บทที่ 3
สถาบันที่เป็นทางการภายในกระบวนการอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

ในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณต้องเป็นไปตามกติกาที่มีความชัดเจน โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งราษฎรเป็นผู้ควบคุมการเงินการคลังของประเทศ โดยสงวนสิทธิ์ในการให้ความตกลงยินยอมในเรื่องการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายเงินของรัฐโดยทางสภาผู้แทนราษฎร หากไม่มีการกำหนดระเบียบหรือวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นแนวทางในการใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐแล้ว สิทธิของราษฎรในการควบคุมการเงินการคลังของประเทศย่อมจะถือว่าได้ถูกละเมิด ดังนั้นในปัจจุบันประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงได้มีการกำหนดกติกาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางกฎหมาย (Formal Rules) ซึ่งกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ โดย North (1990) ได้ชี้ว่า สถาบันทางกฎหมายในลำดับขั้นต่างๆ นี้ จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของสิทธิ (Structure of Rights) ในการแลกเปลี่ยนใดๆ ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งในบทนี้จะได้ศึกษาถึงกติกาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวว่ามีผลกระทบต่อกระบวนการอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร

1. รัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยเหตุที่มีบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมฯ หลายข้อที่ได้เกิดวิวัฒนาการโดยยกฐานะขึ้นเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงจะพิจารณาถึงสถาบันที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฯ พร้อมกันไป

1.1 บทบัญญัติที่ว่าฝ่ายบริหารจะจ่ายเงินไม่ได้เว้นแต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

กติกานี้ได้ก่อให้เกิดหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งธรรมนูญทางการคลัง (Fiscal Constitution)[1] ดังกล่าวได้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 37 ความว่า

---

[1] หมายถึง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคลัง

"มาตรา 37 งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง"

บทบัญญัติดังกล่าวได้ฝังตัวอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับตั้งแต่บัดนั้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังสามารถพิจารณาได้จากคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 ซึ่งพระสุธรรมวินิจฉัยได้เสนอญัตติขอเพิ่มความในมาตราดังกล่าวโดยให้เหตุผลต่อที่ประชุมว่า

> "**ควรจะมีบัญญัติเรื่องการทำงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย** อันที่จริงเรื่องที่จะบัญญัติลงไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้เคยคิดมาแล้วเหมือนกัน แต่เห็นว่าได้มีพระราชบัญญัติอยู่แล้วฉบับหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่างบประมาณประจำปีนั้นให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ เมื่อเช่นนี้แล้วการออกพระราชบัญญัติก็ต้องผ่านสภาอยู่เอง[2] เพราะฉะนั้นรายจ่ายทั้งหลายประจำปีของรัฐบาลหนึ่งๆ จะต้องอยู่ในความรู้ความเห็นและควบคุมของสภาอยู่แล้วเพราะเป็นพระราชบัญญัติ จึงคิดว่าไม่ต้องใส่ลงไปก็ได้ แต่ว่าเมื่อได้รับคำเสนอขึ้นมาควรมีข้อความนี้จึงได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งเห็นว่าจะใส่ลงไว้ก็ได้ ในรัฐธรรมนูญของบ้านอื่นเมืองอื่นเขาก็มีว่า งบประมาณประจำปีให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ แต่ถ้าหากว่าตกลงกันไม่ได้ในสภาจนผ่านประจำปีนั้นไปแล้วให้ใช้งบประมาณเก่าไปพลาง ความข้อนี้สำคัญอยู่เพราะว่างบประมาณประจำปีจะต้องทำให้เสร็จ ถ้าหากว่าถึงวันที่ 31 มีนาคม[3] ก็ยังไม่เสร็จแล้วก็ต้องเอางบประมาณเก่าออกใช้อีก เพราะว่าราชการนั้นจะอยู่นิ่งมิได้จะต้องเดินไปเสมอประดุจนาฬิกา" (อ้างถึงใน ชวลิต ศรีโฉมงาม, 2541: 75)

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้งบประมาณแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เกิดจากคตินิยมทางการเมืองที่ว่า รัฐบาลจะจัดเก็บภาษีหรือนำรายได้จากภาษีมาใช้จ่ายในปีหนึ่งๆ ได้นั้น

---

[2] ในช่วงที่มีการใช้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฉบับก่อนหน้า พ.ศ. 2476 ถึงแม้จะมีการบัญญัติให้งบประมาณประจำปีต้องทำเป็นพระราชบัญญัติแต่ผู้อนุมัติงบประมาณก็มิใช่สภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด หากแต่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

[3] พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฉบับก่อนหน้า พ.ศ. 2476 และ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 กำหนดให้วันที่ 1 เม.ย. – 31 มี.ค. เป็นปีงบประมาณ ซึ่งต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกหลายครั้งคือ

- พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2481 เปลี่ยนแปลงปีงบประมาณเป็น 1 ต.ค. – 30 ก.ย.
- พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483 เปลี่ยนแปลงปีงบประมาณเป็น 1 ม.ค. – 31 ธ.ค.
- พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เปลี่ยนแปลงปีงบประมาณเป็น 1 ต.ค. – 30 ก.ย. ซึ่งถูกใช้มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

จำต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในรูปหนึ่งรูปใด และโดยทั่วไปรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว ขณะเดียวกันการตราเป็นพระราชบัญญัติยังก่อให้เกิดสัญญาที่แจ้งชัด (Explicit Contract) อันผูกพันไปยังการแลกเปลี่ยนในตลาดการเมือง ในประการสำคัญจะกำหนดว่ารัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายและแผนงานไว้อย่างไรบ้างในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจึงเป็นเครื่องมือที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะได้ใช้ในการวางแผนควบคุมและบริหารการเงิน ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและการคลังของรัฐบาล

1.2 บทบัญญัติห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณไทยได้นำกติกานี้มาใช้ โดยบัญญัติไว้ครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 โดยได้ระบุเอาไว้ในข้อ 29 (1) ความว่า "ห้ามมิให้เสนอตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มรายจ่าย หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองของรัฐบาล"

ต่อมาได้เกิดกระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตร (Constitutionalization)[4] คือ ยกฐานะมาเป็นรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ทั้งนี้เพราะได้พิจารณาเห็นว่า เอกสิทธิ์ของสมาชิกเป็นเรื่องสำคัญ แต่ทำไมจึงมาอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภา ดังนั้นจึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 มาตรา 53 ความว่า "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินนั้นจะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง" และหลักการดังกล่าวได้ใช้เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน[5]

---

[4] หมายถึง การแปลงกฎหรือจารีตบางอย่างไปเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

[5] อย่างไรก็ตาม มีข้อบังคับการประชุมและรัฐธรรมนูญบางฉบับในอดีตที่ห้ามมิให้ผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ ไม่ว่าจะได้รับความยินยอมจากรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม นั่นคือ

- ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2504 ข้อ 120 บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย**จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี**ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติอื่นเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของนายกรัฐมนตรี"
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 9 บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน.....**จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี**"
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 15 วรรค 3 บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน**จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี**"

กระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตรนี้ได้มีการอธิบายไว้ว่าเกิดขึ้นเนื่องจาก "อยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันดีกว่าเพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญแก้ได้ยาก ต้องมีจำนวนคะแนนเสียงมากกว่าตั้งสามในสี่ แก้ไขข้อบังคับแก้ไขได้ง่าย คือยกมือขึ้นเกินกว่าครึ่งที่ประชุมก็แก้ไขกันได้แล้ว" (สมภพ โหตระกิตย์, 2504: 178) ในทำนองเดียวกัน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2541) ได้ชี้ว่ากระบวนการดังกล่าวทำให้หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณมีค่าบังคับทางกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งหมดภายในประเทศผิดกับข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย (ข้อบังคับการประชุมมิใช่กฎหมาย เพราะเมื่อสภาร่างและลงมติเสร็จแล้วก็ประกาศใช้ได้ทันที ซึ่งผิดกับพระราชบัญญัติ)

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงอำนาจในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารไว้ในมาตรา 169 ความว่า

"...ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี...

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หมายความถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

(1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) เงินตรา"

จากกติกาในลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่ครอบครองสิทธิในการเสนองบประมาณ จึงมีส่วนอย่างสำคัญในการกำหนดรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Human Interaction Shaping) นั่นก็คือ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนองบประมาณเข้าสู่สภาก็ตาม แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะไม่รับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภาได้ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายบริหารจึงเป็นฝ่ายเดียวเท่านั้นที่เป็นผู้ริเริ่มงบประมาณมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์กระบวนการงบประมาณไทย

การจำกัดสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติในกรณีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยยึดถือกติกาที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษ และนายกรัฐมนตรีจะมาจากเสียงสนับสนุนข้างมากใน

I 2030.5874

สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น "**ภายใต้หลักการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องมาจากรัฐสภา จึงเป็นที่ยอมรับว่า ฝ่ายบริหารที่มาจากรัฐสภากลับเริ่มมีอำนาจเหนือสมาชิกรัฐสภามากขึ้น** แม้ว่ารัฐสภายังคงไว้ซึ่งอำนาจที่จะไม่อนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งเท่ากับเป็นการถอดถอนคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยมารยาทคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออก แต่**อำนาจของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอกฎหมายนั้น ถูกจำกัดลงอย่างมากโดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางการเงินจะเสนอได้โดยฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น**" (อัมมาร สยามวาลา, 2541: 25) ลักษณะเช่นนี้แตกต่างกับกรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) กันระหว่างฝ่ายบริหารกับนิติบัญญัติและมองอำนาจทางการเงินว่าเป็นส่วนสำคัญในระบบคานอำนาจของรัฐ จึงกำหนดให้อำนาจทางการเงินอยู่ที่รัฐสภา สมาชิกรัฐสภาจึงสามารถเสนอกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงินได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารแต่ประการใด หากแต่เป็นลักษณะการคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารที่จะใช้สิทธิยับยั้ง (Veto Power) กฎหมายที่ส่งมาจากรัฐสภาได้ (ชวลิต ศรีโฉมงาม, 2541)

1.3 บทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มหรือลดงบประมาณ

ในส่วนของกติกาการแปรญัตติในทางเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนนั้น ข้อบังคับการประชุมเคยบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการในระยะหนึ่งก่อนที่จะถูกห้ามเด็ดขาด ซึ่งต่างจากกติกาการแปรญัตติในทางลดรายจ่ายอันสามารถกระทำได้ตลอดมา เว้นแต่การแปรญัตติในทางลดเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายเท่านั้น

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2476 ถึงฉบับปี พ.ศ. 2494 ล้วนแล้วแต่อนุญาตให้ ส.ส. สามารถแปรญัตติงบประมาณในทางเพิ่มได้ มีเพียงเงื่อนไขในรายละเอียดเท่านั้นที่ต่างกัน (ดูภาคผนวก ก.) กล่าวคือ

- ข้อบังคับฯ พ.ศ. 2476 อนุญาตให้แปรญัตติในทางเพิ่มได้ ถ้าได้รับคำรับรองของรัฐบาล
- ข้อบังคับฯ พ.ศ. 2477 อนุญาตให้แปรญัตติในทางเพิ่มได้ ถ้ามีสมาชิกรับรอง 9 คน และต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด
- ข้อบังคับฯ พ.ศ. 2490 อนุญาตให้แปรญัตติในทางเพิ่มได้ ถ้ามีสมาชิกรับรอง 9 คน และต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด
- ข้อบังคับฯ พ.ศ. 2494 อนุญาตให้แปรญัตติในทางเพิ่มได้ แต่ต้องลดรายจ่ายอื่นลงไม่น้อยกว่าที่ขอเพิ่ม และต้องกระทำภายในวงเงินประเภทเดียวกัน

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ข้อบังคับฯ พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา ไม่เคยอนุญาตให้ ส.ส. แปรญัตติเพื่อตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่ายตลอดมา ยกเว้นข้อบังคับฯ พ.ศ. 2517 ซึ่งอนุญาตให้ ส.ส. สามารถแปรญัตติในทางเพิ่มได้ ถ้ามีสมาชิกรับรองเก้าคน และต้องเสนอแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินอนุญาตจ่ายไปด้วย รวมทั้งต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด

กติกาการเล่นเกมในเรื่องของการแปรญัตติในทางเพิ่มและลดงบประมาณได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมฯ เรื่อยมาจนกระทั่งเกิดกระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตร (Constitutionalization) นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา โดยอนุญาตให้มีการแปรญัตติในทางลดงบประมาณเท่านั้น จารีตทางการคลังดังกล่าวนี้ได้ฝังตัวอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาตราบจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งข่าวสารที่ซ่อนเร้น (Hidden Message) ของการยกฐานะขึ้นมาเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ได้ชี้ว่า

> "ข้อกำหนดห้ามนี้เดิมเคยบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา แต่เนื่องจากข้อบังคับการประชุมมีสภาพซึ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงง่าย สมาชิกจึงมีสิทธิที่จะเสนอแก้ไขข้อบังคับให้เป็นไปตามความต้องการและประโยชน์ของตน แต่การให้สมาชิกแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายเป็นเรื่องสำคัญ จึงควรกำหนดห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้แก้ไขยาก" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531: 258)

บทบัญญัติในลักษณะที่ห้ามมิให้มีการแปรญัตติในทางเพิ่มงบประมาณนี้ ในด้านหนึ่งย่อมมีผลในการจำกัดบทบาทของ ส.ส. ในกระบวนการนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันในอีกด้านหนึ่งก็เป็นกลไกในการป้องกันไม่ให้มีการใช้จ่ายเงินเกินตัวและสร้างภาระรายจ่ายแก่รัฐบาลมากเกินไป (Deflationary Mechanism) ดังที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ให้เหตุผลว่า

> "หากปล่อยให้สมาชิกสามารถแปรญัตติทั้งลดและเพิ่มรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้แล้ว สมาชิกทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนย่อมจะกระทำการให้เป็นประโยชน์แก่งานและท้องถิ่นของตนเอง โดยดึงงบประมาณบางส่วนไปให้กับท้องถิ่นของตน ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุ่งยากวุ่นวายและกระทบกระเทือนเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531: 258)

แม้ว่ากระบวนการงบประมาณไทยจะมีการห้ามมิให้ ส.ส. แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แต่ในส่วนของคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ กลับไม่ได้มีการบัญญัติไว้ไม่ว่าจะเป็นในรัฐธรรมนูญหรือในข้อบังคับการประชุมฯ ก็ตาม และครั้งหนึ่ง ดร.เสริม วินิจฉัยกุล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอดีตประธาน

คณะกรรมาธิการงบประมาณฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2513 เคยแถลงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ว่า "**การที่กรรมาธิการได้ตัดทอนรายการใด ไปเพิ่มรายการใดนั้น เป็นอำนาจของกรรมาธิการ** กรรมาธิการไม่ต้องแปรญัตติ สมาชิกเท่านั้นเป็นผู้แปรญัตติ" (รายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ 1/2513)

ด้วยเหตุนี้เมื่อคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ ตัดรายการงบใดออกไปก็อาจนำไปเพิ่มในรายการงบอื่นได้ หรือตั้งเพิ่มเป็นงบใหม่ก็ได้ แต่เมื่อรวมยอดรายการงบประมาณทุกรายการทั้งเก่าและใหม่แล้วจะต้องไม่เกินยอดงบประมาณเดิมที่สภารับหลักการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหลักการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีคือ

หลักการ

1. ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... เป็นจำนวนไม่เกิน ... บาท
2. ตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง (การตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โปรดดูภาคผนวก ข.)

เห็นได้ว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะบอกถึง**วงเงิน**งบประมาณรายจ่ายไว้ และเมื่อสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 แล้ว ย่อมหมายความว่าสภาได้ยอมรับวงเงินจำนวนนี้แล้ว ดังนั้นกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 และ 3 จึงต้องเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย นั่นก็หมายความว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายจะมากเกินไปกว่าวงเงินที่รับหลักการไว้มิได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้วางกติกาขึ้นมาใหม่ว่า "ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้" (รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 180 วรรค 6)

อย่างไรก็ตามกติกาข้างต้นยังคงมีความไม่ชัดเจนและทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้น ประธานรัฐสภาจึงเสนอคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัย และในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 32/2543 ลงวันที่ 7 กันยายน 2543 (ดูภาคผนวก ช.) โดยในคำวินิจฉัยได้ชี้ไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญข้างต้นนั้นมีไว้ "เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการวิสามัญฯ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย" ในทำนองเดียวกับที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542) ได้ชี้ว่า ข้อห้ามนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง และเป็นการห้าม ส.ส. และกรรมาธิการหาผล

ประโยชน์จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งทำให้ ส.ส. ไม่สามารถแปรญัตติในสภาเพื่อขอตั้งหรือเพิ่มวงเงินงบ ส.ส. ได้อีกต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดกติกาใหม่ขึ้นในกระบวนการพิจารณางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัตินั่นก็คือ "คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ได้"

กติกาใหม่ที่เกิดขึ้นไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมาธิการฯ เสนอโครงการใหม่ได้ ดังนั้นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา เมื่อคณะกรรมาธิการฯ ได้ปรับลดงบประมาณลงแล้ว ก็จะพิจารณาเพิ่มงบประมาณให้เท่ากับวงเงินงบประมาณโดยวิธีการปรับลดจากรายการและวงเงินที่คณะรัฐมนตรีเสนอโครงการใหม่เข้ามา กติกาดังกล่าวก่อให้เกิดโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ใหม่ และทำให้พฤติกรรมการพิจารณางบประมาณต้องเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพราะแรงจูงใจในการปรับลดงบประมาณของคณะกรรมาธิการฯ ถูกลดทอนลง "ก่อนนี้การตัดงบประมาณได้จะมากองไว้ และให้กรรมาธิการได้มีการพิจารณาว่าอะไรจำเป็นก่อนหลัง ก็ควรจะจัดให้ไปตั้งโครงการใหม่ได้ แต่ตอนนี้บอกว่าจะตั้งได้เฉพาะคณะรัฐมนตรี... ...ถ้าท่านบอกว่าตัดแล้วแล้วแต่รัฐมนตรีตั้ง ผมก็เห็นว่า**คนจะตัดก็คงไม่อยากจะตัด**" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 10/2543, 14 กรกฎาคม 2543: 8/5)

ขณะเดียวกันก็ส่งผลต่อพฤติกรรมในการปรับเพิ่มงบประมาณ โดยที่การต่อสู้เพื่อแย่งชิงงบประมาณในช่วงการปรับเพิ่มงบประมาณจะไม่ดุเดือดเช่นในอดีต "สมัยก่อนปิดประตูกันเลย แล้วก็อยู่แต่เฉพาะคณะกรรมาธิการกับสำนักงบประมาณที่มีส่วนเกี่ยวข้อง นอกนั้นไล่ออกจากห้องหมด ถึงขนาดนั้นนะครับ บางทีก็ทุบโต๊ะกัน แต่ปีนี้คงไม่มีครับ เพราะว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 180 เขียนบัญญัติเอาไว้ ผู้แทนราษฎรไม่มีส่วน เราเป็นคณะกรรมาธิการในฐานะเป็นผู้แทนราษฎรทำอะไรไม่ได้ ต้องหน่วยงานเขาเป็นคนทำ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้นเอง เราเพียงว่าให้หรือไม่ให้ ถ้าไม่ให้เงินก็ตกไปเป็นงบกลางหมด" (ชัย ชิดชอบ, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 33/2543, 21 สิงหาคม 2543: 3/4)

จาตุรนต์ ฉายแสง ได้ให้ความเห็นเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการฯ ช่วงก่อนและหลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บังคับใช้ว่า "ที่ผมร่วมประชุมมาทั้ง 2 ช่วง ตอนหลังมันเห็นชัดว่า กรรมาธิการฯ แม้แต่ฝ่ายค้านก็จะมีความรู้สึกว่า ธุระไม่ใช่ จะไปค้านทำไม ค้านแล้วให้ข้าราชการเกลียดขี้หน้าเปล่าๆ บางครั้งก็เลยพิจารณาไปหน่อยก็หนุนส่งไปเลย เลือกที่จะเอาพวก เพราะหน่วยงานนั้นมีความสำคัญ มีอิทธิพลมีความสำคัญทำประโยชน์อะไรได้มาก ก็เป็นพวกกับอธิบดีไปดีกว่า ด้วยการพูดสนับสนุนไปเลย ก็กลายเป็นการพิจารณานั้นก็ผ่านไปได้เร็วๆ

เพราะว่าไม่มีใครติดใจอะไร ฝ่ายรัฐบาลก็มานั่งๆ ก็ยิ่งไม่มีแรงจูงใจอะไร **ถ้าเป็นสมัยก่อนทั้งสองฝ่ายอยากตัดด้วย ฝ่ายรัฐบาลก็จะสวมบทบาทขอตัดด้วย เพราะต้องการให้ได้เงินตอนท้ายมาก ๆ เอาไว้แปรญัตติ**" (2545)

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าเมื่อสิทธิของคณะกรรมาธิการฯ ได้ถูกจำกัดลง และทำให้แรงจูงใจในการปรับลดงบประมาณลดลง เพราะเมื่อปรับลดงบประมาณลงแล้วก็ไม่สามารถตั้งโครงการใหม่ได้เองดังเช่นในอดีต ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เกิดขึ้นโดยการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ จึงลดลงอย่างชัดเจนเหลือเพียง 0.4% และ 0.6% ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และ 2545 ตามลำดับ

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบผลการปรับลดและเพิ่มงบประมาณ โดยคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 - 2545

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	วงเงินงบประมาณ	ปรับลด	ปรับเพิ่ม (โดยสิทธิของกรรมาธิการฯ)	ปรับเพิ่ม (โดยสิทธิของฝ่ายบริหารเสนอโครงการเข้ามา)	ร้อยละของวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด
2534	387,500	8,226	8,226		2.1
2535	460,400	2,820	2,820		0.6
2536	560,000	13,486	13,486		2.4
2537	625,000	8,817	8,817		1.4
2538	715,000	8,529	8,529		1.2
2539	843,200	14,945	14,945		1.8
2540	984,000	12,419	12,419		1.3
2541	982,000	61,685	2,685		6.3 และ 0.3
2542	825,000	10,500		10,500	1.3
2543	860,000	14,844		14,844	1.7
2544	910,000	3,869		3,869	0.4
2545	1,023,000	6,249		6,249	0.6

ที่มา: สำนักงบประมาณ

1.4 บทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติลดงบประมาณที่มีข้อผูกพัน

กติกานี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมฯ ทุกฉบับนับตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ยกเว้นฉบับปี พ.ศ. 2490 เท่านั้น โดยได้มีการบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า

"ห้ามมิให้แปรญัตติในจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันดังต่อไปนี้

1. เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
2. ดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย"

ต่อมากติกานี้ได้เกิดกระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตร (Constitutionalization) โดยยกฐานะไปเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเช่นเดียวกันกับกติกาห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติในทางเพิ่มงบประมาณ

กติกาห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติลดงบประมาณที่มีข้อผูกพันนี้เท่ากับว่าเป็นการมัดมือชก เนื่องจากจารีตทางการคลังของไทยถือว่าเงินกู้ต่างประเทศ (External Borrowing) เป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง ดังนั้นการเบิกจ่ายเงินกู้จึงปลอดพ้นจากกรอบการควบคุมของ พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จึงไม่ต้องตรากฎหมายเพื่อขออนุญาตเบิกจ่ายจากคลัง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจว่าจะกู้เงินเท่าไหร่ จะกู้ไปใช้ในโครงการอะไรขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้ โดยรัฐบาลจะไปตั้งบัญชีต่างหากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วรัฐบาลก็เบิกเงินไปใช้ แต่เมื่อถึงเวลาชำระหนี้ รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินบาทเพื่อไปแลกเป็นเงินตราต่างประเทศแล้วนำไปชำระหนี้

ในการกู้เงินจากต่างประเทศนั้นสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่าย โดย พ.ร.บ. ฉบับนี้กำหนดว่าเงินที่กู้มานั้น**ไม่ต้องนำส่ง**เป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายเงินคงคลัง (มาตรา 4)

2. การกู้เงินตามพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเหตุผลพิเศษในการประกาศใช้ อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ได้กำหนดว่าเงินที่กู้มานั้น**ไม่ต้องนำส่ง**

เป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง คือกำหนดให้เป็นเงินนอกงบประมาณ (มาตรา 4)

3. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรค 3 บัญญัติว่า "ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดให้เป็นอย่างอื่นโดย**ไม่ต้องนำส่ง**คลังก็ได้"

4. กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายฉบับอื่นๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้วก็มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่า เงินที่ได้รับจากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้โดย**ไม่ต้องนำส่ง**คลัง กล่าวคือ

- พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 (มาตรา 4 วรรค 2)
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 (มาตรา 2 วรรค 2)

จากบทบัญญัติในกฎหมายต่างๆ ข้างต้น **จะเห็นได้ว่าเงินกู้ต่างประเทศเป็นเงินนอกงบประมาณ** จึงไม่ต้องขออนุมัติการใช้จ่ายจากรัฐสภาเฉกเช่นเงินในงบประมาณ แต่รัฐสภาจะทราบว่าใช้จ่ายไปอย่างไรก็ต่อเมื่อรัฐบาลได้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ที่ได้ใช้จ่ายไปแล้วไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีต่อๆ ไป

ด้วยเหตุนี้การที่สภาผู้แทนราษฎรถูกมัดมือชกในยามที่จะต้องชำระคืนเงินกู้ โดยที่ ส.ส. จะแปรญัตติตัดทอนงบประมาณที่รัฐบาลมีข้อผูกพันไม่ได้ นั่นย่อมหมายความว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่มีโอกาสในการตรวจสอบการใช้จ่ายในโครงการเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล ในประการสำคัญ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539) เคยเสนอบทวิเคราะห์และประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า การปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจได้ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบได้โดยง่าย

ครั้งหนึ่ง ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เคยให้หลักการไว้ว่า การควบคุมการเข้าออกของเงินคงคลังนั้น มีหลักใหญ่ที่ควรยึดถือก็คือ "**เงินได้ของส่วนกลางนั้นทั้งมวลจะต้องเข้าสู่เงินคงคลัง**" (2498: 19) เมื่อเป็นเช่นนี้ในทางที่เป็นจริงแล้วโครงการเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลก็มีลักษณะเป็นการเลื่อนเวลาการใช้เงินที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีอากรหรือรายได้อื่นตามปกตินั่นเอง กล่าวคือ แทนที่จะจ่ายเงินภาษีอากรหรือรายได้อื่นในขณะนี้ ก็นำเอาเงินกู้มาใช้ก่อน แต่ในที่สุดแล้วการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยก็ต้องชำระจากเงินภาษีอากรและเงินรายได้ตามปกติโดยการจ่ายจาก

เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือเป็นภาระของประชาชนโดยตรง จากลักษณะดังกล่าวโครงการเงินกู้ต่างประเทศจึงควรต้องกำหนดให้เป็นเงินในงบประมาณและต้องขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

1.5 บทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างปี พ.ศ. 2475 – 2516 ไม่มีกำหนดไว้ทั้งในข้อบังคับการประชุมฯ และในรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 154 โดยกำหนดว่าสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 ก็กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน จนกระทั่งได้มีการขยายระยะเวลามาเป็น 105 วันในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตามหากศึกษาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณจะพบว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณตั้งแต่ฉบับแรกในปี พ.ศ. 2456 จวบจนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบันได้คงกติกาเกี่ยวกับระยะเวลาที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 2 เดือนก่อนที่ปีงบประมาณใหม่จะเริ่มขึ้น กล่าวคือ ในปัจจุบันนั้นคณะรัฐมนตรีต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างช้าก่อนวันที่ 1 สิงหาคม ก่อนเริ่มปีงบประมาณของแต่ละปี (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15)

เมื่อเป็นเช่นนี้บทบัญญัติใน พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้เวลาการพิจารณาของทั้งสองสภารวมกันไม่เกิน 4 เดือนโดยประมาณ (สภาผู้แทนราษฎร 105 วัน, วุฒิสภา 20 วัน) ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ถ้าฝ่ายบริหารเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณเพื่อให้สภาพิจารณาก่อนปีงบประมาณเป็นเวลา 2 เดือนแล้ว รัฐสภาจะไม่สามารถอนุมัติงบประมาณได้ทันก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ เพราะในทางปฏิบัติแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะใช้เวลาที่กำหนดไว้ 105 วันตามรัฐธรรมนูญก็ยังต้องพิจารณาอย่างเร่งรีบจึงจะทันภายในกำหนด

หากต้องการให้มีความสอดคล้องกันระหว่างระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณก็สมควรที่จะเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใน พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณเป็นว่า "ฝ่ายบริหารต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 125 วันก่อนที่ปีงบประมาณใหม่จะเริ่มขึ้น" อย่างไรก็ตามอาจ

พิจารณาได้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากกติกาเดิมก็ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นแต่อย่างใดทั้งนี้เพราะกติกาดังกล่าวยังคงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์พื้นฐานของ ส.ส. ส่วนใหญ่ที่ต้องการให้มีการใช้จ่ายเงิน เพราะการใช้จ่ายเงินช่วยเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงย่อมต้องการให้งบประมาณออกใช้ให้ทันปีงบประมาณนั้นๆ

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่า โดยปกติแล้วคณะรัฐมนตรีจะส่งร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ มาถึงยังสภาผู้แทนราษฎรเร็วกว่าที่ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณกำหนดไว้ (1 สิงหาคม) ถึง 2 เดือน ทำให้สภาฯ มีเวลาในการพิจารณามาก และโดยปกติแล้วงบประมาณก็สามารถออกใช้ได้ทันเวลา[6] อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสนใจก็คือ แท้ที่จริงแล้วสภาฯ จะมีเวลาพิจารณางบประมาณจริงๆ ไม่ถึง 105 วันตามที่รัฐธรรมนูญให้เวลาไว้ ทั้งนี้เพราะในการนับเวลา 105 วันนั้นจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่สภาฯ ได้รับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ จากคณะรัฐมนตรี ซึ่งหลังจากได้รับแล้ว กว่าที่สภาจะเริ่มเปิดการพิจารณางบประมาณฯ ในวาระแรกก็ต้องเสียเวลาไปเป็นจำนวนหลายวัน นอกจากนี้จากตารางยังเห็นได้ว่า เวลาที่สูญเสียไปจากการที่สภาฯ เปิดประชุมล่าช้ามีแนวโน้มที่จะเสียเวลาไปมากขึ้นเรื่อยๆ ดังเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ซึ่งเสียเวลาไปเพียง 12 วันเท่านั้น แต่ต่อมาในปัจจุบัน เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และ 2545 นั้นต้องเสียเวลาไปมากถึง 28 วัน คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดทางสภาฯ จึงยอมให้เกิดการสูญเสียเวลาไปมากถึงเพียงนี้? ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเวลาที่ทางสภาฯ ใช้ในการศึกษาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ที่คณะรัฐมนตรีส่งมาให้นั้น อย่างมากก็ไม่น่าจะเกิน 7 วัน แล้วก็ควรจะมีการเปิดสภาเพื่อพิจารณาในวาระแรกทันที ในเรื่องดังกล่าวนี้อดีตกรรมาธิการฯ ท่านหนึ่งเคยวิเคราะห์ไว้ว่า "นั่นคือการฉ้อฉล เป็นการรู้เห็นเป็นใจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับบริหารฮั้วกัน ก็คือประธานสภาฯ แกไม่เอาเข้าประชุม หนึ่ง สอง อ้างว่าปิดสมัยประชุม คุณจะอ้างได้ยังไง อ้างสภาปิดไม่ได้ เมื่อยื่นมาปุ๊บคุณก็เปิดสภาฯ สิ" (สัมภาษณ์อดีตกรรมาธิการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544) นอกจากนี้ข้อเท็จจริงยังมีอยู่ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 162 ได้เปิดโอกาสให้สภาฯ สามารถเปิดประชุมสมัยวิสามัญเมื่อใดก็ได้อยู่แล้ว[7]

---

[6] กรณีที่รัฐสภาไม่สามารถพิจารณา พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จตามกำหนดเป็นกรณีพิเศษที่เกิดขึ้นนานๆ ครั้ง ดังที่เคยเกิดขึ้นล่าสุดกับ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536

[7] รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 162 บัญญัติว่า "เมื่อมีเหตุความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้"

ตารางที่ 2: วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ จากคณะรัฐมนตรี และวันที่สภาผู้แทนราษฎรเปิดการประชุมเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ ในวาระแรก ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 – 2545

ปีงบประมาณ	วันที่สภาฯ ได้รับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ จาก ค.ร.ม.	วันที่สภาฯ เปิดการประชุมเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ ในวาระแรก	ระยะเวลาตั้งแต่วันที่สภาฯ ได้รับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ จนกระทั่งเปิดการประชุมในวาระแรก
2540	10 พ.ค. 2539	22 พ.ค. 2539	12 วัน
2541	10 มิ.ย. 2540	25 มิ.ย. 2540	15 วัน
2542	9 มิ.ย. 2541	24 มิ.ย. 2541	15 วัน
2543	8 มิ.ย. 2542	24 มิ.ย. 2542	16 วัน
2544	31 พ.ค. 2543	28 มิ.ย. 2543	28 วัน
2545	29 พ.ค. 2544	26 มิ.ย. 2544	28 วัน

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยเหตุที่กลไกในการบังคับให้เป็นไปตามกติกาที่กำหนดไว้ (Enforcement Mechanism) เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สิ่งนี้ย่อมมีผลในทางลิดรอนเวลาที่ฝ่ายนิติบัญญัติเหลืออยู่สำหรับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ นอกจากนี้ยังส่งผลต่อรูปแบบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ ดังที่ บุญชู โรจนเสถียร เคยชี้ว่า "ช่วงแรกๆ เราก็อาจจะถี่ถ้วนกันหน่อย ไม่ได้คิดว่าเวลาจะพอหรือไม่พอ ตอนนั้นจะแบ่งกันไว้เท่าไร ทำไปๆ พอท้ายๆ แล้วนี่ก็จะต้องเร่งขึ้น เวลาจะหมดไป ไม่ทัน ทำให้มีลักษณะของการพิจารณานี่เป็นไปในทางที่ไม่สมบูรณ์... ...เราจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในระยะเวลาหนึ่ง อ้ายระยะเวลาอันนี้ที่บังคับให้คณะกรรมาธิการชุดนี้ต้องทำงานอย่างหามรุ่งหามค่ำ ถ้าจะทำกันละเอียดจริงๆ นะครับ แล้ว**เราเผชิญกันมาแล้ว ทำไม่ได้ละเอียด อย่างไรก็ทำไม่ได้**" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 33/2532, 8 มิถุนายน 2532: 3/4 และ ครั้งที่ 34/2532, 15 มิถุนายน 2532: 4/5)

1.6 บทบัญญัติกำหนดให้ทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งชาติ

กติกานี้ได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของไทยนั่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 20 ความว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวสยามมิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตั้งตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นชอบของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ"

กติกาในทำนองนี้ได้ฝังตัวอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยตลอดมา อย่างไรก็ตามบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้แทนทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งชาตินั้นย่อมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของผู้แทนราษฎร ภูมิปัญญาของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice ให้บทเรียนที่สำคัญว่า แท้ที่จริงแล้วผู้แทนราษฎรล้วนแล้วแต่ต้องการคะแนนนิยมทางการเมืองสูงสุด (Vote Gains Maximization) ทั้งสิ้น ดังนั้นผู้แทนฯ จึงมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อที่จะให้ได้รับเลือกตั้งซ้ำอีกครั้ง (Reelection) และการเลือกตั้งนี้เองก็เป็นกลไกสำคัญที่กดดันให้ผู้แทนฯ ต้องส่งมอบ "บริการความสุข" มิฉะนั้นอาจต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) ซึ่ง North (1990) ได้ชี้ว่า ผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ของตนบนพื้นฐานที่ว่า เขาจะได้คะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งของตนเพิ่มขึ้นหรือไม่ โดยไม่สนใจว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศจะได้รับผลกระทบอย่างไร

ในทำนองเดียวกับที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542) อธิบายว่า ในตลาดการเมืองนั้นกลไกที่บังคับให้ผู้แทนฯ ส่งมอบ "บริการความสุข" ให้แก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนมิใช่กลไกทางกฎหมาย หากแต่เป็นผลกระทบที่มีต่อชื่อเสียงกิตติคุณ (Reputation Effect) ผู้แทนที่ต้องการธำรงตำแหน่งแห่งหนของตนในสังคมการเมืองจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาที่ให้ไว้แก่ราษฎรเพื่อรักษาชื่อเสียง การที่ผู้แทนฯ ละเลยผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนย่อมเสี่ยงต่อการสอบตกได้โดยง่าย ดังนั้นการวางกติกาที่กำหนดให้ผู้แทนฯ ปฏิบัติตนอย่างเป็นกลางโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมย่อมเป็นการวาดวิมานในอากาศและไม่มีวันที่จะทำให้เกิดผลได้จริง ประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมาบ่งชี้ว่า กติกาดังกล่าวนี้หาได้มีประสิทธิผลแต่ประการใดไม่ และไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีกลไกในการบังคับใช้กติกาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

ความล้มเหลวในการบังคับใช้กติกานี้ยังเป็นความไม่สอดคล้องกันระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติ นั่นก็คือในทางทฤษฎีหรือหลักการแล้ว การเลือกผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นการเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ในระดับชาติ (National Representative) หาได้เป็นการเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ในระดับท้องถิ่น (Local Representative) ไม่ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้นภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ร้อยรัดอย่างแน่นแฟ้นในสังคมไทย ย่อมส่งผลในทางที่บิดเบือนความเข้าใจและความรับรู้ของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง นั่นก็คือคะแนนเสียง (Vote) ที่ประชาชนมอบให้

แก่ผู้แทนราษฎรนั้นก็ย่อมจะมุ่งหวังและเป็นแรงบีบให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกนั้นต้องมาพัฒนาพื้นที่ของตน เมื่อเป็นเช่นนี้บทบัญญัติที่ระบุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ย่อมมิอาจบังคับใช้ได้จริง

ด้วยเหตุที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเลือกที่จะยึดถือสิ่งที่เป็น "หลักการ" เอาไว้ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์พื้นฐานของผู้ที่ปฏิบัติ จึงได้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติ (Unofficial Rules) ขึ้นแทนที่ในการประชุมของคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ โดยกลายเป็นว่ากรรมาธิการฯ แต่ละท่านส่วนใหญ่แล้วก็จะนำเสนอเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งของตนเองเท่านั้น "ผมว่าการประชุมนี้ต้องพูดถึงภาพรวมของงบประมาณ ถ้าไปพูดถึงตำบลหรือบ้านตัวเองนี้ ประเทศชาติไม่เจริญนะครับ ผมอยู่กรรมาธิการมา 2 หนแล้วนี้ **มีแต่พูดแต่เรื่องว่าบ้านตัวเองเป็นอย่างโน้น บ้านตัวเองเป็นอย่างนี้** คือเวลาเราเป็นตัวแทนนี้ ก็มาขอตั้งงบฯ ไว้ ปีหน้าปีอะไรให้ของบฯ เขาพิจารณาได้ด้วย แต่ว่าถ้าไปบอกว่าบ้านตัวเองเป็นอย่างโน้นอย่างนี้ ไม่จบจะครับ บ้านผมก็ลำบาก บ้านท่าน__ก็ลำบาก ก็มาอยู่ตรงนี้ ข่าวออกไปก็จะไม่ดีด้วยครับผม ผมขอให้ภาพรวมทั้งประเทศว่า สิ่งไหน จังหวัดไหน ซึ่งมีปัญหา แล้วจะทำอย่างไรให้การพัฒนาจังหวัดนั้นมีการพัฒนาให้ดีที่สุดก็อย่างนั้นเลย เป็นภาพรวมดีกว่า เพราะงบประมาณออกมาอย่างนี้นะมันก็ออกมาซึ่งค่อนข้างจะชัดเจนว่าจะตัดตรงไหนไปกองไว้ จะไปทำอย่างไรให้มันมีภาพรวมนะครับ **ถ้าไปพูดถึงบ้านตัวเองทุกคนก็มีแต่บ้านตัวเองทั้งหมด แล้วคนที่ไม่ได้เข้ามาเป็นกรรมาธิการ จะไปรู้หรือว่าบ้านตัวเองลำบากขนาดไหน**" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 19/2543, 31 กรกฎาคม 2543: 12/11)

1.7 บทบัญญัติกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการงบประมาณ

กติกาซึ่งกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการได้มีการบัญญัติไว้ควบคู่กันทั้งในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฯ โดยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาได้กำหนดว่า กรรมาธิการต้องมีองค์ประชุม**ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง**จึงจะเป็นองค์ประชุม และกติกานี้ได้ถูกใช้ต่อมาจนกระทั่งถึงข้อบังคับการประชุมฉบับ พ.ศ. 2534 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นว่าจะต้องมีกรรมาธิการมาประชุมถึง**หนึ่งในสาม**จึงจะเป็นองค์ประชุม ขณะเดียวกันนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 จนกระทั่งถึงฉบับ พ.ศ. 2540 ก็ไม่ได้มีการบัญญัติถึงจำนวนองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการอีกต่อไป หากแต่จำนวนองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการได้ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมฯ เท่านั้นโดยใช้เกณฑ์หนึ่งในสามจนกระทั่งปัจจุบัน

ปัญหาในเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมาธิการฯ เป็นเรื่องซึ่งรับรู้กันอย่างกว้างขวางและเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาโดยตลอด ตัวอย่างเช่นในการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการประชุมของคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ประธานคณะกรรมาธิการ

ถึงกับต้องขอความร่วมมือจากที่ประชุมว่า "เรื่องที่ขอร้องคือขอความกรุณาเถอะครับว่า อย่าให้มีปรากฏการณ์ว่าขาดองค์ประชุม ถ้าหากขาดองค์ประชุมนี่จะเสียหายมากต่อกรรมาธิการ ขอความกรุณาทุกพรรคช่วยกรุณาจัดให้มีคนเข้าประชุมนะครับ อย่าให้มีคำว่าขาดองค์ประชุมเป็นอันขาด" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 1/2543, 3 กรกฎาคม 2543: 2/1)

ขณะเดียวกันจากการเข้าสังเกตการณ์การประชุมคณะกรรมาธิการประมาณฯ ช่วงการพิจารณางบประมาณของทบวงมหาวิทยาลัยปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ก็พบว่ากรรมาธิการงบประมาณเป็นจำนวนมากมิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความขยันขันแข็งและได้ละเลยต่อการทำหน้าที่ของตน กล่าวคือ บางช่วงเวลาของการประชุมได้มีกรรมาธิการงบประมาณฯ อยู่พิจารณา**เพียงแค่ 6 คน**เท่านั้น (จากกรรมาธิการที่มีทั้งหมด 57 คน) เท่ากับว่าเราปล่อยให้คนเพียง 6 คนทำหน้าที่พิจารณางบประมาณแทนประชาชนกว่า 60 ล้านคนทั้งประเทศ ซึ่งหากมีกรรมาธิการท่านใดเสนอให้นับองค์ประชุมก็ย่อมทำให้การประชุมในครั้งนั้นต้องยุติลง นอกจากนี้ในส่วนของสื่อมวลชนเองก็เคยลงข่าวโจมตีการปฏิบัติงานที่ไม่สนใจของคณะกรรมาธิการฯ ว่ามีกรรมาธิการฯ ประชุมเพียง 10 คนจากกรรมาธิการฯ ทั้งหมด 57 คน (มติชนรายวัน, 12 กรกฎาคม 2542) หรือแม้กระทั่งในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 นั้น พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ก็ถึงกับต้องบ่นในที่ประชุมพรรคไทยรักไทยในกรณีดังกล่าวว่า ตอนแรกอยากเป็นกรรมาธิการงบประมาณกัน แต่เป็นแล้วไม่เข้าประชุม (ไทยโพสต์, 22 สิงหาคม 2544: 12)

โดยแท้จริงแล้วแม้แต่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ก็เคยมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาเกี่ยวกับองค์ประชุมโดยให้เพิ่มองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการฯ เป็นไม่น้อยกว่าสองในสาม โดยให้เหตุผลว่า "**การที่จะพิจารณากฎหมายที่สำคัญๆ โดยคนเพียงกลุ่มน้อยย่อมไม่เหมาะสม**" (บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 24/2521, 12 พฤษภาคม 2521)

อย่างไรก็ตาม หากเราเชื่อว่ากรรมาธิการงบประมาณฯ เป็นผู้มีพฤติกรรมที่มีเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจแล้ว ก็มิใช่เรื่องแปลกที่กรรมาธิการฯ จะไม่เข้าประชุมในหน่วยงานที่ไม่สามารถสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้ ทั้งนี้เพราะการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานเหล่านี้โดยละเอียดย่อมทำให้กรรมาธิการต้องมีต้นทุนเกิดขึ้นโดยเฉพาะต้นทุนค่าเสียโอกาสของเวลาที่ต้องเสียไปโดยไม่คุ้มค่ากับผลประโยชน์ที่ตนได้รับ ดังเช่นที่อดีตกรรมาธิการฯ ท่านหนึ่งเคยวิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่า "ทุกคนไปนั่งอยากเป็นเกียรติประวัติ คุณไปเช็คดูได้เลยว่าเข้าไปนั่งประชุมกันกี่คน นี่คุณไปดู ปัญหามันอยู่ตรงนี้ไงว่าพอถึงกระทรวง ทบวง กรม ที่ตัวไม่มีประโยชน์ ก็จะไม่เข้า บางคนเข้าไปเพื่อจะดูว่าตนจะประมูลอะไรได้" (สัมภาษณ์อดีตกรรมาธิการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544)

กติกาซึ่งกำหนดองค์ประชุมของกรรมาธิการยังคงเป็นกติกาที่ไร้ซึ่งอานุภาพเพราะไม่สามารถบังคับให้องค์ประชุมของคณะกรรมาธิการครบตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ ตัวอย่างเช่นครั้งหนึ่งประธานในที่ประชุมได้อธิบายเงื่อนไขเกี่ยวกับการครบองค์ประชุมไว้ว่า "ใช้หลักของสภาครับ คือมาลงรายชื่อมาร่วมประชุมครบถ้วน" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 1/2543, 3 กรกฎาคม 2543: 2/1) และได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากกรรมาธิการท่านอื่น "ผมว่าท่านประธานขาดอีกนิดหนึ่ง คือ ท่านประธานต้องบอกว่า **ขออย่านับองค์ประชุมครับ อย่าให้มีการนับองค์ประชุมครับ** ใครเข้ามาแล้วก็เซ็นชื่อตลอดนี่ผมว่าครบครับ ที่แล้วๆ มาก็อย่างนี้ **บางทีเราประชุมไปก่อนแล้วมาเซ็นชื่อทีหลังก็ได้** อย่างนี้เป็นต้น" (รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งที่ 1/2543, 3 กรกฎาคม 2543: 2/1) และจากสถาบันนี้เองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นว่ากรรมาธิการได้มาเซ็นชื่อว่าเข้าประชุม แต่แท้จริงแล้วกลับไม่ได้อยู่ร่วมการประชุมหรือมีการเข้าร่วมการประชุมบางช่วงเวลาเท่านั้น ซึ่งถึงแม้ว่าต้นทุนในการสืบหาการฝ่าฝืน (Ascertaining Violation Cost) กติกาดังกล่าวจะไม่สูงมากก็ตาม แต่ความเอาจริงเอาจังในการลงโทษก็มีระดับที่ต่ำเช่นกัน ดังนั้นจึงไม่สามารถบังคับใช้กติกาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้

ในอดีตนั้นการขาดการประชุมกรรมาธิการฯ เคยถูกถือเป็นเรื่องใหญ่ ถึงขนาดที่ข้อบังคับการประชุมฯ บางฉบับได้บัญญัติว่า หากกรรมาธิการไม่มาประชุมตามกำหนดโดยมิได้แจ้งให้เลขาธิการรัฐสภาทราบ ให้ถือว่าขาดประชุม ถ้าขาดประชุมสามครั้งติดต่อกันให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งกรรมาธิการ ทั้งนี้เว้นแต่กรรมาธิการที่ไม่มาประชุม เนื่องจากปฏิบัติกิจการอื่นที่เกี่ยวกับสภา (ข้อบังคับฉบับ พ.ศ. 2513 ข้อ 85 (5) ฉบับ พ.ศ. 2495 ข้อ 92 และฉบับ พ.ศ. 2494 ข้อ 98)

นอกจากนี้การที่กรรมาธิการงบประมาณฯ ไม่เข้าร่วมการประชุมยังนับได้ว่าเป็นปัญหาของการขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) ซึ่งเป็นพันธสัญญาในการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎรและหน้าที่นักนิติบัญญัติ ซึ่งจากการสอบถามอดีตกรรมาธิการฯ ว่า จะมีวิธีไหนบ้างไหมที่จะให้ครบองค์ประชุม ก็ได้รับคำตอบที่น่าสนใจคือ "**ไม่มี มันอยู่ที่จิตสำนึกของแต่ละคน** คือตอบไม่ได้ มันแล้วแต่ อยากเป็นกันนักแล้วก็พอถึงเวลาไม่มาประชุม" (สัมภาษณ์อดีตกรรมาธิการฯ 7 สมัย, 24 สิงหาคม 2544)

ภูมิปัญญาของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice บอกกับเราว่า การคาดหวังถึงจิตสำนึกนั้นเป็นเรื่องที่เพ้อฝัน ไม่มีวันจะบรรลุได้จริง แท้ที่จริงแล้วหากต้องการเสริมสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา ก็จำเป็นจะต้องสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) โดยที่กลไกความรับผิดนี้ต้องสื่อข่าวสารที่สมบูรณ์แก่ประชาชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจทางการเมืองต่อไป โดยจะต้องมีการบันทึกข้อมูลการเข้าร่วมประชุมและการขาดประชุมของคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ และการบันทึกข้อมูลการลงมติและการสงวนความเห็นของกรรมาธิการฯ ซึ่งสารสนเทศเหล่านี้ต้องเผยแพร่ให้ราษฎรได้รับทราบโดยทั่วไป เพื่อใช้ประเมิน

ว่า กรรมาธิการฯ แต่ละคนได้ทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนอย่างครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใด ขณะเดียวกันก็ต้องทำให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ เป็นไปอย่างเปิดเผย ทั้งนี้เพราะความโปร่งใส (Transparency) ย่อมเกื้อกูลให้การบังคับใช้กติกาเกี่ยวกับองค์ประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.8 บทบัญญัติกำหนดกฎการลงคะแนนเสียง

กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) เป็นสถาบันซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย นั่นคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 23 ได้บัญญัติว่า "การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษานั้น ให้ถือเอา**เสียงข้างมาก**เป็นประมาณ สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีจำนวนเสียงลงคะแนนเท่ากัน ให้ผู้เป็นประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด"

กฎดังกล่าวได้ถูกใช้สืบต่อมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเมื่อพิจารณาแต่เพียงผิวเผินอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า สภาผู้แทนราษฎรยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule) ในการลงมติในกระบวนการนิติบัญญัติ รวมทั้งอาจเข้าใจผิดว่า กฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ในเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว หาได้เป็นเช่นนั้นไม่

ภายใต้กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้กันมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจาก ส.ส. เกินกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกทั้งสิ้นก็สามารถมีผลบังคับใช้ได้ ทั้งนี้เนื่องจาก ถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะยึดถือกฎคะแนนเสียงข้างมากในการลงมติในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่มติของรัฐสภาเพียงได้รับคะแนนเสียงข้างมากของ**จำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม**เท่านั้น มิได้เข้มงวดถือเสียงข้างมากของ**จำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่** ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ยึดเกณฑ์ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ จึงจะถือเป็นองค์ประชุม ร่างกฎหมายที่ได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งขององค์ประชุมถือว่าได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ หากมีสมาชิกมาประชุมเพียง 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบเพียง 25% + 1 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ก็สามารถมีผลบังคับได้

กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร หากพิจารณาแต่เพียงกระพี้แล้ว อาจทำให้เข้าใจผิดว่าเป็นกฎคะแนนเสียงข้างมาก แต่เนื้อแท้แล้วเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Rule) ทั้งนี้เพราะร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่อาจมีผลบังคับใช้ได้ แท้ที่จริงแล้วหากต้องการยึดหลักความยินยอมเห็นชอบจากประชาชนในการร่างกฎหมาย ก็ควรต้องยึดกฎ

คะแนนเสียงข้างมากแทนที่กฎคะแนนเสียงข้างน้อยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของ**จำนวนสมาชิกที่มีอยู่**

ในกรณีของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ทั้งนี้เพราะเป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้น การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในวาระที่ 1, 2, และ 3 จึงควรใช้กฎคะแนนเสียงข้างมากที่แท้จริง (เกินกว่า 50% ของ**จำนวนสมาชิกที่มีอยู่**)

ส่วนในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ นั้น ทั้งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฯ ทุกฉบับไม่เคยมีการบัญญัติกฎการลงคะแนนเสียงใดๆ ไว้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มักเป็นที่เข้าใจกันในคณะกรรมาธิการฯ ว่า การพิจารณาจะเป็นไปโดยมติเสียงส่วนใหญ่ นั่นก็คือได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของ**จำนวนกรรมาธิการฯ ที่เข้าประชุม** ซึ่งองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการฯ นับตั้งแต่ข้อบังคับฯ ฉบับ พ.ศ. 2534 จนถึง ฉบับ พ.ศ. 2544 ได้ยึดเกณฑ์ว่า กรรมาธิการฯ จะต้องมาประชุมไม่น้อยกว่า**หนึ่งในสาม**ของจำนวนกรรมาธิการฯ ทั้งหมดที่มีอยู่ จึงจะถือเป็นองค์ประชุม ด้วยเหตุนี้ หากมีกรรมาธิการฯ มาประชุมเพียง 33% ของจำนวนกรรมาธิการฯ ที่มีอยู่ ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ที่ได้รับความเห็นชอบเพียง 16.5% + 1 ของจำนวนกรรมาธิการฯ ที่มีอยู่ก็สามารถมีผลบังคับได้

ในทางปฏิบัติคณะกรรมาธิการฯ จะหลีกเลี่ยงมิให้มีการลงมติเกิดขึ้นในที่ประชุมโดยเด็ดขาด เพื่อมิให้มีการแบ่งฝ่ายกันเกิดขึ้นภายในคณะกรรมาธิการฯ จึงถือหลักว่าหากในที่ประชุมไม่มีผู้ใดคัดค้านก็จะถือว่าให้ผ่านงบประมาณของหน่วยราชการนั้นๆ หรือหากมีกรรมาธิการฯ ผู้ใดคัดค้านก็จะผู้นั้นให้สงวนความเห็นไว้ไปอภิปรายในสภาวาระที่ 2 ลักษณะดังกล่าวประกอบกับความหละหลวมในการบังคับใช้กติกากำหนดจำนวนองค์ประชุม ซึ่งมีผลให้บ่อยครั้งที่กรรมาธิการฯ เข้าประชุมเป็นจำนวนน้อยกว่าองค์ประชุมที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้คะแนนเสียงเพียงไม่ถึง 16.5% ของจำนวนกรรมาธิการฯ ที่มีอยู่ก็สามารถใช้สำหรับการผ่านร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ได้ ซึ่งย่อมถือได้ว่ากฎการลงคะแนนเสียงที่ถูกใช้ในการประชุมคณะกรรมาธิการฯ เป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Rule)

แท้จริงแล้วด้วยเหตุที่คณะกรรมาธิการฯ ถือเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ก็ควรต้องยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากจึงจะถือว่าได้รับความยินยอมเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือ ต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของ**จำนวนกรรมาธิการฯ ที่มีอยู่**

1.9 บทบัญญัติกำหนดสัดส่วนของกรรมาธิการงบประมาณ

เนื่องจากจารีตทางการคลังของไทยได้กำหนดให้กรรมาธิการงบประมาณฯ เป็นกรรมาธิการวิสามัญดังนั้น องค์กระกอบของกรรมาธิการจึงไม่จำเป็นต้องประกอบด้วย ส.ส. ทั้งหมด หากแต่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะเลือกบุคคลใดก็ได้ (ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แทนราษฎร) มาเป็นกรรมาธิการงบประมาณฯ ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามกติกาที่ได้กำหนดไว้

นับตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2476 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2504 ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนระหว่างกรรมาธิการส่วนที่ได้รับเลือกจากคณะรัฐมนตรี กับส่วนที่ได้รับเลือกจาก ส.ส. สิ่งนี้มีนัยว่ากรรมาธิการงบประมาณฯ อาจจะประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายบริหารทั้งหมด โดยที่ไม่มีผู้แทนราษฎรอยู่ในคณะกรรมาธิการเลยก็ได้

ต่อมาในข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับ พ.ศ. 2513 ข้อ 110 จึงได้มีบทบัญญัติว่า คณะกรรมาธิการงบประมาณฯ "จะมีผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกเกินกว่า**หนึ่งในสาม**ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดมิได้" และในข้อบังคับการประชุมฯ ฉบับ พ.ศ. 2516 ข้อ 78 วรรค 2 ได้บัญญัติว่า "ในการเลือกตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวน**ไม่เกินกึ่งหนึ่ง**ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้น ให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ" ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวได้กำหนดเอาไว้ในข้อบังคับการประชุมฯ ทุกฉบับเรื่อยมาจนกระทั่งถึงข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2528 ข้อ 75 จึงได้มีการกำหนดสัดส่วนใหม่เป็นว่าสัดส่วนของกรรมาธิการงบประมาณฯ ที่ตั้งจากคณะรัฐมนตรีจะต้อง**ไม่เกินหนึ่งในสี่**ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

อย่างไรก็ตามในยุคที่เผด็จการกลับมาเรืองอำนาจเมื่อปี พ.ศ. 2534 จึงมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติโดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นกรรมาธิการได้มากขึ้น กล่าวคือ กำหนดให้สัดส่วนของกรรมาธิการงบประมาณฯ กลับมาเท่าเดิมอีกครั้งนั่นก็คือ ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2534 ข้อ 69 กำหนดให้กรรมาธิการวิสามัญได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี**ไม่เกินกึ่งหนึ่ง**ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จนกระทั่งถึงยุคของสภาผู้แทนฯ รักษาการ สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับการประชุมฉบับ พ.ศ. 2535 ข้อ 74 โดยระบุว่าให้กรรมาธิการวิสามัญได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี**ไม่เกินหนึ่งในสี่**ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด และบทบัญญัตินี้ได้ถูกใช้เรื่อยมาจนกระทั่งถึงข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 (ข้อ 81)

1) กรรมาธิการงบประมาณฯ ส่วนที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี

โดยทั่วไปแล้วกรรมาธิการงบประมาณฯ ในส่วนที่เป็นโควตาจากคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วย **ข้าราชการประจำและรัฐมนตรี**ส่วนหนึ่ง และ**ผู้แทนของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล**อีกส่วนหนึ่ง โดยในที่นี้จะเน้นให้ความสนใจไปยัง กรรมาธิการฯ ส่วนที่มาจากการแต่งตั้งของ

คณะรัฐมนตรีและไม่ได้มาจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น เพื่อต้องการศึกษาว่าฝ่ายบริหารได้เข้ามาสู่กระบวนการอนุมัติงบประมาณซึ่งเป็นงานของฝ่ายนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 3 แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการงบประมาณฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 จนกระทั่งถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 โดยที่จารีตทางการคลังของไทยจะให้ข้าราชการประจำซึ่งมาจากหน่วยงานสำคัญ 6 หน่วยงานเข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ โดยตำแหน่ง[8] อันประกอบด้วย 1) ปลัดกระทรวงการคลัง 2) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 3) รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 4) รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน 6) อธิบดีกรมบัญชีกลาง โดยที่จำนวนของข้าราชการประจำที่เข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ชัดเจน กล่าวคือบางปีก็เพิ่มบางปีก็ลดแต่จะอยู่ในช่วง 3 – 5 คน แนวโน้มที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนก็คือ มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของข้าราชการประจำที่เข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ โดยที่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่เคยเข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ เลยหลังจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 เช่นเดียวกันกับปลัดกระทรวงการคลังซึ่งไม่เคยเข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ เลยหลังจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ในขณะที่อธิบดีกรมบัญชีกลางซึ่งโดยธรรมเนียมปฏิบัติในอดีตไม่เคยได้เข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ ก็เริ่มเข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ทั้งนี้เข้าใจว่าธรรมเนียมปฏิบัติที่เปลี่ยนไปเนื่องจากคณะกรรมาธิการฯ ให้ความสนใจมากขึ้นในเรื่องผลของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในปีงบประมาณก่อนๆ ซึ่งจะเป็นดัชนีตัวหนึ่งในการแสดงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ

ในส่วนของกรรมาธิการฯ ที่มาจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นคนนอก (ไม่ได้มาจากผู้แทนราษฎร) นั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักกล่าวคือ มีจำนวนระหว่าง 0 – 2 คน อย่างไรก็ตามการตั้งกรรมาธิการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้กรรมาธิการฯ ที่มาจากคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นเป็น 6 คน (เป็นการเพิ่มขึ้นเนื่องจากแต่เดิมนั้น ส.ส. ที่ไปเป็นรัฐมนตรีต้องสวมหมวกสองใบ คือ เป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงถือว่ารัฐมนตรียังคงเป็นฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ด้วย ซึ่งต่างจากในปัจจุบันที่รัฐมนตรีต้องพ้นสภาพการเป็น ส.ส. ไป)

นอกจากนี้ในส่วนของกรรมาธิการฯ ที่มาจากคนนอก (ไม่ใช่ ค.ร.ม., ส.ส., และข้าราชการประจำ) ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนเช่นกันคือมีจำนวนอยู่ระหว่าง 0 – 3 คน โดย

---

[8] แม้ว่าครั้งหนึ่ง เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเคยเข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 แต่เข้าใจว่าการดำรงตำแหน่งในปีนั้นมิได้เป็นไปเพราะตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นเพราะ นายบดี จุณณานนท์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงทำให้คณะรัฐมนตรีเลือกนายบดีเข้ามาเป็นกรรมาธิการ

ในช่วงปีหลังๆ มานี้จะมีคนนอกเข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ ทุกปี ซึ่งหากกระบวนการสรรหาของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้ามาเป็นกรรมาธิการฯ แล้ว ย่อมจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในประการสำคัญย่อมจะช่วยลดต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) ในการพิจารณาของกรรมาธิการฯ ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะจะช่วยให้การชี้แจงของข้าราชการต้องชัดเจนขึ้นและการซ่อนเร้นสารสนเทศเป็นไปได้ยาก

หากพิจารณาจำนวนรวมของกรรมาธิการฯ ทั้งหมดที่ไม่ได้มาจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 – 2543 ก็มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นๆ ลงๆ โดยจะอยู่ในช่วง 4 – 7 คน ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 จึงเพิ่มเป็น 8 คน และเพิ่มเป็น 13 คนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ซึ่งจะเห็นได้ว่า การต่อสู้ในเรื่องของสัดส่วนของกรรมาธิการงบประมาณฯ นี้ ได้มีแนวโน้มที่ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทในกรรมาธิการเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีต่อกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในประการสำคัญย่อมเป็นการลิดรอนอำนาจและทำให้ประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ของฝ่ายบริหารต้องอ่อนด้อยลง

ตารางที่ 3: กรรมาธิการงบประมาณฯ ที่ไม่ได้มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 – 2545

หน่วย: คน

ปีงบประมาณ	ปลัดกระทรวงการคลัง	ผอ. สำนักงบฯ	รองผอ. สำนักงบฯ	รองเลขาธิการสภาพัฒน์ฯ	ผอ. สตง.	เลขาธิการ ค.ร.ม.	อธิบดีกรมบัญชีกลาง	คณะรัฐมนตรี (ที่ไม่ได้มาจาก ส.ส.)	คนนอก (ไม่ใช่ ค.ร.ม., ส.ส., และข้าราชการประจำ)
2531	1	1	1	1	1			2	
2532	1	1	1	1					
2533	1	1	1	1					2
2534	1	1	1	1					
2536	1	1		1		1		1	
2537	1	1	1		1			1	
2538	1	1	1	1	1			1	1
2539	1	1	1	1				1	2
2540	1	1		1				1	2
2541	1	1	1	1				2	1
2542	1	1	2	1				1	1
2543		1	2					1	1
2544		1	2				1	1	3
2545		1	2	1			1	6	2

ที่มา: ประมวลจากภาคผนวก ง. ซึ่งได้รับข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

หมายเหตุ: การตั้งกรรมาธิการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็น ส.ส. ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่ถือว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติอีกต่อไป

2) กรรมาธิการงบประมาณฯ ส่วนที่มาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะใช้จำนวนกรรมาธิการที่เหลือ คือ สามในสี่ของจำนวนทั้งหมดหารด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเพื่อหาสัดส่วนว่า จำนวนกรรมาธิการฯ หนึ่งคนที่จะเลือกเข้ามานั้นเป็นสัดส่วนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกี่คน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 (มีกรรมาธิการฯ ทั้งหมด 63 คน) ได้มีจำนวนและสัดส่วนดังต่อไปนี้

- คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อกรรมาธิการฯ มา 1/4 ของทั้งหมด = 15 ท่าน
- ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกได้ 3/4 ของทั้งหมด = 48 ท่าน

- ในทางปฏิบัติจะคำนวณสัดส่วนจากจำนวนกรรมาธิการฯ 48 ท่านต่อ ส.ส. ทั้งหมด 500 ท่าน = 1/10 ของทั้งหมด หรือก็คือ กรรมาธิการฯ 1 ท่านต่อ ส.ส. 10 ท่าน

เมื่อพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับทราบสัดส่วนที่พรรคของตนจะมีสิทธิเสนอชื่อเพื่อขอเข้ารับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการฯ จากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ละพรรคก็จะรักษาสิทธิที่ตนได้รับโดยการดำเนินการคัดเลือก ส.ส. ในพรรคการเมืองของตนขึ้นมาเพื่อเสนอเข้ารับเลือกเป็นคณะกรรมาธิการฯ ต่อไป และจากการสัมภาษณ์อดีตกรรมาธิการฯ 7 สมัยได้อธิบายว่า โดยส่วนใหญ่แล้วในแต่ละพรรคก็จะกำหนดกฎเกณฑ์เป็นภาค คือแบ่งกันตามโควตาภาค ตัวอย่างเช่น สมมติว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้มา 10 คน ก็อาจจะขอ 2 คนเป็นคนกลางซึ่งจะยืนพื้นไว้ เช่น ท่านบุญชู โรจนเสถียร เป็นต้น แล้วหลังจากนั้นที่เหลืออีก 8 คนก็จะมาจัดสรรแบบถ่วงน้ำหนักให้แก่แต่ละภาค เช่น ภาคใต้มี 50 คนก็อาจจะให้โควตาไป 4 คน แล้วก็จะให้ไปจัดการกันเอง ซึ่งอาจจะเป็นวิธีการจับฉลากหรือวิธีการใดๆ ก็ได้ แต่มักจะมีธรรมเนียมปฏิบัติว่า คนที่เป็นแล้วก็มักจะไม่ได้เป็นอีก ลักษณะดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจาก ส.ส. ท่านหนึ่งว่า ทุกคนมีความสามารถหมด "ทางที่ดีที่สุดมันต้องเป็นโควตาภาค เพราะมันจะได้ดูแลได้ทุกภาค" (สัมภาษณ์ ส.ส. พรรคไทยรักไทย, 7 กันยายน 2544)

นอกจากนี้ อดีตกรรมาธิการฯ ท่านหนึ่งก็ชี้แจงถึงธรรมเนียมปฏิบัติในการเลือกกรรมาธิการฯ ไว้ว่า "เค้าก็แบ่งสรรปันส่วนกันว่า ใครมีหน้าที่ทางด้านที่เกี่ยวกับการดูแลผลประโยชน์ให้กับพรรคว่า **มีความรู้ความสามารถที่จะไปช่วยดูแลไอ้เงินที่จะเข้าไปสู่เขตในพื้นที่ต่าง ๆ มากน้อยเท่าไหร่**เนี่ย คนที่เป็นกรรมาธิการที่ได้รับเลือกเข้าไปก็**ต้องมาทำหน้าที่คอยดูแลผลประโยชน์ของตัวสมาชิก**" (สัมภาษณ์อดีตกรรมาธิการฯ 10 สมัย, 18 กันยายน 2544) จากลักษณะดังกล่าวการเลือกกรรมาธิการฯ จึงเป็นเพียงวิธีการประนีประนอมทางการเมืองและการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกันภายในพรรคการเมือง โดยที่เหตุผลในการเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเพื่อไปทำหน้าที่พิจารณางบประมาณอย่างถูกต้องและตรงไปตรงมา ย่อมเป็นเพียงเหตุผลรองเท่านั้น

วิธีการประนีประนอมทางการเมืองในลักษณะดังกล่าว ในด้านหนึ่งย่อมเกื้อกูลให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองทั้งระหว่างพรรคและภายในพรรคการเมืองต่างๆ แต่อีกด้านหนึ่งย่อมมีผลในการบั่นทอนประสิทธิภาพการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการฯ นั่นก็คือ "ปัญหาทั้งหมดของเรามันอยู่ตรงที่ว่า เราตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมายให้มีคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเฉพาะตอนที่พิจารณากฎหมายแล้วรับหลักการแล้วจึงตั้งขึ้นมา **แล้วพวกนี้อาจจะมาจากไหนก็ได้ไม่เคยรู้เรื่องอะไรเลยทั้งสิ้นเกี่ยวกับงบประมาณก็มาเป็นกันได้ แล้วไม่มีระบบอะไรรองรับเลยว่าจะรู้อะไร เข้ามานี่ไม่มีหลักประกันอะไร**" (จาตุรนต์ ฉายแสง, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน ครั้งที่ 33, 8 มิถุนายน

2532: 4/4) จากลักษณะดังกล่าวจึงมิใช่เรื่องแปลกที่มักจะมีผลการวิจัยซึ่งชี้ว่า กรรมาธิการงบประมาณฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะไม่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและส่วนใหญ่ก็ไม่มีความรู้เกี่ยวกับรายละเอียดและสภาพปัญหาของหน่วยงานระดับย่อยต่างๆ ที่กำลังพิจารณาอยู่ ตัวอย่างเช่น ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2538) และ สมชาติ ธรรมศิริ (2537)

ตารางที่ 4: ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณฯ บ่อยครั้งที่สุด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 – 2545

กรรมาธิการงบประมาณฯ	ที่มา	จำนวนครั้งที่ดำรงตำแหน่ง
บุญชู โรจนเสถียร	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	10 ครั้ง
ชัย ชิดชอบ	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	10 ครั้ง
บดี จุณณานนท์	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ[9]	10 ครั้ง
บรรหาร ศิลปอาชา	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	8 ครั้ง
พินิจ จันทรสุรินทร์	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	8 ครั้ง
เผดิมชัย สะสมทรัพย์	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร[10]	7 ครั้ง
ปาน พึ่งสุจริต	ไม่ใช่ ร.ม.ต.,ส.ส.,และข้าราชการประจำ	7 ครั้ง
พิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	7 ครั้ง
สัมพันธ์ ทองสมัคร	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	7 ครั้ง

ที่มา: ประมวลจากภาคผนวก ง. ซึ่งได้รับข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณฉบับแรกของไทยได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 และหลังจากนั้นจนกระทั่งถึงปัจจุบันก็มีกฎหมายอีก 3 ฉบับดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476
2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499
3. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

---

[9] ยกเว้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 ซึ่งเข้ามาในฐานะเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 ที่เข้ามาในฐานะคนนอกซึ่งไม่ใช่ ร.ม.ต., ส.ส., และข้าราชการประจำ

[10] ยกเว้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 ซึ่งเข้ามาในฐานะคนนอกซึ่งไม่ใช่ ร.ม.ต., ส.ส., และข้าราชการประจำ

โดยทั่วไปแล้วกติกาการเล่นเกมที่อยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณมักจะเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ ในขณะที่กติกาซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณกลับมีอยู่ไม่มากนัก กล่าวคือ

2.1 บทบัญญัติกำหนดให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนอกจากจะได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย ดังนั้นในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิในการอนุมัติงบประมาณ โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอเพื่อขอความเห็นชอบ จากเดิมที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ

หลังจากนั้นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิในการจัดทำงบประมาณ จากเดิมที่ให้สิทธิแก่กระทรวงการคลังในการจัดทำงบประมาณ ก็เปลี่ยนมาเป็นสิทธิของสำนักงบประมาณ โดยเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการจัดทำงบประมาณไว้อย่างกว้างขวาง

2.2 บทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ได้วางหลักการเกี่ยวกับระยะเวลาที่ให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารในขณะนั้นซึ่งก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง[11]เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ประมาณ 2 เดือน ดังเช่นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483 มาตรา 6 ได้ระบุไว้ว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ"

---

[11] ต่อมาในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 ก็ได้เปลี่ยนจากเดิมที่ให้สิทธิแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรกลายเป็นให้สิทธิแก่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

ระยะเวลาดังกล่าวเป็นกติกาที่ดำรงอยู่มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งครั้งหนึ่ง ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังไว้ว่า

> "เมื่องบประมาณประจำปีควรจะได้ออกมาในวันที่ 1 มกราคม ทุกๆ ปีเช่นนี้ รัฐบาลควรให้เวลาแก่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเวลานานเท่าใดจึงจะพิจารณาได้ถี่ถ้วนพอสมควร เราทุกคนย่อมทราบดีแล้วว่างบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นสิ่งสำคัญ ถ้าไม่มีพระราชบัญญัติควบคุมไว้รัฐบาลอาจเสนอได้ตามใจชอบ สมมติเช่นเสนอไปวันที่ 15 ธันวาคม แล้วไปเร่งทางสภาให้พิจารณาให้เสร็จก่อนถึงสิ้นปี เช่นนี้ก็ไม่เป็นการยุติธรรมและรอบคอบพอ เพราะทางสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาจำกัด ไม่มีเวลาพอที่จะถกเถียงปัญหาหรือปรึกษาหารือกันอย่างเพียงพอ เท่ากับรัฐบาลเอาเปรียบสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป" (ป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2498: 60)

กติกาดังกล่าวยังคงถูกใช้มาจนถึงปัจจุบันในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 2 เดือนก่อนที่ปีงบประมาณใหม่จะเริ่มขึ้น กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างช้าก่อนวันที่ 1 สิงหาคม ก่อนเริ่มปีงบประมาณแต่ละปี

2.3 บทบัญญัติกำหนดรูปแบบของงบประมาณประจำปี

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า "มาตรา 7 งบประมาณประจำปีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้แสดงรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ และบัญชีรายละเอียดประกอบ" เมื่อเป็นเช่นนี้ในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีจึงประกอบไปด้วย 2 ส่วนคือ งบประมาณรายจ่าย และงบประมาณรายได้ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้ งบประมาณที่เสนอแก่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติมีเพียงด้านรายจ่ายด้านเดียว

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2511 ยังคงบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า "**งบประมาณแผ่นดินประจำปี**ต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติปีก่อนนั้นไปพลาง" จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จึงได้บัญญัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ว่า "**งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน** ให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง"

ในคราวการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร) พิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น ป๋วย อึ๊งภากรณ์ได้อธิบายถึงเหตุผลที่จะเปลี่ยนแปลงจาก "พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี" ให้เป็น "พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย" ไว้ว่า

> "มีสมาชิกบางท่านได้เสนอข้อข้องใจว่า การที่จะกำหนดให้รัฐบาลเสนอแต่เพียงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่คำนึงถึงรายรับนั้น กระผมขอเสนอว่า ไม่เป็นความจริง จะเห็นได้ว่าในมาตรา 9 ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุไว้ว่า 'มาตรา 9 ในการเสนองบประมาณนี้ ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง' ทางด้านวิชาการก็มีความเห็นกันเป็นสองนัย คือ
>
> นัยหนึ่งว่า ตามปกติเวลาเราเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไปแล้ว เราควรจะเสนอร่างงบประมาณภาษีอากรเข้ามาด้วย คือขออนุมัติสภา เมื่ออนุมัติให้รายจ่ายไปก็อนุมัติให้เก็บภาษีด้วย หรือจะลดภาษี หรือจะเพิ่มภาษีนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง นี่เป็นความเห็นด้านหนึ่ง
>
> ด้านหนึ่งนั้นเห็นว่า ถ้าเราจะทำกันเช่นนั้น ในการพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีอากรก็จะเยิ่นเย้อ คือถ้าไปผูกไว้กับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้วจะทำให้การผ่านร่างพระราชบัญญัติภาษีอากรนั้นเสียไป หมายความว่าจะกินเวลาชักช้า เมื่อกินเวลาชักช้าแล้ว และเมื่อประชาชนทราบถึงเรื่องภาษีอากรโดยทั่วๆ ไปแล้วก็จะทำให้การเก็บภาษีอากรและการเศรษฐกิจในระหว่างที่เสนอสภากับที่พระราชบัญญัติภาษีอากรจะผ่านสภาไปนั้นทำให้การเศรษฐกิจโดยทั่วๆ ไประส่ำระสาย
>
> เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้ถือเป็นสายกลางว่า ไม่จำเป็นที่จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติรายได้เข้ามาพร้อมๆ กับร่างพระราชบัญญัติรายจ่าย โดยเพียงแต่ว่าให้รัฐบาลแถลงต่อสภาว่าจะจัดการอย่างไรกับรายจ่ายที่เกินกว่ารายได้ปัจจุบันอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้สภาก็ได้รับทราบไว้ขั้นหนึ่ง เมื่อถึงโอกาสที่รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องเสนอขอภาษีอากรเพิ่มขึ้น หรือจะลดอัตราภาษีอากรเมื่อใดก็นำมาเสนอและผ่านไปโดยรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เป็นการระส่ำระสาย
>
> เหตุผลในหลักวิชาก็มีอยู่เพียงเท่านี้ คือสภาก็ไม่ใช่ว่าจะไม่ได้ควบคุมในด้านรายรับหรือในด้านรายได้ภาษีอากร จะได้ควบคุมอยู่เสมอแต่ผิดกันที่กาลเวลาและให้เป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น" (รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38/2502)

อย่างไรก็ตาม รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2539) ได้เสนอบทวิเคราะห์ในกรณีนี้ว่า ฝ่ายบริหารมีจารีตธรรมเนียมในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่ให้รายละเอียดว่า จะปรับปรุงการหารายได้จากภาษีอากรอย่างไรบ้าง เพราะกลัวจะต้องทำศึกสองด้านในรัฐสภา ทั้งนี้เป็นไปได้ว่า สมาชิกรัฐสภาบางคนอาจยอมรับนโยบายรายจ่าย แต่ไม่ยอมรับ

นโยบายภาษีอากร การเสนอของบประมาณรายจ่ายโดยไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการหารายได้ของรัฐบาลจึงเป็นมรรควิธีที่ช่วยลดต้นทุนทางการเมืองของรัฐบาล เมื่อกฎหมายงบประมาณรายจ่ายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว รัฐบาลมักจะใช้วิธีออกพระราชกำหนดในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีประเภทต่างๆ พฤติกรรมดังกล่าวนี้จึงอาจก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่มีการเก็บภาษีอากรโดยปราศจากความเห็นชอบของผู้แทนปวงชน (Taxation without Representation) ได้ หากพระราชกำหนดนั้นมิได้รับอนุมัติจากรัฐสภาในภายหลัง

ในบทที่ 3 นี้สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า สถาบันที่เป็นทางการได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการแสดงพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อการอนุมัติงบประมาณ โดยกติกาที่สำคัญได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม และ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ ซึ่งกติกาเหล่านี้ได้มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลาช้านานโดยมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงในทางที่จำกัดสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติ อันมีเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังมาจากความไม่ไว้วางใจในพฤติกรรมของ ส.ส. เป็นเหตุผลขั้นปฐม สังเกตได้จากการที่มีกติกาที่เป็นทางการมากมายซึ่งได้เกิดกระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตร (Constitutionalization) นั่นก็คือ ธรรมนูญทางการคลัง (Fiscal Constitution) เกือบทั้งหมดล้วนแล้วแต่เคยอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาฯ หรือ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ มาก่อนทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะเกรงว่า ส.ส. จะไปแก้ไขกฎต่างๆ ในทางที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง จึงได้ยกฐานะกฎขึ้นมาเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขได้ยากกว่ากฎทั่วไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว การเปลี่ยนแปลงกติกาต่างๆ ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์พื้นฐานในการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้มีการใช้จ่ายเงินเกินตัวและสร้างภาระรายจ่ายแก่รัฐบาลมากเกินไป นอกจากนี้กลไกในการบังคับใช้ (Enforcement Mechanism) บางกติกายังคงไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ว่าจะเป็นการที่สภาฯ ไม่สามารถใช้เวลาในการพิจารณาได้เต็มตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้, การบังคับให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งชาติ, การให้กรรมาธิการฯ อยู่ประชุมครบตามองค์ประชุมที่กำหนดไว้ จากลักษณะดังกล่าว กติกาซึ่งถูกบัญญัติในทางที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์พื้นฐานของตัวละครทางการเมือง ได้นำไปสู่การที่ตัวละครต่างๆ ต้องแสวงหาปฏิสัมพันธ์และสร้างธรรมเนียมปฏิบัติ (Unofficial Rules) ขึ้นในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้มากที่สุด