

บทที่ 6

บทสรุปและเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการที่ได้พิจารณาถึงงบประมาณแผ่นดิน ตั้งแต่ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน หลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน รูปแบบและกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทยและต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่ามีปัญหาที่หลากหลายในกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย ซึ่งทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินยังมีข้อจำกัดที่ไม่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถอนุมัติงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพหลายประการซึ่งอาจกล่าวถึงสาระสำคัญของการศึกษาวิจัยได้ ดังต่อไปนี้

6.1.1 แนวความคิด รูปแบบ และกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

ผู้เขียนของสรุปถึงแนวความคิด รูปแบบ และกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย ดังนี้

6.1.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณถือกำเนิดในประเทศอังกฤษ เนื่องจากความพยายามที่จะจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชอำนาจในการเรียกเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม ประชาชนจึงได้บังคับให้พระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199-1216) ลงนามในบทบัญญัติ Magna Carta ที่มีสาระสำคัญว่า “กษัตริย์จะเก็บภาษีโดยปราศจากความยินยอมจากรัฐสภาไม่ได้”

(1) ความหมายของ “งบประมาณแผ่นดิน”

งบประมาณแผ่นดิน (Budget) คือ แผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับ และรายจ่ายของโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใดและจะหาเงินจากทางใด เพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น

(2) ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่ากรงบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้จ่ายโดยฝ่ายบริหารจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะต้องใช้จ่ายให้เป็นไปตามประเภทและวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาโดยเคร่งครัด งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

- งบประมาณแผ่นดินย่อมแสดงถึงนโยบายการคลังของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางคลังของประเทศ
- งบประมาณแผ่นดินย่อมแสดงถึงเป้าหมายต่างๆ ของการใช้ทรัพยากรทางการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ
- งบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
- งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ
- งบประมาณเป็นเครื่องมือทางด้านการประชาสัมพันธ์ที่สำคัญสำหรับรัฐบาล เพื่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

(3) หลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินต้องเคารพหลักเกณฑ์ในทางกฎหมาย การคลังหลายประการ คือ

(1) หลักความตกลงยินยอมทางภาษี

การตกลงยินยอมทางภาษีตามนัยทางกฎหมายเป็นการอนุมัติจัดเก็บภาษีของฝ่ายนิติบัญญัติ เงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของราษฎร ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่ราษฎรจะต้องรู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่าย เพื่อให้ประโยชน์ตกกับประชาชนส่วนใหญ่ โดยหลักการตกลงยินยอมทางภาษีนี้นี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศเพื่อรับรองบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

(2) หลักดุลยภาพ

รัฐสภาสามารถกำหนดดุลยภาพทางงบประมาณเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ นโยบายการเงิน และการคลังของประเทศ สามารถจำแนกดุลยภาพของงบประมาณได้ 3 ลักษณะ คือ

- งบประมาณสมดุล
- งบประมาณเกินดุล
- งบประมาณขาดดุล

(3) หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ

หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ หมายความว่า รายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณอันเดียวกัน เพื่อประสิทธิภาพของการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะหากรายรับและรายจ่ายรวมอยู่ในเอกสารงบประมาณเดียวกัน การตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติย่อมเป็นไปอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถพิจารณาได้โดยทันทีว่างบประมาณมีดุลยภาพระหว่างรายรับหรือรายจ่ายหรือไม่

6.1.1.2 รูปแบบงบประมาณแผ่นดินของไทย

ในการศึกษาวิวัฒนาการกฎหมายงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย พบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของงบประมาณเกิดขึ้นรวม 2 ระยะ คือ

(1) รูปแบบของงบประมาณแผ่นดินก่อนการตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 (พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี)

สมัยปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2456 จนถึงระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในเวลานั้นงบประมาณแผ่นดินอยู่ในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ได้แก่ งบประมาณแผ่นดินที่จัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เพื่อขอความยินยอม (อนุมัติ) ในการจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่ายในกิจการแผ่นดิน (งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย) มีประโยชน์ในลักษณะที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการจัดหารายได้

มูลเหตุแห่งการตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2456 คือ

- เหตุผลทางการเมืองการปกครอง ได้แก่ การสละพระราชอำนาจทางการคลังของพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบรัฐสภาในประเทศไทย
- สาเหตุทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ฐานะทางการคลังของประเทศ และความช่วยเหลือทางการคลังจากที่ปรึกษาชาวอังกฤษ
- เหตุผลทางด้านการบริหารงานคลัง

(2) รูปแบบของงบประมาณแผ่นดินตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี)

สมัยปฏิรูปกฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ถึงปัจจุบัน งบประมาณแผ่นดินอยู่ในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้แก่ กฎหมายงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติวงเงินอย่างสูงให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนำไปใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพัน เพื่อการดำเนินงานของรัฐบาลที่ได้มีการตั้งเป้าหมายและคาดการณ์แผนงานให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ

หากพิจารณาถึงรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอเพียงงบประมาณรายจ่ายเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภา ขณะที่รายได้นั้นอาจเสนอในรูปแบบของเอกสารประกอบงบประมาณเท่านั้น ยังผลให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาลงในรายละเอียดของงบประมาณรายรับ ในวาระเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะการพิจารณาอนุมัติรายได้ประเภทภาษีจะกระทำในวาระอื่นๆ มิได้พิจารณาไปพร้อมกันกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มูลเหตุแห่งการตรา พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 คือ

- เหตุผลทางด้านการเมืองการปกครอง
- เหตุผลทางด้านการบริหาร
- เหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ฐานะทางการคลังของประเทศไทย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และแนวคิดทางการคลังของประเทศตะวันตก

6.1.1.3 กระบวนวิธีการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย

กระบวนกรอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของไทยสามารถแบ่งได้ 2 ระยะ คือ

(1) วิธีการอนุมัติงบประมาณก่อนการปฏิรูปทางการคลัง

งบประมาณที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอนั้นจะถูกพิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีลักษณะเป็นสภานิติบัญญัติสภาเดียว อันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา 3 วาระ ต่างไปจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ โดยจะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้

(2) กระบวนการอนุมัติงบประมาณนับตั้งแต่ปฏิรูปการคลัง พ.ศ. 2502

สามารถแยกพิจารณากระบวนการอนุมัติงบประมาณในปัจจุบันออกเป็น 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนของคณะกรรมการธิการ และขั้นตอนของวุฒิสภา

(1) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

สามารถแบ่งการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ 3 วาระ คือ

- วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาในขั้นต้นว่าจะมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่
- วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียดและแปรญัตติเพื่อซักถามรายละเอียดงบประมาณประจำปี
- วาระที่ 3 เป็นการพิจารณารับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ

ปกติแล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจมีเวลาพอเพียงที่จะพิจารณากฎหมายทั้งหลายที่ผ่านเข้ามาได้อย่างละเอียด ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยละเอียดจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการธิการที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร

(3) การพิจารณาของวุฒิสภา

วุฒิสภามีการพิจารณาเพียงวาระเดียวโดยมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบและให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อน โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมิได้

6.1.2 รูปแบบและกระบวนการอนุมัติงบประมาณในต่างประเทศ

รูปแบบและกระบวนการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศโดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ

6.1.2.1 อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศที่มีต่อรูปแบบพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี : ก่อนปี พ.ศ. 2502

ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยได้รับเอาอิทธิพลทางความคิดด้านการคลังจากประเทศทางตะวันตก ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ส่งผลให้การอนุมัติงบประมาณประจำปีของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ประกอบด้วย การอนุมัติงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส

อย่างไรก็ตาม การอนุมัติงบประมาณรายได้ของไทยในอดีตเป็นเพียงการอนุมัติในทางรูปแบบเท่านั้น เนื่องจากการอนุมัติงบประมาณรายได้ของรัฐสภาไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ต่างจากประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสที่การอนุมัติภาษีมี่ลักษณะเป็นการประจำปี (annual vote)

6.1.2.2 อิทธิพลของกฎหมายต่างประเทศที่มีต่อรูปแบบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี : ปี พ.ศ. 2502

ในระยะเวลาหลังปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้รับเอาอิทธิพลทางความคิดด้านการคลังจากประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น กฎหมายวิธีการงบประมาณของประเทศไทยจึงกำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (อันประกอบด้วยงบประมาณรายจ่าย และประมาณการรายได้) เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา

6.1.2.3 เปรียบเทียบรูปแบบและกระบวนการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบถึงการงบประมาณแผ่นดินของประเทศต่างๆ อันได้แก่ ประเทศไทย อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบและกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศต่างๆ มีลักษณะที่แตกต่างกันบางประการ คือ

- ลักษณะของงบประมาณแผ่นดิน
- รูปแบบของการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน
- ระยะเวลาในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน
- คณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณางบประมาณ
- บทบาทและอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน
- การลงมติเกี่ยวกับงบประมาณรายได้และรายจ่าย

6.1.3 สภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภา

จากการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการเกี่ยวกับการจัดทำและอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในกระบวนการดังกล่าว ดังนี้

6.1.3.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา

การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา อันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองของประเทศ ในแต่ละปีฝ่ายบริหารจะจัดทำและเสนอขอรับงบประมาณแผ่นดินต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติงบประมาณแผ่นดิน การดังกล่าวมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการโดยอาจพิจารณา ดังนี้

(1) ระยะเวลาอันจำกัดของการอนุมัติงบประมาณ

กฎหมายงบประมาณเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเนื่องจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรนั้นเป็นเงินแผ่นดินที่มาจากภาษีของราษฎร นอกจากนี้ กฎหมายงบประมาณยังเป็นเรื่องทางเทคนิคที่มีความสลับซับซ้อน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรที่ทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณ (รัฐสภา) จะต้องมียุทธศาสตร์เวลาพอสมควรในการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม กำหนดระยะเวลาในการอนุมัติงบประมาณยังไม่เหมาะสมเนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอขอรับงบประมาณต่อรัฐสภาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนเริ่มปีงบประมาณ ซึ่งบทบัญญัตินี้ไม่สอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสำหรับสภาผู้แทนราษฎร 105 วัน และ ระยะเวลาสำหรับวุฒิสภา 20 วัน

(2) บทบัญญัติกฎหมายการคลังไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในปัจจุบันบทบัญญัติกฎหมายการคลังของประเทศยังไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจาก

(1) การขาดบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรายได้ประเภทภาษีในการอนุมัติงบประมาณประจำปี

(2) บทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดอำนาจให้รัฐสภาต้องอนุมัติรายจ่ายตามข้อผูกพัน

(3) ปัญหาทางเทคนิควิธีการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ

เทคนิควิธีในการจัดทำและอนุมัติงบประมาณนั้นมีปัญหาบางประการที่ก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา กล่าวคือ

(1) ปัญหาในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารที่ทำให้ประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

(2) ปัญหาในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญ

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณนั้น มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ได้แก่

- การขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่
- ข้อจำกัดในด้านคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการ
- ข้อจำกัดด้านเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

(3) วุฒิสภาถูกจำกัดบทบาทในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 กำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบและไม่ให้ความเห็นชอบต่อกฎหมายงบประมาณภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยที่วุฒิสภาโดยมีอาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ข้อจำกัดด้านระยะเวลาและข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้บทบาทของวุฒิสภาเป็นไปอย่างจำกัด และไม่สามารถใช้ความรู้ความสามารถในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณอย่างเต็มที่

(4) การให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับการงบประมาณ

การให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับการงบประมานนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาอนุมัติในตอนต้นนั้นไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายและการจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นจริงระหว่างปีงบประมาณ ดังนี้

(1) การให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถการแก้ไขและออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวข้องภาษีอากรโดยฝ่ายบริหาร ได้แก่

- การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากร
- การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร

(2) การให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณตามที่บัญญัติกฎหมายงบประมาณได้ให้อำนาจไว้ คือ

- การใช้จ่ายกรณีจำเป็นและเร่งด่วน
- การก่อหนี้ผูกพัน
- การใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่าย

(3) การให้อำนาจฝ่ายบริหารก่อหนี้ต่างประเทศและใช้จ่ายเงินช่วยเหลือจากภายนอกประเทศ

(4) การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณรายจ่าย

6.1.3.2 ผลกระทบที่เกิดจากสภาพปัญหาในการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ผลที่เกิดขึ้นในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง คือ

(1) รัฐสภาไม่มีโอกาสควบคุมคุณภาพของงบประมาณอย่างแท้จริง

แม้มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะกำหนดให้รัฐบาลแถลงถึงคุณภาพของงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา แต่การดังกล่าวเป็นเพียงแถลงเพื่อให้สภารับทราบเท่านั้นเนื่องจากด้านรายรับเป็นเพียงประมาณการที่อยู่ในเอกสารงบประมาณ ดังนั้น การพิจารณาประมาณการรายได้ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจึงเป็นเพียงการที่รัฐสภารับทราบถึงวิธีการที่รัฐบาลจะจัดหารายได้เพื่อมาใช้จ่ายเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมคุณภาพทางงบประมาณอย่างแท้จริง

(2) รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณ การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภายังขาดความเหมาะสม นอกจากนี้ การที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินจากเงินกู้ต่างประเทศ รวมถึงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราช

บัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ทำให้การพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภาในตอนต้นไม่ครอบคลุมถึงการใช้จ่ายดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(3) การขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายในงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณ

เนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐบาลประกอบด้วยรายจ่ายในงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณ ดังนั้น หากการใช้จ่ายทั้ง 2 ประการขาดความสัมพันธ์กันย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อาทิ มีการจัดโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน ขาดการจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของโครงการตามงบประมาณและโครงการนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาและข้อจำกัดตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงควรมีการแก้ไขทั้งในส่วนของกฎหมาย กลไก และวิธีการที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายงบประมาณ และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้เขียนขอเสนอแนวทางเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวในหลายๆ มาตรการด้วยกัน กล่าวคือ

6.2.1 กำหนดรูปแบบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีให้มีลักษณะเป็น “งบประมาณรวมยอด”

งบประมาณรวมยอด (Unified Budget) คือ งบประมาณที่แสดงภาพรวมของฐานะทางการคลังทุกด้านทั้งด้านรายได้และรายจ่าย ซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับแสดงฐานะทางการคลังของรัฐบาลอันจะทำให้รัฐสภาสามารถพิจารณาเกี่ยวกับดุลยภาพงบประมาณ

ผู้เขียนขอเสนอให้ฝ่ายบริหารต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่มีลักษณะของงบประมาณรวมยอดต่อรัฐสภา ดังนี้

(1) กำหนดบทบัญญัติกฎหมายให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี อันประกอบด้วย งบประมาณรายรับ (งบประมาณรายได้ และการกอบหนี้สาธารณะ) และงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภา

(2) กำหนดบทบัญญัติกฎหมายให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่แสดงภาพงบประมาณหลายปี (Multi – Year Budget) และการผูกพันงบประมาณต่อรัฐสภา

6.2.2 กำหนดแนวทางการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยรัฐสภา

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของไทยยังขาดความเหมาะสม อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น จึงสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกำหนดมาตรการเพื่อสนับสนุนกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

- กำหนดระยะเวลาในการอนุมัติงบประมาณที่เหมาะสม
- การกำหนดบทบาทของวุฒิสภาในกระบวนการอนุมัติงบประมาณประจำปี
- กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดิน
- จัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษาด้านงบประมาณของรัฐสภา

ผู้เขียนตระหนักดีว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กลไก และวิธีการเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณมิใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่าย เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยากพอสมควร รวมถึงต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่ยาวนาน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการงบประมาณนี้เกี่ยวเนื่องกับเงินแผ่นดินซึ่งอาจส่งผลต่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสถานะทางการคลังของประเทศ ผู้เขียนเชื่อว่าหากได้มีการดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย และแนวทางที่ได้เสนอข้างต้นย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศอย่างแท้จริง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย