

บทที่ 5

แนวทางการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายวิธีการงบประมาณได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอรัฐสภา อันสอดคล้องกับหลักการแห่งกฎหมายงบประมาณที่นานาประเทศใช้อยู่ สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่เป็นเพียงผู้พิจารณาตั้งยอดเงินรายจ่ายของรายการงบประมาณที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติประจำปีเท่านั้นว่าเป็นไปในลักษณะที่ถูกต้องเหมาะสมและจำเป็นเพียงใด และอาจพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการต่างๆ ได้ตามความเหมาะสมภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐสภาจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ แต่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องทราบและเข้าใจถึงแนวคิดและความสำคัญของการงบประมาณ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นไปในลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้เสียภาษีมากที่สุด อีกทั้งยังช่วยให้รัฐสภาตระหนักถึงความสำคัญของความถูกต้องและเหมาะสมในการจัดทำงบประมาณ นโยบายภาษี ตลอดจนปัญหาการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.1 แนวทางการกำหนดรูปแบบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีให้มีลักษณะเป็น “งบประมาณรวมยอด”

งบประมาณของประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการและแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศ นับแต่ยังไม่มีการใช้ระบบงบประมาณที่แน่นอน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2502 มีการปฏิวัติทางการคลังทั้งในด้านองค์การทางการคลังและในทางกฎหมาย สำหรับในด้านองค์การทางการคลังได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดิน และในทางกฎหมายนั้นรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่มีผลให้งบประมาณแผ่นดินของไทยมีลักษณะเป็นงบประมาณแบบแสดงแผนงาน และมีรูปแบบของ “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” โดยประเทศไทยได้ใช้กฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับดังกล่าว (ฉบับปี พ.ศ. 2502) เรื่อยมาโดยมิได้มีการปรับปรุงกฎหมายงบประมาณซึ่งเป็นระยะเวลา รวม 40 ปี ผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะพิจารณาหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบและกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากการศึกษาถึงรูปแบบและกระบวนการงบประมาณของต่างประเทศพบว่า ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับรูปแบบงบประมาณที่มีลักษณะของ “งบประมาณรวมยอด” (Unified Budget) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 30 : สาระสำคัญของ “งบประมาณรวมยอด” ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา
<p>งบประมาณรวมยอดอันประกอบด้วย</p> <p>(1) รายงานการคลังและรายงานงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report - The FSBR หรือ “Red Book”) ที่แสดงถึง</p> <ul style="list-style-type: none"> - ภาพรวมของ “งบประมาณ” - แผนการและนโยบายทางการเงินและการคลังในรอบครึ่งปีของรัฐบาล - พยากรณ์ทางเศรษฐกิจสำหรับปีปัจจุบันและอีกสองปีข้างหน้า - แสดงการวิเคราะห์ทางการคลังเกี่ยวกับความต้องการทางการเงินในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ - โครงร่างเกี่ยวกับการภาษีและเบี้ยประกันแห่งชาติ (Nation Insurance Measures) - การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ <p>(2) เอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการงบประมาณ (Press Notices)</p> <p>(3) เอกสารอื่นๆ (Other Publications) เช่น เอกสารที่แสดงถึงนโยบายในเรื่องต่างๆ ของรัฐบาล (White Paper or Green Paper)</p> <p>(4) รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลาง (Supply Estimates) ที่เสนอต่อรัฐสภา</p> <p>(5) รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ (Departmental Reports and Statistical Supplement) ประกอบด้วย รายละเอียดของงบประมาณรายจ่าย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ รวมถึงผลงานของหน่วยงานภาครัฐ</p>	<p>งบประมาณรวมยอดที่แสดงถึงภาพรวมของฐานะทางการคลังทุกด้าน ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ประมาณการรายจ่าย - ประมาณการรายรับ - การกู้ยืม หนี้ - คุณภาพของงบประมาณ - นโยบาย และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบกฎหมาย รายละเอียดของแผนงานโครงการต่างๆ ของหน่วยงานรัฐ - ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่จะดำเนินการในอนาคต และข้อมูลในอดีต - บทวิเคราะห์งบประมาณ

ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา
(6) รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย (Public Expenditure) พยากรณ์ทางเศรษฐกิจ (Summer Economic Forecast) และการขึ้นภาษีบางรายการทันที (Tax Ready Reckoner) ซึ่งจะช่วยให้รัฐสามารถมองเห็นภาพรวมภาษีและค่าใช้จ่ายสำหรับปีงบประมาณหน้า	

รูปแบบของงบประมาณที่มีลักษณะของงบประมาณรวมยอดดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี เนื่องจากรัฐสภาจะสามารถพิจารณาภาพรวมทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเพื่อเปรียบเทียบถึงความสัมพันธ์ของรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ รวมถึงแนวทางการจัดสรรงบประมาณในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยนั้น มีปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการตามที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 4 โดยสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้นขาดความสมบูรณ์ (ไม่มีลักษณะ Unified Budget) ผู้เขียนมีความเห็นว่าสมควรที่จะกำหนดให้ฝ่ายบริหารเสนองบประมาณแผ่นดินต่อฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบ “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี” ให้มีลักษณะของ “งบประมาณรวมยอด” กล่าวคือ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องประกอบด้วยงบประมาณรายรับ (การกำหนดอัตราภาษี การก่อหนี้สาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ) และงบประมาณรายจ่าย (ที่รวมทั้งงบประมาณทั้งรายจ่ายในงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณ) และต้องแสดงภาพงบประมาณหลายปีเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา อันจะนำมาซึ่งประโยชน์ในกระบวนการพิจารณางบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

5.1.1 พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีอันประกอบด้วยงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย

รูปแบบการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาของประเทศไทยมีลักษณะที่แตกต่างจากประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส เนื่องจากในด้านรายรับนั้นรัฐสภาไม่มีอำนาจพิจารณาบทวนภาษีและการก่อหนี้สาธารณะได้อย่างครอบคลุมในแต่ละปี ดังนั้น เพื่อให้การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สมควรที่จะกำหนดให้รัฐสภามีโอกาสพิจารณาอนุมัติรายได้และการก่อหนี้สาธารณะของประเทศพร้อมๆ กับการพิจารณา

รายจ่ายประจำปี อันจะทำให้นโยบายภาษีอากรและนโยบายหนี้สาธารณะในแต่ละปีสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่าย ภาระของประชาชน และความจำเป็นของประเทศ

โดยสมควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 8 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนี้

“งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

- (1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายรับ และ งบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายรับที่ขอตั้ง
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
- (7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- (8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี”

5.1.1.1 การอนุมัติงบประมาณรายรับประเภท “ภาษี”

การให้อำนาจแก่รัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายรับควบคุมกับงบประมาณรายจ่ายย่อมส่งผลกระทบต่อระบบภาษี จึงสมควรที่จะกำหนดแนวทางการอนุมัติรายรับประเภทภาษีโดยสามารถนำแนวทางการอนุมัติรายได้ประเภทภาษีของต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยการให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาปรับปรุงอัตราภาษีอากรและพิจารณานโยบายภาษีอากรเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส

หากพิจารณาถึงข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐสภาต้องพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายได้และรายจ่ายควบคู่กันนั้น ได้แก่ ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และปัญหาความล่าช้าของกระบวนการพิจารณางบประมาณโดยรัฐสภา กล่าวคือ

- ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในทางการบริหารภาษีนั้นมีแนวความคิดที่ว่า มาตรการทางด้านภาษีเป็นมาตรการที่ต้องกระทำอย่างปกปิด เนื่องจากหากมีช่องทางให้แนวทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันเป็นการล่วงหน้าแล้ว การบริหารการจัดเก็บภาษีอาจจะกระทำได้อย่างหรือไม่ ได้ผล

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบงบประมาณของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสนั้น พบว่า ในประเทศอังกฤษมีภาษีที่ต้องทบทวนทุกปี ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีรถยนต์ และภาษีสรรพสามิต เมื่อรัฐบาลจะเสนองบประมาณรายได้แก่รัฐสภาข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนภาษีจะมีผลชั่วคราวโดยทันทีตามที่รัฐบาลเสนอโดยไม่มีการอภิปรายหรือแก้ไข ภายหลังจากที่รัฐมนตรีนำการกระทรวงการคลังเสนอแถลงการณ์เกี่ยวกับงบประมาณ (Budget Speech) จบลง อย่างไรก็ตาม รัฐสภาต้องมีการลงมติภายใน 10 วัน มิฉะนั้นข้อเสนอทางภาษีดังกล่าวจะตกไป ส่วนภาษีอื่นๆ ที่ไม่มีการทบทวนจะดำเนินการไปตามปกติ

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้นกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาต้องพิจารณาลงมติในร่างกฎหมายส่วนที่ 1 ก่อน ต่อจากนั้นจึงพิจารณาร่างกฎหมายส่วนที่ 2

- ส่วนที่ 1 ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรายได้และการรักษาดุลยภาพทางงบประมาณ ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับรายได้และรายรับของรัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์กรมหาชนอิสระซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจัดเก็บรายได้สาธารณะและรายรับ รวมถึงการกำหนดเพดานรายจ่ายประเภทสำคัญๆ โดยคำนึงถึงดุลยภาพทางการคลัง (équilibre financier) กับการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเกี่ยวกับการก่อกองหนี้สาธารณะเพื่อครอบคลุมภาวะสาธารณะที่เกิดจากการดังกล่าว

- ส่วนที่ 2 ได้แก่ เนื้อหาสาระเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ในส่วนของการใช้จ่ายไม่ว่าเป็นการกำหนดจำนวนวงเงินงบประมาณของหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับรายจ่ายประเภทการลงทุนที่ผ่านมาในปีงบประมาณเดิม หรือการดำเนินงานใหม่ที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณทั่วไป งบประมาณผนวก ฯลฯ การอนุมัติงบประมาณแก่หน่วยงานอิสระต่างๆ รวมถึงการอนุมัติงบประมาณผูกพัน (autorisation de programme) เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักงบประมาณ 1 ปี

มาตรการดังกล่าวนับเป็นมาตรการที่วางขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากหากการพิจารณาอนุมัติอัตราภาษีเป็นไปโดยล่าช้าย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ผู้เขียนมีความเห็นว่าสมควรที่จะนำมาตรการเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทยมากกว่ามาตรการของประเทศอังกฤษ เนื่องจากหากกำหนดให้ข้อเสนอทางด้านภาษีมีผลชั่วคราวโดยทันทีตามที่ประเทศอังกฤษถือปฏิบัติ และเกิดกรณีที่รัฐสภาเห็นในภายหลังว่าข้อเสนอทางภาษีดังกล่าวไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมต่อประชาชน รวมถึงข้อเสนอภาษีที่มีผลไปแล้วนั้นไม่สอดคล้องกับงบประมาณประจำปีทั้งหมด แม้ว่าจะรัฐสภาไม่ลงมติอนุมัติข้อเสนอทางภาษีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและข้อเสนอทางภาษีดังกล่าวจะตกไปก็ตาม การดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อสถานภาพทางการคลังเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เนื่องจากข้อเสนอทางภาษีดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้ชั่วคราวแล้ว

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าสมควรกำหนดให้รัฐสภาจะต้องลงมติเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี 2 ส่วน ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี คือ

- ส่วนที่ 1 การลงมติเกี่ยวกับงบประมาณรายได้ประเภทภาษี ได้แก่ การมีมติเกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดอัตราภาษีและงบประมาณรายรับประเภทอื่น
- ส่วนที่ 2 การลงมติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย

โดยรัฐสภาต้องพิจารณาและลงมติในส่วนที่ 1 ก่อน (การลงมติเกี่ยวกับงบประมาณรายรับ) ในทันทีที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเข้าสู่วาระที่ 2 ของการพิจารณา ดังนี้แล้วการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับภาษีก็จะไม่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเป็นไปอย่างรอบคอบโดยผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก่อนที่จะมีผลบังคับใช้

- ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการพิจารณางบประมาณโดยรัฐสภา หากมีการเปลี่ยนแปลงให้รัฐสภาต้องอนุมัติงบประมาณรายได้และรายจ่ายในวาระเดียวกันนั้น ย่อมทำให้รัฐสภาไม่มีการพิจารณาเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงสมควรที่จะพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าสมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการวิชาการรายได้ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณรายรับโดยเฉพาะแยกต่างหากจากคณะกรรมการรายจ่ายเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าล่าช้าที่อาจจะเกิดขึ้นโดยจะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 5.2.3 คณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณ)

นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไข มาตรา 8 บทบัญญัติกฎหมายวิธีการงบประมาณในเรื่องการอนุมัติจัดเก็บภาษีโดยรัฐสภา จึงสมควรพิจารณาถึงบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการแก้ไขและออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร

แม้ว่าการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการแก้ไขและออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรจะก่อให้เกิดปัญหาในระบบงบประมาณ (ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4) อย่างไรก็ตามการให้อำนาจดังกล่าวก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ เนื่องจากการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีโดยรัฐสภานั้นต้องใช้ระยะเวลาอันไม่ทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น จึงสมควรคงไว้ซึ่งอำนาจในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร (ตามบทบัญญัติมาตรา 218 และมาตรา 220 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) โดยฝ่ายบริหาร

สำหรับอำนาจในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร) เช่น มาตรา 3 ประมวลรัษฎากร มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 14 ทวิ แห่งพระราชกำหนดพิภักดิ์อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 นั้น สมควรกำหนดเพดานในการแก้ไขอัตราภาษีไว้ในบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ดังกล่าว เพื่อจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการกำหนดแก้ไขอัตราภาษีเป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ (องค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน) ตามหลักความตกลงยินยอมทางภาษี

ดังนั้น เมื่อรัฐสภาให้อำนาจในการพิจารณากำหนดอัตราภาษีในวาระของอนุมัติงบประมาณเป็นการประจำทุกปีแล้ว ย่อมทำให้การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและการตราพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหารในระหว่างปีงบประมาณลดจำนวนลง

5.1.1.2 การอนุมัติงบประมาณรายรับประเภท “หนี้สาธารณะ”

แม้บทบัญญัติทางกฎหมายให้อำนาจกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ต่างๆ และให้อำนาจรัฐบาลค้ำประกันการกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศ ก่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในทางปฏิบัติได้ดีกว่าการเสนอขออนุมัติการกู้เงินจากรัฐสภาที่มีกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้เวลาพอสมควร แต่หากพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลในการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตยที่รัฐสภาให้อำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จึงสมควรมีบทบัญญัติทางกฎหมายกำหนดให้การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลและการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลต้องเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาพร้อมกับการอนุมัติงบประมาณประจำปี เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสามารถเห็นภาพรวมของการคลังของประเทศได้ชัดเจนขึ้น โดยรัฐบาลต้องเสนอนโยบายในการก่อหนี้และการบริหารหนี้

สาธารณะไว้ด้วยว่าจะกระทำอย่างไร จะกู้เงินจากแหล่งไหน จากภายในหรือภายนอกประเทศ ในวงเงินมากน้อยเพียงใด จะนำเงินไปใช้ในกิจกรรมใดบ้าง กล่าวคือ เป็นการใช้จ่ายเพื่อลงทุนหรือการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค และการใช้จ่ายด้วยวิธีกู้ยืมดังกล่าวจะเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปอย่างไร

นอกจากนั้น นโยบายหนี้สาธารณะควรจะได้ระบุถึงแนวทางและวิธีการบริหารหนี้สาธารณะ การใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ยในระยะเวลาต่างๆ โดยพิจารณาถึงขีดความสามารถในการชำระหนี้แต่ละปีด้วย เพื่อมิให้การกู้ยืมของรัฐบาลเป็นภาระของรัฐบาลและประชาชนในอนาคตมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการกู้ยืมจากต่างประเทศและจะต้องแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่คาดหวัง ผลกระทบด้านอื่นๆ และความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการก่อหนี้ กับนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาประเทศด้วยเช่นเดียวกัน¹ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ที่ถือว่าการกู้เงินมาใช้จ่ายเป็นการกระทำที่สำคัญของรัฐบาลต้องได้รับการอนุมัติและตรวจสอบจากรัฐสภาเป็นรายปี² อันจะทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมและกลั่นกรองการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลให้มีความเหมาะสมทั้งในแง่ของผลประโยชน์ที่จะได้รับและภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการพิจารณาการจัดเก็บรายได้ประเภทอื่นๆ และการใช้จ่ายเงินจากงบประมาณประจำปีในแต่ละปี และเป็นการเสริมสร้างให้มีกฎหมายการคลังที่เป็นระบบและครอบคลุมการใช้จ่ายและรายได้ของรัฐบาลอย่างครบถ้วน ส่งผลให้การพิจารณาใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ขจัดปัญหาการใช้จ่ายโดยโครงการการใช้จ่ายในโครงการที่ไม่เหมาะสมหรือซ้ำซ้อนกัน และสามารถควบคุมให้การก่อหนี้สาธารณะนั้นเป็นไปอย่างสอดคล้องกับศักยภาพในการชำระหนี้

นอกจากนี้ สมควรกำหนดให้เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศถือเป็นรายรับประเภทที่ไม่มีภาระต้องชำระคืน (Non-repayable) และถูกพิจารณาในวาระของอนุมัติงบประมาณประจำปี เช่นเดียวกับการก่อหนี้ เนื่องจากการใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศนับว่าเป็นรายจ่ายแผ่นดินเช่นเดียวกับรายจ่ายประเภทอื่นๆ

¹พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1 : การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1, (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : ศิลป์สยามการพิมพ์, 2532), หน้า 69-70.

²เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ, "การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 113-114.

5.1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่แสดงภาพงบประมาณหลายปี (Multi – Year Budget) และการผูกพันงบประมาณ

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยยังไม่มีกรอบแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลในอนาคต ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้รัฐบาลต้องเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่แสดงภาพงบประมาณหลายปี เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ที่รัฐบาลต้องเสนอเอกสารประกอบการเสนองบประมาณโดยแสดงให้เห็นทราบถึงแผนการระยะยาว เพื่อให้รัฐสภาเห็นภาพกว้างๆ ของแผนการใช้จ่ายในระยะยาวของรัฐสภา (ในระยะแรกกำหนด 5 ปี ภายหลังจากได้กำหนดช่วงเวลาที่ย่นลง คือ 3 ปี)

นอกจากนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ เพื่อให้เห็นผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยจำแนกเป็นรายจ่ายลงทุนและรายจ่ายประจำ โดยทั่วไปโครงการลงทุนต่างๆ มักจะไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณเดียวการอนุมัติ โครงการลงทุนต่างๆ จึงเป็นการก่อภาระผูกพันให้เกิดขึ้นในปีต่อไป ดังนั้น การพิจารณาโครงการลงทุนต่างๆ ในแต่ละปีงบประมาณจึงควรพิจารณาล่วงหน้าหลายปี เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีงบประมาณมารองรับภาระผูกพันต่างๆ เหล่านี้ในอนาคต³

5.1.2.1 ประโยชน์ของการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่แสดงภาพงบประมาณหลายปี (Multi – Year Budget) และการผูกพันงบประมาณ

การวางกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายกรณีผูกพันงบประมาณ หรือแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ก็เพื่อแสดงภาพรวมของภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสำหรับงานหรือโครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ประโยชน์ที่จะได้รับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายกรณีผูกพันงบประมาณหรือแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้ามีดังต่อไปนี้⁴

1. ด้านวินัยทางการคลัง

- ทำให้ทราบภาระผูกพันของรายจ่ายในอนาคตของรัฐบาลได้แผนงานปัจจุบัน

³ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ. ([ม.ป.ท.], 2542) หน้า 28.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-33.

- การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าจะช่วยควบคุมแนวโน้มการเพิ่มของรายจ่ายสำหรับแผนงานใหม่
- รัฐบาลมีกรอบของระยะเวลาที่เพิ่มขึ้นสำหรับการวางแผนการปฏิบัติและการตัดสินใจให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและการจัดลำดับความสำคัญของด้านต่างๆ
- ทำให้เกิดระบบสนับสนุนการตัดสินใจที่สามารถคาดหมายผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของแผนงานและเปลี่ยนแปลงของนโยบายตามเป้าหมายทางการคลัง

2. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพ

- ลดภาระในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายพื้นฐานในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ และจะทำให้ผู้รับผิดชอบด้านนโยบายหันไปมุ่งเน้นการพิจารณาค่าของงบประมาณที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงแผนงานหรือนโยบาย
- ช่วยในการประเมินผลสำหรับแผนงานหรือโครงการใหม่โดยพิจารณาข้อดีข้อเสียระหว่างการเลือกแผนงานหรือโครงการให้ชัดเจนขึ้น ทั้งในเรื่องของต้นทุน ผลผลิต ผลลัพธ์ของแผนงานหรือโครงการนั้น

3. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

- ให้ส่วนราชการมั่นใจว่าตนจะได้รับงบประมาณสำหรับแผนงานในอนาคต ทำให้ส่วนราชการให้ความสำคัญกับการวางแผนมากขึ้น
- ส่วนราชการจะลดการขอเพิ่มงบประมาณมากเกินไปในแต่ละปี เพราะจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ส่วนราชการจะทราบจำนวนงบประมาณที่ตนจะได้รับในช่วงระยะเวลาข้างหน้า

5.1.2.2 แนวทางการจัดสรรงบประมาณกรณีการผูกพันงบประมาณ

การผูกพันงบประมาณใหม่ในแต่ละปีงบประมาณเมื่อรวมกับภาระผูกพันที่กำหนดไว้ก่อนแล้วทุกกรณีจะต้องมียอดภาระงบประมาณที่จะผูกพันในปีต่อไป แต่กฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตหรือเพดานของการก่องหนี้ผูกพัน อันก่อให้เกิดการก่องหนี้ผูกพันเกินขีดความสามารถในการจัดหางบประมาณเพื่อมาใช้จ่ายในโครงการต่างๆ ได้ จึงควรนำหลักเกณฑ์การก่องหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการที่เกี่ยวข้อง (ตามมติ ค.ร.

ม. เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2541)⁵ (ภาคผนวก ก : 10. หลักเกณฑ์การก่อกำหนดนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการที่เกี่ยวข้อง (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2541)) มากำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณ (autorisation de programme) ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985 อย่างไรก็ตาม การนำเรื่องการผูกพันงบประมาณไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังเช่นประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องในรายละเอียดของการผูกพันงบประมาณตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ จึงสมควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ดังนี้

“มาตรา __ การก่อกำหนดนี้ผูกพันงบประมาณล่วงหน้าต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี การผูกพันงบประมาณใหม่ในแต่ละปีงบประมาณ เมื่อรวมกับภาระผูกพันที่กำหนดไว้ก่อนแล้วทุกกรณี จะต้องมียอดภาระงบประมาณที่จะผูกพันในปีต่อไป ไป แต่ละปีเปรียบเทียบกับรายจ่ายลงทุนที่ส่วนราชการได้รับในปีงบประมาณนั้น ดังนี้

- (1) ปีที่ 1 ไม่เกินกว่าร้อยละ 60
- (2) ปีที่ 2 ไม่เกินกว่าร้อยละ 40
- (3) ปีที่ 3 ไม่เกินกว่าร้อยละ 20
- (4) ปีที่ 4 ไม่เกินกว่าร้อยละ 10

รายการขออนุมัติผูกพันข้ามปีงบประมาณทุกรายการต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในปีแรก เป็นจำนวนเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของวงเงินรายจ่ายส่วนที่เป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้นของราชการนั้นๆ ทั้งนี้ ให้มีผลบังคับใช้เฉพาะการผูกพันงบประมาณข้ามปีล่วงหน้าที่มีระยะเวลาเกินกว่า 3 ปีเท่านั้น

ในกรณีจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจเสนอขอผูกพันงบประมาณล่วงหน้าที่มีระยะเวลาเกินกว่า 5 ปี ต่อรัฐสภาได้”

เนื่องจากการกำหนดขอบเขตหรือเพดานของการก่อกำหนดนี้ผูกพันจะทำให้การพิจารณาอนุมัติการก่อกำหนดนี้ผูกพันสัมพันธ์กับขีดความสามารถ ในการจัดหางบประมาณเพื่อมาใช้จ่ายในโครง

⁵ ส่วนเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ, สำนักงบประมาณ “หลักเกณฑ์การก่อกำหนดนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณและมาตรการที่เกี่ยวข้อง (ตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2541)”

การต่างๆ ได้ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในปีแรกต้องเป็นจำนวนเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของวงเงินรายจ่ายส่วนที่เป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้นของรายการนั้นๆ เพื่อให้เกิดความแน่นอนว่ามีงบประมาณพร้อมในการเข้าทำสัญญา หากการจัดสรรเงินงบประมาณในปีแรกไว้เป็นจำนวนเงินที่ต่ำแล้ว จะก่อให้เกิดภาวะในการจัดสรรงบประมาณในปีต่อๆ มา นอกจากนี้ การกำหนดให้การผูกพันงบประมาณล่วงหน้าต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะในการจัดสรรเงินงบประมาณแก่โครงการต่างๆ อย่างไม่มีกำหนด

5.1.3 รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่มีลักษณะเป็น “งบประมาณรวมยอด”

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นสมควรให้ปรับปรุงรูปแบบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยให้แสดงถึง “นโยบายการคลัง” อันประกอบด้วย นโยบายรายรับ และนโยบายรายจ่าย ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ให้แสดงภาพรวมของงบประมาณ อันประกอบด้วย

- ส่วนที่ 1 นโยบายการคลังและการเงิน และความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย โดยต้องแสดงถึงความสัมพันธ์รายรับรายจ่ายของปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณ
- ส่วนที่ 2 งบประมาณรายรับ แสดงถึง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรายรับ อันประกอบด้วย

1) รายได้ แสดงถึง รายละเอียดดังต่อไปนี้

- นโยบายภาษีอากร⁶ ประกอบด้วย อัตราภาษีว่าในปีงบประมาณนั้นๆ ควรเสนอเพิ่ม หรือลดอัตราภาษีอย่างไร

⁶ในการจัดทำรายละเอียดด้านรายได้ประเภทภาษีอากรนั้นต้องตระหนักถึงระบบภาษีอากรที่ดี ดังนี้

1. ต้องเป็นแหล่งที่มาซึ่งรายได้ของรัฐที่เพียงพอและเหมาะสมกับรายจ่าย
2. ต้องช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในด้านที่มีความสำคัญเร่งด่วน

- การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม
 - แนวทางการจัดเก็บรายได้ของรัฐ
- 2) นโยบายหนี้สาธารณะ แสดงถึง แผนการก่อหนี้และการค้าประกันของรัฐบาล
- การก่อหนี้ภายในประเทศ
 - การก่อหนี้ภายนอกประเทศ
 - การค้าประกันภายในประเทศ
 - การค้าประกันภายนอกประเทศ
- 3) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
- 4) ประมาณการใช้จ่ายเงินคงคลัง
- 5) ผลกระทบที่คาดหวัง และผลกระทบอื่นของการจัดหารายรับ
- ส่วนที่ 3 งบประมาณรายจ่าย แสดงถึง การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ อันประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง รายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การส่วนท้องถิ่น เงินทุนหมุนเวียน หน่วยงานอิสระต่างๆ และรายจ่ายจากเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการผูกพันงบประมาณ
 - ส่วนที่ 4 แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณในอนาคต 3 – 5 ปี
 - ส่วนที่ 5 รายงานการคลัง แสดงถึง
 - 1) รายงานการคลังทั่วไป
 - ฐานะเงินสด
 - ภาระหนี้สาธารณะ
 - 2) เงินและทรัพย์สินช่วยราชการ
-
3. มีการกระจายภาระภาษีอากร ไปยังประชาชนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมในสังคม
4. วิธีการดำเนินการจัดเก็บเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว รัดกุม ประหยัด เสมอภาค และเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีอากรทุกคน

3) รัฐวิสาหกิจ

- รายละเอียดเกี่ยวกับฐานะของรัฐวิสาหกิจ
- รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

4) เงินทุนหมุนเวียน

5.2 แนวทางการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยรัฐสภา

ตามหลักในทางการคลังในระบบประชาธิปไตยจะถือว่าการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่ยึดถือรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย จะมีบทบัญญัติรับรองให้อำนาจการอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภาเท่านั้น⁷ แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของไทยยังขาดความเหมาะสม อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น จึงสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกำหนดมาตรการเพื่อสนับสนุนกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.1 กำหนดระยะเวลาในการอนุมัติงบประมาณที่เหมาะสม

กฎหมายวิธีการงบประมาณของไทยบัญญัติให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำงบประมาณ กล่าวคือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณต้องเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ เฉกเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับก่อนๆ โดยปีงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป ดังนั้น คณะรัฐมนตรีต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อรัฐสภาภายในวันที่ 1 สิงหาคม ก่อนเริ่มปีงบประมาณของแต่ละปี เพื่อให้รัฐสภาได้มีเวลาพอสมควรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

⁷วีระ ไทยวานิช, "การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณรายจ่าย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 12.

ระยะเวลาที่กำหนดให้รัฐสภาพิจารณางบประมาณสองเดือน ตามมาตรา 15 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้นมีช่วงระยะเวลาที่สั้นไป เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานของงบประมาณที่จะต้องพิจารณาอนุมัติอย่างรอบคอบ อีกทั้งบทบัญญัตินี้ยังไม่สอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสำหรับสภาผู้แทนราษฎร 105 วัน และ ระยะเวลาสำหรับวุฒิสภากำหนดไว้ 20 วัน ดังนั้น สมควรจะแก้ไขระยะเวลาในเสนองบประมาณแก่รัฐสภาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คือ 4 เดือน เพื่อให้รัฐสภาสามารถพิจารณาได้ทันเวลา โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 ดังนี้

“ให้ผู้อำนวยการ (สำนักงานงบประมาณ) เสนองงบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย 4 เดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น”

อันจะส่งผลให้รัฐบาลต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีอย่างช้าภายใน 1 มิถุนายน ก่อนเริ่มปีงบประมาณของแต่ละปี ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลก็ได้เสนองบประมาณราวเดือนพฤษภาคมอยู่แล้ว ดังเช่น ปฏิทินงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 จึงเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลาใหม่ในการเสนองบประมาณต่อรัฐสภานั้นไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

5.2.2 การกำหนดบทบาทของวุฒิสภาในกระบวนการอนุมัติงบประมาณประจำปี

ตามวิธีการที่ปฏิบัติอยู่เดิมนั้นวุฒิสภาจะเริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้เช่นนั้นก็เนื่องจากที่มาของวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง (ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว) วิธีการเช่นนี้ก่อให้เกิดการเสียเวลาและวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดงบประมาณได้ แต่ในปัจจุบันวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าสมควรพิจารณาให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณางบประมาณเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร หรือควรกำหนดให้การอนุมัติงบประมาณเป็นการพิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ดังเช่นในอดีต (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521) และสมควรจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพร้อมๆ กัน แม้ว่าในทางปฏิบัติปัจจุบันจะกระทำเช่นนั้นแล้ว เพื่อให้วุฒิสภาสามารถทำหน้าที่ในการพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีไปพร้อมๆ กันกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อันจะทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด

5.2.3 คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดิน

เพื่อให้บทบาทของรัฐสภาที่มีคุณภาพสูงรัฐสภาต้องปรับปรุงระบบงานภายในรัฐสภา ปัญหาที่เกิดขึ้นในวาระการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คือ ปัญหาความล่าช้าของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสมควรที่จะหาวิถีทางแก้ไขโดยผู้เขียนขอเสนอวิธีการแก้ไขให้มีคณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณ กล่าวคือ

5.2.3.1 การกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ทำหน้าที่เป็นประจำมิใช่เฉพาะกิจที่ปีหนึ่งมีครั้งเดียว จะส่งเสริมการกำหนดนโยบายงบประมาณและกำหนดลักษณะการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการทำหน้าที่อย่างต่อเนื่องและเป็นระยะเวลาที่ยาวพอสมควร คณะกรรมาธิการจะสามารถพัฒนาความรู้และทักษะ ตลอดจนการสั่งสมประสบการณ์ในด้านการงบประมาณ ทำให้เกิดความเข้าใจสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ปัญหาของสังคมและความต้องการของประชาชน การทำความเข้าใจและการสนองความรู้ในวิธีการกำหนดนโยบายงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ เทคนิควิเคราะห์ อันเป็นกิจกรรมที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น คณะกรรมาธิการฯ จึงต้องเป็นกรรมาธิการสามัญ ดังเช่น คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณ (Appropriations Committee) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการคลัง เศรษฐกิจและแผน (Commission des finances, de l' économique générale et du plan) ของประเทศฝรั่งเศส

โดยคณะกรรมการเพื่อพิจารณางบประมาณนั้นประกอบด้วย คณะกรรมาธิการ 2 ประเภท คือ

- คณะกรรมการรายได้ ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณด้านรายได้ ทั้งด้านการกำหนดอัตราภาษี นโยบายภาษี การกีดกันสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินคงคลัง ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ และฐานะทางการเงินของประเทศ

- **คณะกรรมการรายจ่าย** ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณด้านรายจ่าย โดยพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายโดยรวมของแผนงานและโครงการ โดยไม่ต้องพิจารณารายการค่าใช้จ่ายของแต่ละหมวดเป็นรายการๆ ไป เนื่องจากจะก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณา ส่วนรายละเอียดนั้นควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเองเนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้บริหารงบประมาณ และสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการให้แน่นอน โดยให้สำนักงานงบประมาณและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำหนดขึ้นโดยความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อหลีกเลี่ยงการอภิปรายซักถามในประเด็นที่ไม่จำเป็นก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในชั้นคณะกรรมการ

เนื่องจากการแบ่งหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณด้านรายได้และรายจ่ายอย่างชัดเจน และรวมถึงรูปแบบของคณะกรรมการสามัญจะช่วยให้กรรมการมีโอกาสได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง และมีโอกาสในการสร้างสมประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความชำนาญในการพิจารณางบประมาณ ดังนั้น การจัดรูปแบบของคณะกรรมการสามัญเช่นนี้จะช่วยให้กระบวนการพิจารณางบประมาณในชั้นกรรมการเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ป้องกันปัญหาความล่าช้าในกรณีที่รัฐสภาต้องพิจารณาทั้งงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายควบคู่กัน

5.2.3.2 การกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณ

เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี จะเป็นการส่งเสริมและแบ่งเบาภารกิจของการพิจารณางบประมาณ เนื่องจากคณะกรรมการสามัญเพียงคณะเดียวหากต้องทำงานอย่างเร่งรีบเพื่อให้ทันเงื่อนเวลาที่กำหนดไว้ย่อมทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพ คณะกรรมการฯ ชุดใหญ่ควรมีหน้าที่พิจารณาในประเด็นที่สำคัญ และกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการหลายคณะที่แบ่งหน้าที่การพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีตามรายการกระทรวง หรือแบ่งการพิจารณาตามลักษณะงานโดยมิต้องใช้คณะกรรมการทั้งคณะ จะทำให้การพิจารณาเป็นไปโดยรอบคอบและมีคุณภาพ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่คณะอนุกรรมการพิจารณางบประมาณ ประกอบด้วยผู้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้นๆ โดยดูผลจากการปฏิบัติงานในอดีตประกอบกับข้อมูลที่มีอยู่พิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการและความต้องการของสังคม

5.2.4 การจัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษาด้านงบประมาณของรัฐสภา

ควรจัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษาด้านงบประมาณของรัฐสภา ให้มีลักษณะถาวรขึ้น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติ อันจะเป็นแหล่งความรู้และให้ข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกในเรื่องงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณ เช่นเดียวกับสำนักงานงบประมาณรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา (Congressional Budget Office - CBO) โดยกำหนดให้สำนักงานที่ปรึกษาด้านงบประมาณของรัฐสภา ที่มีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลด้านงบประมาณ วิเคราะห์งบประมาณ พิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายและอัตราภาษี ดังนี้

1. ให้ความช่วยเหลือและบริการเกี่ยวกับเรื่องราวที่เกี่ยวกับการงบประมาณต่อคณะกรรมการงบประมาณของทั้งสองสภา รวมถึง

- การให้ข้อมูลงบประมาณ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการงบประมาณ
- ให้ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายรับ ตลอดจนระบบงานประมาณการรายได้และรายรับในอนาคต และปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้
- จัดหาเอกสารและข้อมูลต่างๆ ตามที่คณะกรรมการเรียกขอ

2. มีหน้าที่พิจารณาถึงการลดภาระค่าใช้จ่ายของแผ่นดิน

3. ให้มีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อกรรมการงบประมาณ

4. ทำหน้าที่ประเมินผลการทำงานของรัฐบาล

การประเมินผลการทำงานของรัฐบาลนั้นมีประโยชน์ คือ เพื่อให้รัฐสภามีบทบาทในการกำหนดนโยบายงบประมาณและกำหนดกิจกรรมที่พึงต้องทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ โดยข้อมูลในการประเมินผลสามารถนำมาใช้ในการปรับลดงบประมาณในกรณี que เห็นว่ากิจกรรมที่เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายบริหารที่ทำไปอาจไม่ได้ผลเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเพื่อมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานที่ปรึกษาด้านงบประมาณของรัฐสภา คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาและศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายงบประมาณของวุฒิสภาเกิดความซ้ำซ้อนกัน จึงสมควรพิจารณายกเลิกคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร และจำกัดขอบอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภามีให้พิจารณาในส่วนของกฎหมายงบ

ประมาณเนื่องจากมีองค์กร (สำนักงานที่ปรึกษาด้านงบประมาณของรัฐสภา) ที่ทำหน้าที่ด้านนี้อยู่แล้ว



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย