

การจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาของไทย

สิวาพร สุขเอียด

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการจัดทำงบประมาณของแผ่นดินนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะมีบทบาทสำคัญในการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) โดยพิจารณาจากงบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอขึ้นมา ซึ่งรัฐสภาที่มีอำนาจที่จะวิเคราะห์ตัดและเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ ทั้งนี้ การพิจารณามีรายละเอียดตามขั้นตอนและวาระการพิจารณาเป็น ๓ วาระคือ รัฐสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเสนอมาโดยในขั้นของสภาผู้แทนราษฎร **วาระแรก** พิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติหรือไม่ ถ้ารับก็ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายขึ้น **วาระที่สอง** เป็นการพิจารณาในขั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา โดยสามารถแปรญัตติในทางตัดลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ๑) เงินสงฆ์ ๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ ๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และ **วาระที่ ๓** เป็นการลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ขณะที่ในขั้นของวุฒิสภาเป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประจำปีของวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี วุฒิสภา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

อย่างไรก็ดี กระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาในทางปฏิบัติ จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา พบว่า กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยให้รัฐสภา คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎร สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอเข้ามาในระยะเวลา ๑๐๕ วัน และวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วัน ข้อจำกัดด้านข้อมูลสารสนเทศ ซึ่งรัฐสภาไม่ได้รับข้อมูลการใช้จ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ โดยตรง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับ รัฐสภาขาดหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา รวมทั้งข้อจำกัดด้านคุณสมบัติของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ จากการศึกษายังได้พบข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐสภา ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างสนใจ ก็คือ การจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์ข้อมูลด้านงบประมาณของรัฐสภา หรือสำนักงบประมาณของรัฐสภา เพื่อเป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ศึกษาข้อมูลด้านงบประมาณในเชิงลึก วิเคราะห์และวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่าย รวมทั้งติดตามและควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล

การศึกษาบทบาทสำนักงบประมาณของรัฐสภาต่างประเทศ

จากแนวคิดที่เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาขึ้น จึงได้ทำการศึกษามหาวิทยาลัย สำนักงบประมาณของรัฐสภาต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทสำนักงบประมาณของรัฐสภา ประเทศไทย โดยได้นำประเทศแคนาดา สาธารณรัฐเกาหลี จอร์เจีย สหรัฐอเมริกา และยูกันดา มาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งสามารถสรุปบทบาทหน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา หรือสำนักงบประมาณของรัฐสภา ได้ดังนี้

แคนาดา พระราชบัญญัติรัฐสภาแคนาดา (Parliament of Canada Act) ได้กำหนดให้มีกรอบอำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณรัฐสภา โดยเป็นตำแหน่งงานที่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานห้องสมุดของรัฐสภา (Library of Parliament) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สำนักงบประมาณรัฐสภา มีหน้าที่ดังนี้

๑. จัดทำการวิจัยอิสระให้กับวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับสถานการณ์การเงินของประเทศ การจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา และแนวโน้มเศรษฐกิจของประเทศ

๒. วิเคราะห์และเสนอข้อมูลในเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะทางการเงินของประเทศ รวมทั้งจัดทำประมาณการแนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจในระดับรัฐบาลและระดับประเทศ เพื่อเสนอข้อมูลดังกล่าวให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

๓. จัดทำรายงานศึกษาวิจัยเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องสถานะทางการเงิน และสภาพเศรษฐกิจของประเทศแคนาดาตามที่ได้รับคำร้องขอจากคณะกรรมการต่าง ๆ

๔. จัดทำรายงานศึกษาวิจัยเพื่อเสนอให้กับคณะกรรมการเกี่ยวกับการประมาณการ การดำเนินงานของรัฐบาล เมื่อได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการประจำวุฒิสภา หรือคณะกรรมการจากทั้งสองสภา

สาธารณรัฐเกาหลี สำนักงบประมาณรัฐสภาแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี (NABO) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติของรัฐสภาแห่งชาติซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

๑. ดำเนินการวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณตามบทบาทของงานที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล

๒. ประเมินทุนค่าใช้จ่ายของพระราชบัญญัติเพื่อเสนอให้สภานิติบัญญัติ

๓. วิเคราะห์และประเมินโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล และความต้องการทางด้านการเงินระยะยาว

๔. ดำเนินการวิจัยและวิเคราะห์ภายใต้ความต้องการของคณะกรรมการฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาแห่งชาติ

สหรัฐอเมริกา สำนักงานวิเคราะห์และติดตามการใช้งบประมาณแห่งรัฐสภา (Congress Budget Office : CBO) มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ และมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งคือ เพื่อเป็นกลไกในการวิเคราะห์การงบประมาณ การจัดทำงบประมาณของรัฐที่ประธานาธิบดีเสนอต่อรัฐสภา ดังนั้น สำนักงานวิเคราะห์และติดตามการใช้งบประมาณแห่งรัฐสภา มีหน้าที่ดังนี้

๑. การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณในอนาคตต่อรัฐสภาในระยะยาว ๑๐ ปีข้างหน้า ทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย

๒. การวิเคราะห์ร่างงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดี เพื่อให้รัฐสภาสามารถนำไปพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างร่างงบประมาณของประธานาธิบดีกับร่างงบประมาณอื่น ๆ

๓. การประมาณการรายจ่าย โดยการวิเคราะห์ผลกระทบด้านรายได้ รายจ่าย รวมทั้งประเมินกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการว่าจะมีผลต่อการประมาณการค่าใช้จ่ายอย่างไร ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง (Federal) ระดับมลรัฐ (State) และระดับคณะผู้บริหารชนเผ่า (Tribal Government)

๔. การจัดทำข้อเสนอทางเลือกงบประมาณ (Budget Option) ด้วยการจัดทำเอกสารที่แสดงถึงทางเลือกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในด้านรายจ่ายและภาษี

๕. การจัดทำรายงานงบประมาณในอนาคต (Long-Term Budget Outlook)

๖. รายงานการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ได้รับการจัดสรรตามกฎหมายและทันกำหนดเวลา (Unauthorized Appropriation and Expiring Authorization)

๗. รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบภายใต้กฎหมาย Unfunded Mandates Reform Act หรือ UMRA (Review of CBO's Activities)

๘. การศึกษาเชิงวิเคราะห์ตัวเลข (Analysis Studies) ซึ่งจะวิเคราะห์บางนโยบายหรือบางโครงการเป็นการเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับงบประมาณโดยการวิเคราะห์เชิงตัวเลขและวิเคราะห์ประเด็นด้านงบประมาณและเศรษฐกิจในเชิงลึก

ยูกันดา สำนักงานงบประมาณของรัฐสภายูกันดา (Uganda Legislative Budget Office : PBO) จัดตั้งเพื่อจัดทำงบประมาณ และจัดระเบียบกระบวนการงบประมาณให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภายูกันดา มีดังนี้

๑. วิเคราะห์ และจัดทำรายงานต่อคณะกรรมการงบประมาณหลังจากที่ได้รับรายงานการปฏิบัติงานจากฝ่ายรายได้ของประเทศยูกันดา

๒. ดูแลเรื่องการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ โดยรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงยื่นรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานและนโยบายการเงินแต่ละกระทรวง โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจะจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อคณะกรรมการงบประมาณสำหรับศึกษาและอภิปรายในรัฐสภาต่อไป

๓. ดูแลเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ โดยรายงานให้คณะกรรมการงบประมาณทราบถึงรายละเอียดการใช้จ่าย เพื่อเป็นข้อมูลให้รัฐสภาสามารถควบคุมงบประมาณทั่วไป และควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐได้ทุกภาคส่วน

๔. กำหนดตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ โดยมีการติดตามข้อมูลด้านงบประมาณของแต่ละหน่วยงานภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ

ภายใต้การศึกษาทบทวนวรรณกรรมเพื่อวิเคราะห์สภาพกระบวนการงบประมาณของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการศึกษาวิธีการงบประมาณหรือกระบวนการงบประมาณของต่างประเทศในกรณีประเทศที่มีสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ได้นำมาสู่ข้อพิจารณาหรือเสนอแนะทางการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยในลำดับต่อไป

ข้อเสนอแนวทางการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลไทย

บทบาทของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลคือ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลเชิงวิชาการด้านงบประมาณให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสามารถนำมาประกอบการพิจารณาตรวจสอบการจัดทำงบประมาณ และติดตามการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ดำเนินงานศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยเกี่ยวกับสถานะทางการเงิน การคลัง การงบประมาณ ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รวมทั้งการจัดทำรายงานประมาณการแนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจและงบประมาณของประเทศทั้งระยะสั้นและระยะยาว และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง

๒. ดำเนินงานศึกษา วิเคราะห์ และวิจัย รวมทั้งการจัดทำประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบจากพระราชบัญญัติด้านการเงิน การคลัง และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง

๓. ดำเนินงานวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คำปรึกษา เสนอแนะหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมาธิการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องหรือคณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร คณะอนุกรรมการของวุฒิสภาดำเนินการศึกษา

๔. ดำเนินงานจัดทำรายงานการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารเพื่อเสนอต่อรัฐสภา คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง

๕. ดำเนินงานสนับสนุนข้อมูลด้านงบประมาณเพื่อประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยการจัดทำฐานข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประจำปีของรัฐบาล จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี และฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๖. ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยในประเด็นเกี่ยวกับด้านการเงิน การคลัง สถานการณ์การเงินของประเทศ ผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล หรือประเด็นที่เกี่ยวข้องตามที่สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการร้องขอ

๗. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ จัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขณะนี้มีฐานะเป็นกลุ่มงานขึ้นตรงกับเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การงบประมาณ รวมทั้งจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา ให้คำปรึกษา เสนอแนะหรือให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของรัฐสภา หรือเรื่องที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือคณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดำเนินการศึกษา

๒. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวมทั้งจัดทำประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อสมาชิกรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง

๓. ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ่มค่าและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

๔. จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา ทั้งข้อมูลก่อนพิจารณาโครงการ ข้อมูลระหว่างการดำเนินโครงการและข้อมูลหลังจากการดำเนินโครงการ

๕. ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ประโยชน์ของการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทย

การจัดสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในกระบวนการพิจารณางบประมาณแผ่นดินทั้งด้านกระบวนการอนุมัติงบประมาณและด้านกระบวนการควบคุมและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เนื่องจากสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจะทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานดำเนินการสนับสนุนข้อมูลในด้านงบประมาณของประเทศ ให้แก่สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการธิการ ตลอดจนบุคลากรที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

๒. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานด้านงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้านงบประมาณของประเทศเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภา

๓. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานดำเนินการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลเพื่อรายงานต่อรัฐสภา คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยราชการต่าง ๆ

บรรณานุกรม

ประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖.

สิวาพร สุขเอียด. (๒๕๕๖). “สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา” รายงานการศึกษาเพื่อเสนอต่ออนุกรรมการศึกษาวิจัยการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (เอกสารตีพิมพ์)