



รายงานการศึกษาทางวิชาการ
เรื่อง
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย

จัดทำโดย
นางสาวนภาพร ก่อแก้ว
นิติกรชำนาญการ
กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

รายงานการศึกษาทางกฎหมายฉบับนี้ เป็นการศึกษารายละเอียดการพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ความหมายและความสำคัญของงบประมาณรายจ่าย แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา หลักการที่สำคัญในการพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ หน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณา บทลงโทษและการเยียวยาความเสียหายต่อรัฐในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 144 ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รวมถึง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่ผ่านมา โดยแยกผลการศึกษาออกเป็นกระบวนการพิจารณา และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นอนาคตและเพื่อให้มีแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความถูกต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อให้ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อมูลที่มีความถูกต้อง โดยสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ และสนับสนุนสมาชิกวุฒิสภา บุคลากรในวงงานรัฐสภา และประชาชนที่มีความสนใจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ต่อไปในอนาคต

ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มีความสนใจ หากรายงานฉบับนี้ผิดพลาดประการใด ผู้จัดทำก็ขออภัยมา ณ ที่นี้

นภาพร ก่อแก้ว

กันยายน 2561

บทคัดย่อ

รายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอ การพิจารณา การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและดำเนินการจัดทำแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้มีความถูกต้อง สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ในการสนับสนุนการพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความถูกต้องตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางอันจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปในอนาคต

โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในลักษณะการศึกษแบบการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) โดยศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและจัดทำรายงานการศึกษาวិชาการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการเสนอ การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตลอดจนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวมถึงมาตรการลงโทษและมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่รัฐในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 144

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีการคงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น หลักเกณฑ์ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรอบระยะเวลาในการพิจารณาเห็นชอบ การเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการบัญญัติหลักการใหม่ขึ้น เช่น มาตรการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และมาตรการเยียวยาความเสียหายของรัฐ โดยกำหนดมาตรการในลงโทษแก่สมาชิกสภา คณะกรรมการ และคณะรัฐมนตรีไว้ หลายประการ อาทิ

1) กรณีผู้กระทำการฝ่าฝืนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่างๆ คืบ

2) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระการดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่างๆ คืบด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

3) การกำหนดหลักการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วไม่ได้บันทึกข้อโต้แย้งเป็นหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทราบก่อนที่คณะกรรมการจะทำการสอบสวน ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบ แต่หากเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวถ้าได้จัดทำบันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด บทบัญญัติในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีพยานในการดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ เป็นต้น

รายงานการศึกษาทางกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้มีความถูกต้อง สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และเพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการ สมาชิกรัฐสภา บุคลากรในวงงานรัฐสภา และประชาชนที่มีความสนใจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปในอนาคต

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
สารบัญ	ค
สารบัญภาพ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 ความหมายและความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน	4
2.1.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน	4
2.1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน	5
2.2 หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน	6
บทที่ 3 ผลการศึกษา	7
3.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภา	7
3.1.1 ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	7
3.1.2 หลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	8
3.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ	9
3.2.1 การพิจารณาเห็นชอบในชั้นสภาผู้แทนราษฎร	10
3.2.2 การพิจารณาเห็นชอบในชั้นวุฒิสภา	14
3.3 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	17
บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	20
4.1 สรุปผลการศึกษา	20
4.2 ข้อเสนอแนะ	26
บรรณานุกรม	28

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่

- 1 แสดงภาพ Infographic เรื่อง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

27

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นบทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของฝ่ายนิติบัญญัติต่อการคลังภาครัฐ แนวคิดในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินหรือการควบคุมรายจ่ายของฝ่ายบริหารเป็นพัฒนาการมาจาก “หลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน” เมื่อการจัดเก็บภาษีต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน การใช้จ่ายเงินภาษีต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเช่นกัน อำนาจในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวแสดงถึงการให้ความไว้วางใจของประชาชนที่ยินยอมให้รัฐบาลนำเงินอันเป็นที่ยาจากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายได้ เป็นอำนาจในการอนุมัติให้ใช้จ่ายหรือที่เรียกว่า “Power of the purse” ซึ่งกลายมาเป็นหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน¹ ประเทศส่วนใหญ่ได้มีการรับรองหลักดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีการบัญญัติหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 141 ที่กล่าวว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ...”² พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจึงเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในแต่ละประเทศมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเทศเหล่านั้นกำหนดกรอบอำนาจการพิจารณาอนุมัติไว้มากน้อยเพียงใด ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจะมีการกำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินไว้ในกฎหมายแม่บทเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีการกำหนดแนวทางในการพิจารณา มาตรการและเงื่อนไขการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่อาจมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ คณะรัฐมนตรี รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้เห็นถึงการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการแปรญัตติงบประมาณ หรือมีส่วนโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายซึ่งจะมีความเชื่อมโยงไปยังพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

¹ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 1, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 109.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 141, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 41.

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561³ ในส่วนของการแจ้งการกระทำดังกล่าว ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเป็นการป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

จากความเป็นมาและความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแนวทางการพิจารณาเห็นชอบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยเป็นการศึกษาจากการนำแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อแสดงให้เห็นถึงประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ขั้นตอน และกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวมถึงบุคลากรในวงงานรัฐสภา และเพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ในการพัฒนากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอ การพิจารณา การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.2.2 เพื่อจัดทำแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้มีความถูกต้อง สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนำผลการศึกษาไปใช้ในการสนับสนุนการพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความถูกต้องตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางอันจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปในอนาคต

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก (21 กรกฎาคม 2561): 1.

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา เพื่อการจัดทำผลการศึกษาและสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับการอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้เห็นถึงขั้นตอน กระบวนการเสนอ การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตลอดจนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวมถึงมาตรการใหม่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการลงโทษเกี่ยวกับการกระทำของสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณและมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการในการเสนอ การพิจารณา การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.4.2 มีแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและสามารถนำแนวทางดังกล่าวมาใช้เป็นฐานข้อมูลในการสนับสนุนการพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไปในอนาคต

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้มีการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ความหมายและความสำคัญของงบประมาณรายจ่าย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และหลักการสำคัญของการพิจารณางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปราบกฏผลการศึกษา ดังนี้

2.1 ความหมายและความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

2.1.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินมีความหมายในลักษณะตั้งแต่ความหมายดั้งเดิมที่ตำราทางวิชาการจำนวนมากมักชี้ให้เห็นว่า มาจากความหมายของสิ่งที่เป็นถุงหรือกระเป๋ที่บรรจุเอกสารต่าง ๆ ซึ่งแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลและทรัพยากรที่มีอยู่นำเสนอต่อรัฐสภา จนมาถึงความหมายที่ว่างงบประมาณ คือ แผนแสดงการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานหนึ่ง ๆ ที่แสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยระบุถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แผนดังกล่าวนี้จะรวมถึงการคาดประมาณบริการกิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย⁴

ในส่วนความหมายในทางกฎหมายของ “งบประมาณแผ่นดิน” นั้น หากพิจารณาจากบทกฎหมายที่มีอยู่จะพบว่า งบประมาณแผ่นดินในทางกฎหมายมีความหมายไม่เหมือนกับความหมายของงบประมาณแผ่นดินที่อธิบายในเชิงวิชาการ⁵ โดยคำว่า งบประมาณแผ่นดินในทางกฎหมายนั้นเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติคํานิยามไว้ว่า “งบประมาณรายจ่าย หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย”

ทั้งนี้ อาจสรุปความหมายของงบประมาณแผ่นดินในทางกฎหมายได้ว่า งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง วงเงินที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายและอยู่ภายในปีงบประมาณ⁶ (ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น) โดยการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายกำหนด เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแผนที่กำหนดไว้

⁴ รัชนิภา สายอุบล, “กระบวนการงบประมาณของรัฐสภา”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552) น. 48.

⁵ สุปรียา แก้วละเอียต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 73.

⁶ เพ็งอ้าง, น. 72.

แผนดังกล่าวจะรวมถึงการประมาณการบริหาร กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนที่กำหนดไว้⁷

2.1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินนับเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสนองวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้⁸ ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินสามารถสรุปให้เห็นพอสังเขป ดังนี้

1) งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศตามขอบเขตภารกิจของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินงานอื่น ๆ ให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจะพิจารณาครอบคลุมไปถึงการจัดสรรทรัพยากร การลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการกำกับติดตามการใช้ทรัพยากรนั้น ๆ ซึ่งนับเป็นกลไกการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล

2) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนการคลังของประเทศ ในด้านการเก็บภาษีอากร การกู้ยืมเงินและการใช้จ่ายเงิน งบประมาณการรายได้และประมาณการรายจ่าย ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ การวางแผนการใช้งบประมาณที่ดีย่อมมีผลทำให้สถานะทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

3) ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลถือเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดของประเทศ และมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนได้มากที่สุด รัฐบาลสามารถนำงบประมาณไปใช้ในโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศและบรรลุเป้าหมายในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น ในเรื่องการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม หรือการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ซึ่งทำให้การจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณ) ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยอาศัยกลไกการวางแผนการจัดสรรเงินงบประมาณไปในด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนา

ผลของการใช้จ่ายงบประมาณและการจัดเก็บภาษีเพื่อขยายรายรับของรัฐบาล ย่อมจะมีผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจได้ เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณด้านการลงทุนในงานหรือโครงการในทิศทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบายของรัฐบาล

⁷ ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิธการพิมพ์, 2537), น.2.

⁸ วิลาศ จันทรพิทักษ์, กระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), น. 8.

และแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผลต่อการส่งเสริมการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้เป็นอย่างดี⁹

2.2 หลักการ “ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 141 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาเห็นชอบงบประมาณเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจแก่รัฐสภาในการพิจารณาเห็นชอบงบประมาณแต่ก็มีได้หมายความว่ารัฐสภาจะมีอำนาจในการริเริ่มในการกำหนดรายจ่ายของแผ่นดินได้เองซึ่งจะไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers) ที่กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารประเทศ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายถือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล เอกสารงบประมาณเป็นเอกสารทางการเงินของรัฐบาลที่มีความเกี่ยวข้องกันนโยบายทางการเมืองที่รัฐบาลได้มีการแถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา มีความยึดโยงกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้น การใช้อำนาจบริหารประเทศต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างรายได้ที่รัฐจัดเก็บได้ในปีนั้นๆ กับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารประเทศจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้กำหนดหรือประมาณการรายรับรายจ่ายของประเทศให้มีความสอดคล้องกับการบริหารประเทศ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่หลักการที่เรียกว่า “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน” โดยหลักการดังกล่าวนอกจากจะเป็นหลักที่กำกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่ไปมีส่วนในการริเริ่มงบประมาณแล้ว ยังเป็นหลักที่กำกับการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกรัฐสภาไปเพิ่มภาระทางการคลังผ่านการเพิ่มรายจ่ายหรือมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายงบประมาณที่ตนเป็นผู้อนุมัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดข้อจำกัดในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไว้ 2 กรณี ได้แก่¹⁰

(1) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน

(2) การห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกรัฐสภาหรือกรรมาธิการเข้าไปมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

จากหลักการข้อห้ามดังกล่าวข้างต้น นำไปสู่มาตรการในการตรวจสอบการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนโดยศาลรัฐธรรมนูญ และมาตรการในการลงโทษและการเยียวยาความเสียหายแก่รัฐอันเป็นมาตรการใหม่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

⁹ เฟื่องอ้าง, น. 9.

¹⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.269.

บทที่ 3

ผลการศึกษา

กระบวนการพิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกระบวนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณาและเห็นชอบงบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอขึ้นมาในรูปของงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะวิเคราะห์และแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมาได้ โดยพิจารณาถึงผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่าง ๆ แต่ต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมา ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถพิจารณาเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมาได้¹¹ อำนาจในการพิจารณาเห็นชอบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่สำคัญในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะการพิจารณาเห็นชอบงบประมาณแผ่นดินเป็นไปตามหลักพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้ผู้แทนของประชาชนมีอำนาจในการดูแลให้ความเห็นชอบต่อการนำเงินภาษีที่ได้จากการจัดเก็บจากประชาชนไปใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ ในการเสนอ การพิจารณา การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ กรอบระยะเวลา ตลอดจนเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาปรากฏผลการศึกษา ดังนี้

3.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภา

3.1.1 ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ทำให้เกิดการจัดสรรและการจ่ายเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 134 (2) แม้ว่าหลักในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 133 วรรคสองก็ตาม แต่ในส่วนของการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แต่อย่างใด เพราะจะเป็นการขัดกับหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินซึ่งเป็นหลักที่ป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาเข้าไปมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เหตุผลอีกประการหนึ่ง เป็นเพราะหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ในการพิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ

¹¹ วิลาส จันทร์พิทักษ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น. 32.

งบประมาณรายจ่ายประจำปีฝ่ายบริหารเสนอมาเท่านั้น¹² แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจแก่รัฐสภาในการพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแต่ไม่ได้หมายความว่าความรวมถึงการให้อำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินได้เอง หากกำหนดให้สมาชิกรัฐสภากำหนดรายจ่ายได้เองไม่ว่าการเสนอกฎหมาย หรือการแปรญัตติจะส่งผลกระทบต่อความสมดุลทางการคลังของประเทศ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเข้าไปแทรกแซงอำนาจของรัฐบาลในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายของแผ่นดิน จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 144 วรรคหนึ่ง กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ เงินสงฆ์เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย เหตุผลที่กฎหมายกำหนดไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการรายจ่ายหรือเพิ่มเติมจำนวนเงินในรายการรายจ่ายเนื่องจากการยอมให้กระทำในลักษณะดังกล่าวได้เท่ากับเป็นการยินยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินได้เอง อันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเฉพาะในทางปรับลดงบประมาณรายจ่ายแต่ไม่สามารถปรับเพิ่มรายจ่ายได้แต่อย่างใด

3.1.2 หลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 142 กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้ว่า “ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จึงต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561¹³ ทั้งนี้ จากการศึกษาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้วพบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้ในมาตรา 19 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย” เมื่อพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาลักษณะการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการ

¹² สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 200.

¹³ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 19, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก (19 เมษายน 2561): 1

งบประมาณ พ.ศ. 2502¹⁴ จากการศึกษาพบว่า ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 กำหนดไว้ว่า “งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

(1) ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นถ้ามีการจัดทำงบประมาณขาดดุล รัฐบาลต้องแถลงวิธีที่จะหาเงินในส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภา ถ้ารัฐบาลจัดทำงบประมาณเกินดุลให้รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาว่าจะนำเงินส่วนที่เกินดุลนั้นไปใช้ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างไร ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 9

อีกทั้ง เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นร่างกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 77 วรรคสองที่กำหนดไว้ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

3.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

การพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถือเป็นการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) ตามกระบวนการงบประมาณ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียม โดยเสนอขอมาในรูปของรายรับและรายจ่าย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่และอำนาจในการวิเคราะห์ และพิจารณาความเหมาะสมของยอดเงินงบประมาณที่หน่วยงานขอรับจัดสรรภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาดังกล่าวจะมีการวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่าง ๆ การแปรญัตติ

¹⁴ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 98 (27 ตุลาคม 2502): 454

การแก้ไขเปลี่ยนแปลง การปรับลดหรือตัดทอนยอดเงินงบประมาณในแต่ละแผนงานหรือโครงการ ต้องมีการพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ในการศึกษาในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจากแนวทางการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยรายละเอียดผลการศึกษาส่วนใหญ่ ที่ปรากฏจะมุ่งเน้นการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ เพื่อให้ข้อมูลที่ทำการศึกษาไว้ดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้เมื่อ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยจากการศึกษาพบว่า กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเรียงลำดับชั้น การพิจารณาเห็นชอบออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

3.2.1 การพิจารณาเห็นชอบในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ สภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคหนึ่ง และวรรคสองกำหนดไว้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ รายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน ในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใด อย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ ิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในส่วนระยะเวลาในการพิจารณานั้น มาตรา 143 วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนดไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณา ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าว ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นำรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาตามมาตรา 144 วรรคสามรวมเข้าด้วย

ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมานนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจากรัฐบาล แล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวเป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้

วาระที่ 1 วาระรับหลักการ

เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือไม่ เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้ ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่ 1 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สองต่อไป ในการพิจารณาในวาระที่ 1 นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กล่าวชี้แจงหลักการและเหตุผลของงบประมาณรายจ่ายและประเภทรายได้ที่น่าเสนอ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน สถานะทางการคลัง วิธีการจัดเก็บรายได้ทำให้อัตราภาษีเพิ่มขึ้นหรือไม่ มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร การกู้เงินและฐานะทางการคลังปัจจุบันมีสถานะเป็นอย่างไร เป็นการชี้แจงรายจ่ายที่จะตั้งจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี มียอดรวมเท่าใด เป็นงบประมาณแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล เพิ่มขึ้นหรือลดลง จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาแล้วเป็นจำนวนเท่าใด เป็นงบลงทุนประจำปีอัตราส่วนเท่าใด

ทั้งนี้ ในการพิจารณาในวาระที่ 1 แม้จะไม่มี การพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณ แต่ถือเป็นวาระที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เท่ากับสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น กล่าวคือ ไม่เห็นชอบที่จะอนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณอันจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้ แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดแนวทางไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากจารีตประเพณีการเมืองการปกครอง ในระบบรัฐสภาแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีทางเลือก 2 ประการ คือ การลาออกจากการเป็นรัฐบาล ตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมาทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการยุบสภาเพื่อ คินอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ โดยการเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง¹⁵

วาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การตั้งคณะกรรมการมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด การดำเนินการแต่งตั้งที่ผ่านมาจะแต่งตั้งตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในขณะนั้น ทั้งนี้ การพิจารณาในวาระที่ 2 สามารถจำแนกการพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

¹⁵ ณรงค์ สัจพินโรจน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, หน้า 125.

1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ

คณะกรรมการวิสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแทนสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาในอดีตที่ผ่านมาจะมีการเชิญหัวหน้าส่วนราชการประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรอิสระเข้ามาร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงประกอบการขอรับสนับสนุนการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการ นอกจากผู้แทนที่กล่าวมาข้างต้นแล้วคณะกรรมการวิสามัญยังมีการเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เข้าร่วมประชุมเพื่อสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการอีกด้วย อาทิ ผู้แทนจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง เป็นต้น การเชิญหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้คณะกรรมการวิสามัญมีข้อมูลประกอบการพิจารณาเห็นชอบจากส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลมีความถูกต้อง ครบถ้วน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายงบประมาณ

ทั้งนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะมีการดำเนินการในส่วนที่มีความสำคัญอันเกี่ยวข้องกับการพิจารณา ดังนี้

(1) การตั้งคณะอนุกรรมการ

การตั้งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นผลมาจากข้อจำกัดด้านกรอบระยะเวลาในการพิจารณากับจำนวนหน่วยงานที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการไม่มีความสอดคล้องกัน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร มีหน่วยงานที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญประมาณ 400 กว่าหน่วยงาน มีเอกสารประกอบการพิจารณาจำนวนมาก ทั้งนี้ นอกจากเอกสารงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีจัดทำแล้ว ยังมีเอกสารที่หน่วยงานต้องดำเนินการจัดทำเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ อันประกอบไปด้วย เอกสารชี้แจงรายละเอียดงบประมาณที่หน่วยงานขอรับจัดสรร เอกสารนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ด้วยกรอบระยะเวลา หน่วยงานที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการและเอกสารที่มีจำนวนมากดังกล่าวส่งผลต่อการพิจารณาเป็นอย่างมาก จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการต้องมีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดงบประมาณในแต่ละด้านที่มีความสำคัญ เช่น ด้านครุภัณฑ์ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ด้านการศึกษา ด้านงบประมาณประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จแล้วจะมีการรายงานผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

(2) การแปรรูปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการแปรรูปร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีบทบัญญัติเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีความแตกต่างกับการแปรรูปร่างพระราชบัญญัติทั่วไปและมีความหมายแตกต่างกับการแปรรูปเพิ่มเติมของหน่วยงาน โดยการแปรรูปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องห้ามมิให้มีการแปรรูปเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนเงินงบประมาณในรายการ การแปรรูปจึงทำได้แต่เพียงในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายลง โดยรายการที่สามารถแปรรูปปรับลดหรือตัดทอนต้องมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) เงินสงฆ์เงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย เมื่อการแปรรูปมีข้อจำกัดทางกฎหมายทั้งยังมีการกำหนดบทลงโทษไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นไปตามหลักในการกำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อการป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ และเป็นการกำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างไม่ให้มีการนำงบประมาณของประเทศไปใช้โดยไม่คำนึงถึงแบบแผนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ การสงวนคำแปรรูปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นการดำเนินการในลักษณะรูปแบบเป็นพิธีการเท่านั้น ไม่มีผลต่องบประมาณแต่อย่างใด อีกทั้ง ในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการยังได้ห้ามมิให้มีการเสนอ การแปรรูป หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรรูปงบประมาณรายจ่ายที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

การพิจารณาคำแปรรูปของคณะกรรมการจะมีการคำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านใดมีการแปรรูปเพิ่มเติมงบประมาณให้ส่วนราชการใด คำแปรรูปดังกล่าวจะตกไป การพิจารณาคำแปรรูปของคณะกรรมการจะมีการเชิญสมาชิกผู้แปรรูปมาชี้แจง หากมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรรูปเป็นประการใดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แปรรูปไม่เห็นด้วย สามารถสงวนคำแปรรูปของตนไว้เพื่อชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้ โดยรายการสงวนคำแปรรูปดังกล่าวจะปรากฏในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สมาชิกได้ชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเสร็จแล้ว จะมีการจัดทำรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะใช้หลักการพิจารณาเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตราและให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแปรรูปหรือกรรมการที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

วาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 เสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ลงมติในวาระที่ 3 ว่า จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีการอภิปราย กรณีที่สภาลงมติในวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

3.2.2 การพิจารณาเห็นชอบในชั้นวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในชั้น การพิจารณาของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 144 วรรคสอง กำหนดห้ามไม่ให้ วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเสนอ แปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้ งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ข้อห้ามดังกล่าวเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับการพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 143 วรรคสาม กำหนดให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้ เมื่อไม่สามารถ แก้ไขอย่างใด ๆ ได้ สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่อาจแปรญัตติร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวได้เช่นกัน

ในส่วนการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบนั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้น กำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับ ร่างพระราชบัญญัตดังกล่าว ให้นำความในมาตรา 138 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 143 วรรคสามและวรรคสี่ เป็นผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของวุฒิสภาถูกจำกัดโดยกรอบระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวที่ผ่านมา ปรากฏผลรายละเอียดผลการศึกษา ดังนี้

การตั้ง “คณะกรรมการการศึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณของวุฒิสภา”

จากการศึกษาข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาที่ผ่านมาพบว่า มีการกำหนดให้มีการตั้ง “คณะกรรมการการศึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ” ขึ้น ภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการแล้ว โดยการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านงบประมาณและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการ การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ “เป็นการล่วงหน้า” คณะกรรมการดังกล่าวมีจำนวนตามที่ประชุมวุฒิสภากำหนด มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวและรายงานความเห็นต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา เห็นชอบของวุฒิสภา ทั้งนี้ เหตุผลที่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการการศึกษาพิจารณาร่างขึ้นก่อน ที่ร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวจะมาถึงวุฒิสภานั้น สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบไว้เพียงยี่สิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นจนเกินไป อันอาจส่งผลกระทบต่อ การกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาที่ไม่สามารถดำเนินการให้ความเห็นชอบได้ทันกรอบระยะเวลา ดังกล่าวได้ วุฒิสภาจึงตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติควบคู่ไปกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การกลั่นกรองร่างกฎหมาย ดังกล่าวของวุฒิสภาเป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม ทันต่อกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ และเพื่อให้ การใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ภายหลังจากวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 วาระรับหลักการ

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจาก สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีการพิจารณาว่าจะมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือไม่ เมื่อวุฒิสภามีการรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว จะมีการดำเนินการตามกระบวนการต่อไปในการพิจารณาในวาระที่ 2

วาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วของที่ประชุมวุฒิสภา

ภายหลังวุฒิสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณแล้ว วุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ

ภายหลังวุฒิสภามีมติรับหลักการแล้ว ประธานวุฒิสภาจะดำเนินการส่งร่างพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไปยังคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่วุฒิสภาได้ตั้งไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว เพื่อให้ คณะกรรมการดังกล่าว พิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จทันภายใน ระยะเวลาที่กำหนดไว้ การพิจารณาในขั้นคณะกรรมการนี้ไม่มีการแปรญัตติอย่างใด แต่สามารถ ตั้งข้อสังเกตอันอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของหน่วยงานและรัฐบาลไว้ท้ายรายงานความเห็น ของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาและเห็นชอบข้อสังเกตดังกล่าว

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วของที่ประชุม วุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณให้ดำเนินการบรรจุเข้าระเบียบวาระเป็นการด่วนและดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

ทั้งนี้ การพิจารณาในขั้นของคณะกรรมการและในที่ประชุมวุฒิสภานั้น สมาชิก จะขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ อีกทั้งยังต้องห้ามมิให้มีการเสนอหรือกระทำการอย่างใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิก รัฐสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายอีกด้วย

วาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ภายหลังจากวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้วจะมีการลงมติดูว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยสมาชิกวุฒิสภาจะขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบหรือกรณีที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จทันกำหนดเวลา รัฐธรรมนูญให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 138 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือให้วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอายกกร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและให้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา หากไม่มีกรณีที่ต้องดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 148 หรือไม่มีกรณีเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 144 วรรคสามแล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 145

3.3 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายเป็นการดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 5 ทั้งนี้ การที่จะดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้นั้น นอกจากจะต้องกำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สามารถกระทำได้อย่างกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาแล้ว อาจมีการกำหนดการให้สิทธิในการต่อต้าน และรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังจะต้องตรวจสอบค่า (Valeurs) แห่งกฎเกณฑ์ทั้งหลาย เนื่องจากการกระทำทางนิติบัญญัติอาจจะละเมิดต่อรัฐธรรมนูญได้เสมอจึงต้องควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁶ของร่างกฎหมาย ทั้งนี้ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561¹⁷ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสามารถแยกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

3.3.1 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 148 แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐสภาเห็นชอบนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือตรวจสอบว่ากระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อความที่ขัดแย้งเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้ามิใช่ข้อความที่เป็นสาระสำคัญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ในส่วนกระบวนการตราที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 148 วรรคสามและวรรคสี่¹⁸

3.3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 144

¹⁶ สุริยา ปานแป้น, ปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น.16.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 7, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 12 ก (2 มีนาคม 2561): 1.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 41.

พรรคสาม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะกรรมการธิการมีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย สามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว

ในส่วนผลของการฝ่าฝืนบทลงโทษและการเยียวยาความเสียหายของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดมาตรการใหม่ซึ่งเป็นมาตรการในการลงโทษและมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่รัฐ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 144 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดมาตรการในการลงโทษบุคคล 3 กลุ่ม ดังนี้

1) บทลงโทษสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 พรรคสอง กล่าวคือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้เสนอ แปรญัตติ หรือได้กระทำการด้วยประการใดๆ อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการธิการมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมมีผลทำให้

- การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลไป

- ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้กระทำการดังกล่าว

- ให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนดังกล่าวรับผิดชอบชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

2) บทลงโทษสำหรับคณะรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 พรรคสอง สามารถแยกการกระทำในส่วนมาตรการในการลงโทษและการเยียวยาความเสียหายแก่รัฐในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคณะรัฐมนตรี 3 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการธิการมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

กรณีที่ 2 กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติให้กระทำการที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการธิการมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายโดยตรงหรือโดยอ้อม

กรณีที่ 3 กรณีที่คณะรัฐมนตรีรู้ว่ามีกระทำการที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการธิการมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่คณะรัฐมนตรีมิได้สั่งยับยั้ง

ทั้งนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้

- การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลไป
 - ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น
 - ให้รัฐมนตรีที่กระทำการดังกล่าวรับผิดชอบใช้นั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย
- กรณีดังกล่าวข้างต้น รัฐมนตรีไม่ต้องถูกลงโทษหากสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

3) บทลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 144 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ซึ่งกำหนดไว้ว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำโครงการ อนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณรู้ว่าการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

- รู้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ หรือแปรญัตติปรับลดหรือตัดทอนรายการจ่ายตามข้อผูกพันอันต้องตามบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคหนึ่ง หรือ

- รู้ว่าในการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการมีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ตามบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้ว่าการดำเนินการที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำบันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทราบ หากมีการจัดทำบันทึกข้อโต้แย้งหรือมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวพ้นจากความรับผิดชอบ

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ที่รู้ว่าการกระทำฝ่าฝืนมาตรา 144 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้¹⁹

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการดำเนินการที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนดังกล่าวอาจถูกเรียกเงินคืนเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งสามารถเรียกได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอน 52 ก (21 กรกฎาคม 2561): น 1.

บทที่ 4

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

ในการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาระบวนการนับแต่การนำเสนอ การพิจารณา ไปจนถึงกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีความหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวหลายฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้น โดยสรุปผลจากการศึกษา ดังนี้

4.1.1 สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภา

จากการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พบว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องมีการแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 142 ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 19 และจากการศึกษายังพบอีกว่า นอกจากรายละเอียดข้างต้นที่กล่าวมาแล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาต้องประกอบด้วยรายละเอียด ดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- 3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- 4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- 6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
- 7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- 8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

โดยงบประมาณที่รัฐบาลจัดทำนั้น หากรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล รัฐบาลต้องแถลงวิธีที่จะหาเงินในส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภา หรือกรณีที่รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล รัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะนำเงินส่วนที่เกินดุลนั้นไปใช้ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างไร ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 ประกอบมาตรา 9

ในส่วนการปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสองนั้น เห็นว่ารัฐบาลต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันหน่วยงานผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวรับฟังความคิดเห็น วิเคราะห์ผลกระทบ เปิดเผยผลการรับฟังและนำผลการรับฟังมาประกอบการพิจารณาอีกด้วย ทั้งนี้ ในส่วนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณภายหลังจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้วนั้น จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีกรอบระยะเวลาในการบังคับใช้ 1 ปี ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่สั้นจนเกินกว่าจะสามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์โดยระบบของพระราชบัญญัตินั้นเอง ไม่ว่าจะเป็นรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ การดำเนินการตามโครงการ แผนงาน หรือแม้กระทั่งการรายงานผลการดำเนินงานที่ผ่านมาต่อคณะกรรมการการถือเป็นการรายงานผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติต่อฝ่ายนิติบัญญัติอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา 77 วรรคสอง

4.1.2 สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

การพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียม โดยเสนอขอมาในรูปของรายรับและรายจ่าย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีหน้าที่และอำนาจในการวิเคราะห์ และพิจารณาความเหมาะสมของยอดเงินงบประมาณที่หน่วยงานขอจัดสรรภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาดังกล่าวจะมีการวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่าง ๆ การแปรรูปนิติ การแก้ไขเปลี่ยนแปลง การปรับลดหรือตัดทอนยอดเงินงบประมาณในแต่ละแผนงานหรือโครงการ ต้องมีการพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมีความเชื่อมโยงกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้น ทั้งนี้ ในการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้น จากการศึกษาพบว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภานั้นต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบก่อนและจากการศึกษาอีกพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์การพิจารณา วิธีการ กรอบระยะเวลาในการพิจารณาและกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติออกเป็น 2 ส่วนตามลำดับ ดังนี้

1) การพิจารณาเห็นชอบในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาเป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้

วาระที่ 1 เป็นวาระรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

เป็นการพิจารณาว่าควรมีการรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการจะมีการตั้งคณะกรรมการมาธิการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตกไป ผลของการตกไปของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในทางทฤษฎีและจารีตประเพณีการปกครองในระบอบรัฐสภา ถือว่าประชาชนไม่มีความไว้วางใจรัฐบาลให้มีการนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้ในการบริหารประเทศ รัฐบาลมีทางออก 2 ทาง คือ การลาออกหรือการยุบสภา

วาระที่ 2 ชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการมาธิการและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการและการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ต้องคำนึงถึงความจำเป็นและการกิจของหน่วยงานของรัฐ ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานที่รัฐสามารถจ่ายได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 17 ในส่วนขอบเขตการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 144 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางปรับลดหรือตัดทอนรายการที่ไม่ใช่รายการตามข้อผูกพันไม่ว่าจะเป็นเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคหนึ่ง (1) –(3) การแปรญัตติดังกล่าวมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 (3) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้หรือค้ำประกัน โดยต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินอย่างพอเพียง

การบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนเงินงบประมาณอันจะทำให้สมาชิกรัฐสภามีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายมีความสอดคล้องกับ “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน” โดยหลักการดังกล่าวนอกจากจะเป็นหลักที่กำกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีส่วนในการริเริ่มงบประมาณแล้ว ยังเป็นหลักที่กำกับการเห็นชอบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเองอีกด้วย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาไปเพิ่มภาระทางการคลังผ่านการเพิ่มรายจ่ายหรือมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายงบประมาณที่ตนเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดข้อจำกัดในการพิจารณาเห็นชอบงบประมาณของรัฐสภาตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไว้ 2 กรณี คือ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน

และการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการการกระทำอันจะมีผลให้เข้าไปมีส่วนในการใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ซึ่งในการแปรญัตติมีข้อจำกัดทางกฎหมายทั้งยังมีบทลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นไปตามหลักในการกำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อการป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ และเป็นการกำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการนำงบประมาณของประเทศไปใช้โดยไม่คำนึงถึงแบบแผนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ การสงวนคำแปรญัตติของสมาชิกจึงเป็นการดำเนินการในลักษณะรูปแบบเป็นพิธีการเท่านั้น ไม่มีผลต่องบประมาณแต่อย่างใด

ในส่วนการแปรญัตติของหน่วยงานนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพราะเป็นฝ่ายที่ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจในพิจารณาเห็นชอบงบประมาณ ไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ๑ ได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ ๑ เพื่อพิจารณา ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสำนักงบประมาณจะมีการจัดทำแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีการกำหนดให้หน่วยงานสามารถขอเพิ่มงบประมาณได้เฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ แม้คณะกรรมการจะมีอำนาจในการปรับลดงบประมาณรายจ่ายแต่ไม่สามารถนำงบประมาณที่มีการปรับลดมาเพิ่มให้ส่วนราชการตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรเพิ่มเติมได้ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ด้วยตนเอง คณะกรรมการวิสามัญ ๑ ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ก่อนเสนอสภาพิจารณาย่อมไม่มีอำนาจขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญ ๑ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้²⁰

²⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543 , ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 68 ก (22 สิงหาคม 2544): 1.

หลักเกณฑ์การแปรญัตติของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นไม่ใช่บังคับกับรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการเพราะองค์กรเหล่านั้นสามารถยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการ ได้โดยตรงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 141 วรรคสองแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้อง จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กร อัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อพิจารณา บทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561²¹ แล้วพบว่าในมาตรา 23 กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรดังกล่าวข้างต้นอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติ หน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด ที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นเห็นว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรร อาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ สามารถยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการ โดย ให้แสดง เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม และให้สำนักงบประมาณ เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการด้วย

วาระที่ 3 การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ

เมื่อได้พิจารณารายมาตราในวาระที่ 2 เสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ลงมติในวาระที่ 3 ว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีการอภิปราย กรณีที่สภาลงมติในวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้ร่างพระราชบัญญัตินั้น ตกไป แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ส่งร่าง พระราชบัญญัติให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาเห็นชอบต่อไป

2) การพิจารณาเห็นชอบในชั้นวุฒิสภา

การพิจารณาของวุฒิสภามีการกระทำเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎร เป็นการพิจารณาควบคู่กับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาดังกล่าวจะมีการตั้ง “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ” ขึ้นภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการแล้ว แต่การพิจารณาของวุฒิสภาจะแตกต่างกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น วุฒิสภามีอำนาจแต่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นเท่านั้น โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 143 วรรคสาม อีกทั้ง ในการพิจารณาของวุฒิสภาหรือ คณะกรรมการการยังมีการกำหนดข้อห้ามไว้ในลักษณะเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภาหรือคณะกรรมการไม่สามารถทำการเสนอ แปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายได้

²¹ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 22, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก (19 เมษายน 2561): 1.

4.1.3 สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแยกเป็น 2 ส่วน คือ

1) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 148 แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐสภาเห็นชอบนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือตรวจสอบกระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่

2) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า มีการกำหนดบทลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง บทลงโทษคณะรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง หรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง ซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษที่มีความรุนแรงอย่างมากมีผลต่อสมาชิกภาพของสมาชิกและสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว ถือเป็นบทลงโทษที่มีความรุนแรงอย่างมาก นอกจากนี้ ผู้กระทำการดังกล่าว อาจถูกเรียกเงินคืนซึ่งมีการกำหนดอายุความในการเรียกเงินคืนไว้ 20 ปีนับแต่วันที่ที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ถือเป็นข้อพึงระวังในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ ในส่วนบทลงโทษของเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 144 นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 144 วรรคสี่ กำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด โดยการโต้แย้งเป็นหนังสือที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนดังกล่าวพ้นจากความรับผิดได้ต่อเมื่อ ได้จัดทำบันทึกข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้ดำเนินการสอบสวน ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 88 วรรคสอง ในส่วนการดำเนินการสอบสวนนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนแล้วเห็นว่ามิมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็วแล้ว หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีกระทำการฝ่าฝืนจริงให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปในการเรียกเงินคืนภายใน 20 ปีนับแต่วันที่ที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ตามที่บัญญัติไว้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสามและมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งหน่วยงานผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องมีการนำผลที่ได้จากการรับฟัง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น มาประกอบการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีรายละเอียด ข้อมูล ความคิดเห็นจากผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนการส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีการกำหนดบทลงโทษต่อสมาชิกรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี โดยมีการกำหนดบทลงโทษและการเยียวยาความเสียหายต่อรัฐไว้ในลักษณะที่มีความรุนแรงอย่างมาก เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีความถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเห็นว่า ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติควรมีการจัดทำ “แนวทางในการพิจารณาที่มีความถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ” เพื่อนำเสนอต่อสมาชิกสภา คณะกรรมการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการประชุมควรมีการตรวจสอบกระบวนการ ขั้นตอน มติในที่ประชุมให้มีถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้เกิดประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

1

การเสนอร่าง พ.ร.บ.

1. ร่าง พ.ร.บ. เกียวก้อย

การเงิพตาม ม.134 (2)

ที่รัฐบาลเป็ผู้เสนอ

2. หลักเกณฑ์ในการเสนอ

ร่างพ.ร.บ.

- รธน มาตรา 142

- กฎหมายว่าด้วยวินัย

การเงินการคลังของรัฐ

- กฎหมายหมายว่าด้วย

วิธีการงบประมาณ

2

การพิจารณาเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.

รธน. ม.143 ม.144 ๑.1 ๑.2 ข้อบังคับ

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับ

การประชุมวุฒิสภา

ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 1 รับหลักการ

วาระที่ 2 พิจารณาโดยคณะกรรมการธิการ

ที่สภาตั้งและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 3 ลงมติเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ

ซึ่งวุฒิสภา

พิจารณาควบคุมสภาผู้แทนราษฎรโดย

“ตั้งคณะกรรมการธิการพิจารณาตีความร่าง”

หลังจากสภาผู้แทนฯ รับหลักการ

วาระที่ 1 รับหลักการ

วาระที่ 2 พิจารณาโดยคณะกรรมการธิการ

ที่สภาตั้งและที่ประชุมวุฒิสภา

วาระที่ 3 ลงมติเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ

3

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญของร่าง

พ.ร.บ. ตามมาตรา 148

- ตรวจสอบข้อความ

- ตรวจสอบการพิจารณา

ตรากฎหมาย

การตรวจสอบความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ

การเสนอ การแปรญัตติ

หรือการกระทำด้วย

ประการใดๆ ตามมาตรา

144 วรรค 3

มาตรการในการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืน

มาตรา 144 และการเยียวยาความเสียหาย

แก่รัฐ โดยกำหนดโทษสำหรับ

- สมาชิกวุฒิสภา

- ครม

- เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งที่จัดทำโครงการ

อนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณ

นางสาวนภาพร ก่อแก้ว นิติกรชำนาญการ

บรรณานุกรม

1. หนังสือ

- ปรีชา สุวรรณทัต. (2554). *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2560). *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2552). *กฎหมายการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

2. วิทยานิพนธ์

- จิระสิทธิ์ จินดาศิลป์. (2547). *ความเป็นอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารในด้านการงบประมาณ*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์.
- นิพนธ์ โลหะกุลวิช. (2539). *หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- รัชนิภา สายอุบล. (2552). *กระบวนการงบประมาณของรัฐสภา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐประศาสนศาสตร์.
- เรืองชัย เลิศรัฐการ. (2550). *ปัญหาการจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์.
- วิลาศ จันทรพิทักษ์. (2540). *กระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์.
- สุริยา ปานแป้น. (2554). *ปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

3. รายงานของหน่วยงาน

- คู่มือสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2559.

4. คำพิพากษา

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543. (22 สิงหาคม 2544). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 118 ตอนที่ 68 ก, น. 1.

5. กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40, น. 41 - 43.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (21 กรกฎาคม 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก, น. 1.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561. (2 มีนาคม 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 12 ก, น. 1.

พระราชบัญญัติวิธีการประมาณ พ.ศ. 2502. (27 ตุลาคม 2502). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76 ตอนที่ 89, น. 456.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (19 เมษายน 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก, น. 1 - 23.

6. ข้อบังคับการประชุม

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551. (2 พฤษภาคม 2551) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 79 ง, 33.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551. (25 เมษายน 2551) ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนพิเศษ 76 ง, 41.



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญฯ โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๓

ที่ วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญฯ)

ตามที่ ข้าพเจ้านางสาวนภาพร ก่อแก้ว ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักกรรมการ ๑ ได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำดำเนินการจัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เรียบร้อยแล้ว จึงขอส่งรายงานการศึกษาวิชาการและอินโฟกราฟฟิค (Infographic) รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

เห็นชอบ / แล่นผ่าน Intranet
๓๕/๒

(นางสาวนภาพร ก่อแก้ว)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
๕๓๑๖

(นางสาวนภาพร ก่อแก้ว)

นิติกรชำนาญการ

(นายสุขประกิจ ชื้อสตัยไพบูลย์)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เรียน ผอ. สำนักงาน ก.ค.ศ. ๑

ด้วย ราชบัณฑิตยสถาน ได้มีการขอ น.ร. แผนก ๓.

ได้ดำเนินการพิจารณาของคณะทำงาน เมื่อวันที่ 18 ก.ย. 61 และ
ได้แก้ไขเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 2 ต.ค. 61 เลขที่: ๕๓๑๖
จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

๓ ต.ค. ๖๑