฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ?	134

บทที่ 4 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย..... 140

1. วิวัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย	140
1.1 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยก่อนการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณ	141
1.2 ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยหลังการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2502	143
2. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	149
2.1 หลักการและสาระสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์	149
2.1.1 องค์ประกอบที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์	150

2.1.2 โครงสร้างของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานยุทธศาสตร์	157
2.1.3 การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	159
2.1.4 ข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานยุทธศาสตร์	161
2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และกฎหมายงบประมาณ	164
2.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแผ่นดินและกฎหมายงบประมาณในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน	164
2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแผ่นดินและกฎหมายงบประมาณในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน	166
2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแผ่นดินและกฎหมายงบประมาณในขั้นตอนการบริหารงบประมาณแผ่นดิน	168
2.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแผ่นดินและกฎหมายงบประมาณในขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน	171
บทสรุปส่วนที่สอง.....	174
ส่วนที่สาม หลักกฎหมายงบประมาณของประเทศไทย.....	177
บทที่ 5 หลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณ.....	178
1. หลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ	178
1.1 หลักวินัยทางการคลัง	179
1.1.1 แนวคิดทั่วไปของวินัยทางการคลัง	179
1.1.1.1 ความหมายของวินัยทางการคลัง	180
1.1.1.2 องค์ประกอบของกรอบวินัยทางการคลัง	185
1.1.1.3 ความสำคัญของการรักษาวินัยทางการคลัง	188
1.1.2 การรับรองหลักวินัยทางการคลังในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย	190
1.1.2.1 การรับรองหลักวินัยทางการคลังในรัฐธรรมนูญ	190
1.1.2.2 การรับรองหลักวินัยทางการคลังในกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ	193
1.1.3 หลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณเฉพาะเรื่อง	199

1.1.3.1	หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน	199
1.1.3.2	หลักอำนาจของรัฐบาลในการอนุมัติงบประมาณ	205
1.1.3.3	หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน	207
1.1.3.4	หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน	218
1.1.3.5	หลักความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ	229
2.	หลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ	230
2.1	หลักดั้งเดิม	231
2.1.1	หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ	231
2.1.2	หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ	234
2.1.3	หลักลักษณะทั่วไปของงบประมาณ	238
2.1.3.1	หลักการไม่หักรายจ่ายออกจากรายได้	239
2.1.3.2	หลักการห้ามนำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ	240
2.1.4	หลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง	242
2.1.5	หลักดุลยภาพ	244
2.2	หลักสมัยใหม่	248
2.2.1	หลักความรับผิดชอบ	248
2.2.2	หลักความโปร่งใส	253
2.2.3	หลักเสถียรภาพ	256
2.2.4	หลักประสิทธิภาพ	258
บทที่ 6	หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย.....	261
1.	หลักกฎหมายว่าด้วยการจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ	261
1.1	หลักกฎหมายว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ	261
1.1.1	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจัดทำงบประมาณ	262
1.1.1.1	หลักการจัดทำงบประมาณตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ	262
1.1.1.2	หลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ	264

1.1.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน	268
1.1.2.1 ขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ	269
1.1.2.2 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ	273
1.1.3 บทวิเคราะห์ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย	277
1.1.3.1 ปัญหาการจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลัง	277
1.1.3.2 ปัญหาการขาดความครอบคลุมของงบประมาณและเอกสารประกอบงบประมาณ	279
1.2 หลักกฎหมายว่าด้วยการอนุมัติงบประมาณ	284
1.2.1 กระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน	284
1.2.1.1 ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร	284
1.2.1.2 ขั้นตอนของวุฒิสภา	288
1.2.2 ข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ	290
1.2.2.1 การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย	290
1.2.2.2 การห้ามสมาชิกรัฐสภาหรือคณะกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ	295
1.2.3 การเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและร่างกฎหมายอื่นๆ	301
1.2.3.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย	302
1.2.3.2 ระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	306
1.2.3.3 อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของวุฒิสภา	308
1.2.3.4 ระยะเวลาในการที่สภาผู้แทนราษฎรหยิบยกร่างกฎหมายขึ้นพิจารณาใหม่	308
1.2.4 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในกรณีงบประมาณออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณและการเพิ่มเติมงบประมาณระหว่างปีงบประมาณ	309

1.2.4.1	มาตรการทางกฎหมายในกรณีทิ้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณ	310
1.2.4.2	มาตรการในการเพิ่มเติมงบประมาณระหว่างปีงบประมาณ	313
1.2.5	บทวิเคราะห์ปัญหาบางประการในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ของประเทศไทย	315
1.2.5.1	ข้อจำกัดของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณรายรับ และรายจ่ายนอกงบประมาณ	315
1.2.5.2	ข้อจำกัดของคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	319
2.	หลักกฎหมายว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ	323
2.1	หลักกฎหมายว่าด้วยการบริหารงบประมาณ	324
2.1.1	หลักการนำเงินส่งคลัง	324
2.1.1.1	หลักการนำเงินส่งคลังตามกฎหมายเงินคงคลัง	325
2.1.1.2	หลักการนำเงินส่งคลังตามกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ	327
2.1.1.3	มาตรการควบคุมเงินนอกงบประมาณ	328
2.1.2	หลักการจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน	331
2.1.2.1	การจ่ายเงินหรือการก่อหนี้ผูกพันเฉพาะตามที่กฎหมาย กำหนด	331
2.1.2.2	การจ่ายเงินหรือการก่อหนี้ผูกพันตามแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ	334
2.1.3	หลักการบริหารงบประมาณรายจ่ายงบกลาง	335
2.1.3.1	หลักเกณฑ์ของการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง	335
2.1.3.2	หลักเกณฑ์ของการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	338
2.1.4	หลักการโอนงบประมาณรายจ่าย	340
2.1.4.1	การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยรับงบประมาณ	341
2.1.4.2	การโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามแผนงานหรือรายการ	346
2.1.5	หลักการบริหารงบประมาณภายในปีงบประมาณ	347
2.1.5.1	งบประมาณรายจ่ายข้ามปี	347
2.1.5.2	การกันเงินไว้เบิกเหลือปี	350

2.1.5.3	ค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปี	351
2.1.5.4	การผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ	352
2.1.6	บทวิเคราะห์ปัญหาบางประการของการบริหารงบประมาณของประเทศไทย	355
2.1.6.1	ปัญหาการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	356
2.1.6.2	ปัญหาการโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณไปยังงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	358
2.1.6.3	ปัญหาการผูกพันปีงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ	361
2.2	หลักกฎหมายว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ	364
2.2.1	องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน	364
2.2.1.1	องค์กรฝ่ายบริหาร	364
2.2.1.2	องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ	367
2.2.1.3	องค์กรการตรวจเงินแผ่นดิน	368
2.2.2	การตรวจเงินแผ่นดินในระบบกฎหมายไทย	370
2.2.2.1	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดิน	370
2.2.2.1.1	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	371
2.2.2.1.2	ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	375
2.2.2.1.3	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	378
2.2.2.2	หน่วยรับตรวจ	379
2.2.2.3	เรื่องที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบ	380
2.2.2.4	มาตรการตรวจเงินแผ่นดินทั่วไป : การตรวจสอบตามหลักสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน	381
2.2.2.4.1	ลักษณะการตรวจเงินแผ่นดินตามปฎิญญาสากลว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977	381
2.2.2.4.2	มาตรการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยตามหลักสากล	384

2.2.2.4.3 การรายงานผลการตรวจสอบ	387
2.2.2.5 มาตรการตรวจเงินแผ่นดินเฉพาะด้าน	389
2.2.2.5.1 มาตรการตรวจสอบการทุจริตและการป้องกัน ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลัง ของรัฐ	389
2.2.2.5.2 มาตรการตรวจสอบการกระทำความผิดวินัย การเงินการคลังของรัฐ	393
2.2.3 บทวิเคราะห์ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ของประเทศไทย	399
บทสรุปส่วนที่สาม.....	404
บรรณานุกรม.....	409
ดัชนี.....	419

สำหรับเพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น
For educational use and reference only