

ภาค 2

งบประมาณ (Budget)

งบประมาณแผ่นดิน (Public/Government Budget)

งบประมาณ (Budget) คืองบการเงินที่ได้มีการประมาณการเอาไว้ มาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณ คือ "Bougette" ซึ่งมีความหมายว่า**ถุงเงินหรือกระเป๋าสตางค์** ดังนั้น "งบประมาณ" จึงมีความหมายในทางการเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับการรวบรวมเงินและการใช้จ่ายเงิน ปกติเป็นถ้อยคำที่ใช้กันแพร่หลายทั่วไปทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ในทางการคลัง คำว่า "งบประมาณ" นั้นหมายถึง "งบประมาณแผ่นดิน" ซึ่ง**ศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล** อธิบายความหมาย คำว่า **"งบประมาณ"** คือ **บัญชีรับจ่ายเงินของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐเป็นผู้กำหนดว่าในระยะหนึ่งโดยปกติจะเป็นปีหนึ่ง ๆ รัฐจะต้องใช้จ่ายในราชการบริหารเท่าใด และจะมีรายรับเท่าใด โดยทำเป็นรายละเอียดแต่ละรายการเสนอต่อรัฐสภาเมื่อรัฐสภาได้อนุมัติแล้วก็ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป** พุดง่าย ๆ ก็คือ รัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำงบประมาณ โดยมีรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติ แสดงให้เห็นว่ารัฐได้**ใช้นโยบายงบประมาณ (Budgetary Policy)** และนโยบายรายได้โดยเน้นที่ภาษีอากร หรือนโยบายภาษีอากร (Tax-Duty / Taxation Policy) ภายใต้ความเห็นชอบของรัฐสภา โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นเฉพาะงบประมาณรายจ่ายเท่านั้นที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว อนึ่งคำว่า "รัฐ" นั้นหมายถึงรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเริ่มต้นที่เจ้าหน้าที่งบประมาณที่**หน่วยรับงบประมาณ**¹ (Budget Receiving Unit) แต่งตั้งแต่ละสังกัดต่างทำรายงานการขอใช้งบประมาณเสนอหัวหน้าหน่วยรับงบประมาณ ส่วนใหญ่ได้แก่หน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แล้วเสนอตามลำดับชั้นถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และยื่นงบประมาณประจำปีนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (สงป.) ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด² โดยมีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง (กค.) ผู้แทนจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)³ และ ผู้แทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ร่วมกันพิจารณาก่อนการลงขันตอนสุดท้ายก่อนนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีจักได้มีมติเสนอต่อรัฐสภา (เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน) เป็น

¹ ดู นิยามคำว่า "หน่วยรับงบประมาณ" มาตรา 4 วรรค 8 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561.

² ตามนัย มาตรา 12 และ 13 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (เดิม) ปัจจุบันตรงกับมาตรา 25 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561.

³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้รายงานภาวะเศรษฐกิจรายไตรมาส ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (www.nesde.go.th, สืบค้น 12 กุมภาพันธ์ 2568).

เวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น (ก่อน 31 กรกฎาคม) (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 คล้ายกับมาตรา 24 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561) แสดงว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จะพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายก่อนแล้วจึงพิจารณาประมาณการรายรับประเภทรายได้ ซึ่งอาจออกมาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง คืองบประมาณรายจ่ายแบบ "ขาดดุล" "เกินดุล" หรือ "สมดุล" ตามนัยมาตรา 11 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จึงแตกต่างกับองค์กรธุรกิจเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรจากการประกอบการ โดยภาคเอกชนจะจัดทำงบประมาณในภาคธุรกิจเรียกว่า "งบลงทุน" โดยเริ่มพิจารณากำหนดรายได้อีกก่อนแล้วจึงพิจารณากำหนดรายจ่าย (ค่าใช้จ่าย) ทั้งหมด โดยมีกำไรสุทธิอยู่ในระดับที่น่าพอใจ

อนึ่ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้นมีทั้งงบประมาณรายรับประเภท รายได้และงบประมาณรายจ่าย ตัวเลขในงบประมาณทั้งสองด้านนั้นเป็นตัวเลขที่กะประมาณ (Estimate) ไว้ ยังไม่แน่นอนตายตัว ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเสนอแต่เฉพาะรายจ่ายประจำปีโดยไม่ต้องจัดทำงบประมาณรายรับลงในร่าง พ.ร.บ. แต่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องแถลงต่อรัฐสภาด้วยว่าคาดว่าจะมี รายได้อะไร จำนวนเท่าใดมาจ่ายตามรายจ่ายที่ประมาณการไว้ ดังนั้นชื่อของงบประมาณไทยเราจึงเรียกว่า "งบประมาณรายจ่ายประจำปี" โดยมีชื่อเป็นทางการว่า "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. [(Draft) Annual Appropriations Bill, Fiscal Year B.E.]" และเนื่องจากร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ดังกล่าวนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน กรณีจึงเป็นร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) และต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (ตามนัยมาตรา 169 วรรค 3 (2), 172, 179 และมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เดิม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เดิม มาตรา 142, 143 (2), 166 และ 167 และตามนัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน มาตรา 134 และ 143) หากสภา ผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวมทั้งร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเงินอื่น ๆ แสดงว่ารัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารแพะแนนเสียงในสภาฯ ในเรื่องงบประมาณ โดยประเพณี ที่ถือปฏิบัติกันมาในอารยประเทศ รัฐบาลจะต้องลาออกหรือยุบสภา หากรัฐบาลได้แสดงสปิริตด้วยการลาออกก็เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่แล้วเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีขึ้นมาใหม่ ก็จะประหยัดงบประมาณแผ่นดินได้มากมาย เพราะไม่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนการ ยุบสภา ก็เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ อนึ่ง เป็นที่ปรากฏว่ารัฐบาลหลายชุดในบ้านเราได้เลือกใช้วิธียุบสภามาแล้ว หลายครั้ง แต่ทุกครั้งล้วนแต่เป็นเรื่องความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลเอง มิใช่เกี่ยวกับการที่สภาฯ มีมติไม่รับ ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเงินแต่อย่างใด กรณีจึงไม่เหมือนกับอารยประเทศที่พัฒนาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ผู้สันตติกรณ์ทางด้านการคลังและทางด้านธุรกิจ ต่างได้ให้นิยามคำว่า "งบประมาณ (Budget)" ใน 3 ความหมายคือ

(1) ความหมายอย่างแคบ : "งบประมาณ คือ เอกสารทางบัญชีซึ่งเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานที่ใหญ่

กว่าใช้ควบคุมหน่วยงานที่เล็กกว่าในเรื่องการใช้จ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณ" (ทางด้านธุรกิจ)

(2) **ความหมายอย่างกว้าง** : "งบประมาณ คือการวางแผนงานในด้านการเงินทั้งด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลโดยพิจารณาจากอดีต ปัจจุบันและอนาคต เช่น เอกสารงบประมาณประกอบด้วยเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมและการวางแผน" (ทางด้านการคลังภาครัฐ)

(3) **ความหมายโดยสรุป** : "**งบประมาณแผ่นดิน** คือแผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนดโดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด และจะหาเงินจากทางใดเพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น ๆ" หรือ**งบประมาณแผ่นดิน** หมายถึงบัญชีแสดงรายการด้านรายจ่ายของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดว่าในระยะเวลา 1 ปีจะต้องใช้จ่ายเงินเท่าใด โดยจัดทำเป็นรายละเอียดในการใช้จ่ายแต่ละรายการแล้วเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้ว ต่อมาพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีฐานะเป็นกฎหมายมีผลบังคับได้ เรียกว่า "**พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. (Annual Appropriations Act, B.E.)**"

อนึ่ง ฝ่ายบริหารมีภาระต้องแถลงต่อรัฐสภาด้วยว่า ได้มีการประมาณการ (Estimation) หรือคาดว่าจะเก็บรายได้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของรายรับเป็นจำนวนเท่าใด เพื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล หรือแบบเกินดุล ตามนัยมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เดิม ซึ่งตรงกับมาตรา 11 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญที่รัฐจะต้องนำมาหล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจ หรือเปรียบได้กับน้ำมันที่ใช้เป็นพลังงานขับเคลื่อนยานยนต์เศรษฐกิจ จึงควรศึกษาความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินโดยสังเขป กล่าวคือ :-

ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญ โดยสังเขป ดังนี้:-

(1) เป็นเครื่องมือบริหารของรัฐบาลทั้งในด้านนโยบายการคลัง (รายรับ-รายจ่าย) และนโยบายเศรษฐกิจ (การเงิน) เพื่อควบคุมเศรษฐกิจและใช้แก้ไขภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) และหรือภาวะเงินฝืด (Deflation) กล่าวคือในกรณีที่รัฐต้องการให้เศรษฐกิจภายในประเทศมั่นคงเพื่อให้เกิดดุลยภาพทางเศรษฐกิจหรือดุลยภาพทางการคลัง ก็จะจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (Balance Budget) โดยตั้งงบประมาณรายจ่ายให้**เท่ากับ**ประมาณการรายรับประเภทรายได้ ในกรณีที่เศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) เนื่องจากมีปริมาณเงินในท้องตลาดมาก และสินค้ามีราคาแพง ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น แต่ค่าครองชีพก็สูงขึ้นเช่นกัน รัฐจึงควรจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล (Surplus Budget) เพื่อดูดซับสภาพคล่อง (Liquidity) โดยตั้งประมาณการรายรับประเภทรายได้ให้มากกว่ารายจ่าย จึงมีการจัดเก็บภาษีอากรมากขึ้นเพื่อลดการใช้จ่ายหรือลดอุปสงค์ลงมา ทั้งรัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภาด้วยว่าประมาณการรายรับที่ได้เกินดุลมานั้นจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างยิ่ง