



สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

ความเป็นอิสระในการจัดตั้งงบประมาณ
ของฝ่ายนิติบัญญัติ

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567





รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

ความเป็นอิสระในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

The Legislature's Budgetary Autonomy

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

คณะผู้วิจัย

เชมภัทร ทฤษฎีคุณ	หัวหน้าโครงการวิจัย
ชุตินา สุทธิประภา	นักวิจัย
ปิยพร ประสงค์	นักวิจัย
พิชชากร เรืองเดชาวิวัฒน์	ผู้ช่วยนักวิจัย

ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

คำนำ

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ความเป็นอิสระในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ จัดทำขึ้นภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และแนวทางการประกันความเป็นอิสระของรัฐสภาในทางงบประมาณ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการถ่วงดุลอำนาจและหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตย งบประมาณมิได้เป็นเพียงเครื่องมือทางการคลัง หากแต่เป็นกลไกเชิงอำนาจที่กำหนดขอบเขต ความสามารถ และศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติยังต้องพึ่งพาฝ่ายบริหารในกระบวนการจัดทำและพิจารณางบประมาณของตนเองย่อมส่งผลโดยตรงต่อความสามารถในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารอย่างเป็นอิสระ ปัญหาดังกล่าวจึงมิใช่ปัญหาเชิงเทคนิคของระบบงบประมาณ หากแต่เป็นปัญหาเชิงหลักการของรัฐธรรมนุญและโครงสร้างอำนาจของรัฐ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ทั้งในเชิงกฎหมายและสถาบัน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนามเชิงคุณภาพ ในส่วนเอกสารได้ทบทวนแนวคิดทางทฤษฎีว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ และมโนทัศน์ว่าด้วยความเป็นอิสระทางงบประมาณ พร้อมทั้งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในส่วนของการวิจัยภาคสนามได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐสภา สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและการคลัง เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของกระบวนการงบประมาณในทางปฏิบัติ และเพื่อรวบรวมมุมมองต่อแนวทางการปฏิรูปที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังได้ศึกษากฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจกับระดับของความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นฐานสำคัญในการเสนอแนวทางการออกแบบกลไกทางกฎหมายและสถาบันที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยเชิงรัฐธรรมนูญของไทย

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุนทุนวิจัย และการประสานงานอย่างดียิ่ง รวมทั้งขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ให้ข้อเสนอแนะอันมีคุณค่ายิ่ง โดยเฉพาะ คุณฐากร จุรินทร์ คุณอัศวิน สุทธิวิเชียรโชติ รศ.ดร.ต่อภัสสร ยมนา รศ.ดร.วิชญ์ วรรณฤณ และ รศ.ดร.สุปรียา แก้วละเอียด ซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำให้งานวิจัยฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ท้ายที่สุดนี้ รายงานวิจัยฉบับนี้คงไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกในคณะวิจัย ขอขอบคุณ คุณชุตินา สุทธิประภา คุณปิยพร ประสงค์ และ คุณพิชชากร เรืองเดชาวิวัฒน์ ที่ได้มาร่วมทำงานวิจัยด้วยกัน ขอขอบคุณ คุณกันตพงษ์ อัครวิสิทธิ์ และคุณพรพิมล เทพพิทักษ์ นักศึกษาฝึกงานที่มาช่วยสนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้ และขอขอบคุณสมาชิกของฝ่ายกฎหมายเพื่อการพัฒนา ได้แก่ รศ.ดร. จักรกฤษณ์ ครอบพจน์ คุณสิรินันท์ เดชะคุปต์ คุณดลดา คะสาร และ คุณบุศรินทร์ กลิ่นสวัสดิ์ ที่คอยสนับสนุนการทำงานในโครงการนี้จนแล้วเสร็จ ซึ่งหากปราศจากบุคคลทั้งหมดในย่อหน้านี้งานวิจัยฉบับนี้คงไม่อาจลุล่วงไปได้ และขอขอบคุณ คุณสิฐสร กระแสร์สุนทร เจ้าหน้าที่ผู้ช่วยประสานงานโครงการนี้อย่างดีตั้งแต่วันเริ่มต้นจนถึงวันที่งานวิจัยนี้สำเร็จเสร็จสิ้นลง

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย นักวิชาการ และผู้สนใจทั่วไป ในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณกับอำนาจในระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายและกลไกสถาบัน เพื่อเสริมสร้างความ เป็นอิสระ ความโปร่งใส และความเข้มแข็งของรัฐบาลไทยในระยะยาว

เชมภัทร ทฤษฎิกุล
หัวหน้าโครงการวิจัย
มีนาคม พ.ศ. 2569

ชื่อโครงการ	ความเป็นอิสระในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ
ชื่อผู้วิจัย	นายเชมภัทร ทฤษฎีคุณ นางสาวชุตินา สุทธิประภา นางสาวปิยพร ประสงค์ นางสาวพิชชากร เรืองเดชาวิวัฒน์
ปีที่ทำการวิจัย	พ.ศ. 2567 – 2568
ปีที่เผยแพร่	มีนาคม พ.ศ. 2569

บทสรุปเชิงนโยบาย

ในระบอบประชาธิปไตยรัฐสภามักถูกพิจารณาว่าเป็นองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจของประชาชน รวมถึงเป็นพื้นที่ที่กฎหมายถูกตราขึ้น การใช้อำนาจรัฐถูกตรวจสอบ และนโยบายของฝ่ายบริหาร ถูกตั้งคำถามต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ภายใต้ภาพดังกล่าวกลับมีข้อจำกัดในเชิงสถาบันที่อาจถูกมองข้าม นั่นคือ รัฐสภาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ หากปราศจากทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอและเป็นอิสระ

งบประมาณจึงไม่ใช่เพียงข้อมูลตัวเลขในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากแต่เป็นเงื่อนไขของอำนาจที่กำหนดว่า องค์กรของรัฐจะสามารถทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้จริงเพียงใด ในทางหนึ่ง รัฐสภาใช้อำนาจให้ความเห็นชอบหรือปฏิเสธงบประมาณของรัฐบาล แต่ในอีกทางหนึ่ง รัฐสภากลับไม่สามารถกำหนดงบประมาณของตนเองได้โดยปราศจากการกลั่นกรองจากฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์เช่นนี้ได้ก่อให้เกิดสภาวะย้อนแย้งเชิงอำนาจขึ้นมา ในบริบทของประเทศไทย สภาพความย้อนแย้งดังกล่าวยิ่งเด่นชัดขึ้น ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้บัญญัติหลักการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาลและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในโครงสร้างกฎหมายทางการคลังและกระบวนการงบประมาณนั้นยังคงให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเป็นศูนย์กลาง ทำให้ความเป็นอิสระทางงบประมาณไม่สามารถที่จะใช้บังคับได้อย่างเต็มที่

ในทางปฏิบัติกระบวนการจัดทำและพิจารณางบประมาณของรัฐสภายังคงต้องผ่านการพิจารณาการปรับลด และการกำหนดกรอบจากหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งส่งผลให้ความสามารถของรัฐสภาในการวางแผนการทำงาน การสนับสนุนบทบาทของคณะกรรมการธิการ และการพัฒนากลไกตรวจสอบเชิงลึก ถูกจำกัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐสภาไม่สามารถควบคุมได้ด้วยตนเอง

สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดคำถามเชิงนโยบายที่สำคัญว่า หากรัฐสภายังต้องพึ่งพาฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณอันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สุดของการปฏิบัติหน้าที่แล้ว กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามรัฐธรรมนูญจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่เพียงใด และความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีผลใช้บังคับได้จริงเพียงใด

จากคำถามดังกล่าว บทสรุปเชิงนโยบายจึงมุ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่ปัญหาเชิงเทคนิคของกระบวนการงบประมาณ หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของการจัดวางอำนาจในรัฐธรรมนูญ และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขผ่านการออกแบบกลไกทางกฎหมายและสถาบันที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยสรุปเป็นประเด็นของงานวิจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ประเด็นเชิงนโยบาย

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะรับรองหลักการให้รัฐจัดสรรงบประมาณแก่รัฐสภาอย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ผลการศึกษาพบ ว่า ความเป็นอิสระดังกล่าวยังคงจำกัดอยู่เพียงในระดับนิตินัย โดยทางพฤตินัย รัฐสภายังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างงบประมาณที่ฝ่ายบริหารมีบทบาทครอบงำอย่างเป็นระบบ ปัญหานี้ มิใช่ปัญหาเชิงเทคนิคของกระบวนการงบประมาณ หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากงบประมาณเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการใช้อำนาจ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถกำหนดหรือปกป้องงบประมาณของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ ย่อมส่งผลให้บทบาทในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และควบคุมฝ่ายบริหารถูกจำกัดโดยตรง

2. ข้อค้นพบเชิงโครงสร้าง

การศึกษาพบข้อจำกัดเชิงโครงสร้างสำคัญสามประการที่บั่นทอนความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่

ประการแรก ความไม่สอดคล้องระหว่างหลักการรัฐธรรมนูญกับกฎหมายลำดับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง รับรองเพียงอำนาจในการแปรญัตติงบประมาณในชั้นการอนุมัติ โดยไม่ครอบคลุมถึงอำนาจในการจัดทำ บริหาร และควบคุมงบประมาณของรัฐสภา ส่งผลให้กฎหมายลำดับรองยังคงเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารเข้ามา มีบทบาทเหนือกระบวนการงบประมาณของรัฐสภา

ประการที่สอง บทบาทของฝ่ายบริหารในชั้นจัดทำงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ยังคงกำหนดให้ค่าของงบประมาณของรัฐสภาต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นจากสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังก่อนเข้าสู่กระบวนการรัฐสภา ซึ่งในทางปฏิบัติทำให้ฝ่ายบริหารสามารถปรับลดหรือกำหนดกรอบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง

ประการที่สาม การขาดกลไกประเมินความเพียงพอของงบประมาณในเชิงสถาบัน แม้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะกำหนดให้ต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่รัฐสภา แต่กลับไม่มีหลักเกณฑ์หรือกลไกในการประเมินความเพียงพอดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ทำให้หลักการตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

3. แนวทางของต่างประเทศ

ผลการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบชี้ให้เห็นว่า ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติสัมพันธ์โดยตรงกับการออกแบบกลไกทางสถาบัน ไม่ใช่เพียงรูปแบบระบบการปกครองหรือการรับรองหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด อาทิ สหรัฐอเมริกา ให้อำนาจรัฐสภาในการจัดทำและควบคุมงบประมาณของตนเองอย่างเต็มรูปแบบ ขณะที่ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา อาทิ สหราชอาณาจักร

และสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้ฝ่ายบริหารจะมีบทบาทสูงในงบประมาณของรัฐ แต่กลับมีกลไกเฉพาะที่คุ้มครองงบประมาณของรัฐสภาในฐานะภารกิจสาธารณะเฉพาะ ซึ่งแยงงบประมาณของรัฐสภาออกจากหน่วยงานของรัฐบาลอย่างชัดเจน ซึ่งทำให้เห็นว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณไม่เกิดขึ้นจากถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ หากแต่ต้องอาศัยกฎหมายรองและกลไกสถาบันที่ออกแบบมาโดยเฉพาะสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ

4. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ดังนั้น เพื่อให้ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ รายงานฉบับนี้เสนอแนวทางเชิงนโยบายที่มุ่งเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ในขั้นตอนการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ ดังนี้

(1) ปรับโครงสร้างกระบวนการจัดทำงบประมาณของรัฐสภา ควรแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เพื่อรับรองอำนาจของรัฐสภาในการจัดทำค่าของงบประมาณของตนเอง และเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงการแก้ไขระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 อาทิ การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (คบง.รส.) นอกจากนี้ ควรกำหนดสถานะงบประมาณของรัฐสภาเป็นงบประมาณเฉพาะ โดยกำหนดให้งบประมาณของรัฐสภาเป็นหมวดงบประมาณเฉพาะที่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย แตกต่างจากงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อยืนยันสถานะของรัฐสภาในฐานะองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยมีใช้หน่วยงานภายใต้โครงสร้างเดียวกับหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

(2) กำหนดกลไกประเมินความเพียงพอของงบประมาณในเชิงสถาบัน ควรแก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความเพียงพอของงบประมาณของรัฐสภา โดยพิจารณาจากภารกิจ หน้าที่ และบทบาทในการตรวจสอบอำนาจรัฐ ไม่ใช่จากกรอบนโยบายการคลังของฝ่ายบริหาร

(3) กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณส่วนของตัวเอง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดหน้าที่ให้กบองค์กรที่พิจารณาจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติเอง โดยกำหนดให้เป็นคณะกรรมการกิจการสภา และกำหนดให้คณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อพิจารณางบประมาณหน่วยธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

5. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภามักถูกเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ หากแต่ในความเป็นจริง ความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นการลดอำนาจผูกขาดของฝ่ายบริหาร และเสริมสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุลให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน การปรับปรุงโครงสร้างงบประมาณของรัฐสภา มิใช่เรื่องการให้อำนาจพิเศษแก่องค์กรรัฐสภา หากแต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของประชาธิปไตยเชิงสถาบัน และเป็นการยืนยันหลักการรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจำกัดอำนาจรัฐผ่านโครงสร้างที่สมดุลและตรวจสอบได้

Project title The Legislature's Budgetary Autonomy
Researcher Khemmapat Trisadikoon
Chutima Suttiaprapa
Piyaporn Prasong
Pitchakorn Rueangdet
Year of research 2024-2025
Year of publication March 2026

Policy Brief

In democratic systems, parliament is commonly regarded as the supreme institution through which the people exercise sovereign authority. It serves as the arena where laws are enacted, the exercise of state power is scrutinized, and the policies of the executive are subjected to public questioning. However, beneath this image lie institutional constraints that are often overlooked—namely, that parliament cannot effectively perform its functions in the absence of adequate and autonomous financial resources.

The budget, therefore, is not merely a set of numerical figures contained in the annual appropriations document; rather, it constitutes a condition of power that determines the extent to which state institutions can genuinely perform their constitutionally assigned functions. On the one hand, parliament possesses the authority to approve or reject the government's budget. On the other hand, however, it is unable to determine its own budget without undergoing scrutiny by the executive. Such a relationship gives rise to a paradox of power. In the Thai context, this paradox has become even more pronounced following the promulgation of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), which explicitly guarantees the principle of budgetary autonomy for parliament, the judiciary, and oversight institutions. Nevertheless, despite this constitutional recognition, the structure of fiscal law and the budgetary process continues to place the executive at the center of authority. As a result, budgetary autonomy cannot be exercised in a fully effective manner.

In practice, the preparation and consideration of the parliamentary budget must still undergo review, reduction, and framework determination by executive agencies. This arrangement constrains parliament's capacity to plan its operations, support the work of committees, and develop in-depth oversight mechanisms, placing these functions under conditions that parliament itself cannot independently control.

This situation gives rise to a fundamental policy concern that, insofar as parliament continues to depend on the executive for budgetary resources, the most basic precondition for the performance of its functions, the constitutional system of checks and balances cannot operate to its full potential, and the independence of the legislative branch cannot be fully realized in practice.

Building upon this concern, the policy conclusion emphasizes that the problem of legislative budgetary autonomy is not merely a technical issue within the budgetary process; rather, it constitutes a structural problem in the constitutional allocation of powers. Accordingly, it requires resolution through the design of legal and institutional mechanisms consistent with the principle of separation of powers. In summary, the findings of the relevant studies may be outlined as follows.

1. Policy Issue

Although the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) guarantees that the State shall allocate adequate budgetary resources to parliament so that it may perform its functions independently from the executive, this study finds that such autonomy remains largely de jure. In practice, parliament continues to operate within a budgetary structure systematically dominated by the executive. This problem is not merely a technical deficiency of the budgetary process but a structural issue concerning the principle of separation of powers. Since budgetary resources constitute the fundamental condition for the exercise of authority, the inability of the legislative branch to determine or safeguard its own budget independently inevitably constrains its capacity to scrutinize, check, and control the executive.

2. Structural Findings

The study identifies three major structural constraints that undermine the budgetary autonomy of the legislative branch.

First, there is an inconsistency between constitutional principles and subordinate legislation. Section 141, paragraph two, of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) recognizes only the authority to amend the budget during the approval stage, without extending to the powers to formulate, administer, and control parliament's own budget. Consequently, subordinate laws continue to allow the executive to exercise a dominant role over the parliamentary budget process.

Second, the executive retains a decisive role at the budget preparation stage. Under the Budget Procedures Act B.E. 2561 (2018), parliament's budget requests must be reviewed and commented upon by the Bureau of Budget and the Ministry of Finance before entering the parliamentary process. In practice, this enables the executive to directly reduce or set the budgetary framework for the legislative branch.

Third, there is an absence of institutional mechanisms for assessing budget adequacy. Although the State Fiscal and Financial Discipline Act B.E. 2561 (2018) require that adequate budgetary resources be allocated to parliament, it does not establish clear criteria or systematic procedures for evaluating such adequacy. As a result, the constitutional principle cannot be effectively implemented in practice.

3. Comparative Approaches

Comparative legal analysis indicates that the budgetary autonomy of the legislative branch is directly related to the institutional design of governing mechanisms, rather than merely the form of the political system or the constitutional recognition of such autonomy. In countries with a relatively strict separation of powers, such as the United States, parliament is granted full authority to formulate and control its own budget. By contrast, in parliamentary systems such as the United Kingdom and the French Republic, although the executive plays a dominant role in the overall state budget, specific mechanisms exist to safeguard the parliamentary budget as a distinct public function. These mechanisms clearly separate parliamentary appropriations from those of government agencies. This demonstrates that budgetary autonomy does not arise solely from constitutional language but depends on subordinate legislation and institutional arrangements specifically designed for the legislative branch.

4. Policy Recommendations

To ensure that legislative budgetary autonomy is realized in practice, this report proposes policy measures aimed at restructuring both the budget formulation and approval processes of the legislative branch, as follows.

(1) Reforming the structure of parliamentary budget preparation. The Budget Procedures Act B.E. 2561 (2018) should be amended to recognize parliament's authority to prepare its own budget requests and submit them directly to the parliamentary deliberation process without prior screening by the executive, in accordance with the principle of separation of powers. This would include amendments to the Parliamentary Regulations on Budget, Finance, and Assets B.E. 2557 (2014), such as revising the composition of the Committee on Budget, Finance, and Assets of Parliamentary Agencies. In addition, the parliamentary budget should be designated as a distinct category of appropriations, legally protected and clearly separated from executive budgets, thereby affirming parliament's status as an oversight institution rather than an agency within the executive structure. This would likewise require amendments to the Budget Procedures Act B.E. 2561 (2018).

(2) Establishing an institutional mechanism for assessing budget adequacy. The State Fiscal and Financial Discipline Act B.E. 2561 (2018) should be amended to

introduce clear criteria for evaluating the adequacy of parliament's budget, based on its constitutional duties, functions, and oversight role, rather than on the executive's fiscal policy framework.

(3) Assigning exclusive authority to the legislative branch over its own budget. The Rules of Procedure of the House of Representatives B.E. 2562 (2019) and the Rules of Procedure of the Senate B.E. 2562 (2019) should be amended to ensure that the bodies responsible for considering the legislative budget be internal organs of the legislature itself. Specifically, the responsibility should be assigned to parliamentary affairs committees, with the standing committee on annual appropriations tasked with reviewing the budgets of legislative administrative units and other constitutional bodies.

6. Policy Observations

Parliamentary budgetary autonomy is often misconstrued as an expansion of legislative power. However, such autonomy serves to reduce the concentration of power in the executive and to strengthen the effectiveness of checks and balances. At the same time, reforming the budgetary structure of parliament is not a matter of granting special privileges to the legislature; rather, it constitutes a fundamental condition of institutional democracy and affirms the constitutional principle of limiting state power through a balanced and accountable structure.

ชื่อโครงการ	ความเป็นอิสระในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ
ชื่อผู้วิจัย	นายเชมภัทร ทฤษฎีคุณ นางสาวชุตินา สุทธิประภา นางสาวปิยพร ประสงค์ นางสาวพิชชากร เรืองเดชาวิวัฒน์
ปีที่ทำการวิจัย	พ.ศ. 2567 – 2568
ปีที่เผยแพร่	มีนาคม พ.ศ. 2569

บทคัดย่อ

ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยเชิงรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในมิติของการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระดังกล่าวไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง หากฝ่ายนิติบัญญัติยังขาดความเป็นอิสระในเงื่อนไขพื้นฐานที่สุดของการปฏิบัติหน้าที่ นั่นคือ ความเป็นอิสระในทางงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณมิได้เป็นเพียงเครื่องมือทางการคลัง หากแต่เป็นกลไกเชิงอำนาจที่กำหนดขอบเขตและศักยภาพในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นอิสระในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างของกระบวนการงบประมาณ อันเกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างหลักการรัฐธรรมนูญกับกฎหมายลำดับรองและแนวปฏิบัติในทางพฤตินัย พร้อมทั้งเสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาให้เกิดขึ้นจริงในทางสถาบัน

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน ระหว่างการวิจัยเอกสาร การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ และการวิจัยภาคสนามเชิงคุณภาพ ส่วนการวิจัยเอกสาร ได้ทบทวนแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ และมโนทัศน์ว่าด้วยความเป็นอิสระทางงบประมาณ รวมถึงการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ส่วนการวิจัยภาคสนาม ได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานด้านงบประมาณ และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและการคลัง เพื่อสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบงบประมาณในทางปฏิบัติ

ผลการศึกษา พบว่า แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองจะรับรองหลักการให้จัดสรรงบประมาณแก่รัฐสภาอย่างเพียงพอเพื่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ แต่ในทางพฤตินัยฝ่ายนิติบัญญัติยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างงบประมาณที่ฝ่ายบริหารมีบทบาทครอบงำอย่างเป็นระบบ ข้อจำกัดสำคัญประกอบด้วย การที่รัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระเพียงในชั้นการแปรรูปงบประมาณ การขาดหลักเกณฑ์ประเมินความเพียงพอของงบประมาณในเชิงสถาบัน และการที่กฎหมายวิธีการงบประมาณ

เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารเข้ามากำหนดกรอบและปรับลดงบประมาณของรัฐสภาได้โดยตรง ส่งผลให้
ความเป็นอิสระทางงบประมาณดำรงอยู่เพียงในระดับหลักการแต่ไม่สามารถใช้งานได้จริง

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส
เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า ระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่าย
นิติบัญญัติขึ้นอยู่กับการออกแบบกลไกทางกฎหมายและสถาบันโดยเฉพาะ มิใช่เพียงรูปแบบของ
ระบบการปกครอง ผลการศึกษาเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายและโครงสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้อง
โดยเฉพาะการปรับกระบวนการจัดทำงบประมาณของรัฐสภาให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร การกำหนด
สถานะงบประมาณของรัฐสภาเป็นงบประมาณเฉพาะ และการตรากฎหมายว่าด้วยการบริหาร
งบประมาณของรัฐสภา เพื่อให้หลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญเกิดผลในทางปฏิบัติ
อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติมิใช่เพียง
การปรับปรุงเชิงเทคนิคของระบบงบประมาณ หากแต่เป็นการยืนยันโครงสร้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญ
และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐสภาในฐานะองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุล
ใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย

Project title The Legislature’s Budgetary Autonomy
Researcher Khemmapat Trisadikoon
Chutima Suttiaprapa
Piyaporn Prasong
Pitchakorn Rueangdet
Year of research 2024-2025
Year of publication March 2026

Abstract

The autonomy of the legislature constitutes a core element of constitutional democracy, particularly in its function of scrutinizing and constraining the exercise of executive power. Such autonomy, however, cannot be meaningfully realized if the legislature lacks independence in the most fundamental condition of institutional functioning—its budgetary autonomy. Public budgets are not merely financial instruments; they are mechanisms of power that determine the scope, capacity, and effectiveness of state institutions in fulfilling their constitutional mandates.

This study examines the degree of budgetary autonomy enjoyed by Thailand’s legislature under the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand and the relevant fiscal legislation. It seeks to analyze the structural deficiencies embedded in the budgetary process, arising from the misalignment between constitutional principles and secondary legislation as well as administrative practice. The study further proposes policy-oriented legal and institutional reforms aimed at transforming budgetary autonomy from a formal constitutional principle into an operational institutional reality.

Employing a mixed-method research design, the study combines documentary analysis, comparative legal research, and qualitative fieldwork. The documentary component reviews theoretical and conceptual frameworks concerning the separation of powers, legislative autonomy, and budgetary independence, alongside an analysis of Thailand’s constitutional and statutory framework, including the 2017 Constitution, the State Fiscal and Financial Discipline Act B.E. 2561 (2018), and the Budgeting Procedures Act B.E. 2561 (2018). The qualitative component consists of in-depth interviews with representatives of parliamentary bodies, budgetary authorities, and experts in constitutional and fiscal law, aiming to identify structural constraints affecting the legislature’s budgetary autonomy in practice.

The findings reveal that, notwithstanding constitutional and statutory recognition of the principle that Parliament should receive adequate funding to perform its functions independently, the Thai legislature remains subject to an executive-dominated budgetary structure. Key limitations include the Constitution's protection of legislative autonomy only at the amendment stage of budget approval, the absence of institutional criteria for assessing the adequacy of parliamentary funding, and statutory provisions that permit executive agencies to determine budgetary ceilings and revise parliamentary budget proposals. As a result, budgetary autonomy exists largely at the level of constitutional rhetoric rather than as an effective institutional safeguard.

Comparative analysis of selected jurisdictions, the United States, the United Kingdom, France, Australia, and South Korea, demonstrates that genuine legislative budgetary autonomy depends not on the formal type of political system but on the presence of specifically designed legal and institutional mechanisms. Drawing on these comparative insights, the study proposes reforms that include restructuring the parliamentary budget formulation process to reduce executive intervention, recognizing Parliament's budget as a distinct and protected budgetary category, and enacting a dedicated statute governing parliamentary budget administration.

In conclusion, ensuring the legislature's budgetary autonomy is not merely a technical adjustment within public financial management but a constitutional imperative. It represents a structural affirmation of the separation of powers and a necessary condition for strengthening Parliament's capacity to function as an effective and independent check on executive authority within Thailand's constitutional democracy.



ความเป็นอิสระในการจัดตั้ง งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

**รัฐธรรมนูญรับรองให้มีการจัดสรรงบรัฐสภาให้เพียงพอ
แต่ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจพิจารณาและปรับลดงบประมาณ**

- รัฐธรรมนูญมาตรา 141 วรรคสอง ไม่ครอบคลุมการจัดเตรียมหรือบริหารงบประมาณ
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่มีหลักเกณฑ์ชัดเจนในการประเมินความเพียงพอของงบประมาณ
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ยังคงให้อำนาจฝ่ายบริหารตรวจสอบคำขอของงบประมาณของรัฐสภา

**ระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ
สัมพันธ์โดยตรงกับระดับของการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญ**

ประเทศที่แบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด



รัฐสภาที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณของตนเองโดยไม่ผ่านฝ่ายบริหาร

ประเทศที่ใช้ระบบกึ่งรัฐสภา



จัดตั้งกลไกเฉพาะแยกงบประมาณของรัฐสภาออกจากงบประมาณของรัฐบาลโดยชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

1

แก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557

- เพิ่มบทบัญญัติรับรองสิทธิของรัฐสภาในการจัดทำคำขอของงบประมาณด้วยตนเอง
- กำหนดหมวดเฉพาะสำหรับงบประมาณของรัฐสภา และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- ลดบทบาทของฝ่ายบริหารในกระบวนการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

2

แก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

- เพิ่มหลักเกณฑ์การประเมินความเพียงพอที่ชัดเจนในการพิจารณางบประมาณให้เพียงพอ

3

แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562

- กำหนดหน้าที่ให้กับองค์กรที่พิจารณาจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งหมด
- กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	(1)
บทสรุปเชิงนโยบาย.....	(3)
Policy Brief.....	(6)
บทคัดย่อ.....	(10)
Abstract.....	(12)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	4
1.3 คำถามวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม และกรอบแนวคิดทฤษฎี.....	6
2.1 การทบทวนวรรณกรรม.....	6
2.1.1 การทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีในการวิจัย.....	6
2.1.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	25
2.1.3 สรุปการทบทวนวรรณกรรม.....	35
2.2 กรอบแนวคิดทฤษฎี.....	36
2.3 สมมติฐานการวิจัย.....	37
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย.....	38
3.1 แนวทางการวิจัยและวิธีการวิจัย.....	38
3.1.1 การวิจัยเอกสาร.....	38
3.1.2 การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ.....	38
3.1.3 การสัมภาษณ์และการจัดประชุมสัมมนาเพื่อเก็บข้อมูล.....	40
3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	40
3.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย และแนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล.....	41
3.3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	41
3.3.2 แนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล.....	43
3.4 ข้อจำกัดในการวิจัย.....	44

บทที่ 4 ผลการวิจัย	45
4.1 การศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระทางงบประมาณ ของฝ่ายนิติบัญญัติของไทย	45
4.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจในไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ	45
4.1.2 บทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ	47
4.1.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณ ของหน่วยงานของศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	66
4.1.4 การวิเคราะห์โครงสร้างงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ	77
4.1.5 การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน	88
4.1.6 สรุป	94
4.2 การศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศ	97
4.2.1 รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด	98
4.2.2 รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด	113
4.2.3 สรุปความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศ	134
4.3 การเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทย ที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในการ ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ	143
4.3.1 การวิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ	143
4.3.2 การเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ	145
4.3.3 การเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของไทยกับต่างประเทศ	149
4.3.4 การเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณ ของฝ่ายนิติบัญญัติไทยที่มีความเป็นอิสระ	153
4.3.5 สรุป	161
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	164
5.1 สรุปและอภิปรายผลการวิจัย	164
5.1.1 สรุปผลการวิจัย	164
5.1.2 การอภิปรายผลการวิจัย	166
5.2 ข้อเสนอแนะ	170
5.2.1 ข้อเสนอแนะ	171
5.2.2 แผนปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ	176

	หน้า
บรรณานุกรม.....	180
ภาคผนวก ก. กรอบคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก.....	193
ภาคผนวก ข. สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Groups).....	197
ประวัติคณะผู้วิจัย.....	263

สารบัญตาราง

	หน้า
ตาราง	
3.1 แนวคิดของประเทศที่มีการเลือกศึกษา.....	40
4.1 บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในกระบวนการงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา.....	51
4.2 เปรียบเทียบบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	76
4.3 เปรียบเทียบงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาที่ขอจัดสรร เสนอจัดสรร และได้รับจัดสรร.....	79
4.4 สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2559 – 2568 ของหน่วยงานของรัฐสภา.....	80
4.5 เปรียบเทียบงบประมาณหน่วยงานของศาลที่ขอจัดสรร เสนอจัดสรร และได้รับจัดสรร.....	84
4.6 เปรียบเทียบงบประมาณหน่วยงานขององค์กรอิสระที่ขอจัดสรร เสนอจัดสรร และได้รับจัดสรร.....	86
4.7 เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของต่างประเทศ.....	141
4.8 เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ.....	147
4.9 เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของไทยกับต่างประเทศ.....	152
5.1 แผนปฏิบัติการ.....	177

สารบัญ

หน้า

ภาพ

1.1	ข้อมูลเปรียบเทียบค่าของงบประมาณและงบประมาณที่ได้รับจัดสรรประจำปี งบประมาณ 2563 – 2567 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	2
3.1	ผังความคิดและข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางงบประมาณ ของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	42
4.1	กระบวนการงบประมาณ.....	50
4.2	งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอจัดสรรเปรียบเทียบกับ งบที่เสนอจัดสรร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2568.....	55
4.3	งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขอจัดสรรเปรียบเทียบกับ งบที่เสนอจัดสรร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2568.....	55
4.4	งบประมาณรายจ่ายประจำปี 10 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2559 – 2568.....	77
4.5	งบประมาณของหน่วยงานสังกัดรัฐสภา.....	78
4.6	การจำแนกประเภทงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาตามแผนงาน.....	81
4.7	งบประมาณหน่วยงานของศาล.....	83
4.8	งบประมาณหน่วยงานขององค์กรอิสระ.....	85
4.9	แสดงระบบความสัมพันธ์ในการจัดสรรงบประมาณ.....	98
4.10	ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกิจการสภาภิการสภากับคณะกรรมการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	154

บทที่ 1

บทนำ

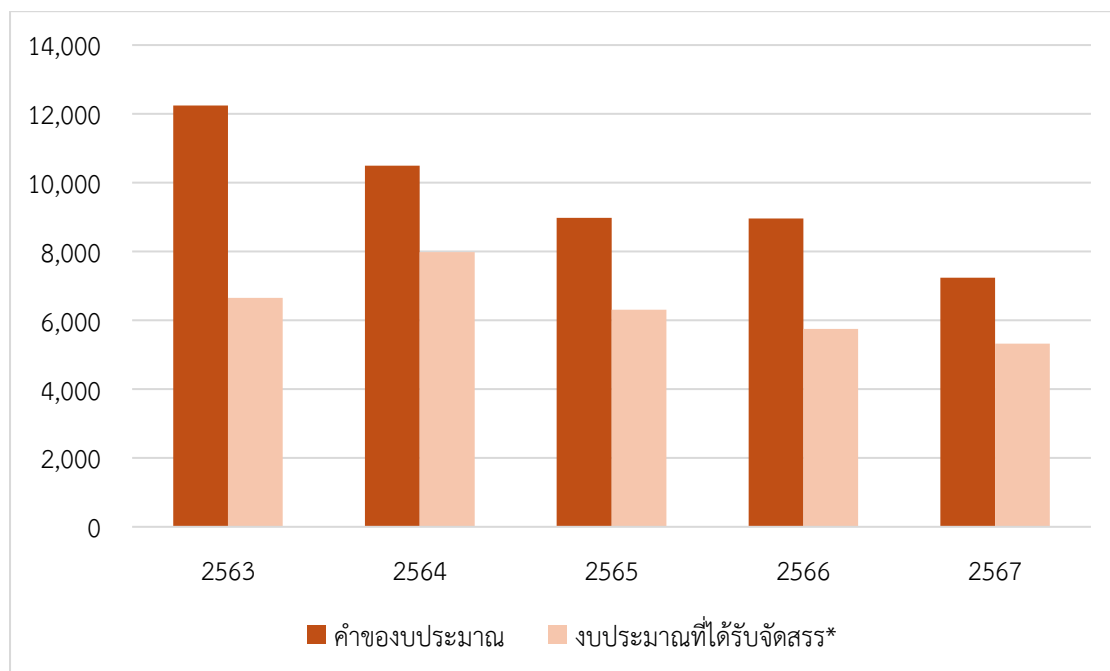
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อาทิ รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เป็นหัวใจสำคัญของการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเมื่อองค์กรเหล่านี้มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารได้มีการใช้อำนาจรัฐละเมิดหรือคุกคามต่อสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามกลไกหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่มุ่งให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถที่จะมีความเป็นอิสระ (autonomy) หรือความสามารถในการกำหนดเจตจำนงขององค์กร (self-determination) ได้ภายในตนเอง เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายในการทำหน้าที่ของแต่ละองค์กร (Moellers, 2013) อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระที่มีความสำคัญประการหนึ่ง คือ ความเป็นอิสระในทางงบประมาณ เนื่องจากความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะช่วยส่งเสริมการทำหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และรับประกันความเป็นอิสระในมิติอื่น ๆ อาทิ การบริหารงาน และทรัพยากร (Christiansen, Griglio, & Lupo, 2023)

ด้วยเหตุที่ความสำคัญของการเป็นอิสระทางงบประมาณ ทำให้เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้มีการตราบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรานี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรีในทางด้านงบประมาณ และสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562, น. 245) เพื่อไม่ให้งบประมาณขององค์กรเหล่านี้ถูกฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงหรือลดศักยภาพการทำงาน (สุปรียา แก้วละเอียด, 2565, น. 35) โดยได้มีการกำหนดรายละเอียดการพิจารณาความเพียงพอของงบประมาณ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 23 กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย รวมถึงบทบัญญัติในมาตรานี้ยังได้เน้นย้ำหลักการตามที่ปรากฏในมาตรา 141 วรรคสอง ให้หน่วยงานขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถเสนอขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการเพื่อขอจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมได้

ดังนั้น ในทางนิตินัยจึงเสมือนว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พบว่า ในทางพฤตินัย งบประมาณขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกลับไม่ได้รับการจัดสรรอย่างเป็นอิสระให้พอเพียงต่อการปฏิบัติหน้าที่ ดังเช่นตัวอย่างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ภาพที่ 1.1) งบประมาณตามคำของบประมาณที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรมีปริมาณที่มากกว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการปรับลด งบประมาณนี้เกิดขึ้นในขั้นการพิจารณาของสำนักงบประมาณ



ภาพที่ 1.1: ข้อมูลเปรียบเทียบคำขอของงบประมาณและงบประมาณที่ได้รับจัดสรรประจำปีงบประมาณ 2563 – 2567 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (หน่วย: ล้านบาท)

หมายเหตุ: งบประมาณที่ได้รับจัดสรรอ้างอิงจากงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ที่มา: ประมวลจากคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2563 – 2567.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาขอบเขตกระบวนการงบประมาณ ซึ่งครอบคลุมกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระในทางงบประมาณที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายวินัยการเงินการคลัง จึงเป็นเหตุให้งบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจจะไม่มีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่ดุลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหารได้ (Christiansen, Griglio, & Lupo, 2023) ทั้งนี้ ความไม่สอดคล้องของปัญหาดังกล่าวสามารถจำแนกเป็นปัญหาได้ ดังนี้

(1) ปัญหาความเป็นอิสระในชั้นของการจัดทำงบประมาณ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐจะรับรองความเป็นอิสระในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ โดยกำหนดหน้าที่ให้รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติในมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว ไม่พบว่ากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ประกันความเพียงพอของงบประมาณเอาไว้แต่ประการใด (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2564) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรานี้ เพียงแต่นำหลักการของรัฐธรรมนูญมาตรา 141 วรรคสองมาขยายความเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 141 มีข้อจำกัดในการใช้งาน โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับรองความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณ นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายบางประการอาจจะไม่ส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระในทางงบประมาณ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสภาต้องเสนอคำขอของงบประมาณที่แสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณและรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลังสามารถแสดงความเห็นประกอบการจัดทำงบประมาณดังกล่าว ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการแสดงความเห็นโดยหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร เพื่อปรับและลดงบประมาณตามความต้องการของหน่วยราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเกิดมาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในกระบวนการขอจัดสรรงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้มืดมน (สุปรียา แก้วละเอียด, 2566)

(2) ปัญหาความเป็นอิสระในชั้นของการพิจารณางบประมาณ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสองได้ประกันความเป็นอิสระในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้หน่วยงานของรัฐสภาสามารถขอแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมงบประมาณได้ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเท่านั้น ไม่รวมถึงในชั้นการจัดทำ การบริหารจัดการ และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณแต่อาจจะไม่ครอบคลุมในทุกขั้นตอน (สุปรียา แก้วละเอียด, 2566) นอกจากนี้ ในขั้นตอนการพิจารณาจัดทำและอนุมัติงบประมาณ การพิจารณาปรับและลดงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังคงอ้างอิงอยู่กับหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร อาทิ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีเป้าหมายเฉพาะของตนเอง ซึ่งไม่อาจจะใช้หลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาเสนอปรับหรือลดงบประมาณได้ (ธาม มาฉิม, 2559)

อีกทั้งในการขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาในทางปฏิบัติ 3 กรณี ได้แก่ กรณีแรก การขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐที่จะขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณส่งคำขอให้สำนักงานงบประมาณเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่วมกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ทำให้กระบวนการขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ

อยู่ในการดุลพินิจของฝ่ายบริหารไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณ (สุปรียา แก้วละเอียด, 2566) *กรณีที่สอง* การขาดหลักเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของงบประมาณที่แปรผันเพิ่มเติม ทำให้การแปรผันติดกลับไปอยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณา ซึ่งอาจทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่มีประสิทธิภาพ (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2564) และ *กรณีที่สาม* เนื่องจากความไม่ชัดเจนของบัญญัติในมาตรา 144 ประกอบกับมาตรา 185 (2) ซึ่งห้ามฝ่ายนิติบัญญัติคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือกรรมการแปรผันใดในเรื่องที่ตนเองจะมีส่วนได้เสียหรืออาจมีประโยชน์ทับซ้อน ทำให้ในทางปฏิบัติการแปรผันเพิ่มเติมงบประมาณให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอาจจะไม่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเอาไว้ ทว่า ด้วยขั้นตอนงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้หลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative autonomy) ที่มุ่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความสามารถในการจัดการกิจการภายในของตนเองได้ (Beetham, 2006) จึงนำมาสู่การศึกษาในครั้งนี้ เพื่อศึกษาเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะองค์กรของรัฐที่มีความสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกับฝ่ายบริหาร โดยเป็นการศึกษาในเชิงโครงสร้างของกระบวนการ สภาพปัญหา และอุปสรรคของการในการจัดตั้งงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติไทย เพื่อเปรียบเทียบกับองค์กรตุลาการและองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย และเปรียบเทียบกับรัฐสภาของต่างประเทศ เพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 ศึกษาโครงสร้างของกระบวนการ สภาพปัญหา และอุปสรรคของการในการจัดตั้งงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติไทย

1.2.2 ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศ และกระบวนการในทางงบประมาณของฝ่ายตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญไทย

1.2.3 เสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยที่มีความอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

1.3 คำถามวิจัย

ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายการคลังของไทย ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระทางงบประมาณเพียงใด และควรมีกฎทางกฎหมายและสถาบันแบบใดเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระนั้นในทางปฏิบัติ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาการวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลในด้านการเสนอของบประมาณ สภาพปัญหาความเป็นอิสระในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในชั้นของการจัดทำคำขอของบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ ตลอดจนถึงกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางงบประมาณของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1.4.1.1 การศึกษาโครงสร้างในกระบวนการเสนอของบประมาณและกระบวนการพิจารณาในช่วงสมัยของสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.4.1.2 การวิเคราะห์สภาพปัญหาโดยนำเสนอกรณีตัวอย่างของปัญหาในกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

1.4.1.3 การศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเสนอของบประมาณและการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยศึกษากระบวนการงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จำนวนไม่น้อยกว่า 1 องค์กร ทั้งนี้ องค์กรที่เลือกมาศึกษาจะต้องมีเหตุผลหรือข้อมูลสนับสนุน

1.4.1.4 การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระในต่างประเทศ โดยเลือกศึกษาจากประเทศที่มีรูปแบบการปกครองคล้ายคลึงกับประเทศไทย รวมไม่น้อยกว่า 3 ประเทศ

1.4.1.5 การกำหนดโครงสร้างและรูปแบบในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ การตรวจสอบและความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ตลอดจนการบริหารจัดการที่มีความอิสระและเหมาะสมกับบริบทของฝ่ายนิติบัญญัติไทย

1.4.2 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาในครั้งนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะภายใต้กระบวนการในทางงบประมาณรายจ่ายประจำปีในช่วงสมัยของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 (24 มีนาคม 2562 - 20 มีนาคม 2566) และชุดที่ 26 (14 พฤษภาคม 2566 - 11 ธันวาคม) เท่านั้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 รายวิจัยฉบับนี้จะรวบรวมสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเสนอของบประมาณ และกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติไทย พร้อมทั้งผลการศึกษาทฤษฎีและแนวทางของต่างประเทศที่ได้มีการเปรียบเทียบ

1.5.2 รายงานวิจัยฉบับนี้จะนำเสนอข้อเสนอแนะที่จะช่วยให้งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม และกรอบแนวคิดทฤษฎี

2.1 การทบทวนวรรณกรรม

ในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้วิจัยได้จำแนกการทบทวนวรรณกรรมออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีในการวิจัย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 การทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีในการวิจัย

ในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้วิจัยได้จำแนกหัวข้อออกเป็น 3 เรื่อง เพื่อใช้ในการสังเคราะห์และสร้างกรอบแนวคิดทฤษฎี และกรอบแนวคิดในการวิจัยในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วยหัวข้อดังนี้

- (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- (2) หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ
- (3) หลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

2.1.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) เป็นรากฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยซึ่งมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจและสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรของรัฐ (Moellers, 2013) การศึกษาหัวข้อนี้จึงเริ่มจากการอธิบายวัตถุประสงค์และพัฒนาการของหลักการดังกล่าว จากนั้นนำเสนอรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจทั้งในระบบที่เข้มงวดและไม่เข้มงวด พร้อมทั้งชี้ให้เห็นผลสืบเนื่องทางงบประมาณที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ต่อด้วยการอภิปรายถึงการเกิดขึ้นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในฐานะพัฒนาการใหม่ ซึ่งถูกมองว่าเป็นอำนาจฝ่ายที่สี่ และลงท้ายด้วยการสรุปว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ

(1) วัตถุประสงค์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจรัฐรวมอยู่ภายใต้บุคคลหรือองค์กรเพียงหนึ่งเดียว เพราะหากอำนาจรัฐถูกผูกขาดไว้ที่องค์กรใดเพียงองค์กรเดียว โดยไม่มีองค์กรอื่นมาควบคุมและตรวจสอบจะทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ประชาชนถูกกดขี่ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, น. 120) ดังเช่นที่ เจมส์ แมดิสัน (James Madison) ได้เคยกล่าวไว้ว่า มนุษย์ไม่ใช่เทวดา และหากปราศจากการควบคุม พวกเขาจักจะใช้อำนาจในทางมิชอบ (Hamilton, Madison, & Jay, 1961, p. 322) ดังนั้น วิธีการที่ดีที่สุดที่พึงกระทำ คือ การทำให้อำนาจนั้นระงับและจำกัดอำนาจซึ่งกันและกัน (Glassman, 2016) ซึ่งนำมาสู่การพัฒนาหลักการแบ่งแยกอำนาจ

แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นรูปธรรมปรากฏขึ้นครั้งแรกในหนังสือเรื่องจิตวิญญาณแห่งกฎหมาย (The Spirit of Laws) ผลงานของ มงเตสกีเอร์ (Montesquieu) ที่ระบุว่าอำนาจของรัฐบาลแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ โดยเสนอว่าอำนาจเหล่านี้ควรอยู่ภายใต้การดูแลของบุคคลหรือองค์กรที่แตกต่างกัน (Glassman, 2016) นำมาสู่การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐออกจากกัน เพื่อให้องค์กรดังกล่าวใช้อำนาจรัฐที่ได้รับตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (checks and balances) โดยให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง (สมยศ เชื้อไทย, 2564, น. 200)

(2) ตัวแบบของการแบ่งแยกอำนาจ

ตัวแบบ (models) ของการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นที่รู้จักกันมากในปัจจุบัน คือ การแบ่งแยกอำนาจตามทฤษฎีของมงเตสกีเอร์¹ ซึ่งแบ่งแยกองค์กรและลักษณะของอำนาจออกเป็น 3 องค์กร ได้แก่ (1) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการนิติบัญญัติ หรือก็คือ การตรากฎหมาย (2) องค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองและบริหารประเทศ และ (3) องค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรม เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, น. 106)

เมื่อพิจารณาในเชิงเนื้อหาของหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กร ไม่ได้ทำให้ทั้งสามองค์กรไม่มีความสัมพันธ์กันโดยสิ้นเชิง ดังกล่าวมาแล้วว่าโครงสร้างการใช้อำนาจนั้นมุ่งเน้นให้องค์กรทั้งสามมีความสัมพันธ์ในเชิงการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

อย่างไรก็ดี ความเข้มข้นของความสัมพันธ์ของแต่ละองค์กรจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับตัวแบบของระบบการปกครอง ได้แก่ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา และ ระบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, น. 107) รวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ตามครรลองของประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงการได้รับอำนาจหรือมีความสัมพันธ์ทางอำนาจ จะมาก

¹ ตัวแบบของการแบ่งแยกอำนาจนั้นอาจแบ่งได้เป็นหลายลักษณะ ตัวอย่างเช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษเดิมก่อนเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป ทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษไม่ได้มองการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และ องค์กรตุลาการ เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรแตกต่างจากประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Written constitution) การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรกลับมีความคลุมเครือ โดยที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างจำกัดและอาจมีหน้าที่ทับซ้อนกัน (overlapping powers). see Leyland, P., *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, 4th ed., (Oxford: Hart Publishing, 2021); and Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed., (London: Macmillan, 1915).

นอกจากนี้ การถ่วงดุลและคานอำนาจกันตามแนวคิดแบบมงเตสกีเอร์นั้นไม่ได้ครอบคลุมถึงการถ่วงดุลและคานอำนาจกับองค์กรตุลาการ เนื่องจากในอดีตองค์กรตุลาการถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจในทางบริหารด้านหนึ่ง เพียงแต่มีการแบ่งอำนาจให้กับองค์กรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางแบบศาล การแบ่งแยกอำนาจในที่นี้จึงมุ่งเน้นไปที่การแบ่งแยกอำนาจทางการเมือง (Political power) ทำให้ลักษณะของหลักการแบ่งแยกอำนาจตามความคิดของมงเตสกีเอร์กับปัจจุบันอาจจะแตกต่างกัน. ดู ฐากร ศิริยุทธ์วัฒนา, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566).

ตามไปด้วย ทำให้ในกรณีขององค์กรตุลาการ แม้จะอยู่ภายใต้โครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจ แต่บทบาทในการแบ่งแยกอำนาจมีอยู่จำกัด โดยจะทำการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายการเมือง (องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร) ด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (ฐากูร ศิริยุทธ์วัฒนา, 2566, น. 85-98) อนึ่ง การแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นเพียงการพยายามแยกแยะให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยแยกออกมาเป็นอำนาจย่อย ๆ อย่างไรบ้างเท่านั้น ไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะให้จัดการเกี่ยวกับระบบการปกครองเป็นอย่างไร (วิชฌ วรรณัญญ, 2532, น. 161) ด้วยเหตุนี้ อาจสรุปตัวแบบของระบบการแบ่งแยกอำนาจเป็น 2 ลักษณะ คือ ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด และระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปแบบไม่เด็ดขาด

1) ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด

การแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด เกิดมาจากระบบการปกครองที่ออกแบบให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสองฝ่าย ทำให้องค์กรทั้งสองมีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารค่อนข้างจะแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนองค์กรฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และองค์กรฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการยุบสภาที่จะทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติพ้นจากตำแหน่งเช่นกัน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, น. 107)

อนึ่ง แม้จะมีการแบ่งแยกอำนาจกันในลักษณะที่เหมือนจะเด็ดขาด แต่ในความเป็นจริงกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรบริหารยังคงมีบทบาทสำคัญอยู่ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองอำนาจเอาไว้ อาทิ การใช้อำนาจในการปฏิเสธและยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร (veto right) (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, น. 107) แต่ในขณะเดียวกันการใช้ยับยั้งขององค์กรฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน ถ้าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่าย องค์กรฝ่ายบริหารจะไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, น. 35-36) รวมถึงในบางกรณีรัฐธรรมนูญของบางประเทศยังรับรองสิทธิในการให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกล่าวหาให้บุคคลออกจากตำแหน่งสำคัญ (impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการในทางการเมือง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, น. 108) ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอื่น ๆ ในทวีปอเมริกา เป็นต้น

2) ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปแบบไม่เด็ดขาด

การแบ่งแยกอำนาจออกไปแบบไม่เด็ดขาด เกิดมาจากความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์กรใช้อำนาจ 2 องค์กร คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายบริหาร ยังคงมีความสัมพันธ์ทางประชาธิปไตยที่เชื่อมโยงระหว่างกันอยู่ กล่าวคือ องค์กรฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากที่อยู่ในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน (และบางกรณีเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน) (ฐากูร ศิริยุทธ์วัฒนา, 2566, น. 85) ดังนั้น การถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของทั้งสององค์กรจึงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากกว่าระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด

ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำได้โดยการยุบสภา หรือการลงมติไม่ไว้วางใจองค์กรฝ่ายบริหาร (ฐาภกร ศิริฤทธิ์วัฒนา, 2566, น. 85) ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างทั้งสอง องค์กร คือ การทำให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐผ่านกระบวนการตุลและคานอำนาจระหว่าง องค์กรทั้งสอง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, น. 108) ทั้งนี้ กระบวนการตุลและคานอำนาจ ในที่นี้ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพหรือความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของตัวระบบ แต่อำนาจในการ ยุบสภาหรือการลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการเมือง รวมถึงควบคุมให้องค์กรทั้งสอง ฝ่ายรับผิดชอบทางการเมืองระหว่างกัน (ฐาภกร ศิริฤทธิ์วัฒนา, 2566, น. 85-86) ตัวอย่างของประเทศ ที่ใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปแบบไม่เด็ดขาด เช่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และเครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น

(3) หลักการทางงบประมาณที่สืบเนื่องมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในด้านกระบวนการงบประมาณหลักการแบ่งแยกอำนาจได้เข้ามามี อิทธิพลเช่นเดียวกัน ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ได้เกิดการพัฒนาลักษณะย่อย ๆ ขึ้นมา เพื่อสร้างกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลในทางงบประมาณที่เรียกว่า หลักความยินยอมในการ อนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) ซึ่งเป็นหลักความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ด้านงบประมาณของรัฐ โดยกำหนดให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดในด้านงบประมาณ (supremacy of the legislature in budget matter) (อรพิน ผลสุวรรณ ธิปไตย, 2557, น. 144)

ภายใต้หลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณกำหนดให้องค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ให้ฉันทานุมติในฐานะตัวแทนของประชาชนในงบประมาณขององค์กร ฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมถึงการกำหนดขอบเขตการดำเนินการทางการเงินขององค์กรฝ่ายบริหารให้เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของ องค์กรฝ่ายบริหาร (อรพิน ผลสุวรรณ ธิปไตย, 2557, น. 145-156)

อย่างไรก็ดี ภายใต้ลักษณะของตัวแบบที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลต่อ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่แตกต่างกันไป ในระบบการแบ่งแยกอำนาจ ออกไปแบบไม่เด็ดขาดหรือระบบรัฐสภา (รวมถึงระบบกึ่งประธานาธิบดี) ความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติผูกพันกับกลไกความไว้วางใจ (confidence relationship) ฝ่ายบริหาร มีอิทธิพลสูงต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณและเนื้อหาของงบประมาณ แม้รัฐสภาจะสามารถแก้ไข และต้องให้ความเห็นชอบงบประมาณก่อนบังคับใช้ แต่บทบาทของรัฐสภาในทางปฏิบัติมักถูกจำกัดลง (Bateman, 2020, pp. 5-13) ดังเช่นที่ Micheal Sloane (2014) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตามประเพณี รัฐธรรมนูญอังกฤษอำนาจในการควบคุมเงิน (power of the purse) เป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้รัฐสภา มีศักยภาพในการตรวจสอบรัฐบาล แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ได้เป็นลักษณะการกระทำฝ่ายเดียว ของรัฐสภา หรือเป็นไปอย่างเรียบง่าย แม้ว่ารัฐบาลจะต้องพึ่งพารัฐสภาเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษี และใช้จ่ายได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการคงอยู่ในฐานะฝ่ายบริหาร ทว่ารัฐสภาเองกลับไม่สามารถ ใช้จ่ายเงินสาธารณะได้อย่างอิสระเพื่อดำเนินกิจกรรมของตนเอง และยังคงต้องพึ่งพารัฐบาลสำหรับ งบประมาณของตน อำนาจควบคุมเงินดังกล่าวจึงนำมาสู่สภาวะย้อนแย้ง (paradox) กันระหว่าง

รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการคลังของรัฐบาลโดยผ่านการอนุมัติหรือการปฏิเสธการจัดสรรงบประมาณ ขณะเดียวกันรัฐบาลเป็นฝ่ายเดียวที่มีอำนาจริเริ่มการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงงบประมาณสำหรับรัฐสภาเองด้วย ความไร้อำนาจของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณของตนเองได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญของความพยายามในการปฏิรูปในช่วงหลัง ซึ่งนำมาสู่ความพยายามสร้างกลไกประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกับฝ่ายบริหาร

ลักษณะดังกล่าวตรงกันข้ามกับระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาดหรือระบบประธานาธิบดี ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบนี้มีอิสระมากกว่าในการกำหนดทิศทางงบประมาณ เนื่องจากฝ่ายบริหารไม่มีเครื่องมืออย่างการยุบสภามากดดันรัฐสภาเหมือนในระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมักมีบทบาทสูงในกระบวนการงบประมาณ และบางครั้งไม่ลังเลที่จะยับยั้งหรือล่าช้าในการตัดสินใจด้านงบประมาณ อาทิ ในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่มีการหยุดปฏิบัติงานของรัฐบาล (government shutdown) ในปี พ.ศ. 2566 ที่เกิดจากสภาองเกรสไม่ผ่านงบประมาณให้ ซึ่งในระบบรัฐสภาอาจถูกพิจารณาว่าเป็นสัญญาณความล้มเหลวของระบบ และอาจสั่นคลอนกลไกความไว้วางใจ แม้ในทางทฤษฎีรัฐบาลอาจจะยังได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาอยู่ก็ตาม (Fasone, 2023, pp. 31-32)

ในด้านหนึ่งความสัมพันธ์ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงได้กำหนดบทบาททางงบประมาณที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ โดยทั่วไปฝ่ายบริหารผูกขาดความรับผิดชอบในการริเริ่มกระบวนการทางงบประมาณทั้งหมด ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีเฉพาะในการอนุมัติงบประมาณเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามสร้างกลไกประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมา ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

(4) การวิวัฒนาการสู่องค์กรใช้อำนาจฝ่ายที่สี่

ในอดีตรัฐธรรมนูญของหลายประเทศยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ แต่ใช้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมืองเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ความต้องการสถาบันหรือองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจที่มีความเป็นอิสระทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น เพื่อจัดการทุจริตในภาคการเมือง และแก้ไขปัญหาโครงสร้างของรัฐที่มีความซับซ้อน (Bulmer, 2019, p. 9) การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระทำให้เกิดแนวคิดว่าการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันนี้ได้เกิดอำนาจ 4 ฝ่ายขึ้นมา นอกเหนือจากอำนาจ 3 ฝ่ายแบบในอดีตที่ประกอบไปด้วยอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ²

² ในทางทฤษฎีอาจจะมีการถกเถียงได้ว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะมีสถานะเป็นองค์กรผู้ใช้ฝ่ายที่สี่ ในการใช้อำนาจรัฐหรือไม่ เนื่องจากในบางประเทศไม่ได้จัดให้องค์กรเหล่านี้มีสถานะพิเศษแบบในกรณีของประเทศไทย แต่เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง ที่มีกฎหมายประกันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร อาทิ ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส เรียกองค์กรประเภทนี้ว่า องค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นอิสระ

อนึ่ง การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และแก้ไขช่องโหว่ที่เกิดขึ้นจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะการแบ่งแยกอำนาจออกไปแบบไม่ได้ขาดที่องค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังคงมีความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกันอยู่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้จึงมีบทบาทในการคานอำนาจฝ่ายการเมือง ในลักษณะเดียวกันกับองค์กรฝ่ายตุลาการ (ฐาภรณ์ ศิริฤทธิ์วัฒนา, 2566, น. 92) ด้วยลักษณะดังกล่าวข้างต้น ทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระในการทำงาน รัฐธรรมนูญและกฎหมายในหลาย ๆ ประเทศจึงสร้างหลักประกันความเป็นอิสระให้กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ โดยเรื่องหนึ่งที่สำคัญคือ การรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณ (รัศมะณี โปร่งภูเขียว, 2554, น. 19-20)

(5) สรุป

หากพิจารณาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ต้องการจะให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความสัมพันธ์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ การรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่ใช่เพียงมาตรการเชิงเทคนิคทางการคลังเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากงบประมาณถือเป็นกลไกค้ำโยก (lever) ที่ฝ่ายบริหารอาจใช้ครอบงำหรือจำกัดการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ความสัมพันธ์ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ การแบ่งแยกอำนาจนั้นมาพร้อมกับการประกันความเป็นอิสระในการในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ยิ่งระดับของการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดมากขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมากเท่าใด ระดับความเป็นอิสระและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดความเป็นอิสระยิ่งเพิ่มมากขึ้น (Coudere, 1998, p. 1) ในทางตรงกันข้าม ยิ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจในการครอบงำงบประมาณเท่าใดก็สะท้อนความบกพร่องและความไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจมากเท่านั้น (Sloane, 2014)

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณอาจกลายเป็นการสร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศได้เช่นกัน เนื่องจากองค์กรที่ได้รับประกันความเป็นอิสระเหล่านี้จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของตนเอง ซึ่งอาจต้องมีการรักษาสมดุลระหว่างการทำงานอย่างเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญกับภาระทางการคลังของประเทศ (Bulmer, 2019, pp. 39-40) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อยึดถือแนวคิดในเรื่องวินัยทางการคลังที่พยายามจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐและควบคุมการใช้งบประมาณให้ตั้งอยู่บนหลักการคลังแบบสมดุล การใช้จ่ายงบประมาณต้องไม่นำไปสู่การสร้างภาระทางงบประมาณ

(L' Autorité administrative: AAI). ดู Jacques Chevallier, *Science Administrative*, 5th ed., (Paris: Presses Universitaires de France, 2013).

2.1.1.2 หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักความเป็นอิสระในที่นี้ถูกอธิบายว่าเป็นคุณสมบัติสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยหากพิจารณาตามแนวคิดของ Christoph Moellers (2013) ซึ่งอธิบายว่า การใช้อำนาจของรัฐสมัยใหม่จะมีความชอบธรรมได้ก็ต่อเมื่อสามารถสืบสาวเส้นทางของการใช้อำนาจให้ย้อนกลับไปยังตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจได้ ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้แต่ละองค์กรจะต้องมีความสามารถในการกำหนดเจตจำนงของตนเองหรือมีความเป็นอิสระในตนเอง ซึ่งอาจเรียกว่า อัตตาณัติ (autonomy) โดยแต่ละองค์กรอาจจะมีระดับความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตนเองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระในรูปแบบของการใช้ดุลพินิจ (discretion) ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ทั้งหมด เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์เฉพาะหน้าและข้อเท็จจริงได้ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการความเป็นอิสระมุ่งเน้นไปที่คุณลักษณะของความอิสระทางการเมืองในการตัดสินใจใช้อำนาจ ซึ่งเป็นพื้นฐานของความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ทำให้ในทางแนวคิดศาลจะต้องมีพื้นที่อันเป็นระยะห่างทางการเมืองระหว่างองค์กรศาลกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอื่น ๆ ซึ่งถ้าองค์กรศาลต้องไปพึ่งพาจะทำให้เสียคุณธรรมทางองค์กร (institutional virtues) และกลายเป็นเพียงส่วนย่อยของฝ่ายบริหาร และสุดท้ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความเป็นอิสระภายในองค์กร คือ มีเครื่องมือและกระบวนการจัดการของตนเองเพื่อเตรียมการตัดสินใจโดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายอื่น รวมถึงต้องมีอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือธรรมเนียมปฏิบัติภายในองค์กร (internal rules or conventions) ซึ่งฝ่ายบริหารไม่ควรเข้ามาจำกัดกระบวนการทำงานปกติเหล่านี้ ความเป็นอิสระของฝ่ายนี้คือการทำให้กระบวนการสร้างเจตจำนงทางประชาธิปไตยเป็นอิสระจากปัจจัยภายนอก เพื่อให้เกิดทางเลือกทางการเมืองที่หลากหลาย

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยเลือกที่จะอธิบายความเป็นอิสระขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กรบนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจตามกรอบของ Moellers เพื่ออธิบายพื้นฐานของความเป็นอิสระที่มีความต้องการที่แตกต่างกันภายใต้ขอบเขตอำนาจของแต่ละองค์กร โดยเมื่อพิจารณาตามกรอบดังกล่าว หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นหลักประกันสำคัญที่รับรองว่า เมื่อแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจกันแล้วฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ โดยทั่วไปแล้วรัฐสภาจะมีความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาของประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในบรรดาความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำไปสู่ความเป็นอิสระในมิติอื่นต่อไป (Fasone, 2023, pp. 23-24)

อย่างไรก็ดี ในการทำความเข้าใจหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ จะช่วยให้เกิดความเข้าใจ ในเรื่องความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเฉพาะในด้านงบประมาณได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในหัวข้อนี้เป็นการทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ พัฒนาการของหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ องค์ประกอบของความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ และความสัมพันธ์ระหว่างหลักการแบ่งแยกอำนาจกับความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ

(1) ความหมายและวัตถุประสงค์ของหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ

ความเป็นอิสระ (autonomy) หมายถึง การมีอิสระไม่เกี่ยวข้องไม่ต้องพึ่งพาอาศัยองค์กรอื่นหรือไม่อยู่ภายใต้บังคับองค์กรใด โดยมีนัยสำคัญสื่อไปถึงความเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใด เพื่อให้การทำหน้าที่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ สุจริต และเที่ยงธรรม (ชาม มาฉิม, 2559, น. 12) อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระในที่นี้มุ่งหมายเฉพาะการเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเท่านั้น แต่ไม่ได้หมายถึงการหลุดพ้นไปจากความรับผิดชอบ (accountability) ต่อสาธารณะใด ๆ (Wintr, Chmel, & Askari, 2021, p. 85)

หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัตินี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ เมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจให้กับองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายอย่างเป็นอิสระจากกันและกันแล้ว ความเป็นอิสระดังกล่าวครอบคลุมถึงการปราศจากการครอบงำจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอื่น ๆ เพื่อให้แต่ละองค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้อย่างแท้จริง (ชาม มาฉิม, 2559, น. 12) นอกจากนี้ หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติยังตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีเอกสิทธิ์พิเศษในการจัดการเกี่ยวกับกิจการภายใน (internal affairs) ของฝ่ายนิติบัญญัติได้เอง เนื่องจากกิจการภายในเหล่านี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในแง่การตัดสินใจหรือการป้องกันอิทธิพลที่จะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งจากฝ่ายบริหารหรือจากเสียงข้างมากในสภาเอง (Bulmer & Storey, 2024) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความเกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิดตามตัวแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด

ผลลัพธ์สุดท้ายของการรับรองความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติในที่นี้ คือ การรับรองอำนาจในการกำหนดบรรดากฎหมายทั้งปวงเกี่ยวกับกิจการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปราศจากการก้าวก่ายขององค์กรผู้ใช้อำนาจอิตยอื่น ๆ

อนึ่ง หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ ได้รับการรับรองไว้ให้เป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของหลายประเทศ โดยบัญญัติไว้เป็นมาตราหนึ่ง หรือกลุ่มมาตราหลายมาตรารวมกัน โดยบทบัญญัติดังกล่าวอาจกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือบัญญัติไว้เป็นหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ ไม่เพียงแต่ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (written constitution) เท่านั้น ในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution) แบบประเทศสหราชอาณาจักร หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติถูกรับรองไว้ในฐานะธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง (conventions) และเป็นส่วนหนึ่งของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Coudere, 1998, p. 1)

อย่างไรก็ดี หากประมวลวัตถุประสงค์ของหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมานั้น Bulmer และ Storey (2024, pp. 6-7) ได้สรุปว่าวัตถุประสงค์ของหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติที่นอกเหนือจากการส่งเสริมให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอิตยอื่น ๆ ได้แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์อีก 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก การคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภา โดยลักษณะการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะองค์กรกลุ่มนั้นการตัดสินใจภายในของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากในสภา การยอมรับเอกสิทธิ์ของสภาในการบริหารจัดการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ถาวรที่ยอมรับร่วมกันในสภาและระหว่างสมาชิกของสภา อาทิ การกำหนดองค์ประชุม ขั้นตอนการเลือกตั้งประธาน การกำหนดระเบียบวาระการประชุม เอกสิทธิ์และคำตอบแทน สิทธิของสมาชิกฝ่ายค้าน และเรื่องอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

ประการที่สอง การสร้างความยืดหยุ่นและความมั่นคงภายในกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการยอมรับให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิสระในการจัดการภายในกิจการของตนเอง เพื่อให้เกิดการรักษาสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นและความมั่นคงภายใน ในส่วนของความยืดหยุ่นหมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ในขณะเดียวกันการรักษาความมั่นคงก็เป็นเรื่องสำคัญ กล่าวคือภายใต้หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อเรียกร้องในการต้องกำหนดกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายนิติบัญญัติได้เองเพื่อให้ความมั่นคง เพียงพอที่จะต้านทานต่อการเปลี่ยนแปลงที่ถูกบิดเบือนฝ่ายเดียว หรือมาจากเสียงข้างมากล้วน ๆ ซึ่งอาจบ่อนทำลายการทำงานของรัฐสภาได้

ประการที่สาม การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการพิจารณาและการไตร่ตรองของฝ่ายนิติบัญญัติ โครงสร้างและกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องหาจุดสมดุลระหว่างบทบาทหน้าที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ด้านหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่พิจารณาตัดสินใจในทางปกครอง (governance function) ซึ่งต้องมีจุดที่การอภิปรายสิ้นสุดลงและเข้าสู่การตัดสินใจ เพื่อให้มีการตรากฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ หรือผลักดันข้อผูกพันเชิงนโยบายที่เสียงข้างมากได้เสนอไว้ในระหว่างการเลือกตั้งให้กลายเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ไตร่ตรอง (deliberative function) ซึ่งรวมถึงบทบาทในการเป็นผู้แทนและผู้ตรวจสอบ ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้กับผลประโยชน์และความคิดเห็นที่หลากหลาย และต้องประกันว่ากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ได้รับการอภิปรายและพิจารณาอย่างเหมาะสมก่อนที่จะผ่านความเห็นชอบ ดังนั้น กลไกในการประกันความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงต้องสร้างสมดุลระหว่างการผลักดันนโยบายของฝ่ายบริหาร และการทำให้ฝ่ายค้านในฐานะเสียงข้างน้อยได้ใช้กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุล

(2) พัฒนาการของหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีพัฒนาการเกิดขึ้นมาในกระแสทางการเมืองที่แตกต่างกันระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศที่รับอิทธิพลตามหลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภา ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์แบบอังกฤษ และกลุ่มประเทศที่รับอิทธิพลตามหลักการอิสระภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งได้รับเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจไปใช้ ทำให้แนวคิดหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีพัฒนาการที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง

1) กลุ่มประเทศที่รับอิทธิพลตามหลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภา

ประเทศที่รับอิทธิพลระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์แบบอังกฤษ เนื่องจากประเทศอังกฤษซึ่งในเวลาต่อมาได้รวมดินแดนต่าง ๆ กลายเป็นสหราชอาณาจักรนั้นไม่ได้มีหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นผลมาจากการพัฒนากฎหมายคอมมอนลอว์ และจารีตประเพณีในรัฐสภา (parliamentary custom) บนพื้นฐานของหลักการอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (parliamentary sovereignty) ที่ฝังรากลึกในระบบกฎหมายอังกฤษ จนกลายมาเป็นหลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภา (exclusive cognisance)

ในระยะแรกรัฐสภาอังกฤษยังไม่ได้เป็นองค์กรที่แยกอำนาจชัดเจนแต่ค่อย ๆ สัมสิทธิพิเศษ (privilege) ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เพื่อปกป้องการทำงานของรัฐบาล (Gay, 2013) ดังนั้น ในระยะแรกรัฐสภาจึงเรียกร้องให้มีการรับรองเสรีภาพในการพูดอภิปราย หรือการดำเนินการใด ๆ ของสมาชิกรัฐสภา ภายในรัฐสภาจะต้องไม่นำไปสู่การฟ้องร้องหรือดำเนินคดีในศาลหรือในสถานที่ใด ๆ นอกกรัฐสภา (Wintr, Chmel, & Askari, 2021, p. 85)

ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ในช่วงปี ค.ศ. 1688-1689 ซึ่งนำไปสู่การประกาศใช้ Bill of Rights 1689 ที่ทำให้รัฐสภากลายมาเป็นศูนย์กลางอำนาจที่ได้วางหลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภา (Gay, 2013) ดังนั้น ในทางทฤษฎีหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภาเป็นผลของการต่อสู้ทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกร้องสิทธิพิเศษของสมาชิกรัฐสภา ในการจัดการและการเงินภายในรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศใดมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นไปด้วยในขณะเดียวกัน (Coudere, 1998, pp. 1-2) โดยหลักการดังกล่าวแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้รับอภิสิทธิ์พิเศษที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร และเป็นผู้มีสิทธิตัดสินชี้ขาดแต่เพียงผู้เดียวในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการพิจารณาภายในของตนเอง รวมถึงสิทธิในการกำหนดหรือแม้กระทั่งเพิกถอนจากการปฏิบัติตามกฎหมายทั่วไปมาปฏิบัติตามระเบียบและแนวปฏิบัติภายในของตนเอง โดยหลักการนี้ใช้ได้ทั้งในกรณีที่สภานั้นพิจารณาเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจตัดสินโดยสมบูรณ์ของตนเอง อาทิ คำสั่งหรือมติของสภา และในกรณีที่เรื่องนั้นเป็นกิจการที่ต้องดำเนินการร่วมกับอีกสภานึง อาทิ ร่างกฎหมาย นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังคงมีผลบังคับแม้กระทั่งเมื่อกระบวนการพิจารณาของสภา หรือสิทธิของสมาชิกรวมถึงเจ้าหน้าที่ของสภาในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณานั้นถูกกำหนดโดยกฎหมาย (May, 2025)

หลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภาได้รับการยอมรับไว้โดยศาลของอังกฤษซึ่งวางหลักการดังกล่าวไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1884 โดยศาลรับรองว่าสภาสามัญชนไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาล ในการตีความหรือบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาภายในของตนเอง แม้การตีความของสภาจะเป็นการตีความที่ผิดพลาดก็ตาม ศาลก็ไม่มีอำนาจแทรกแซงทั้งทางตรงหรือทางอ้อม (Bradlaugh v Gosset, 1884)

อย่างไรก็ดี ในระยะแรกอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภายังไม่ได้เข้ามากำหนดรายละเอียดในเรื่องการบริหารงานภายในของสำนักงานรัฐสภา เนื่องจากในช่วงแรกทั้งพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Westminster Palace) ที่ใช้เป็นรัฐสภายังคงอยู่ภายใต้การดูแลของฝ่ายบริหาร และในระยะนี้โครงสร้างการบริหารงานของรัฐสภายังไม่มีลักษณะถาวรที่ต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำการ จนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1992 จึงได้มีการแยกการบริหารงานออกมาเป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งครอบคลุมการจัดการภายในของรัฐสภาในเรื่องงบประมาณ และการบริหารงานบุคลากร (Meakin, Yong, & Leston-Bandeira, 2023, pp. 571-576)

อนึ่ง ในประเทศที่ยอมรับความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภา อาจจะไม่ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ทำให้หลักการดังกล่าวอาจจะอยู่ในสถานะกฎหมายจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งทางประชาธิปไตย (Bulmer & Storey, 2024)

2) กลุ่มประเทศที่รับอิทธิพลตามหลักการอิสระภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในส่วนของกลุ่มประเทศที่ได้รับอิทธิพลตามหลักการอิสระภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการรับรองไว้โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สภาพดังกล่าวจึงนำไปสู่การสร้างกลไกเพื่อรับรองสภาพความเป็นจริงในทางการเมืองดังกล่าว (Coudere, 1998, p. 1) ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิสระในการควบคุมการดำเนินงานหรือกิจการภายในของตนเอง ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ขั้นตอนของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งหมดจะต้องอยู่ภายในเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ (Wintr, Chmel, & Askari, 2021, p. 85)

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น องค์การแต่ละองค์กรจะต้องได้รับหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรจากองค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่คู่ขนานกันกับตน (Möllers, 2019, pp. 236-237) โดยจัดวางความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามให้ดำเนินไปอย่างเหมาะสมในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ ส่งผลทำให้รัฐธรรมนูญจำนวนมากพยายามกำหนดรายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นไว้ให้ชัดเจน โดยกำหนดรายละเอียดในเรื่องการจัดองค์กร กระบวนการ เอกสิทธิ์ และการจัดการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าในด้านหนึ่งการบัญญัติรายละเอียดเหล่านี้จะลดทอนความยืดหยุ่นแต่ก็ทำให้เกิดความชัดเจน รวมถึงประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภา และสร้างกลไกของการไตร่ตรองภายใน (deliberation) และความรับผิดชอบ (accountability) รวมถึงป้องกันความเสี่ยงทางจริยธรรม (moral hazard) จากการจัดการภายในตนเอง กล่าวคือ หากเรื่องเอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง และความขัดกันแห่งผลประโยชน์ตกอยู่ในมือของสมาชิกสภาโดยสิ้นเชิง ย่อมมีความเสี่ยงที่สมาชิกอาจเลือกปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ (Bulmer & Storey, 2024, pp. 1-2)

อนึ่ง แม้รูปแบบความสัมพันธ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอาจจะแตกต่างกันออกไปตามบริบทของแต่ละประเทศ แต่หลักการดังกล่าวจะถูกกำหนดไว้โดยการให้อำนาจแก่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยมีอำนาจจัดระเบียบภายในของตนเอง หรือเป็นการให้เอกสิทธิ์

ที่คุ้มครององค์กรนั้น ๆ จากการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่น ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบจากองค์กรตุลาการ ก่อนที่ผลการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะมีขึ้น เพื่อให้แต่ละองค์กรมีอำนาจในการทำงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (Möllers, 2019, pp. 236-237)

(3) องค์ประกอบของความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้พัฒนาการของหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติจะสร้างตัวแบบ ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติที่แตกต่างกัน แต่ผลของพัฒนาการที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้แตกต่างกัน กล่าวคือ ผลลัพธ์ของพัฒนาการที่เกิดขึ้นจากการพยายามสร้างความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ หนึ่ง การสร้างความเป็นอิสระนั้นมุ่งที่จะสร้างระยะห่างระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยให้ รัฐสภาสามารถใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้อย่างอิสระ โดยแสดงออกผ่านการกำหนดเนื้อหา กิจกรรมภายในขององค์กร (internal organization) ต่าง ๆ อาทิ การกำหนดขั้นตอนการดำเนินการ และการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในรัฐสภา (Coudere, 1998, p. 2) ซึ่งจำเป็นต้องมีเงื่อนไขประกัน ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ 4 ประการ ดังนี้

1) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากการแทรกแซง ครอบงำจากอำนาจ หรือ ปราศจากอิทธิพลใด ๆ ไม่ว่าทางบวกหรือทางลบ (ฮาม มาฉิม, 2559, น. 14) รวมถึงสามารถพัฒนา ส่วนงานต่าง ๆ ภายในฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตอบสนองต่อภารกิจหลัก อาทิ การพัฒนาฝ่ายกฎหมาย เพื่อให้คำปรึกษากฎหมายแก่ประธานรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการสร้างฝ่ายกฎหมาย ที่มีความเชี่ยวชาญในกระบวนการนิติบัญญัติโดยไม่พึ่งพาบุคลากรของฝ่ายบริหาร (Beetham, 2006, p. 119) ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติจะเพิ่มขึ้นทั้งด้านจำนวนและหน้าที่ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่มากขึ้นในด้านสาธารณะ การสื่อสารออนไลน์ และการสนับสนุน การทำงานของสมาชิกรัฐสภาต่าง ๆ (Christiansen, Griglio, & Lupo, 2023)

ภายใต้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ อำนาจทางการเมืองสูงสุดอยู่ภายใต้ประธานสภา (speaker) ซึ่งเป็นบุคคลที่โครงสร้างภายในต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นตรงด้วย ในทางหลักการนั้นฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระด้านกฎเกณฑ์ (regulatory autonomy) สามารถกำหนดระเบียบการทำงานภายในและจัดการงบประมาณ ของตนเองได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจออกแบบโครงสร้างองค์กรโดยปราศจาก การแทรกแซงเพื่อค้ำจุนความเป็นอิสระทางการเมือง (Gianniti & Cesare, 2023)

2) ความเป็นอิสระในการบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ความเป็นอิสระในการบริหารงาน หมายถึง การมีอำนาจตัดสินใจ ในการบริหารงานโดยไม่ขึ้นกับองค์กรใดมีทรัพยากรในการบริหารงานเป็นของตนเอง และสามารถ วางระเบียบบริหารงานภายในองค์กรของตนเองได้ (ฮาม มาฉิม, 2559, น. 14) ในอดีตความเป็นอิสระ ในการบริหารงานเป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน แต่ในเวลา ต่อมาความสัมพันธ์ดังกล่าวเริ่มค่อย ๆ ถูกทำให้เป็นกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจน โดยถ่ายโอนอำนาจ การจัดการภายในไปเป็นของกรรมาธิการกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของ กลุ่มการเมืองทั้งหมด โดยมีประธานสภาเป็นผู้ดูแลการดำเนินงาน (Beetham, 2006, p. 120)

จากลักษณะดังกล่าว ความเป็นอิสระในการบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติมิติที่มีลักษณะเชิงเครื่องมือ (instrumental dimension) (Tudela Aranda, 2010) เนื่องจากการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องมีระบบราชการที่มีลักษณะเฉพาะโดยพัฒนาจากโครงสร้างและพัฒนาการของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละประเทศ (Gianniti & Cesare, 2023)

อนึ่ง การจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นต้องมีอำนาจสำคัญที่สุดคือ อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติเอง ซึ่งผลที่ตามมา คือ รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ยอมรับให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างภายใน และวางกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับการประชุม เพื่อวางระเบียบการพิจารณาและการบริหารงานภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ (Bulmer & Storey, 2024, p. 25)

3) ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายนิติบัญญัติ

ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล หมายถึง การมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของตนเอง และมีคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลของตนเอง (ธาม มาฉิม, 2559, น. 14) การมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติเองกลายเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะเมื่อภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อาทิ การให้คำปรึกษาทางเทคนิคแก่ประธานสภาหรือผู้ทำหน้าที่ประธาน การจัดทำระเบียบวาระการประชุม การเผยแพร่ร่างกฎหมายและรายงานกฎหมาย การสนับสนุนด้านงานวิจัยและการร่างกฎหมายแก่สมาชิกสภา การจัดการทรัพย์สินและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งการรักษาความปลอดภัย การจัดเก็บบันทึกและเอกสารสำคัญ การให้ข้อมูลแก่สาธารณะ การติดต่อกับสื่อมวลชน ตลอดจนการจัดงานสำคัญต่าง ๆ อาทิ การเยี่ยมเยียนอย่างเป็นทางการหรือพิธีการตามปฏิทินของฝ่ายนิติบัญญัติ (Bulmer & Storey, 2024, p. 60)

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ยังรวมถึงอำนาจของรัฐสภาในการกำหนดโครงสร้างขององค์กรภายในตนเองให้ตอบสนองต่อการทำงานของรัฐสภา และการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่บนมาตรฐานอย่างมืออาชีพ (professional) และไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-partisanship) ในการใช้ดุลพินิจปฏิบัติงาน (Beetham, 2006, p. 119) เนื่องจากการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้ในทางการเมืองที่สำคัญ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่ลำเอียง เพื่อป้องกันการนำทรัพยากรไปใช้ในทางที่ผิดโดยสนับสนุนหรือกีดกันพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง และสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Bulmer & Storey, 2024, p. 60)

4) ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ความเป็นอิสระทางงบประมาณ หมายถึง การมีงบประมาณและทรัพย์สินของตนเองในการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพย์สิน โดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารตนเอง (ธาม มาฉิม, 2559, น. 14) อนึ่ง ความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญของความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเข้าถึงและจัดการทรัพยากรทางการเงินต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

โดยปราศจากอิทธิพลจากฝ่ายบริหาร รวมถึงป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจบีบบังคับหรือต่อต้านฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการลงบประมาณหรือทรัพยากรที่จำเป็นต่อการทำงาน (Bulmer & Storey, 2024)

(4) การเปรียบเทียบความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติกับความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระ

ในทางทฤษฎีแล้วความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระตั้งอยู่บนหลักการแบ่งแยกอำนาจเหมือนกัน แต่ระดับและรูปแบบของความเป็นอิสระแตกต่างกันอย่างสำคัญ กล่าวคือ ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ (judicial independence) ซึ่งรวมถึงองค์กรอิสระ เกิดขึ้นมาเพื่อทำให้ฝ่ายตุลาการสามารถที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทและควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย โดยพื้นฐานที่สุดความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการเกิดขึ้นมาเพื่อให้ตุลาการสามารถทำหน้าที่โดยปราศจากแรงกดดันหรือการแทรกแซงทั้งจากภายนอก คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นที่ต้องการควบคุมให้องค์กรตุลาการใช้อำนาจไปตามเจตนารมณ์ทางการเมือง และจากภายใน คือ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแต่ละคนจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมจากภายในองค์กรตุลาการเอง (Kadlec & Blisa, 2024; Moellers, 2013) ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวมีความสำคัญต่อการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเงื่อนไขสำคัญในการรักษาหลักนิติรัฐเอาไว้ (ธาม มาฉิม, 2559, น. 12) ลักษณะดังกล่าวจึงแตกต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองที่อาศัยกลไกการแข่งขันทางการเมืองเข้าสู่อำนาจ รวมถึงต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะและพรรคการเมือง จึงทำให้ฝ่ายบริหารหรือเสียงข้างมากมีอิทธิพลต่อวาระและการจัดสรรทรัพยากรได้มากกว่า (Bulmer & Storey, 2024) ในลักษณะนี้ความเป็นอิสระของศาลเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เด็ดขาดในการคุ้มครองสิทธิและรัฐธรรมนูญ (Kadlec & Blisa, 2024) ส่วนอิสระของรัฐสภาเป็นอิสระเชิงสถาบันเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ไม่จำเป็นต้องแยกขาดจากการเมือง (Coudere, 1998)

ดังเช่นที่ Moellers (2013) ได้อธิบายไว้ว่า ความเป็นอิสระของแต่ละองค์กรเกิดขึ้นเพื่อให้มีความเหมาะสมตามลักษณะและเป้าหมายของการทำงานของแต่ละองค์กร โดยฝ่ายตุลาการจำเป็นต้องได้รับการประกันความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดความเป็นกลางและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างยุติธรรม ในขณะที่ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปเพื่อให้กระบวนการหล่อหลอมเจตนารมณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยสามารถเกิดขึ้นได้จริง ซึ่งต้องอาศัยความสามารถในการจัดการทรัพยากรและกิจกรรมภายในของตนเอง

ดังจะเห็นได้ว่าระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ ซึ่งรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นอาจจะมีฐานมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจเหมือนกัน แต่ในเชิงของระดับความมีอิสระ จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติถูกกำหนดว่าเป็นเรื่องความสามารถในการบริหารจัดการภายใต้ตัวเองหรือภายในลำพังตน³ ในส่วน

³ ในการสัมภาษณ์นายวิชณุ วรรณฤณ รองประธานศาลปกครองสูงสุด ได้ให้ความเห็นว่าความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติควรจะอธิบายว่าเป็นความสามารถในการจัดการภายในตนเองขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งในภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า “autonomy” มากกว่าจะใช้คำว่า “independence” ซึ่งมีนัยที่สะท้อนความเป็นเอกเทศ

ระดับของความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการนั้น ข้อเรียกร้องในด้านความเป็นอิสระอยู่ในระดับที่ลงลึกไปถึงการทำงานของตัวสถาบัน (Moellers, 2013) และองค์กรผู้ใช้อำนาจคือ ผู้พิพากษา ซึ่งถูกวางข้อเรียกร้องให้ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระทั้งจากปัจจัยภายนอกและภายในองค์กรของฝ่ายตุลาการเอง ดังนั้น ความเป็นอิสระในบริบทนี้จึงขยายออกไปเพียงแค่ความสามารถในการจัดการภายในของตนเองขององค์กรฝ่ายตุลาการ (ดุซงกี หลีละเมียร์, 2556)

(5) สรุป

หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความเป็นอิสระภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการดำเนินงานที่แตกต่างหากจากฝ่ายบริหาร ปราศจากการก้าวก่ายซึ่งกันและกัน โดยแต่ละฝ่ายสามารถที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของอำนาจที่ทัดเทียมกัน (จีระสิทธิ์ จินดาศิลป์, 2547, น. 66) อนึ่ง ความเป็นอิสระนี้เป็นพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ อาทิ ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในทางทฤษฎีความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดประการหนึ่ง ในการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการประกันความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ หากปราศจากซึ่งความเป็นอิสระทางงบประมาณแล้ว เงื่อนไขในการประกันความเป็นอิสระอื่น ๆ นั้นแทบจะทำได้ในทางปฏิบัติ (ธาม มาฉิม, 2559, น. 14) ดังนั้น การให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นเรื่องสำคัญ

2.1.1.3 หลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ความเป็นอิสระทางงบประมาณ (budgetary autonomy) หมายถึง การที่มีแต่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่สามารถกำหนดและอนุมัติงบประมาณของตนเองได้ รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความเชี่ยวชาญทางงบประมาณอย่างเป็นอิสระเพื่อให้สามารถกำกับดูแลการใช้จ่ายของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Indicators for Democratic Parliaments, 2023) โดยความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ และเป็นประเด็นแรกที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในงานวิชาการของต่างประเทศ เนื่องจากระดับความเป็นอิสระด้านงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการระดมทรัพยากรทั้งด้านบุคลากรและเครื่องมือสนับสนุน (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023) ในการทำความเข้าใจความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ แนวคิดและหลักการของความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ขอบเขตของความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแบบการแบ่งแยกอำนาจกับความเป็นอิสระทางงบประมาณ

(1) แนวคิดและหลักการของความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

การเกิดขึ้นของหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ เป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ต่อเนื่องมาจากความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล โดยมุ่งให้ความสำคัญกับการป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงการทำงาน

ออกมาจากฝ่ายบริหาร; ดู ภาคผนวก ข.20 สรุปผลการสัมภาษณ์ นายวิชณุ วรรณุญ รองประธานศาลปกครองสูงสุด และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 ณ สำนักงานศาลปกครอง.

ของฝ่ายนิติบัญญัติจากการมีทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจ จึงต้องสร้างประกันให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิสระทางงบประมาณ (ธาม มาฉิม, 2559, น. 14)

ทั้งนี้ ในทางหลักการอธิบายว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ความเป็นอิสระทางการเงินแบบเป็นทางการ (formal financial autonomy) หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีงบประมาณแยกต่างหากจากฝ่ายบริหาร และ (2) ความเป็นอิสระทางการเงินแบบเป็นเนื้อหา (material financial autonomy) หมายถึง เสรีภาพในการตัดสินใจทางการเงินโดยไม่มีอิทธิพลภายนอก สามารถกำหนดงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ ทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย (Mvaebeme, 2021, p. 125) โดยองค์ประกอบทั้งสองส่วนเป็นเนื้อหาสำคัญของความเป็นอิสระในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความสามารถจัดการกิจการภายในตัวเองทั้งในเรื่องงบประมาณและการจัดการทรัพย์สินของตนเอง (Coudere, 1998, p.10) ปราศจากการแทรกแซงขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ๆ โดยเฉพาะจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ส่งผลให้งบประมาณภายในของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องจัดทำขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงผู้เดียว และฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณทั้งหมดภายในของตนเอง (Beetham, 2006, p. 119; Coudere, 1998, p. 11)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในทางงบประมาณเพื่อนำไปสู่การรักษาความเป็นอิสระในมิติอื่น ๆ แต่ความเป็นอิสระทางงบประมาณในที่นี้ไม่ได้หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพึ่งพาทรัพยากรทางการเงินของตนเองทั้งหมด อาทิ การหารายได้จากทรัพย์สินของฝ่ายนิติบัญญัติ การคิดค่าธรรมเนียมบริการ หรือการจัดเก็บภาษีเฉพาะของตนเอง ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะพึ่งพาทรัพยากรทางการเงินหรืองบประมาณจากฝ่ายบริหารได้ ความเป็นอิสระในทางงบประมาณนั้นให้ความสำคัญกับการที่ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีโอกาสกำหนดความต้องการใช้จ่ายและสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง (Mvaebeme, 2021, p. 125)

ดังนั้น ความเป็นอิสระทางงบประมาณจึงมุ่งไปที่เป้าหมายสำคัญเพียง 2 ประการ คือ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเงิน (financial decision-making autonomy) ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องกำหนดงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ ทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย โดยต้องมีกลไกในการดำเนินงานและความสามารถในการประเมินความต้องการใช้งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเอง และความเป็นอิสระในการบริหารจัดการทางการเงิน (financial management autonomy) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การมอบความรับผิดชอบในการบริหารจัดการงบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ในการควบคุมการใช้งบประมาณอย่างเป็นอิสระในกิจการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ (Mvaebeme, 2021, p. 125) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในการจัดสรร (อนุมัติ) งบประมาณของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายอย่างเต็มที่เหนือทรัพยากรด้านงบประมาณ ซึ่งการจะได้รับอำนาจในลักษณะดังกล่าวโดยสมบูรณ์นั้นจำเป็นต้องมีการเจรจากับฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงบประมาณของประเทศในภาพรวม (International Parliamentary Union, 2019)

(2) ขอบเขตของความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในด้านขอบเขตของความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ควรจะต้องครอบคลุมใน 3 ประการ (Indicators for Democratic Parliaments, 2023) ได้แก่ (1) งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่อยู่ภายใต้การอนุมัติหรือการอนุญาตของฝ่ายบริหาร (2) ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจ บริหารและเบิกจ่ายงบประมาณของตนเองแต่เพียงผู้เดียว และ (3) งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการรับรองโดยรัฐบาลในรอบงบประมาณประจำปี และมีการจัดสรรทรัพยากรให้ฝ่ายนิติบัญญัติในแผนงบประมาณอย่างชัดเจน ซึ่งขอบเขตดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปที่ได้รับการยอมรับให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในลักษณะดังกล่าว (Commonwealth Parliamentary Association, 2005)

ทั้งนี้ ตามหลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ควรจะต้องครอบคลุมกระบวนการงบประมาณทั้งหมดตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ (ชาม มานิม, 2559, น. 6 และ 15-16) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การจัดทำงบประมาณ

ภายใต้หลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาทั้งหมด โดยหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร (กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณแล้วแต่กรณี) จะต้องไม่แทรกแซงการตัดสินใจหรือการกำหนดจำนวนหรือรายการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล ไม่มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ บทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารคือการรวบรวมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ เพื่อที่จะเสนอต่อการพิจารณาของรัฐสภา (Coudere, 1998, p. 11; Mvaebeme, 2021, p. 128)

นอกจากนี้ หลักความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณ รวมถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเสนอคำขอรับการจัดสรรงบประมาณ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ฝ่ายบริหารกำหนด โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในเชิงอำนาจหน้าที่ของตนเองได้ (ชาม มานิม, 2559, น. 15; สุปรียา แก้วละเอียด, 2566, น. 1)

อย่างไรก็ดี ความสำคัญของความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณ มุ่งให้ความสำคัญกับการรับรองสถานะทางกฎหมายของความเป็นอิสระไว้ในกฎหมาย รวมถึง มีกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุม เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้มีกระบวนการทางกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติไม่รัดกุม ซึ่งเปิดโอกาสให้การจัดทำงบประมาณอาจถูกแทรกแซง ผ่านการเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับประธานรัฐสภา (Coudere, 1998, p. 11) ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายบางประเทศเปิดโอกาสให้มีการเจรจา หรือปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหาร อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ กฎหมายจะต้องรับรองผลสุดท้ายว่า การตัดสินใจขั้นของสุดท้ายยังเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

2) การอนุมัติงบประมาณ

นอกเหนือจากการจัดทำงบประมาณแล้ว ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติยังเรียกร้องให้การอนุมัติงบประมาณที่ทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องทำโดยตัวของฝ่ายนิติบัญญัติเอง เนื่องจากอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณทั้งในระดับของคณะกรรมการธิการและรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะต้องไม่เข้ามาแทรกแซงหรือร่วมในการพิจารณา ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารอาจตัดทอนงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ หน้าที่ของฝ่ายบริหารในกระบวนการอนุมัติงบประมาณในกรณีนี้ทำได้แต่เพียงหน้าที่ในการชี้แจงความเห็นเท่านั้น (สุปรียา แก้วละเอียด, 2566, น. 8) โดยกระบวนการดังกล่าวควรจะดำเนินการภายในกลุ่มของสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติเอง ตัวอย่างเช่น ตามหลักการชี้แนะแห่งลาติเมอร์เฮาส์ ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสาม (Latimer House Guidelines Between the Three Branches of Government) ได้ระบุว่า คณะกรรมการธิการซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทุกพรรค (ทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาล) ควรเป็นผู้พิจารณางบประมาณของรัฐสภา โดยฝ่ายบริหารจะต้องไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว (Commonwealth Parliamentary Association, 2005)

3) การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติก็เช่นเดียวกันกับการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ กล่าวคือ ในการบริหารงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติควรจะต้องมีความเป็นอิสระ โดยสามารถกำหนดประเภทงบรายจ่าย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการ หรือโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณได้ โดยมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายภายในรองรับ และแยกออกจากกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์ ประเภทอัตรา และวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายทุกประเภท รวมถึงการกำหนดจำนวนและอัตรากำลังบุคลากรโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การใช้จ่ายยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วินัยทางการคลังของรัฐ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (ธาม มาฉิม, 2559, น. 15-16)

ทั้งนี้ ตามหลักการชี้แนะแห่งลาติเมอร์เฮาส์ ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสาม ได้กำหนดให้การบริหารงบประมาณตามหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจร่วมกันขององค์กรภายใน ได้แก่ ประธานสภา คณะกรรมการธิการบริหารสภา (corporate body) และเลขาธิการสภา โดยเลขาธิการจะทำหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านบัญชี (accounting officer) มีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรตามลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ ที่คณะกรรมการบริหารกำหนดภายใต้การดูแลของประธานสภา (Commonwealth Parliamentary Association, 2005)

4) การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ

การควบคุมตรวจสอบงบประมาณสามารถดำเนินการได้ในทุก ๆ ขั้นตอนงบประมาณ อาทิ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณภายหลังสิ้นปีงบประมาณ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557) อนึ่ง แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมี

ความเป็นอิสระทางงบประมาณตลอดทั้งกระบวนการงบประมาณ แต่การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากประชาชนมีความโปร่งใส และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุด และรายงานต่อสาธารณะตามประเภทของค่าใช้จ่าย และคอยตรวจสอบและประเมินระบบควบคุมภายในเพื่อประเมินประสิทธิผลของระบบควบคุมทางการเงินของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงเลขาธิการ ในฐานะเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านบัญชียังมีหน้าที่จัดทำบัญชีประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้หน่วยงานด้านการตรวจเงินแผ่นดินสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (Commonwealth Parliamentary Association, 2005)

(3) แนวทางการประเมินความมีอิสระในทางงบประมาณ

ในการพิจารณาว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระทางงบประมาณนั้น องค์การตัวชี้วัดสำหรับรัฐสภาประชาธิปไตย (Indicators for Democratic Parliaments) ได้กำหนด หลักการชี้แนะและตัวชี้วัดเพื่อเป็นแนวทางการประเมินความมีอิสระในทางงบประมาณ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ จะมีความเป็นอิสระทางงบประมาณจะต้องประกอบจากเกณฑ์พื้นฐาน 3 ประการ (Indicators for Democratic Parliaments, 2023) ได้แก่

ประการแรก กรอบกฎหมาย โดยจะต้องมีกรอบกฎหมายรับรอง ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติเหนือการจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมถึงอำนาจในการอนุมัติ และบริหารงบประมาณโดยไม่ขึ้นต่อฝ่ายบริหาร

ประการที่สอง กรอบทรัพยากร โดยงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ งบประมาณดังกล่าวควรจะต้องครอบคลุมค่าใช้จ่ายในประเด็น อาทิ ค่าตอบแทนสมาชิกสภา การจ้าง บุคลากร การจัดตั้งและดำเนินการของสำนักงานวิเคราะห์ที่เป็นกลาง อาทิ สำนักงานงบประมาณ ของรัฐสภา มาตรการรักษาความปลอดภัย การลงทุนด้านเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐาน และอุปกรณ์ และทรัพย์สินอื่นที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน

ประการที่สาม กรอบการบริหารและตรวจสอบงบประมาณ โดยฝ่าย นิติบัญญัติมีความเชี่ยวชาญและทรัพยากรเพียงพอในการบริหารงบประมาณของตนเองอย่างมี ประสิทธิภาพ และการบริหารงบประมาณอยู่ภายใต้การตรวจสอบสม่ำเสมอทั้งจากการตรวจสอบ ภายในและการตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบสูงสุดที่เป็นอิสระ

ในการจะบรรลุเกณฑ์การประเมินดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีหลักฐานแสดง ความเป็นอิสระดังกล่าวปรากฏในตราสารทางกฎหมาย (Indicators for Democratic Parliaments, 2023) อาทิ

- ข้อบัญญัติทางกฎหมายจะต้องรับรองความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ เหนือการจัดทำงบประมาณของตนเอง
- ข้อบังคับการประชุมหรือระเบียบของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำหนดให้ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของตนเองได้ รวมถึงกำหนดอำนาจในการบริหารงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ ได้เอง

- สำเนางบประมาณประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ
- เอกสารงบประมาณของประเทศที่ระบุวงเงินงบประมาณที่สงวนไว้ให้สำหรับการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ
- การมีอยู่ขององค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลงบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ
- รายงานที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับความเพียงพอของทรัพยากรที่จัดสรรให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงข้อสังเกตโดยสมาชิกของสภาหรือโดยหน่วยงานตรวจสอบอิสระ

ทั้งนี้ หากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติผ่านเกณฑ์การประเมินทั้งสามประการ จะสะท้อนว่า องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศนั้นมีความเป็นอิสระทางงบประมาณ โดยเป้าหมายของการประเมินมี 3 ประการ (Indicators for Democratic Parliaments, 2023) ได้แก่

ประการแรก งบประมาณสำหรับกิจกรรมและการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากงบประมาณของฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการอภิปรายและอนุมัติงบประมาณ และรับผิดชอบการบริหารจัดการงบประมาณแต่เพียงผู้เดียว

ประการที่สอง การจัดสรรทรัพยากรที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้รับการจัดสรรตรงตามความต้องการและตอบสนองต่อการทำงานทั้งในด้านสำนักงาน อุปกรณ์ พนักงาน และมาตรการรักษาความปลอดภัย

ประการที่สาม การบริหารจัดการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องได้รับการตรวจสอบเป็นประจำโดยผ่านการตรวจสอบภายในหรือภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

(4) สรุป

การกำหนดสภาพบังคับของหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2560 เป็นต้นมา ทว่า ในทางปฏิบัติสภาพบังคับนั้นไม่ได้มีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจลักษณะ จากการศึกษาของ ปวิศ เลิศธรรมเทวี (2564, น. 93 และ 108) พบว่า บทบัญญัติในมาตรา 169 วรรคแปดและวรรคเก้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมการการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติ ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นขอแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ทว่า หลักเกณฑ์การประเมินความเพียงพอของงบประมานนั้นไม่ชัดเจน เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เอาไว้

2.1.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการจะตอบคำถามวิจัยว่าการประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติควรจะมีลักษณะอย่างไร เพื่อตอบคำถามวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมใน 2 ส่วนเพิ่มเติม

คือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ และสภาพปัญหาของความเป็นอิสระทางงบประมาณในบริบทของไทยในปัจจุบัน

2.1.2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมโดยแบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นผลมาจากบทบัญญัติทางกฎหมาย (2) ความเป็นอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ (3) ความเป็นอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์กับโครงสร้างของงบประมาณ และ (4) ความเป็นอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์กับหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

(1) ความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นผลมาจากบทบัญญัติทางกฎหมาย

ในส่วนของประเด็นความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นผลมาจากบทบัญญัติทางกฎหมายนั้นเป็นลักษณะของงานศึกษาดั้งเดิมที่ปรากฏในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยที่ศึกษาในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2550 ซึ่งยังไม่มีกรณีศึกษาเกี่ยวกับการความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และยังมีการถกเถียงมาจนถึงในปัจจุบัน

งานศึกษาในกลุ่มนี้จึงมุ่งไปที่การวิเคราะห์ประเด็นว่า การจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร จำเป็นต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ชัดเจนรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเอาไว้ ตัวอย่างของงานศึกษาในกลุ่มนี้ ได้แก่ *ความเป็นอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารในด้านการงบประมาณ* ของ จีระสิทธิ์ จินดาศิลป์ (2547) ที่อธิบายว่า ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติในเวลานั้นคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้กระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และการควบคุมของรัฐบาล ซึ่งมักจะแสดงบทบาทของผู้หาเงินงบประมาณ บริหาร แม้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะเป็นผู้จัดทำตัวเลขงบประมาณที่ต้องการ แต่หน่วยงานของสภาทั้งสองยังต้องเสนอค่าของงบประมาณไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้พิจารณาจัดสรรในเบื้องต้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายงบประมาณและสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ ในลักษณะนี้จึงเท่ากับว่างบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารตั้งแต่เริ่มต้น ประกอบกับในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐสภาจะสามารถขอแปรญัตติกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเพิ่มเติมงบประมาณได้ก็ตาม แต่การไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองความเป็นอิสระเช่นเดียวกับหน่วยงานของศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่อาจรับประกันได้ว่าจะสามารถแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณที่เพียงพอ

อย่างไรก็ดี แนวโน้มประเด็นความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นผลมาจากบทบัญญัติทางกฎหมายในประเทศไทยเริ่มน้อยลง หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้ให้การรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ด้วย ปัจจุบันประเด็นการขาดความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นผลมาจากบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดกลไกการประกันความเป็นอิสระไว้ไม่ดีมากนัก ดังปรากฏในงานศึกษา เรื่อง “การในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีหน่วยงานประเทศไทย และต่างประเทศที่มีระบบการบริการจัดการงบประมาณอย่างอิสระ” ของสุปรียา แก้วละเอียด (2566) ที่ได้ตั้งประเด็นไว้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้ให้กลไกที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเอาไว้ แต่การวางกลไกดังกล่าวเป็นการวางกลไกในชั้นของการอนุมัติงบประมาณ ในขณะที่ต่างประเทศได้วางกลไกความเป็นอิสระทางงบประมาณมาตั้งแต่ต้นในชั้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณ รวมถึงปัญหาดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นจากระเบียบการเงิน งบประมาณต่าง ๆ ของรัฐสภาเองที่ยังคงยึดโยงอยู่กับฝ่ายบริหารมากเกินไป

นอกจากนี้ ในงานศึกษา เรื่อง “ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา” ของ ธารม มาฉิม (2559) ยังได้อธิบายปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ดังนี้

ประการแรก การเสนอค่าของงบประมาณที่ยังต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ฝ่ายบริหารกำหนด ในกรณีของประเทศไทยที่ผ่านมา แม้ว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติส่วนราชการสังกัดรัฐสภาถูกปฏิบัติเช่นเดียวกันกับส่วนราชการอื่น ๆ ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติต่อเนื่องกันมาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หน่วยงานของรัฐสภาจึงต้องมีหน้าที่จัดทำคำของบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด ซึ่งแม้จะไม่กระทบต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาโดยตรง แต่เป็นการเพิ่มภาระในการจัดทำงบประมาณและเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นช่องทางในการแทรกแซงการดำเนินการของรัฐสภา

ประการที่สอง การไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในประเภทงบเงินอุดหนุน แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 16 เสนอบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี แต่ในทางปฏิบัติงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่ได้รับการจัดสรรไว้ในประเภทเงินอุดหนุน แต่อยู่ในประเภทรายจ่ายอื่น ซึ่งมีนัยทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การมีสถานะเป็นรายจ่ายอื่นทำให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสหายังคงอยู่ภายใต้ระเบียบบริหารงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด แม้ว่าจะมีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2557 แล้วก็ตาม แต่การบริหารงบประมาณยังถูก

ฝ่ายบริหารควบคุมได้อยู่ กล่าวคือ การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันจะกระทำต่อเมื่อได้รับจัดสรรเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณก่อน การขอเบิกเงินจากคลังกับกรมบัญชีกลางต้องเป็นคราว ๆ ไปตามจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ รวมถึงการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในบางกรณียังต้องขออนุญาตหรือต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ และหากไม่สามารถเบิกจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ทันภายในปีงบประมาณ แล้วไม่ได้มีการขอกันเงินตามระเบียบจะทำให้เงินงบประมาณในส่วนนั้นต้องส่งคืนคลัง เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการในทางหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ พบว่าสถานะขององค์กรมีส่วนสำคัญต่อรูปแบบการได้รับจัดสรรงบประมาณ ในกรณีที่มีกฎหมายในทางต้องกำหนดสถานะของหน่วยงานของรัฐให้มีสถานะไม่เป็นส่วนราชการ ต้องมีกฎหมายกำหนดให้เงินรายได้ของหน่วยงานมีสถานะเป็นเงินอุดหนุน และการกำหนดดยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ผลของการไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณในประเภทเงินอุดหนุนทำให้เกิดปัญหาตามมา 3 ประการ ได้แก่ การบริหารงบประมาณยังอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ และการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งคลัง ซึ่งทำให้กระทบต่อความเป็นอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ประการที่สาม กฎหมายวิธีการงบประมาณในปัจจุบันไม่ได้กำหนดกระบวนการงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้กำหนดกระบวนการงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาแยกต่างหากจากฝ่ายบริหาร จึงทำให้การเสนอคำขอของงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภายังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ฝ่ายบริหารกำหนด อันเนื่องมาจากยังไม่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ รวมถึงการในทางองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ

ประการที่สี่ กฎหมายระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณอย่างเพียงพอ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และให้อำนาจ กร. ในการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาและการนำเงินส่งคลัง และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุใช้บังคับเป็นการเฉพาะ แต่ไม่ได้ทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในด้านงบประมาณเพิ่มขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า เงินรายได้ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทำให้สำนักงบประมาณไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนได้

(2) ความเป็นอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในกระบวนการงบประมาณ

งานศึกษาอีกกลุ่มที่มีการศึกษา คือ ความเป็นอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ โดยงานศึกษาในกลุ่มนี้มุ่งไปที่

กระบวนการงบประมาณในปัจจุบันอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ตัวอย่างของงานศึกษาในกลุ่มนี้ได้แก่ *แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร* โดย อำนาจ ชนวงษ์ (2539) ซึ่งเป็นงานศึกษาที่ค่อนข้างเก่า อย่างไรก็ตาม งานศึกษานี้ได้ตั้งประเด็นว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ โดยงานศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบระหว่างกระบวนการจัดสรรงบประมาณของ 3 ประเทศ ได้แก่ ไทย สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส โดยเน้นย้ำว่าบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ทัดเทียมฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จึงจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีหน่วยงานรองรับการปฏิบัติงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง โดยการจะดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายในการพัฒนาและปรับปรุงองค์กรนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ โดยการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความเป็นอิสระตั้งแต่ในขั้นการจัดทำงบประมาณและอนุมัติ เพื่อให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรสอดคล้องกับแผนงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงงานศึกษานี้ยังได้เสนอให้มีการเพิ่มบทบาทการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่ต้น โดยการกำหนดให้มีหน่วยงานแบบสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาตามแบบอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาช่วยในการจัดทำงบประมาณเคียงคู่กันกับสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล และการกำหนดให้มีคณะกรรมการธิการสามัญในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี แทนการตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญที่มาจากสัดส่วนพรรคการเมืองในสภา ที่อาจจะขาดความเชี่ยวชาญในทางด้านงบประมาณและมีตัวแทนมาจากฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะนำไปสู่การแทรกแซงงบประมาณของฝ่ายบริหาร

ในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณนี้ หากพิจารณางานศึกษาที่ใหม่กว่างานของ อำนาจ ชนวงษ์ อาทิ *การในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีหน่วยงานประเทศไทย และต่างประเทศที่มีระบบการบริการจัดการงบประมาณอย่างอิสระ* ของ สุปรียา แก้วละเอียด (2566) ที่ได้มีการตั้งข้อสังเกตและมีข้อเสนอว่า ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยแท้ ฝ่ายบริหารควรจะเข้ามาในฐานะผู้ชี้แจง ไม่ใช่ผู้มีอำนาจตัดสินใจตัดสินลงงบประมาณ จึงควรมีการกำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการที่พิจารณางบประมาณไม่ควรมาจากฝ่ายบริหาร

(3) ความเป็นอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์กับโครงสร้างของงบประมาณ

งานศึกษาในกลุ่มที่ 3 นี้มีบางประเด็นที่สัมพันธ์กับงานศึกษาประเด็นก่อน ๆ เนื่องจากลักษณะของโครงสร้างงบประมาณเป็นผลมาจากการรับรองความเป็นอิสระในทางงบประมาณและในบางกรณีถูกกำหนดขึ้นโดยความสัมพันธ์กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมา ยังไม่พบวรรณกรรมการศึกษากฎหมายของไทยที่มีประเด็นกล่าวถึง การมีโครงสร้างของงบประมาณที่แยกออกจากหากจากงบประมาณแผ่นดิน งานศึกษาที่ใกล้เคียงที่สุด คือ *แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร* ของ อำนาจ ชนวงษ์ (2539) ที่อธิบายว่า การจัดสรรงบประมาณโดยเป็นอิสระในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐสภาอย่างไรก็ได้

แต่การจัดสรรงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติควรจะต้องเป็นไปตามแผนงานของสภา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างของงบประมาณควรจะต้องมีลักษณะที่แตกต่างจากโครงสร้างงบประมาณของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณางานศึกษาของต่างประเทศ พบว่า การแบ่งแยกโครงสร้างของงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหารเป็นสิ่งสำคัญในการประกันความเป็นอิสระในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (Christiansen, Griglio, & Lupo, 2023) โดยการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติเอง ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตัดสินใจความเหมาะสมของทรัพยากรที่รัฐสภาร้องขอเพื่อปฏิบัติหน้าที่ (Beetham, 2006) ทั้งนี้ ตัวแบบของการแยกโครงสร้างของงบประมาณเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นสัมพันธ์กับระบบการเมืองภายในของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ในบริบทของประเทศที่ไม่ได้ใช้ตัวแบบของการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดบทบาทในกระบวนการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มากเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่หลักในกระบวนการงบประมาณ (สุปรียา แก้วละเอียด, 2566) การกำหนดโครงสร้างงบประมาณจึงเป็นบทบาทของฝ่ายบริหาร แต่เพื่อให้การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้นั้น การกำหนดโครงสร้างงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้แยกออกจากฝ่ายบริหารจึงเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยประกันความเป็นอิสระให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ (Sloane, 2014)

งานศึกษาเรื่อง The Role of the Separation of Powers and the Parliamentary Budget Setting Processes ของ Michael Sloane (2014) ซึ่งอธิบายว่าการแบ่งแยกโครงสร้างงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีอิสระได้อย่างแท้จริง โดยในกรณีของประเทศออสเตรเลียได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัตินำอำนาจในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดสรรงบประมาณแยกต่างหาก สำหรับหน่วยงานของรัฐสภา ซึ่งเป็นความพยายามที่จะทำให้โครงสร้างงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากฝ่ายบริหาร แม้ว่าในทางปฏิบัติด้วยข้อจำกัดของหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ท้ายที่สุดฝ่ายนิติบัญญัติยังต้องส่งร่างพระราชบัญญัติจัดสรรงบประมาณส่วนของหน่วยงานของรัฐไปรวมกับฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจทำให้มีการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารได้เช่นกัน

ลักษณะดังกล่าวอาจจะแตกต่างกันไปในระบบการเมืองของประเทศฝรั่งเศส จากการศึกษา เรื่อง *L'autonomie Financière des Parlements en Questions* ของ Michel Bouvier (2024) ได้อธิบายว่า ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้มีการแบ่งแยกหมวดงบประมาณเฉพาะ (mission spécifique) หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติออกจากงบประมาณหน่วยงานของฝ่ายบริหาร โดยไม่ได้จำกัดแค่เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ จะมีงบประมาณเฉพาะสำหรับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (crédits des pouvoirs publics) โดยแต่ละองค์กรจะมีอำนาจในการกำหนดงบประมาณดังกล่าวให้สอดคล้องกับภารกิจของตนเองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ หมวดงบประมาณเฉพาะเหล่านี้จะไม่ผูกพันกับระบบงบประมาณรายจ่ายที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามโครงการ (programme-performance) แบบหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ

จากงานศึกษาทั้งสองข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีความพยายามสร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณให้แก่รัฐสภาในหลายประเทศ แต่ลักษณะและระดับความเป็นอิสระดังกล่าวกลับขึ้นอยู่กับบริบทของระบบการเมืองและหลักการแบ่งแยกอำนาจของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ในกรณีของออสเตรเลีย แม้จะมีการกำหนดให้รัฐสภาจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดสรรงบประมาณแยกต่างหากสำหรับหน่วยงานของรัฐสภา แต่ด้วยข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญที่คงหลักการฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มเรื่องการเงินแต่เพียงฝ่ายเดียว (financial initiative of the executive) อยู่ ทำให้ท้ายที่สุดงบประมาณดังกล่าวยังต้องพึ่งพากระบวนการของฝ่ายบริหารและอาจถูกแทรกแซงได้ ขณะที่ฝรั่งเศสกลับพัฒนาไปอีกขั้น โดยการบัญญัติให้รัฐสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ มีงบประมาณเฉพาะ (crédits des pouvoirs publics) ซึ่งไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบงบประมาณเชิงผลสัมฤทธิ์เช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร การศึกษาทั้งสองจึงชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างเชิงโครงสร้างของการจัดสรรงบประมาณที่สะท้อนระดับความเข้มแข็งของหลักการแบ่งแยกอำนาจและกลไกการประกันความเป็นอิสระของรัฐสภาในแต่ละประเทศ

(4) ความเป็นอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์กับหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

งานศึกษากลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับการค้นหาแนวทางและหลักเกณฑ์ที่จะประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอและปราศจากการครอบงำจากฝ่ายบริหารคือเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้องค์กรเหล่านี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวอย่างเช่น งานศึกษา เรื่อง “ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” ของ รวมพร วุฒิสงห์ชัย (2550) ซึ่งได้ศึกษาถึงรูปแบบความเป็นอิสระทางงบประมาณที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยระบุว่า การประกันความเป็นอิสระในทางงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ และปราศจากการแทรกแซงของผู้ที่ถูกรตรวจสอบ โดยความเป็นอิสระในที่นี้ประกอบด้วย ความเป็นอิสระในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ ทำให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอ เพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายสามารถบริหารและปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งหากองค์กรอิสระได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอจะทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้อ่อนแอ และการตรวจสอบอำนาจรัฐล้มเหลว ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายในทางองค์กรตามรัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระด้านงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ขอบเขตความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องครอบคลุมทั้งทุน รายได้ และทรัพย์สินขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี และรายได้จากค่าธรรมเนียมและดอกผลควรจะต้องถูกกันไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีการรับรองไว้ตั้งแต่

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา โดยในระยะแรกรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการนี้ไว้ในฐานะแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ซึ่งไม่ได้มีสภาพบังคับให้รัฐต้องผูกพันและปฏิบัติตาม นอกจากนี้ แม้ในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญจะรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้การจัดสรรงบประมาณจะต้องจัดสรรให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่หลักการดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติเนื่องจากตามข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาและจัดทำงบประมาณเมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงบประมาณในฐานะส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดิน และอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีบทบาทในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับภาพรวมของประเทศเป็นหลัก และเนื่องจากงบประมาณของประเทศมีจำกัด จึงไม่อาจจัดสรรงบประมาณตามที่เสนอขอมาได้ทั้งหมด จึงมีการปรับลดจำนวนงบประมาณรายจ่ายตามความจำเป็นและเหมาะสม

ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับงานศึกษา เรื่อง “การบริหารงบประมาณโดยอิสระของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” ของ ยุวณิตย์ ไม่เด่น (2560) ได้ศึกษาการบริหารงบประมาณโดยอิสระของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยศึกษาหลักเกณฑ์ประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณที่อยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา รวมถึงการศึกษบทบัญญัติของกฎหมายในทางองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ พบว่า กฎหมายได้สร้างหลักเกณฑ์ประกันความเป็นอิสระให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ในงานศึกษานี้ พบว่า แม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระแล้ว แต่หลักเกณฑ์การพิจารณาปรับลดงบประมาณของหน่วยงานเหล่านี้ไม่ได้มีความแตกต่างจากส่วนราชการสังกัดฝ่ายบริหารที่วงเงินที่ได้รับจัดสรรขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ การจัดเก็บรายได้ของรัฐ และนโยบายการจัดทำงบประมาณ ทำให้ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติการพิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณจึงไม่ได้เปลี่ยนแปลงวิธีปรับลดงบประมาณให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายแต่ประการใด แนวปฏิบัติที่ผ่านมาสำนักงบประมาณยึดถือหลักเกณฑ์การจัดสรรวงเงินงบประมาณและจำนวนเงินเท่ากับที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณก่อนหน้า ซึ่งไม่สะท้อนต่อการเปลี่ยนแปลงภารกิจของส่วนราชการฝ่ายรัฐสภา

ในประเทศไทยงานศึกษาล่าสุดในกลุ่มนี้คือ งานศึกษา เรื่อง “บทวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” ของ ปวีศร เลิศธรรมเทวี (2564) ที่ได้ศึกษาบทวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ การศึกษาครั้งนี้ พบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสองจะได้รับการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้แล้ว รวมถึงการกำหนดให้หน่วยงานขององค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณ

ต่อกรรมาธิการได้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าปัญหาสำคัญที่ทำให้บทบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสองไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ อันเนื่องมาจากมาตรา 141 วรรคสองมีความไม่ชัดเจน โดยที่ผู้วิจัยอ้างแนวทางวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ 14/2556 ซึ่งศาลไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าเพียงพอต้องมีลักษณะอย่างไร ศาลเพียงแต่อธิบายว่าจะต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (proportionality) อันเป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ในทางปฏิบัติ ขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเพดานของงบประมาณที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ การพิจารณางบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้มีความเป็นอิสระ เนื่องจากคณะกรรมการที่พิจารณาประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีมาจากฝ่ายบริหาร และพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยมองว่าไม่ความเป็นกลางและเสมือนเป็นตรายางให้กับฝ่ายบริหารเท่านั้น

2.1.2.2 สภาพปัญหาของความเป็นอิสระทางงบประมาณในบริบทของไทยในปัจจุบัน

นอกเหนือจากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว อีกประเด็นหนึ่งที่ได้มีการศึกษา คือ สภาพปัญหาของความเป็นอิสระทางงบประมาณในบริบทของไทยในปัจจุบัน

งานศึกษา เรื่อง “การจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีหน่วยงานประเทศไทยและต่างประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการงบประมาณอย่างอิสระ” ของ สุปรียา แก้วละเอียด (2566) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการงบประมาณอย่างอิสระ โดยศึกษาแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายจะรับรองความเป็นอิสระในการจัดสรรงบประมาณเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติมีปัญหาในการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดทั้งในทางด้านกฎหมายและทางปฏิบัติ โดยปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาในด้านกลไกตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น รัฐสภาควรต้องมีความเป็นอิสระในทางการเงินหรืองบประมาณ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในมาตรา 141 วรรคสองเช่นเดียวกับศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ แต่ปัญหาของมาตรา 141 วรรคสองนั้นเป็นกลไกในขั้นของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นตั้งแต่ในขั้นของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งในทางหลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณควรจะต้องได้รับการประกันไว้ตั้งแต่ในขั้นของการจัดทำงบประมาณ

ประการที่สอง ปัญหาในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอไม่ชัดเจน กล่าวคือ เนื่องมาจากบทบัญญัติมาตรา 23 ระบุว่า “ให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย” ผู้วิจัยมีความเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 23 เป็นเพียงการขยายความ

ต่อจากมาตรา 141 วรรคสองเท่านั้น การได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมนั้นสภาพบังคับที่แท้จริงจะไปปรากฏในชั้นการแปรญัตติ ซึ่งไม่ค่อยมีประโยชน์เท่าใด เพราะในทางปฏิบัติการตัดและลดงบประมาณเกิดขึ้นตั้งแต่ในกระบวนการจัดทำ นอกจากนี้ ในการแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มเติมงบประมาณ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น จะต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมและให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย ซึ่งเท่ากับว่าสำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเสนอแนะความเห็นที่จะปรับลดงบประมาณของส่วนราชการสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรอิสระได้ ซึ่งกลายเป็นการไม่รองรับหลักประกันความเป็นอิสระในทางงบประมาณ

ประการที่สาม ปัญหาในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอตั้งงบประมาณไว้ในมาตรา 28 กำหนดว่า การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานในสังกัดขององค์กรดังกล่าวยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และให้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 25 วรรคสองที่ใช้กับหน่วยรับงบประมาณในสังกัดของฝ่ายบริหารมาใช้บังคับกับหน่วยงานในสังกัดขององค์กรดังกล่าว โดยกำหนดให้หน่วยงานในสังกัดของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ และรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด โดยบทบัญญัติในมาตรา 28 ประกอบมาตรา 25 อาจจะไม่ได้ขัดกับมาตรา 141 วรรคสองอย่างชัดเจน แต่การไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าในคำขอของงบประมาณกรณีของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรี และสำนักงบประมาณสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง แต่การกำหนดให้ต้องยื่นคำขอของงบประมาณ รวมถึงการนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 25 มาใช้เป็นการเปิดโอกาสให้สำนักงบประมาณในฐานะส่วนราชการของสังกัดฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรวจสอบ กลั่นกรอง และเสนอแนะการตัดหรือลดงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีได้

ประการที่สี่ ปัญหาการขาดแนวทางการประเมินความเพียงพอของการจัดทำงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 141 วรรคสอง กำหนดให้การประเมินความเพียงพอของการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทว่า ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความเพียงพอดังกล่าวเอาไว้ รวมถึงการพิจารณาและการตีความบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะไม่ส่งเสริมการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอกับฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่ห้า ปัญหาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ปัจจุบันการพิจารณาอนุมัติงบประมาณอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งตั้งขึ้นตามสัดส่วนของตัวแทนรัฐบาล พรรคร่วมรัฐบาล และพรรคร่วมฝ่ายค้าน ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณที่ต้องการให้กระบวนการทางงบประมาณมีความเป็นอิสระตลอดทั้งกระบวนการ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไม่ควรประกอบด้วยบุคลากรของ

ฝ่ายบริหาร โดยบทบาทของฝ่ายบริหารควรมีสถานะเป็นเพียงผู้ชี้แจงเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาตัดหรือลดงบประมาณ รวมถึงการให้ความเห็นชอบงบประมาณ

นอกเหนือจากงานศึกษาของ สุปรียา แก้วละเอียด ในช่วงต้นแล้ว อีกงานหนึ่งที่อาจจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เชื่อมโยงกันผ่านบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ งานศึกษา เรื่อง “ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ศึกษากรณี: การยื่นคำขอและการได้รับจัดสรรงบประมาณ” ของ ณัฐพงศ์ พรหมมาตร และ ภูริวัฒน์ จิรนนตรัตน์ (2567) ที่ได้ศึกษาปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาเฉพาะเรื่องการยื่นคำขอและการได้รับจัดสรรงบประมาณ ซึ่งพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง ได้ระบุว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิมที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า ทว่า ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะอธิบายความเป็นอิสระทางงบประมาณและความเพียงพอของงบประมาณ จึงทำให้ในความเป็นจริงความเป็นอิสระทางงบประมาณที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่เกิดขึ้นจริง การทำคำขอ งบประมาณหรือการเสนอคำขอของงบประมาณยังคงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่ได้บัญญัติไว้ตามกฎหมาย และตามระเบียบสำนักงบประมาณ รวมถึงกฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามคำว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณ ว่ามีขอบเขตกว้างแคบเพียงใด

2.1.3 สรุปการทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมในช่วงต้น พบว่า หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจประการหนึ่ง เพราะความเป็นอิสระเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำมาสู่ความสามารถในการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ดี หนึ่งในสาระสำคัญของหลักความเป็นอิสระ คือ ความเป็นอิสระในทางงบประมาณ ซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญให้องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย เพราะเป็นหลักประกันว่าจะไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร จากการไม่จัดสรรงบประมาณให้พอเพียงต่อการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อสนองต่อการรักษาประโยชน์ของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย

เมื่อวิเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในกรณีของรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ได้รับรองหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณไว้ โดยปรากฏว่ามีการพัฒนามาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรฝ่ายตุลาการและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก่อนจะขยายมาครอบคลุมองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พร้อมทั้งเพิ่มสภาพบังคับโดยให้หน่วยงานธุรการขององค์กรดังกล่าวสามารถขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รองรับมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 141 วรรคสอง ที่ได้เพิ่มเติมว่า

ให้มีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจเป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

อย่างไรก็ดี จากการทบทวนวรรณกรรมที่อธิบายปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของประเทศไทย พบว่า สถานะการศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบันนั้นมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ และหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ แต่ยังไม่มีการศึกษาที่วิเคราะห์ถึงปัจจัยความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในเชิงสถาบันที่กำหนดกรอบความสัมพันธ์การเล่นเกมที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญของหลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณของไทยในปัจจุบันเป็นปัญหาในเชิงสถาบัน กล่าวคือ แม้จะมีการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการในรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว กระบวนการดังกล่าวไม่ได้เป็นไปอย่างต่อเนื่องตลอด เนื่องจากกลไกเชิงสถาบันในรัฐธรรมนูญไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานในกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง รวมถึงการกลไกเชิงสถาบันที่อยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถาบันที่เป็นแนวทางปฏิบัติและการใช้การตีความกฎหมายของสำนักงานงบประมาณที่เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่งผลให้แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายจะมีผลใช้บังคับแล้ว แต่ไม่นำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

2.2 กรอบแนวคิดทฤษฎี

ในการตอบคำถามวิจัย ผู้วิจัยจะนำทฤษฎีกฎหมาย รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการอธิบายประเด็นความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทย ในขั้นแรก ผู้วิจัยจะใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทย โดยการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ในการวิเคราะห์ส่วนนี้เพื่อให้เห็นว่าลักษณะความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในสภาพความเป็นจริงดำรงอยู่เช่นใด และสอดคล้องหรือแตกต่างกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในเชิงบรรทัดฐาน (normative) หรือไม่ โดยจะมุ่งวิเคราะห์ผ่านโครงสร้างของบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ผ่านแก่นกลางของงานศึกษานี้ คือ กระบวนการทางงบประมาณ ซึ่งจะสะท้อนบทบาทของทั้งสองฝ่ายในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันอย่างไร รวมไปถึงการวิเคราะห์ว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนั้น แท้จริงแล้วฝ่ายนิติบัญญัตียังคงรักษาความเป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้หรือไม่ โดยเฉพาะในด้านความเป็นอิสระทางงบประมาณ และ ในขั้นที่สอง ผู้วิจัยจะนำแนวคิดของเศรษฐศาสตร์สถาบันมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อจำกัดและความสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นในเชิงประจักษ์ (empirical) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์ภายใต้โครงสร้างของบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดกฎเกณฑ์การเล่นเกมที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างไร ซึ่งกฎเกณฑ์การเล่นเกมนี้นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับของการมีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองในระดับคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่รวมถึงข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าว เพราะกฎเกณฑ์การเล่นเกมที่กำหนดขึ้นเป็นสถาบันนี้ ได้สร้าง

และจัดวางโครงสร้างสิ่งจูงใจ (incentive) ของตัวแสดง (actor) ในแต่ละกลุ่ม ผ่านช่องทางและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากสถาบัน

จากการทบทวนวรรณกรรมในข้างต้น ทำให้เห็นว่านอกจากบทบาทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดเรื่องความเป็นอิสระในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติสัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ มาประกอบกัน อาทิ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ โครงสร้างของงบประมาณ และการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การมุ่งเน้นไปที่โครงสร้างของบทบัญญัติทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ โดยเฉพาะบริบทของประเทศที่ในปัจจุบันบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้รับความเป็นอิสระในทางงบประมาณไว้ในระดับหนึ่งแล้ว แต่ข้อจำกัดในการประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติอาจมาจากปัจจัยอื่น ๆ ดังกล่าวมาในข้างต้น เพื่อให้เห็นว่ากฎเกณฑ์ที่เป็นสถาบันในแต่ละเรื่องจะส่งผลต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณในลักษณะใด

อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดทางด้านข้อมูลและการไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลงบประมาณอย่างโปร่งใสได้ของประเทศไทย ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลค่าของงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่นใด ๆ ทำให้การพิจารณาในแง่ของเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณนั้นไม่สามารถที่จะทำการศึกษาในเชิงประจักษ์ เพราะไม่อาจทำความเข้าใจได้ว่า ความต้องการงบประมาณที่แท้จริงมีอยู่อย่างไร การวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์สถาบันจึงต้องใช้การอธิบายในเชิงพรรณนาประกอบกับโครงสร้างสถาบันที่เป็นกฎเกณฑ์ทางการ ซึ่งอาจทำให้ข้อถกเถียงที่ปรากฏในงานวิจัยนี้มีน้ำหนักลดลงไปบ้าง

2.3 สมมติฐานการวิจัย

ข้อจำกัดเชิงกฎหมายและกลไกสถาบันในขั้นตอนจัดทำและพิจารณางบประมาณ โดยเฉพาะบทบาทบัญญัติที่เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกลั่นกรองหรือปรับลดงบประมาณของรัฐสภาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐสภาไม่สามารถใช้อำนาจงบประมาณได้อย่างเป็นอิสระในทางปฏิบัติ ดังนั้น หากมีการแก้ไขบทบัญญัติเหล่านี้ให้รัฐสภามีอำนาจจัดทำ เสนอ และบริหารงบประมาณของตนเองโดยตรง พร้อมทั้งมีกลไกประกันความเพียงพอของงบประมาณตามหลักวินัยการคลังที่ชัดเจน ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

3.1 แนวทางการวิจัยและวิธีการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพโดยศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary research) การศึกษาแบบกฎหมายเปรียบเทียบ ร่วมกับการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

3.1.1 การวิจัยเอกสาร

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสารปฐมภูมิ (primary document) ตลอดจนเอกสารทุติยภูมิ (secondary document) ภาษาไทยและต่างประเทศที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับประเด็นของการศึกษา อาทิ กฎหมาย งานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ และเอกสารทางวิชาการ เพื่อสังเคราะห์และวิเคราะห์อันจะนำไปสู่การตอบคำถามเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ อนึ่ง เป้าหมายในการศึกษาส่วนนี้มีขึ้นเพื่อทำความเข้าใจและวิเคราะห์แนวคิด และข้อจำกัดความเป็นอิสระทางงบประมาณที่มีอยู่ในปัจจุบัน

นอกเหนือจากการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ด้วยบริบทของ มาตรา 141 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ใช้บังคับกับหน่วยงานของศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วยแล้ว การศึกษากระบวนการงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น เพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบกับกรณีหน่วยงานของรัฐสภา อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาลักษณะการใช้บังคับกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.1.2 การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ

นอกจากการวิจัยเอกสารแล้ว ผู้วิจัยยังได้ใช้วิธีการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบมาประกอบการพิจารณา เพื่อแสดงให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกพื้นฐานของกระบวนการงบประมาณ ในเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ทั้งนี้ การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาประเทศที่เลือกมาทำการศึกษาคู่เปรียบเทียบโดยพิจารณาจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการมากำหนดแนวทางการคัดเลือกประเทศที่ทำการศึกษา คือ (1) การพิจารณาระบบกฎหมาย (2) การพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และ (3) การพิจารณาในแง่ความหลากหลายทางภูมิศาสตร์

ในขั้นแรก ผู้วิจัยเลือกประเทศโดยพิจารณาจากระบบกฎหมายที่เหมือนและแตกต่างกับประเทศไทย โดยจัดแบ่งกลุ่มประเทศที่ศึกษาออกเป็นระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์ เนื่องจากระบบกฎหมายทั้งสองส่งผลต่อวัฒนธรรมกฎหมายรัฐธรรมนูญต่างกัน กล่าวคือ ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ เน้นหลักกฎหมายลายลักษณ์อักษรและบทบาทการตรวจสอบและถ่วงดุล

อำนาจกันขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในระนาบตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในขณะที่ประเทศคอมมอนลอว์ หลักการในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญพัฒนามาจากหลักการของกฎหมายจารีตประเพณี (constitution customary law) หรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitution convention) ซึ่งพัฒนาขึ้นตามบริบททางการเมืองระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทำให้รูปแบบพื้นฐานดังกล่าวส่งผลต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณ

ในขั้นที่สอง ผู้วิจัยเลือกพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ ระบบการเมืองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลต่อความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่แตกต่างกันตามไปด้วย กล่าวคือ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ รูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในเชิงงบประมาณนั้นค่อนข้างจะมีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดทางงบประมาณอาจจะเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อำนาจในการจัดทำงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหารในฐานะผู้รับหน้าที่จัดเก็บภาษี ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้าไปมีบทบาทในทางงบประมาณน้อย และกลายมาเป็นข้อจำกัดทางงบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติไปโดยปริยาย (Sloane, 2014) แต่ในระบบการเมืองที่มีการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ตรวจสอบและถ่วงดุลกันอย่างเข้มข้น ซึ่งเป็นผลมาจากการแบ่งแยกอำนาจที่เด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติจะถือสถานะในการกำหนดรายละเอียดของงบประมาณโดยสมบูรณ์เหนือกว่าฝ่ายบริหาร ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณอาจจะสูงกว่าในระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด (สุปรียา แก้วละเอียด, 2566) ความสัมพันธ์ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวทำให้ความเป็นอิสระทางงบประมาณมีกระบวนการและโครงสร้างที่แตกต่างกัน

ในขั้นสุดท้าย ผู้วิจัยเลือกพิจารณาในแง่ความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากประเทศประชาธิปไตยดั้งเดิมนั้นพัฒนาขึ้นมาในบริบทของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปและอเมริกา ทำให้ประเทศกลุ่มนี้เป็นต้นแบบของระบบกฎหมายและสถาบันทางการเมืองสมัยใหม่ ในขณะที่ประเทศในกลุ่มเอเชีย และกลุ่มออสเตรเลียและโอเชียเนีย มีลักษณะเป็นประเทศประชาธิปไตยใหม่ที่รับเอาระบบกฎหมายและสถาบันการเมืองเข้าไปประยุกต์ใช้ในบริบทของพัฒนาการทางการเมืองของตัวเอง การทำความเข้าใจประเทศในกลุ่มนี้จะช่วยสะท้อนให้เห็นถึงความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในการออกแบบสถาบัน

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากปัจจัยทั้งสามประการข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 แนวคิดของประเทศที่มีการเลือกศึกษา

ประเทศ	ระบบกฎหมาย	ระบบการเมือง	ภูมิภาค
สหราชอาณาจักร	คอมมอนลอว์	ระบบรัฐสภา	ยุโรป
สหรัฐอเมริกา	คอมมอนลอว์	ระบบประธานาธิบดี	อเมริกาเหนือ
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ซีวิลลอว์	ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา	ยุโรป
เครือรัฐออสเตรเลีย	คอมมอนลอว์	ระบบรัฐสภา	ออสเตรเลีย
สาธารณรัฐเกาหลี	ซีวิลลอว์	ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา	เอเชีย

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

3.1.3 การสัมภาษณ์และการจัดประชุมสัมมนาเพื่อเก็บข้อมูล

การสัมภาษณ์ร่วมกับการจัดประชุมสัมมนา (focus group) ผู้มีส่วนได้เสียประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากคณะกรรมการการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณของรัฐสภา และสำนักงบประมาณของรัฐสภา รวมถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ โดยเป้าหมายของการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบ โครงสร้างของกระบวนการเสนองบประมาณ และกระบวนการพิจารณา สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทย ทั้งนี้ โดยมีจำนวนผู้เข้าสัมภาษณ์อย่างน้อย 20 คน

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้เครื่องมือแนวคำถามสัมภาษณ์ที่จัดทำขึ้น โดยอาศัยเกณฑ์ การพิจารณาในแง่ความเชื่อมโยงและความเกี่ยวข้องเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่ให้ความคิดเห็น ที่เหมาะสมกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ประเด็นคำถามสัมภาษณ์ เบื้องต้นครอบคลุมใน 2 ด้าน ซึ่งจะนำไปปรับใช้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มตามความเฉพาะ และความเกี่ยวข้องในกระบวนการ ดังนี้

- **ด้านกระบวนการ** เพื่อให้ทราบสภาพปัจจุบันของกระบวนการในทางของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น
 - ปัจจุบันกระบวนการงบประมาณเป็นอย่างไร
 - โครงสร้างทางกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ เป็นอย่างไร
 - หลักเกณฑ์ในการกำหนดงบประมาณเป็นอย่างไร และจากประสบการณ์ที่ผ่านมา การปรับหรือลดงบประมาณที่เสนอขอไปมีหลักเกณฑ์อย่างไร
- **ด้านเนื้อหา** เพื่อให้ทราบลักษณะที่ควรจะเป็นและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการวิจัย ที่ตั้งไว้ในครั้งนี้
 - ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการงบประมาณเป็นอย่างไร
 - ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการถูกปรับลดงบประมาณกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่
 - ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณเป็นอย่างไร

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้จัดทำประเด็นคำถามโดยละเอียดตามกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้าย ภาคผนวก ก. ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวคำถามในการสัมภาษณ์มาจากกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก มีแนวคำถามสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างไว้เป็นกรอบการสัมภาษณ์นี้เป็นการตั้งคำถามในเชิงวัดความคาดหวังและทรงสนทนต่อสภาพปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

3.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย และแนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ออกแบบกรอบแนวคิดในการวิจัย และแนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

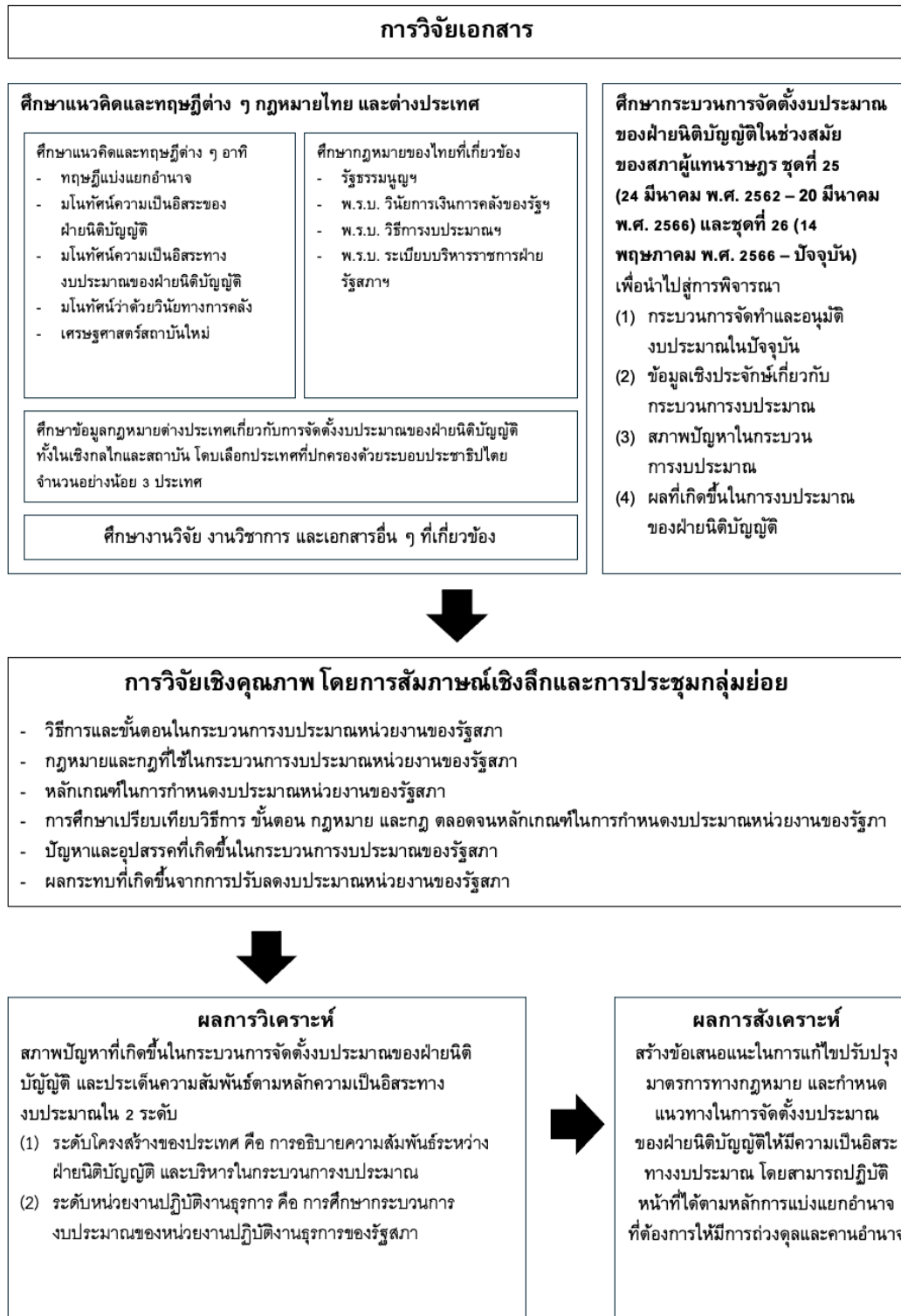
3.3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยครอบคลุมการวิจัยเอกสารร่วมกับการวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการวิจัยเอกสารเป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ กฎหมายของไทยและของต่างประเทศ รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ดำเนินการเก็บข้อมูลตามประเด็นที่ผู้วิจัยกำหนดไว้เพื่อนำไปสู่การดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์ข้อมูล และจัดทำข้อเสนอแนะต่อไป

ทั้งนี้ ในการอภิปรายผลการศึกษา ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการวิเคราะห์และประมวลผลเพื่ออธิบายและตอบคำถามวิจัยและสมมติฐานที่ตั้งไว้ โดยจะนำเสนอผลการศึกษาใน 2 ระดับ ดังนี้

ระดับแรก โครงสร้างของประเทศ คือ การอธิบายความสัมพันธ์ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศไทยในปัจจุบันว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในกระบวนการงบประมาณเป็นอย่างไร สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นทางด้านงบประมาณ และควรจะเสนอแนะแนวทางแก้ไขอย่างไร

ระดับที่สอง หน่วยงานปฏิบัติงานธุรการ คือ การศึกษากระบวนการงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาได้สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของงบประมาณอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อวิเคราะห์ผ่านกรอบของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นั้น ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากกฎเกณฑ์ที่เป็นสถาบันที่วางโครงสร้างสิ่งจูงใจที่กระทบต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ และควรจะเสนอแนะแนวทางแก้ไขอย่างไร



ภาพที่ 3.1 ผังความคิดและข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

3.3.2 แนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยจะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับโครงสร้างของประเทศ และในระดับหน่วยงานปฏิบัติงานธุรการจะใช้แนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (new institutional economics) ตามแนวทางของ Douglass Cecil North (1990; 1991) โดยพิจารณาสถาบัน (institution) ในฐานะของกฎเกณฑ์การเล่นเกมนของสังคมหนึ่ง ๆ (rule of the game of the society) ซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยกำหนดรูปแบบพฤติกรรมของมนุษย์ โดยสถาบันจะทำหน้าที่เป็นโครงสร้างสิ่งจูงใจ (structure of incentives) และเป็นข้อจำกัด (constraint) ในการตัดสินใจของมนุษย์ ซึ่งปรากฏอยู่ในลักษณะของสถาบันในที่นี้ประกอบไปด้วย กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ (formal) อาทิ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้น โดยรัฐ และกฎเกณฑ์ และที่ไม่เป็นทางการ (informal) ซึ่งเป็นปทัสถานทางสังคมต่าง ๆ อาทิ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรม โดยสถาบันแต่ละลักษณะจะมีกระบวนการบังคับที่แตกต่างกัน

ในการวิเคราะห์จะให้ความสำคัญกับสถาบันสำคัญใน 2 ประเภท ได้แก่ **ประเภทแรก** คือ สถาบันที่เป็นทางการ โดยวิเคราะห์ผ่านรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันประเภทหนึ่ง เป็นสถาบันประเภทพิเศษ โดยรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545, น. 3) ที่เรียกว่า อภิมหาสถาบัน (meta-institution) ที่กำหนดกฎเกณฑ์อื่น ๆ ในสังคมในฐานะบรรทัดฐานของการตีความและกำหนดกฎเกณฑ์ของสถาบันอื่น ๆ ในสังคม ในระดับที่รองลงมา โดยบริบทของกฎหมายคือ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด รวมถึงสิ่งที่เรียกว่า กฎหรือกฎหมายลำดับรอง ซึ่งในทางทฤษฎีนิติศาสตร์เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎเกณฑ์ทางกฎหมายแต่ละรูปแบบนั้นมีค่าบังคับไม่เท่ากัน ตรงกันข้ามกลับมีค่าบังคับสูงต่ำที่แตกต่างกันตามลำดับชั้นของกฎหมาย (สมยศ เชื้อไทย, 2564, น. 96-98) ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีสถาบันทางการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นในรูปแบบของกฎหมายจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ โดยรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกทางการเมืองตลอดจนความสัมพันธ์ทางกฎหมายให้มีความแตกต่างจากเดิม (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2562, น. 157) ซึ่งการทำความเข้าใจสถาบันในระดับนี้จำเป็นต่อการวิเคราะห์ระดับโครงสร้างของประเทศ และระดับของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดและหลักการของสถาบันในระดับที่รองลงมาจากรัฐธรรมนูญ และเป็นเครื่องมือที่สร้างแนวทางการทำงานให้กับข้าราชการ ซึ่งในที่นี้คือ หน่วยงานปฏิบัติงานธุรการ

ประเภทที่สอง คือ สถาบันที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ข้อจำกัดเชิงวัฒนธรรมและระบบราชการที่ตั้งขึ้นจากสถาบันที่เป็นทางการ แต่ไม่ได้มีความชัดเจนหรือครอบคลุมทั้งหมดทุก ๆ เรื่อง ทำให้เกิดการสร้างแนวทางปฏิบัติขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว และอาศัยแนวทางปฏิบัติเหล่านี้กำกับทิศทางการใช้และตีความกฎหมายอีกทีหนึ่ง ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ปรากฏอยู่ในรูปแบบของกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ ที่ถือปฏิบัติมาเสมือนหนึ่งเป็นจารีตในระบบราชการ (Horn, 1995) อย่างไรก็ตาม ภายใต้สถาบันทั้งสองลักษณะนี้อาจจะสร้างสถานการณ์ที่ Murray J. Horn (1995) เรียกว่า ความเป็นอิสระที่ถูกจำกัดโดยกฎเกณฑ์ (constrained autonomy) ซึ่งเกิดขึ้นหากมีการปล่อยให้หน่วยธุรการดำเนินการอย่างอิสระมากเกินไป อาจจะทำลายเป้าหมายที่กฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ จึงจำเป็นต้องมีข้อจำกัดความเป็นอิสระดังกล่าวขึ้นมา ทว่า ในกรณีนี้ ความเป็นอิสระที่ถูกจำกัดโดยกฎเกณฑ์ อาจจะกลายเป็นปัญหาต่อตัวฝ่ายนิติบัญญัติเองด้วยเพราะ

ในด้านหนึ่ง องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีสถานะเป็นหน่วยรับงบประมาณที่ถูกผูกพันตามกฎหมายที่กำหนดไว้ และผูกพันต่อแนวปฏิบัติที่สร้างสถานะของตัวเองเป็นกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน

การวิเคราะห์นี้จะใช้หลักเกณฑ์การวิเคราะห์สถาบันผ่านตัวแสดง (actors) และแรงจูงใจที่กำหนดพฤติกรรมของแต่ละฝ่ายในกระบวนการงบประมาณ โดยปรับปรุงแนวคิดมาจากตัวของ Pauline T. Kim (2015) ซึ่งระบบความสัมพันธ์ประกอบไปด้วยตัวการ (principal) และตัวแทน (agent) โดยฝ่ายที่เรียกว่าตัวแทนต้องกระทำการภายใต้การควบคุมดูแลของตัวการ และตัวแทนจะดำเนินการภายใต้การควบคุมของตัวการ ซึ่งในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวการ มีหน้าที่ตรากฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารในฐานะตัวแทนปฏิบัติตาม ในทางกลับกันในทางด้านงบประมาณฝ่ายบริหารอาจจะอยู่ในฐานะตัวการทางงบประมาณ ส่วนหน่วยธุรการของรัฐสภาที่มีสถานะเป็นตัวแทน (Robert C., 2004)

ดังนั้น การวิเคราะห์ตามกรอบนี้ทำให้เห็นว่า ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองลงมา ประกอบกับแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่ปฏิบัติกันมาได้สร้างข้อจำกัดในการควบคุมความเป็นอิสระ แม้ในอดีตจะเกิดขึ้นเพื่อลดข้อจำกัดของช่องว่างทางกฎหมายและสร้างแนวทาง การควบคุมไม่ให้เกิดความเป็นอิสระจนเบี่ยงเบนออกไปจากกฎหมาย (Horn, 1995) แต่หากขอบเขต ดังกล่าวไม่ชัดเจน อาจจะทำให้มีปัญหาดุลยภาพเชิงโครงสร้าง (structure-induced equilibrium) จนทำให้โครงสร้างสถาบันการเมืองไม่สมดุลกัน แม้จะทำให้เกิดความมั่นคงและทำให้การตัดสินใจทางการเมืองได้ข้อสรุป (Diermeier, 2006) แต่ลักษณะดังกล่าวอาจจะทำลายหลักการของความเป็น อิสระทางของฝ่ายนิติบัญญัติและกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ การวิเคราะห์ภายใต้กรอบนี้ จะแสดงให้เห็นความไม่สมดุลและปัญหาในเชิงสถาบันที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในความเป็นอิสระ ทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

3.4 ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกที่รวบรวมความคาดหวังและทรรศนะต่อกระบวนการในทางและพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตัวชี้วัดในการ ประเมินจึงไม่สามารถที่จะระบุผลการวิเคราะห์เป็นค่าที่ชัดเจนได้เหมือนการวิจัยในเชิงปริมาณ ซึ่งผู้วิจัยจะใช้วิธีการพรรณนาวิเคราะห์ในการออกแบบกระบวนการในทางและพิจารณา งบประมาณ รายจ่ายประจำปี

บทที่ 4

ผลการวิจัย

4.1 การศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติของไทย

การศึกษาด้านบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยประกอบด้วยเนื้อหา 3 ส่วน ได้แก่ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจในไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (2) บทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ และ (3) การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของหน่วยงานของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจในไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ ความสัมพันธ์ขององค์กรใช้อำนาจรัฐแต่ละองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญ ในแต่ละประเทศมีลักษณะเฉพาะตัว ตามพัฒนาการทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในประเทศนั้น ๆ (วิชฌ วรรธัญ, 2532; Hamon & Troper, 2015) เช่นเดียวกันกับบริบทของไทยที่พัฒนาการของหลักการแบ่งแยกอำนาจได้มีพัฒนาการของตัวเองท่ามกลางบริบททางการเมืองเฉพาะของไทย

อย่างไรก็ดี ลักษณะของการแบ่งแยกอำนาจของไทยคล้ายคลึงกันกับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ตัวแบบของการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด กล่าวคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความเชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น เพราะโดยเนื้อแท้แล้วคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นเนื้อเดียวกัน เช่นเดียวกันกับประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ดังนั้น ความสัมพันธ์คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร และสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจึงสัมพันธ์กันบนพื้นฐานของความไว้วางใจที่มีต่อกัน (Sloane, 2014) ซึ่งสะท้อนว่าการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดไม่ได้เกิดขึ้นในบริบทของประเทศไทย

หากกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาสัมพันธ์กันผ่านอำนาจในการริเริ่มงบประมาณ และอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (สุปรียา แก้วละเอียด, 2565, น. 29)

ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การริเริ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร โดยอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติมาตรา 141 ประกอบมาตรา 133 และมาตรา 134 ซึ่งอธิบายว่าการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องทำในรูปแบบพระราชบัญญัติ โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อนึ่ง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนเท่านั้น เหตุที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ เนื่องจากตามหลักการ

แบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ และเป็นผู้ดูแลฐานะทางการคลังของประเทศ จึงเป็นองค์กรที่ทราบความจำเป็นว่าจะต้องจ่ายเงินแผ่นดินเพื่อการใด และรายจ่ายในการใดควรจะเป็นเงินเท่าใด (สุปรียา แก้วละเอียด, 2565, น. 27)

อนึ่ง การยอมรับอำนาจในการริเริ่มงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหารได้ขยายครอบคลุมไปจนถึงการห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายดังปรากฏตามความในมาตรา 144 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เหตุที่กฎหมายห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติเสนอหรือแปรญัตติ อันส่งผลกระทบต่อความสมดุลทางการคลังของประเทศหรือเป็นการเพิ่มรายจ่ายสาธารณะ หรือลดรายได้สาธารณะลง ซึ่งถือเป็นการแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัตินั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564, น. 270) ทำให้มีความจำเป็นต้องห้ามไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจริเริ่มในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน (นิพนธ์ โลหะกุลวิข, 2539, น. 75-76) ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการได้เสนอแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะมีผลให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ พร้อมกับถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย ดังปรากฏตามความในมาตรา 144 วรรคสองและวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้น ในความสัมพันธ์ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในบริบทของไทย บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการทางงบประมาณจึงเป็นการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การให้อำนาจแก่รัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ เป็นการแสดงถึงการให้ความไว้วางใจจากผู้แทนประชาชนที่ยินยอมกับการที่รัฐบาลนำเงินอันมีที่มาจากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายตามรายละเอียดที่ได้รับอนุมัติ (เอื้ออารีย์ อิงจะนิล, 2558, น. 183-184) โดยบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินนั้นปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบของการอนุมัติงบประมาณไว้ให้อยู่ในรูปแบบกฎหมาย เมื่อได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแล้วก็เป็น การให้ความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินนั่นเอง (ประสิน โสภณบุญ, 2527, น. 13-14)

จากรูปแบบความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในข้างต้น อาจสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณนั้น รัฐสภาได้ถืออำนาจสูงสุดในทางการคลังเหนือคณะรัฐมนตรี หากไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีจะไม่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีหรือใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้ ในขณะเดียวกัน รัฐสภาก็มีบทบาทจำกัด โดยไม่สามารถริเริ่มกระบวนการงบประมาณได้

ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวจึงดูเหมือนว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องพึ่งพารัฐสภาเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีและใช้จ่ายงบประมาณได้ ซึ่งนัยหนึ่งสะท้อนว่าคณะรัฐมนตรียังคงได้รับความไว้วางใจจากผู้แทนราษฎรด้วย ทำให้คณะรัฐมนตรียังคงมีความชอบธรรมในฐานะฝ่ายบริหาร

ทว่า หากพิจารณาความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว สะท้อนว่ารัฐสภาไม่สามารถที่จะใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างอิสระเพื่อดำเนินกิจกรรมของตนเอง และยังคงต้องพึ่งพางบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากคณะรัฐมนตรี แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้รับรองให้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการเห็นว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้ แต่พึงสังเกตว่าบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวไม่ได้เป็นการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการจัดการงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังคงมุ่งไปที่การขอแปรญัตติไม่ใช่อำนาจในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเอง (สุปรียา แก้วละเอียต, 2566) ในขณะที่ชั้นของการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เฉพาะงบประมาณรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารยินยรับเท่านั้นจึงจะถูกนำเสนอเข้าสู่กระบวนการงบประมาณ ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าในทางปฏิบัติหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณอาจยังอยู่ในสถานะที่ไม่เพียงพอ

ในส่วนตัวต่อไปผู้วิจัยจะได้อธิบายผลการศึกษาในรายละเอียดของการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในบริบทของไทยต่อไป

4.1.2 บทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

บทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อนึ่ง ในการทำความเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นต้องทำความเข้าใจพัฒนาการและเจตนารมณ์ของการใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเสียก่อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจหลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในบริบทของไทย

4.1.2.1 พัฒนาการของบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

การประกันความเป็นอิสระของหน่วยงานของรัฐสภาเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ธุรการให้กับรัฐสภา โดยเมื่อแรกตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้นถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นกรม แต่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงของประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังปรากฏตามความในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติในทางกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 (ธนบุญ ธนบุญพงศ์ และคณะ, 2551, น. 1) สะท้อนให้เห็นความพยายามแยกโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐสภาออกมาจากโครงสร้างของส่วนราชการภายใต้สังกัดของคณะรัฐมนตรีอื่น ๆ สถานะของหน่วยงานของรัฐสภาดำรงอยู่เช่นนี้เรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งได้

รับรองสถานะของหน่วยงานของรัฐสภา ให้แยกออกจากส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง และกรม โดยเป็นนิติบุคคลเฉพาะภายใต้กฎหมายของฝ่ายรัฐสภาเอง (จันทมร สีหาบุญลี, 2552)

กล่าวเฉพาะในเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาไทย ก่อนหน้า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐสภา ไว้เป็นการเฉพาะ (ธาม มาฉิม, 2559, น. 11) ทั้งนี้ ในครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ ให้กับศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันเกี่ยวกับ เป้าหมายความยุติธรรมทางการเมือง (เชวณะ ไตรมาศ, 2545, น. 20-21) เนื่องจากในเวลานั้น เจตนารมณ์ของมาตรานี้อยู่ในฐานะแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังปรากฏตามบทบัญญัติในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จนกระทั่งต่อมา เมื่อมีการประกาศยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณให้กับรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า โดยกำหนดไว้ในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ซึ่งขยายหลักการประกัน ความเป็นอิสระทางงบประมาณให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐสภา (ธาม มาฉิม, 2559, น. 11) เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรานี้เพื่อจำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล รวมถึงให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถขอแปรญัตติต่อ คณะกรรมาธิการของสภาได้โดยตรง เพื่อให้ได้รับจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2500, น. 20)

ทั้งนี้ นับตั้งแต่มีการบัญญัติมาตราดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2556 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 เนื่องจากประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้าหรือไม่

ที่มาของคดีนี้เกิดขึ้นมาจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมกัน 112 คน บทบัญญัติในมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้ามีเจตนารมณ์ให้รัฐต้องจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละหน่วยงานสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง เพื่อเป็นหลักประกัน ความเป็นอิสระการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำว่า “เพียงพอ” หมายถึง รัฐต้องจัดสรรงบประมาณตามความ ต้องการของหน่วยงานที่ขอ โดยไม่ใช่อำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมาธิการที่จะวินิจฉัย แต่ฝ่ายเดียวว่าเพียงพอหรือไม่ ข้อเท็จจริงซึ่งปรากฏว่าสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2557 แต่ไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. เข้าชี้แจงด้วยวาจาประกอบการขอแปรญัตติเพื่อเพิ่ม งบประมาณแต่ประการใด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรานี้ เพื่อให้

หน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ถูกรวบงำจากฝ่ายบริหาร และป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจกลั่นแกล้งหรือครอบงำการบริหารของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยใช้เงินเป็นเครื่องมือ

นอกจากนี้ ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 ศาลรัฐธรรมนูญยังได้วางหลักการสำคัญเอาไว้อีก 2 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ว่ากระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดทางด้านรายได้ทำให้ในการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณได้ตามวงเงินที่ได้เสนอขอรับการสนับสนุนการตัดทอนหรือเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของบ้านเมืองเป็นสิ่งที่กระทำได้ และ *ประการที่สอง* ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายหลักการในมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้าว่า การไม่ได้รับโอกาสชี้แจงด้วยวาจาในการแปรญัตตินั้นไม่ได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้าไม่ได้มีบทบังคับโดยเด็ดขาดให้คณะกรรมการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการแปรญัตติแต่ประการใด

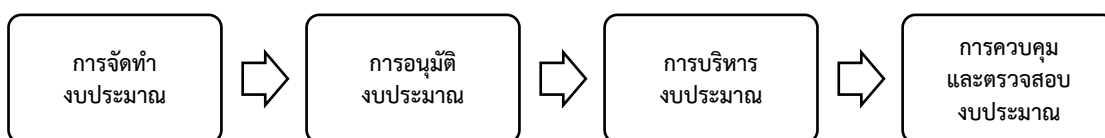
อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2557 และนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเอาไว้ ดังปรากฏตามบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง ดังปรากฏตามเนื้อความว่า “...รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงก็ได้”

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พบว่าเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสองนี้ มีเจตนารมณ์ในลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติในมาตรา 168 วรรคแปดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยหน่วยงานขององค์กรข้างต้นสามารถที่จะขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงได้ โดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกันกับหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562, น. 245) ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงหรือลดศักยภาพขององค์กรเหล่านี้ (สุปรียา แก้วละเอียต, 2565, น. 198-199)

อนึ่ง พึงสังเกตว่ามีความแตกต่างกันเล็กน้อยระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 141 วรรคสอง ที่ได้มีการขยายความเพิ่มเติมว่า การกำหนดให้การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2562, น. 245) สาเหตุที่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 ได้นำมาสู่การพยายามกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณและการเปิดโอกาสให้มีการแปรญัตติมีความโปร่งใสและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยไปกำหนดหลักการไว้ในมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561¹

4.1.2.2 บทบัญญัติที่กำหนดความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังกล่าวมาแล้วในข้างต้นว่าบทบัญญัติสำคัญที่กำหนดความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นปรากฏอยู่ในมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะมุ่งประกันความเป็นอิสระในทางงบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่มุ่งเน้นไปที่การเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสภาสามารถยื่นขอแปรญัตติในกรณีที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอเท่านั้น (สุปรียา แก้วละเอียด, 2566) หากพิจารณาหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณ ซึ่งได้กล่าวถึงในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณจะต้องครอบคลุมกระบวนการงบประมาณโดยตลอด กล่าวคือ ความเป็นอิสระจะต้องครอบคลุมทั้งในขั้นการจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการตรวจสอบงบประมาณ (ธาม มาฉิม, 2559) ซึ่งในการทำความเข้าใจความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นต้องพิจารณากระบวนการงบประมาณตลอดกระบวนการ (ภาพที่ 4.1) โดยในการศึกษาส่วนนี้จะพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละชั้น ดังปรากฏตามตารางที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 กระบวนการงบประมาณ

¹ ดู ภาคผนวก ข.8 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวชินสุมน นิเวทวงศ์ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

ตารางที่ 4.1 บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในกระบวนการงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา

ขั้นตอน	บทบัญญัติของกฎหมาย
การจัดทำงบประมาณ	– รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 – พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 – พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 – พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554
การอนุมัติงบประมาณ	– รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 – พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 – พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
การบริหารงบประมาณ	– พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554
การตรวจสอบงบประมาณ	– พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554

ทั้งนี้ นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ในกระบวนการงบประมาณที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว ในส่วนของการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย ยังมีลักษณะเฉพาะบางประการที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางปฏิบัติระหว่างสำนักงานงบประมาณกับหน่วยรับงบประมาณ หรือกรณีการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและหน่วยรับงบประมาณ จนกลายมาเป็นสถาบันที่ไม่เป็นทางการ แต่มีค่าบังคับโดยนัยเดียวกันกับกฎเกณฑ์ตามกฎหมาย อันเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ทำให้เกิดการอาศัยช่องว่างดังกล่าวมาเติมเต็มทางปฏิบัติ

(1) ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ และเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการภายในของหน่วยงานของรัฐสภา และกระบวนการที่ดำเนินการกับคณะรัฐมนตรีและสำนักงานงบประมาณ

กระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาเริ่มต้นจากกระบวนการทบทวนและการวางแผนงบประมาณ ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ แล้ว สำนักงานงบประมาณจะประกาศกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งหน่วยรับงบประมาณทุกแห่ง รวมถึงหน่วยงานของรัฐสภา คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่ผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดทำงบประมาณ และปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว

อนึ่ง ในกรณีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา² จะให้ส่วนราชการภายในสังกัดดำเนินการจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ รวมทั้งผลการปฏิบัติงานของงบประมาณที่ผ่านมา และจัดทำรายละเอียดข้อเสนอเบื้องต้นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แผนงานบุคลากรภาครัฐ การปรับปรุงฐานข้อมูลประมาณการรายรับและรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง และพิจารณาทบทวนปรับปรุงเป้าหมาย ผลผลิต/โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงานที่ผ่านมา อนึ่ง การดำเนินการของส่วนงานของรัฐสภาในส่วนนี้จะเป็นการปฏิบัติตามข้อ 9 ถึงข้อ 12 ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ในขั้นนี้อำนาจในการริเริ่มจัดทำงบประมาณจะอยู่ในการควบคุมของหน่วยงานของรัฐสภา

เมื่อดำเนินการกระบวนการทบทวนและการวางแผนงบประมาณเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานของรัฐสภาจะดำเนินการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเริ่มต้นจากส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดทำค่าของงบประมาณตามที่วางแผนไว้ ซึ่งเป็นไปตามข้อ 9 วรรคสอง ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยค่าของงบประมาณรายจ่ายจะพิจารณาจากความต้องการใช้งบประมาณร่วมกับข้อพิจารณาที่ได้จากการทบทวนและวางแผนงบประมาณไว้

อย่างไรก็ดี พึงสังเกตว่าการจัดทำค่าของงบประมาณในส่วนนี้ไม่ได้มีกระบวนการเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะมีเพียงประธานหรือรองประธานที่รับผิดชอบการทำงานของสำนักงานของสภาทั้งสองเท่านั้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องแต่เป็นการเข้ามาเกี่ยวข้องเฉพาะในเชิงการให้นโยบายเท่านั้น ในส่วนของกรรมาธิการกิจการสภานั้นไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวเลย

อนึ่ง ตามข้อ 9 วรรคสาม ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 กำหนดให้การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายนี้ ส่วนราชการภายในรัฐสภาจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาตามที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภากำหนด ภายใต้การเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือ คบง.รส. ซึ่งในทางปฏิบัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นไม่ได้แตกต่างจากหลักเกณฑ์การจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการสังกัดฝ่ายบริหารแต่อย่างใด³

² ส่วนราชการภายในที่จะต้องทบทวนและวางแผนงบประมาณที่นี้ ได้แก่ สำนักหรือส่วนราชการที่มีเรียกชื่ออย่างอื่น อาทิ สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ตามนัยของข้อ 3 ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557. ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐกฤต วงศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และ ภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

³ ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐกฤต วงศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

คำของบประมาณที่จัดทำขึ้นแล้วประกอบด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ดังปรากฏรายละเอียดตามข้อ 10 ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ได้แก่ ส่วนแรก แผนปฏิบัติงานประจำปี que แสดงถึงแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และแผนการปฏิบัติงานจำแนกตามแผนงาน ผลผลิต และโครงการ และ ส่วนที่สอง คำชี้แจงประกอบแผนปฏิบัติงานประจำปีแสดงฐานะเงินรายรับ งบประมาณรายจ่ายในปีที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงาน และความสัมพันธระหว่างเงินรายรับกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

ทั้งนี้ นอกเหนือจากรายละเอียดทั้งสองประการข้างต้นแล้ว การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานของรัฐสภา ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เช่นเดียวกับกับหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ อาทิ คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตามมาตรา 10 (4) ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือการตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น ตามมาตรา 20 (1) ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ⁴

เมื่อส่วนราชการภายในต่าง ๆ ได้จัดทำคำของบประมาณเรียบร้อยแล้ว สำนักนโยบายและแผนของสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภา จะดำเนินการรวบรวมคำของบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการภายในเพื่อเสนอต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ตามข้อ 9 วรรคสองของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติก่อนการทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอต่อเลขาธิการในข้างต้น คำขอดังกล่าวจะถูกพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นโดยอนุกรรมการแผนและงบประมาณที่ตั้งขึ้นมาจากข้าราชการภายในของทั้งสองสภา⁵

อนึ่ง เมื่อเลขาธิการของทั้งสองสภาพิจารณาคำของบประมาณรายจ่ายข้างต้นแล้ว หากไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่น เลขาธิการจะนำคำของบประมาณรายจ่ายดังกล่าวเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ตามข้อ 9 วรรคสองของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ได้พิจารณาคำของบประมาณรายจ่ายแล้วไม่ให้ความเห็นเพิ่มเติม เลขาธิการของทั้งสองสภา

⁴ ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐกฤต วังศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาพรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

⁵ ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐกฤต วังศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาพรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

จะนำเสนอคำของบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป ตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ประกอบกับข้อ 9 วรรคสาม ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 อนึ่ง การยื่นคำของบประมาณรายจ่ายของ หน่วยงานของรัฐสภาต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามปฏิทินงบประมาณที่คณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา 28 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

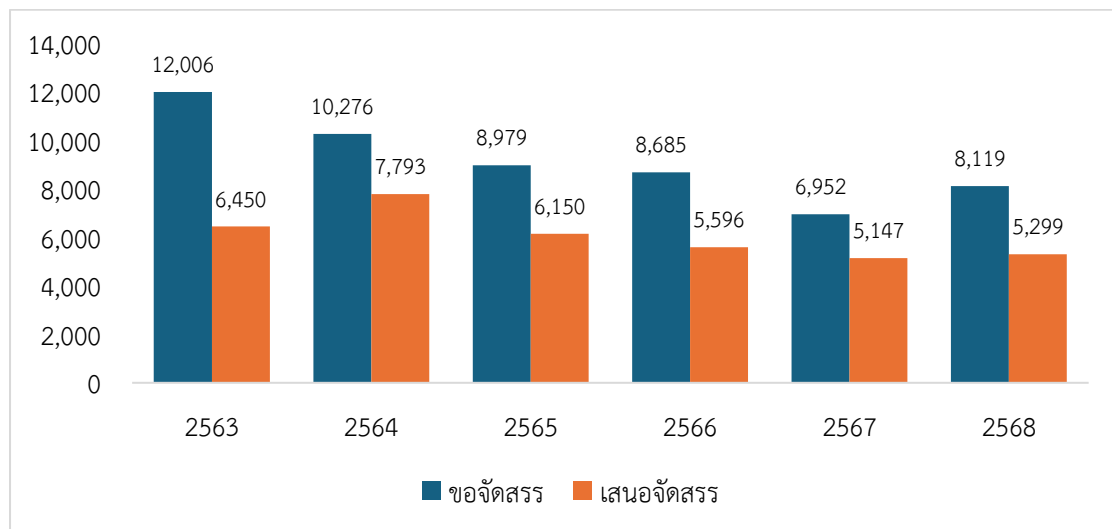
เมื่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภาเสนอคำของ บประมาณไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในเบื้องต้น โดยจะส่ง คำของบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาให้กับสำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลังพิจารณา เพื่อให้ ความเห็นประกอบตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัย การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในกระบวนการนี้ทั้งสองหน่วยงานจะไม่ได้ให้ความเห็นว่าควรปรับ ลดงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาแต่อย่างใด เสมือนว่าคณะรัฐมนตรีควรอนุมัติคำของบประมาณ ตามที่หน่วยงานของรัฐสภาเสนอมา (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2567; สำนักงานเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, 2567)

ตัวอย่างเช่น กระทรวงการคลังได้แสดงความเห็นต่อคำของบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภาว่า เป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งจะต้องได้รับความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีต่อไป ดังนั้น จึงเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ คำของบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ทั้งนี้ ควรให้ ความสำคัญกับการควบคุม และกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์ สูงสุด สำหรับการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ (กระทรวงการคลัง, 2567; กระทรวงการคลัง, 2567) ลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกันกับการแสดงความเห็นของ สำนักงานงบประมาณว่า การยื่นคำของบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณดังกล่าวเป็นการยื่น คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยแสดง วัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ ตามนัยของมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เพื่อให้สำนักงานงบประมาณ จะได้จัดทำงบประมาณตามขั้นตอนต่อไป (สำนักงานงบประมาณ, 2567; สำนักงานงบประมาณ, 2567)

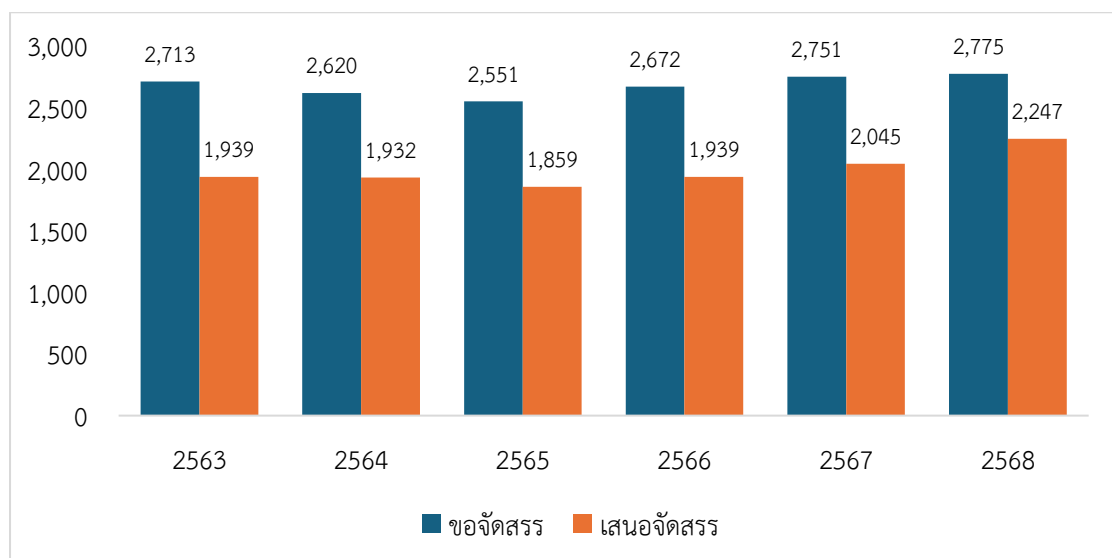
ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการในส่วนดังกล่าวแล้ว ขั้นตอน ต่อไปจะเป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อ รัฐสภา โดยเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณตามมาตรา 19 ประกอบมาตรา 20 ของ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะนำคำของบประมาณ ของหน่วยรับงบประมาณทั้งหมดมาพิจารณา ซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐสภาด้วย โดยในการพิจารณา ของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอาจจะมีการเสนอปรับลดงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณลง เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบวงเงินงบประมาณตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในกรณีของ

หน่วยงานสังกัดรัฐสภา พบว่า จำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมีสัดส่วนที่ลดลง ดังปรากฏตาม ภาพที่ 4.2 และ ภาพที่ 4.3



ภาพที่ 4.2 งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอจัดสรรเปรียบเทียบกับงบที่เสนอจัดสรร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2568 (หน่วย: ล้านบาท)



ภาพที่ 4.3 งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขอจัดสรรเปรียบเทียบกับงบที่เสนอจัดสรร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2568 (หน่วย: ล้านบาท)

อนึ่ง ในการพิจารณาปรับลดงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสม ประกอบกับการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย ดังปรากฏตามมาตรา 23 ของ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

เมื่อดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะดำเนินการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา ตามบทบัญญัติมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

อย่างไรก็ดี การเสนอจัดสรรงบประมาณ โดยปรับลดงบประมาณในชั้นของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณนี้ (ภาพที่ 4.2 และภาพที่ 4.3) สะท้อนให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารไม่ได้มีบทบาทเฉพาะการทำหน้าที่รวบรวมงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ฝ่ายบริหารสามารถที่จะมีข้อสังเกตต่อการใช้งบประมาณไปยังหน่วยงานของรัฐสภา เพื่อให้หน่วยงานชี้แจงหรือตอบข้อซักถาม แล้วปรับลดงบประมาณดังกล่าวให้เหมาะสมตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561⁶ โดยเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ดังปรากฏตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประกอบกับเมื่อพิจารณาแนวทางการตีความบังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายมา พบว่า ในอดีตการตีความบทบัญญัติที่รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณตามมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (เทียบกับ มาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) ความมุ่งหมายของบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงการสร้างหลักประกันความเพียงพอของงบประมาณเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545) ไม่ได้มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระทางงบประมาณที่หน่วยงานของรัฐสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะสามารถกำหนดงบประมาณได้ด้วยตนเอง⁷

ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณยังคงมีอำนาจในการเสนอให้ตัดงบประมาณบางส่วนได้เหมือนกับงบประมาณประเภทอื่น ๆ ตามความเหมาะสมและการงบประมาณของรัฐ⁸ (ปริยาภา ทาระ และ สุภณัฐ ศิริทอง, 2554, น. 30)

⁶ ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐกฤต วงศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

⁷ เนื้อหาในส่วนนี้อ้างอิงจากความเห็นของผู้แทนสำนักงานงบประมาณที่มาชี้แจงร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ในชั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ดู สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 518/2545 เรื่อง ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

⁸ ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐกฤต วงศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

อนึ่ง การใช้อำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณดังกล่าวข้างต้น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เพียงแค่วางแผนและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาประกอบในการพิจารณางบประมาณในส่วนของหน่วยงานของรัฐสภา ดังจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 13 ของพระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้ได้รับงบประมาณในรูปแบบของเงินอุดหนุนและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ (ปริยาภา ทาระ และ สุภณัฐ ศิริทอง, 2554, น. 16)

สภาพที่เกิดขึ้นจึงเกิดความลักลั่นในการปรับใช้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ในชั้นการจัดทำงบประมาณในส่วนหน่วยงานของรัฐสภา เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่สอดคล้องกันทำให้ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณปฏิบัติต่อส่วนราชการ สังกัดรัฐสภาไม่แตกต่างไปจากหน่วยรับงบประมาณอื่นแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในชั้นการจัดทำงบประมาณทั้งหมดแล้ว ผู้วิจัย มีข้อสังเกต 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานของรัฐสภา ตั้งแต่ในขั้นของการทบทวนและการวางแผนงบประมาณ จนถึงการศึกษาให้ความเห็นชอบงบประมาณของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี กระบวนการดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การเตรียมการโดยข้าราชการประจำของหน่วยงานของรัฐสภา โดยไม่มีสมาชิกของสภาทั้งสองซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากกระบวนการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อภารกิจในด้านงานประจำของหน่วยงานของรัฐสภาในฐานะฝ่ายธุรการ กระบวนการจึงไม่ได้เปิดให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการบวนการจัดทำคำของบประมาณหรือการให้ข้อสังเกตต่อคำของบประมาณ ได้เป็นการทั่วไป ทั้งนี้ จะมีเฉพาะกรณีของประธานหรือรองประธานที่ได้รับมอบหมาย ที่ได้ถ่ายทอดนโยบายในการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหารสำนักงาน⁹ แต่ไม่ใช่กระบวนการตามกฎหมาย รวมถึงการรับนโยบายดังกล่าวอาจจะไม่ใช่การรับนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของทุก ๆ พรรคการเมืองหรือทุกคน¹⁰

⁹ ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักงายเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐฤกษ์ วงศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

¹⁰ กรณีนี้รวมถึงคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการดังกล่าวพบปะที่หน้าทีพิจารณาเรื่องที่ เป็นกิจการของสภา สมาชิกสภา ผู้เคยเป็นสมาชิกสภา และการพัฒนาระบบและการดำเนินการของสภา; ดู ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (2).

ประการที่สอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ประกอบกับระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 กำหนดองค์ประกอบของ คบง.รส. ให้มีตัวแทนจากส่วนราชการในสังกัดคณะรัฐมนตรี อาทิ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง แม้ว่าโดยตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวจะสะท้อนความเชี่ยวชาญในเรื่องทางการคลังและงบประมาณก็ตาม แต่หากพิจารณาในเรื่องหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว กิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติควรถูกกำหนดขึ้นโดยสมาชิกของสภา และเจ้าหน้าที่ภายในสังกัดของสภาเท่านั้น (Beetham, 2006) การกำหนดให้บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง มากำหนดหลักเกณฑ์หรือตีความกฎหมาย อาจจะไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) การอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณเป็นขั้นตอนที่สองในกระบวนการงบประมาณ โดยเป็นขั้นตอนที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีถูกจัดทำขึ้นในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเริ่มต้นจากการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงไปพิจารณาในวุฒิสภาตามลำดับการพิจารณาที่กำหนดไว้ในมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 105 วัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ วาระการพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระ ได้แก่

1) วาระแรก ขั้นรับหลักการ

ตามข้อ 117 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ในขั้นรับหลักการนี้ จะไม่มีการพิจารณาในรายละเอียดหรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, น. 239)

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณารายละเอียดของงบประมาณต่อไป โดยคณะกรรมการที่พิจารณานี้สภาอาจจะใช้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ ตามข้อ 120 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่รัฐบาลเสนอและสภาเสนอ ซึ่งพิจารณาจำนวนตามสัดส่วนที่นั่งในสภาของพรรคการเมืองแต่ละพรรค (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557, น. 239)

ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการนี้ กรรมการอาจจะขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ หรือขอแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอันได้แก่ เงินสงฆ์ใช้ต้นเงิน ดอกเบี้ย และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายได้ แต่จะแปรญัตติเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสาม และวรรคสี่ ได้ห้ามไม่ให้กรรมการจะเสนอแปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หากฝ่าฝืนกระทำการดังกล่าว ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล และถ้าผู้กระทำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น พร้อมให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย หลักการดังกล่าวนี้เป็นไปตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน เพื่อไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติแสวงหาประโยชน์จากการใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, และ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2541)

อนึ่ง ในการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ หากหน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานดังกล่าวอาจยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการได้โดยตรง ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยหน่วยงานของรัฐสภาจะต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม และสำนักงบประมาณจะเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการธิการควบคู่กันไป ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 23 วรรคสองของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังนั้น ในทางหลักการหน่วยงานของรัฐสภาสามารถที่จะยื่นคำขอเพื่อแปรญัตติให้คณะกรรมการธิการพิจารณาเพิ่มงบประมาณให้สอดคล้องกับเหตุผลหรือความจำเป็นได้ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐสภาไม่สามารถที่จะขอแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายได้อย่างอิสระ แต่หน่วยงานของรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหลักเกณฑ์แผนและขั้นตอนการเสนอขอเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่เสนอโดยสำนักงบประมาณ¹¹

ตัวอย่างเช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 สำนักงบประมาณได้เสนอแนวทางและขั้นตอนการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ นโยบายสำคัญของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติที่ต้องดำเนินการภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 โดยต้องเป็นรายจ่ายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (สำนักงบประมาณ, 2567)

¹¹ ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักกายเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐกฤษณ์ วงศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

- รายจ่ายที่ต้องดำเนินการตามข้อผูกพันที่เกิดจากกฎหมาย สัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศ และค่าใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้ รวมทั้งค่าใช้จ่ายตามสิทธิ
- รายจ่ายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและสอดคล้องกับสถานการณ์ ปัจจุบันตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และเพิ่มเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ส่งเสริมการบริโภค และการลงทุนในประเทศ และเพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติ และประชาชนเป็นสำคัญ โดยเป็นโครงการ/รายการที่เป็นค่าใช้จ่าย ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นชอบ
- รายจ่ายเพื่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ รายจ่ายเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน หรือรายจ่ายที่ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรงตลอดจนรายจ่าย เพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยรับงบประมาณ โดยรายการที่เสนอของงบประมาณต้องเป็นรายการที่มีอยู่ในคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 โดยต้อง ไม่ทำให้เกิดภาระรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และไม่ควร ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีในปีต่อ ๆ ไป ทั้งนี้ หน่วยรับ งบประมาณจะต้องมีศักยภาพและความพร้อมที่จะดำเนินการ ได้ทันที และหน่วยรับงบประมาณต้องเสนอโครงการ/รายการ ภายใต้งบประมาณประจำปีตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ และดำเนินการตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

ในการพิจารณาคำขอแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้ คณะกรรมาธิการจะพิจารณาหลักเกณฑ์ในการขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ข้างต้น ซึ่งหากรายการที่มีการขอแปรญัตติไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว คณะกรรมาธิการ จะไม่สามารถแปรญัตติเพื่อเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้ได้¹²

นอกจากนี้ มีการตั้งข้อสังเกตจากหน่วยงานของรัฐสภาว่า ในการ พิจารณาเพื่อแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับหน่วยงานของรัฐสภา คณะกรรมาธิการ อาจไม่พิจารณาแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับหน่วยงานของรัฐสภา เนื่องจาก

¹² ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐฤกษ์ วงศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

มีความกังวลว่าจะเป็น การแปรญัตติที่ขัดกับบทบัญญัติของมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹³

เมื่อคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของงบประมาณ โดยการปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามคำขอแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการจะลงมติโดยใช้เสียงข้างมากของคณะกรรมการ ซึ่งจะเป็นการสรุปผลการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากกรรมการคนใดไม่เห็นด้วยในการลงมติ อาจจะสามารถเสนอเพื่อนำไปแปรญัตติต่อในที่ประชุมของสภาได้ เพื่อให้เสียงส่วนใหญ่ของสภาเป็นผู้ตัดสินใจ (อรพิน ผลสุวรรณณ์ สบายรูป, 2557, น. 239)

2) วาระที่สอง ขั้นพิจารณาร่างกฎหมายเรียงตามลำดับมาตรา

ในวาระนี้จะเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจะเป็นการพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามที่คณะกรรมการเสนอ หรือการสงวนสิทธิในการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (อรพิน ผลสุวรรณณ์ สบายรูป, 2557, น. 239)

3) วาระที่สาม ขั้นให้ความเห็นชอบ

ในวาระนี้ร่างพระราชบัญญัติจะถูกพิจารณาถึงความเหมาะสม ถ้าสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วจะส่งต่อไปยังวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเพื่อผ่านเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวจะส่งผลการเมืองทำให้รัฐบาลต้องลาออกหรือประกาศยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ (อรพิน ผลสุวรรณณ์ สบายรูป, 2557, น. 239) เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็สะท้อนลักษณะความสัมพันธ์ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ผูกโยงกันอยู่บนความไว้วางใจ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเรียบร้อยแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินี้จะส่งต่อไปยังวุฒิสภาในลำดับต่อมา อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้นจะถูกจำกัดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาเพียงแค่ 20 วัน ตามบทบัญญัติมาตรา 143 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และในการพิจารณาของวุฒิสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติไม่ได้เลย ดังนั้น หน้าที่ของวุฒิสภาในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ จึงเป็นเพียงการให้ข้อสังเกตต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี และการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถ้าวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้จะถูกลำเลียงคืนมาที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภา ร่างพระราชบัญญัตินี้จะประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป (อรพิน ผลสุวรรณณ์ สบายรูป, 2557, น. 240) เมื่อผ่าน

¹³ ดู ภาคผนวก ข.1 สรุปผลการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายณัฐกฤต วงศ์เจริญ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร และภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

การทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตในส่วนของขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ โดยกล่าวเฉพาะ ในส่วนการแปรญัตติในชั้นการพิจารณาคณะกรรมการ เนื่องจากในชั้นนี้กรรมการมีอำนาจพิจารณาที่จะแปรญัตติโดยนำงบประมาณที่เหลือจากการปรับลดมาจัดสรรให้กับหน่วยรับงบประมาณที่ได้ยื่นคำขอแปรญัตติไว้ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณนี้จะต้องพิจารณาจากความจำเป็น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์แห่งความจำเป็นจะถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐบาลที่แสดงออกมาในรูปแบบหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนดขึ้น ซึ่งหากไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว หรือเป็นการยุ่งยากในการพิจารณาจัดสรรคณะกรรมการจะเลือกที่จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไปไว้ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการสำรองฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดสรรได้ตามความจำเป็น (อรพิน ผลสุวรรณศรี สบายรูป, 2557, น. 242-243) ประเด็นสำคัญ คือ ในกรณีของหน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ จะได้รับหลักประกันความเป็นอิสระให้สามารถยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้ก็ตาม ซึ่งการตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่ที่ดุลพินิจของคณะกรรมการ แต่หากพิจารณาหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนำมาใช้พิจารณาความจำเป็นนั้นได้ถูกกำหนดโดยสำนักงานงบประมาณ ซึ่งไม่ได้แตกต่างจากส่วนราชการภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี และในกรณีของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในมาตรา 23 ได้กำหนดว่า สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการแปรญัตติดังกล่าว จึงเท่ากับว่าสำนักงานงบประมาณเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการมาก

(3) การบริหารงบประมาณ

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้บังคับแล้ว จะเป็นขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ซึ่งตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา มีอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งก็คือ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ซึ่งครอบคลุมเรื่องการบริหารงบประมาณทั้งหมดในลักษณะเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยรวมถึงเรื่องการโอนและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ดังปรากฏตามหมวด 4 ของระเบียบดังกล่าว

ทั้งนี้ เนื่องจากงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุน ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณของส่วนราชการ โดยจำแนกรายการและลักษณะการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับแผนงาน ผลผลิต โครงการ เสนอต่อ คบง.รส. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อ คบง.รส. ให้ความเห็นชอบแล้วให้จัดส่งให้สำนักงานงบประมาณ เพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าวก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า 15 วัน ดังปรากฏตามข้อ 13 ของระเบียบดังกล่าวข้างต้น โดยส่วน

ราชการสังกัดรัฐสภาจะต้องบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว

อย่างไรก็ดี การเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภานั้นไม่ได้รับจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรทั้งหมดตามปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือก็คือจัดสรรเงินเต็มจำนวน แต่การเบิกจ่ายเงินจะเป็นการเบิกจ่ายตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งกำหนดไว้เป็นไตรมาส (รวมพร วุฒิสงห์ชัย, 2550, น. 63) ดังนั้น งบประมาณที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับจัดสรรจึงจะเป็นการจ่ายให้รายไตรมาส โดยไม่ได้รับงบประมาณเต็มวงเงินจัดสรร

เหตุที่ในทางปฏิบัติเป็นเช่นนี้เนื่องจากรัฐบาลจะทำงานงบประมาณแบบขาดดุล จะต้องกู้เงินมาชดเชยงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ หากให้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไปโดยยังไม่มีคามจำเป็นต้องจ่ายเงินในทันทีจะเป็นการระดมเงินกู้แก่รัฐในการกู้เงินมาสำรองไว้ (รวมพร วุฒิสงห์ชัย, 2550, น. 64) ซึ่งในอดีตคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 ได้เคยวินิจฉัยว่าการไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (เทียบกับกรณีของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 141 วรรคสองได้) การที่รัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้องค์กรอิสระเบิกจ่ายเป็นก้อนทั้งหมดไม่ได้กระทบต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณแต่อย่างใด (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545)

ดังจะเห็นได้ว่าในชั้นของการบริหารงบประมาณนั้นหน่วยงานของรัฐสภาได้มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณในระดับหนึ่ง โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดด้วยตัวเองในส่วนของการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบหรือประกาศที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภากำหนด แม้ว่าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอาจจะไม่ได้มีอำนาจในการควบคุมเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเต็มจำนวน ณ เริ่มต้นปีงบประมาณ

(4) การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ

ในส่วนของการตรวจสอบงบประมาณ กล่าวเฉพาะในส่วนของการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 นั้น วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบงบประมาณจะมุ่งเน้นไปที่การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณ ซึ่งแตกต่างจากส่วนราชการปกติที่การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณจะกระทำโดยสำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง ในเรื่องการเบิกจ่ายเงินประจำงวด และวิธีการเบิกเงิน การตรวจและการอนุมัติฎีกาเบิกจ่าย (อรพิน ผลสุวรรณ ทรัพย์รูป, 2557, น. 262) แต่ในกรณีของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของผู้รักษาราชการตามกฎหมายรับผิดชอบกำกับและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณภายในวงเงินที่ได้รับจัดสรร และเป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด ดังปรากฏตามมาตรา 38

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาหลักเกณฑ์ตามระเบียบว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 แล้ว ได้กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณไว้ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายไตรมาส โดยเปรียบเทียบระหว่างผลการใช้จ่าย

งบประมาณกับผลผลิตที่ได้รับ เสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ และเมื่อสิ้นสุตปีงบประมาณให้จัดทำ รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ พร้อม สำเนาแจ้งสำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลาง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการ ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และการรายงานผลการ ปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามที่ ค.ร.ร.ส. กำหนด ดังปรากฏตามข้อ 20 และข้อ 21 ของระเบียบดังกล่าว

นอกเหนือจากการควบคุมและตรวจสอบดังกล่าวข้างต้นแล้ว ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และต้องถูกตรวจสอบ ณ ภายหลังสิ้นปีงบประมาณโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐสภานั้นได้รับการประกันความเป็นอิสระ ในชั้นของการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ แต่ในส่วนของการ ตรวจสอบเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการ ล่วงละเมิดต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณแต่ประการใด แต่เป็นกระบวนการธรรมดาที่ทุก ๆ องค์กรของรัฐบาลจะต้องถูกตรวจสอบ

4.1.2.3 สรุปบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยมีพัฒนาการ ค่อยเป็นค่อยไปจากความพยายามแยกการบริหารงานของรัฐสภาออกจากฝ่ายบริหาร นับตั้งแต่ การจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสถานะเป็นกรม แต่ขึ้นตรงต่อประธาน สภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติในทางกระทรวงและกรมแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช พ.ศ. 2476 แสดงให้เห็นความตั้งใจที่จะให้รัฐสภามีโครงสร้างการบริหารงานภายในของตนเอง ต่อมาเมื่อมีการ ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้ยกระดับสถานะของหน่วยงาน รัฐสภาให้เป็นนิติบุคคลเฉพาะ แยกออกจากระบบราชการทั่วไป ถือเป็นก้าวสำคัญของการจัดการ ธุรการรัฐสภาโดยอิสระจากฝ่ายบริหาร แม้ในช่วงเวลาดังกล่าวจะยังไม่มีบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญ ที่รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณโดยตรงก็ตาม

ทั้งนี้ ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่พบ หลักประกันทางกฎหมายที่กำหนดให้รัฐสภามีอิสระทางงบประมาณอย่างเฉพาะเจาะจง โดยกำหนด ไว้ในมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้าว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้หน่วยงานเหล่านี้ยื่นคำขอแปรญัตติ ต่อคณะกรรมการการโดยตรงได้หากเห็นว่างบประมาณไม่เพียงพอ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของบทบัญญัติ ดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อลดการผูกขาดอำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหารและสร้างกลไกป้องกันการใช้ งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการเมือง

หลักการดังกล่าวได้รับการตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ 14/2556 ซึ่งพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ศาลเห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ ได้รับงบประมาณที่เพียงพอและสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระโดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ดี ศาลยังรับรองว่าฝ่ายบริหารสามารถพิจารณาตัดงบประมาณบางส่วนได้ภายใต้ข้อจำกัดด้านรายได้ของรัฐ ตราบเท่าที่ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ศาลยังระบุว่า การที่คณะกรรมการไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานเหล่านี้เข้าชี้แจงด้วยวาจา ไม่ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตรา 168 มิได้กำหนดบทบังคับเช่นนั้นไว้อย่างชัดเจน

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงหลักการสำคัญนี้ไว้ โดยบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสองว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเปิดโอกาสให้หน่วยงานเหล่านี้ยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงได้หากเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ เจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญระบุชัดว่าบทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ 2550 แต่เพิ่มหลักเกณฑ์ให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามกฎหมายวินัยการคลัง เพื่อให้กระบวนการเป็นระบบและตรวจสอบได้มากขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากบทเรียนของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว

อนึ่ง ในทางปฏิบัติความอิสระทางงบประมาณของรัฐสภายังต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายงบประมาณทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งส่งผลให้กระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไม่แตกต่างจากหน่วยงานฝ่ายบริหารมากนัก ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาทั้งสองต้องดำเนินการตามแนวทางและปฏิทินที่สำนักงานงบประมาณกำหนด และต้องเสนอคำขอผ่านคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภา อีกทั้ง คบ.รส. ยังมีผู้แทนฝ่ายบริหารร่วมเป็นกรรมการ อาทิ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ส่งผลให้กระบวนการดังกล่าวยังมีความสัมพันธ์พึ่งพาด้านการบริหารในทางปฏิบัติ

แม้รัฐสภาจะมีสิทธิยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการงบประมาณโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริงการใช้อำนาจดังกล่าวมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งจากหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนดตามพระราชบัญญัติวินัยการคลัง มาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งจำกัดการเพิ่มงบประมาณเฉพาะกรณีเร่งด่วนหรือสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ตลอดจนจากความกังวลของกรรมาธิการว่าจะขัดต่อมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณรายจ่าย ผลคือการแปรญัตติกลายเป็นกลไกเชิงสัญลักษณ์มากกว่าการใช้งานจริงในเชิงปฏิบัติ

ในส่วนของในชั้นของการบริหารงบประมาณ หน่วยงานของรัฐสภามีอิสระระดับหนึ่ง โดยสามารถจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของตนเองตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 และได้รับงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม การเบิกจ่ายจริงยังต้องเป็นไปตามแผนการใช้จ่ายรายไตรมาสที่รัฐบาลกำหนด เพื่อสอดคล้องกับสภาพคล่องและภาระการกู้เงินของรัฐ ซึ่งสะท้อนถึงการพึ่งพาระบบการคลังรวม แม้จะไม่ถือว่าละเมิดหลักอิสระโดยตรงก็ตาม

สำหรับขั้นตอนการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ หน่วยงานรัฐสภามีกลไกควบคุมภายในที่ต้องรายงานผลการใช้จ่ายต่อหัวหน้าส่วนราชการและคณะรัฐมนตรีเป็นรายไตรมาส รวมทั้งต้องผ่านการตรวจสอบภายนอกโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งถือเป็นกระบวนการตรวจสอบหลังการใช้จ่าย (ex post) ไม่เป็นการแทรกแซงความอิสระในการบริหารงบประมาณระหว่างปี

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการของบทบัญญัติและการตีความทางปฏิบัติสะท้อนให้เห็นว่า ความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาไทยมีรากฐานทางกฎหมายชัดเจน แต่ขอบเขตของอำนาจดังกล่าวยังจำกัดอยู่ในบางช่วงของกระบวนการเท่านั้น ความอิสระมีความชัดเจนในขั้นการบริหารและการควบคุมภายใน แต่ยังคงจำกัดในขั้นการจัดทำและการอนุมัติซึ่งฝ่ายบริหารมีบทบาทกำหนดกรอบหลักเกณฑ์และดุลพินิจเป็นหลัก แม้รัฐธรรมนูญจะมุ่งคุ้มครองความเพียงพอของงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ แต่ในทางปฏิบัติกลไกดังกล่าวยังไม่สามารถสร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณได้อย่างสมบูรณ์ภายใต้ระบบการคลังรวมของรัฐไทย

4.1.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของหน่วยงานของศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของหน่วยงานของศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการในส่วนนี้ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบในระดับความเป็นอิสระ เนื่องจากแต่ละองค์กรนั้นมีลักษณะความเป็นอิสระที่แตกต่างกันตามลักษณะของภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายในทาง การศึกษาในส่วนนี้จึงมุ่งไปที่โครงสร้างของบทบัญญัติและกระบวนการงบประมาณของแต่ละองค์กรเปรียบเทียบกับบริบทของหน่วยงานของรัฐสภา

อนึ่ง ในกระบวนการงบประมาณหน่วยงานของศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ มีบางขั้นตอนที่คล้ายคลึงกันกับกระบวนการงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา อาทิ ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณภายหลังจากการเสนอคำขอของงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา และขั้นตอนการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณภายหลังจากเมื่อสิ้นปีงบประมาณโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากหลักเกณฑ์ในขั้นตอนดังกล่าวนี้ใช้ร่วมกันกับหน่วยงานรับงบประมาณทุก ๆ หน่วยงาน ดังนั้น รายละเอียดในบางขั้นตอนจึงคล้ายคลึงกันกับหน่วยงานของรัฐสภา

4.1.3.1 หน่วยงานของศาล

หน่วยงานของศาลในส่วนนี้ ประกอบด้วย สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานศาลปกครอง

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของสำนักงานศาลปกครองปรากฏในกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติในทางศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบ ก.บ.ศป. ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 84 ของพระราชบัญญัติในทางศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานศาลปกครอง เริ่มต้นจากจัดทำคำขอของงบประมาณ โดยตามข้อ 7 ของระเบียบ ก.บ.ศป. ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2562 กำหนดให้สำนักงานจัดทำปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานให้สอดคล้องกับเวลาที่คณะรัฐมนตรี

กำหนด (ปฏิทินงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ) แล้วจึงเสนอต่อคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง (ก.บ.ศป.) พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป และตามข้อ 8 วรรคหนึ่งและวรรคสองของระเบียบเดียวกันนี้ ให้สำนักงานศาลปกครองรวบรวมคำของงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดมาพิจารณา กลับกรองให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงาน และนโยบายประธานศาลปกครองสูงสุด และจัดทำ คำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน โดยสำนักงานศาลปกครองจะต้องทำให้แล้วเสร็จ ภายในเดือนธันวาคมก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป เพื่อเตรียมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อบรรจุไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อสำนักงานศาลปกครองจัดทำคำของงบประมาณเสร็จแล้ว ตามมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติในทางศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงาน ศาลปกครองเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครองไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่นเดียวกับกรณี ของหน่วยงานของรัฐสภา ตามมาตรา 91 นี้ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอาจความเห็นเกี่ยวกับการ จัดสรรงบประมาณของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในรายงานการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติในทางศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องการประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง ในการได้รับจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังคงให้อำนาจกับคณะรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายบริหารและผู้รับผิดชอบจัดเก็บภาษีและบริหารการคลังของประเทศแสดงความเห็น ต่องบประมาณดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการขอคำงบประมาณ ที่สำนักงานศาลปกครองเสนอมาแล้ว และมอบหมายให้สำนักงานงบประมาณดำเนินการนำไปจัดทำ และรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานงบประมาณ จะมีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในรายการต่าง ๆ ลงเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ

ทั้งนี้ หากสำนักงานศาลปกครองเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรร ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจองค์กร หรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการจัดสรร จากคณะรัฐมนตรีน้อยกว่าที่สำนักงานเสนอขอไป สำนักงานศาลปกครองสามารถเสนอเรื่องต่อ ก.บ.ศป. ในการยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง โดยแสดงผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการ จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ตามข้อ 9 ของระเบียบ ก.บ.ศป. ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในส่วนของการขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มีกระบวนการ เดียวกับหน่วยงานของรัฐสภา เนื่องจากงบประมาณของสำนักงานศาลปกครองได้ถูกเสนอรวมไปใน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับเดียวกัน โดยในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ภายหลังจากการพิจารณาปรับลดงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ แล้ว และมีงบประมาณ เหลือ หากสำนักงานศาลปกครองได้ยื่นขอแปรญัตติงบประมาณส่วนของสำนักงานไว้ คณะกรรมการ จะนำคำขอแปรญัตติดังกล่าวมาพิจารณา ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้เช่นเดียวกันกับกรณีของหน่วยงานของรัฐสภา

(2) สำนักงานศาลยุติธรรม

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมปรากฏอยู่ในกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และระเบียบ ก.บ.ศ. ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2544

การจัดทำค่าของงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมนั้นถูกกำหนดไว้ในข้อ 11 ของระเบียบ ก.บ.ศ. ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2544 โดยเริ่มต้นจากสำนักงานจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของศาลยุติธรรมและสำนักงาน เสนอต่อคณะกรรมการแล้วเสนอต่อคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในลำดับต่อไป ทั้งนี้ ผู้จัดทำค่าของงบประมาณจะต้องเป็นระดับผู้อำนวยการ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานศาลยุติธรรมประจำภาค ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการประจำศาลหรือผู้อำนวยการสำนักงานประจำศาล ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสถาบัน และผู้อำนวยการกอง โดยผ่านความเห็นชอบของหัวหน้าส่วนราชการศาลยุติธรรมที่สังกัดหรือเลขาธิการ ตามข้อ 11 ของระเบียบ ก.บ.ศ. ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2544

อนึ่ง ในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายนี้ ภายในหน่วยงานจะต้องมีการจัดทำประกอบไปด้วยรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 12 และข้อ 16 ของระเบียบ ก.บ.ศ. ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2544 ได้แก่

- งบประมาณจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน โดยแสดงถึงผลผลิตและหรือผลลัพธ์ของแผนงาน งาน โครงการ
- ค่าชี้แจง ให้แสดงถึงผลการดำเนินงาน ผลการใช้จ่ายเงินในปีที่ล่วงมาแล้ว และประมาณการรายรับปีที่เสนอค่าของงบประมาณ
- แผนปฏิบัติงานประจำปี โดยแสดงถึงผลผลิตและหรือผลลัพธ์ของแผนงาน งานโครงการ
- รายการ ลักษณะการใช้จ่าย และที่มาของเงินรายรับตามแผนปฏิบัติงานประจำปี

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) มีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในการบริหารราชการของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 แล้วให้สำนักงานศาลยุติธรรมเสนองบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในชั้นของการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานศาลยุติธรรมนั้นดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับกรณีของหน่วยงานของรัฐสภา กล่าวคือ หากสำนักงานศาลยุติธรรมเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรโดยสำนักงบประมาณไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานศาลยุติธรรมสามารถยื่นคำขอแปรญัตติต่อเพื่อขอเพิ่มเติม

งบประมาณกับคณะกรรมการได้โดยตรงตามบทบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(3) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จะดำเนินการภายใต้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 และระเบียบศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ มุ่งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้

กล่าวเฉพาะในส่วนของการขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ การจัดทำค่าของงบประมาณนั้นถูกกำหนดไว้ในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 โดยให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ ทั้งนี้ ในวาระเริ่มต้นของการจัดทำค่าของงบประมาณ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำแผนงานในการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ และแผนงานการในทางและการบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542 ในข้อ 6 ประกอบข้อ 10 ได้กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่จัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเสนอเพื่อขออนุมัติต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีเลขาธิการเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีในแต่ละปีงบประมาณของสำนักงาน โดยจำแนกรายการและลักษณะการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับแผนงานโครงการที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินงานประจำปี

อนึ่ง รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำและการเสนองบประมาณในแต่ละปีงบประมาณปรากฏในข้อ 7 ของระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก แผนการดำเนินงานประจำปี que แสดงถึงแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และแผนปฏิบัติงานจำแนกตามแผนงาน งานโครงการ

ประการที่สอง ค่าแถลงประกอบแผนการดำเนินงานประจำปีแสดงฐานะเงินรายรับ งบประมาณรายจ่ายในปีที่ล่วงมาแล้ว และความสัมพันธ์ระหว่างเงินรายรับ และงบประมาณที่ขอตั้ง

อนึ่ง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยอนุโลม คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (ปัจจุบันปรับปรุงใช้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 แทน) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามข้อ 4 ของระเบียบศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542

เมื่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้เสนอค่าของงบประมาณที่จัดทำขึ้นต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของค่าของงบประมาณดังกล่าวแล้วมอบหมายให้สำนักงบประมาณพิจารณา สำนักงบประมาณอาจจะปรับลดงบประมาณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งหากงบประมาณดังกล่าว

ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญอาจจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตามมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4.1.3.2 หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษาหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร เพื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐสภา โดยเลือกศึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.) และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน ก.ก.ต.)

(1) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

ขั้นตอนการในทางงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่ในกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2563

ในวาระเริ่มต้นของการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงาน ซึ่งรูปแบบการจัดทำของสำนักงาน ป.ป.ช. ถูกกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2563 ข้อ 8 กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) รายจ่ายด้านบุคลากร (2) รายจ่ายในการบริหารจัดการองค์กร (3) รายจ่ายที่เป็นงบลงทุน ทั้งนี้ จะต้องมีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลรายได้และทรัพย์สินที่สำนักงานมีอยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจัดทำคำของบประมาณตามข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2563

ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนคำขอด้านงบประมาณแต่ละครั้ง เลขานุการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนการใช้งบประมาณประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะตัดสินใจอนุมัติแผนนั้น ตามมาตรา 152 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบตามข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2563 โดยเลขานุการมีอำนาจในการปรับเปลี่ยนรายละเอียดในแผนการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดเอาไว้ โดยไม่ทำให้เป้าหมายโครงการ และแผนการใช้งบประมาณรายจ่ายเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงจากเดิม ตามข้อ 14 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2563

ภายหลังจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 153 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเสนอ บประมาณรายจ่ายไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

อนึ่ง ในชั้นของการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรณีที่งบประมาณ รายจ่ายที่สำนักงานได้รับการจัดสรรนั้นไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง ตามมาตรา 153 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

(2) สำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (สผผ.)

หลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการในทางงบประมาณของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏอยู่ในกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยการจัดทำงบประมาณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ หน้าที่คือ การพิจารณากลับกรองคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ แผนยุทธศาสตร์และนโยบายของสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ การเสนอ งบประมาณรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้อง ปรีกษาและให้เห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีร่วมกัน รวมทั้งการอนุมัติการใช้จ่ายเงินของ สำนักงานตามมาตรา 26 (11) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 50 กำหนดให้ สำนักงานจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขอความเห็นชอบจากผู้ตรวจการแผ่นดิน และ เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบถึง รายได้และทรัพย์สินที่มีอยู่

อนึ่ง เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี สำนักงานมีหน้าที่ในการจัดทำรายงาน การรับและการใช้จ่ายเงินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 71 ของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

สำหรับในชั้นการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากปรากฏว่ามี กรณีที่งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้แก่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เพียงพอ ต่อแผนปฏิบัติงาน ผู้ว่าการตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการ พิจารณาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง ตามมาตรา 68 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

(3) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน ก.ก.ต.)

กระบวนการในทางงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่ในกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และระเบียบ กกต. ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2563

ในการจัดทำและการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2563 ข้อ 6 กำหนดให้สำนักงาน ก.ก.ต. จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามกรอบระยะเวลาที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด ทั้งนี้ ระเบียบฯ ข้อ 8 กำหนดให้ส่วนงานและสำนักงาน ก.ก.ต. ประจำจังหวัด จัดทำตามแบบที่สำนักงานกำหนด โดยจำแนกเป็นงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น ซึ่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2563 ข้อ 7 ได้กำหนดรายละเอียดคำของบประมาณไว้มีดังต่อไปนี้

ประการแรก แผนการดำเนินงานที่แสดงถึงแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายตามแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนด

ประการที่สอง คำชี้แจง ให้แสดงถึงผลการดำเนินงาน ผลการใช้จ่ายเงิน และผลสัมฤทธิ์ในปีที่ล่วงมา และเงินนอกงบประมาณที่มีอยู่ด้วย

ประการที่สาม รายจ่ายที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ให้กำหนดรายการ ระยะเวลา จำนวนเงินที่ผูกพันในแต่ละปีงบประมาณ

อนึ่ง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2563 ข้อ 6 ได้อธิบายรูปแบบการจัดทำแผนการปฏิบัติงานเพิ่มเติมโดยกำหนดให้แผนงานจะต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และนโยบายของคณะกรรมการ โดยแสดงถึงเหตุผลความจำเป็นที่คาดว่าจะได้รับในการขอ และเสนอตามขั้นตอนระเบียบการบริหารงานของสำนักงาน

สำหรับการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการงบประมาณของสำนักงาน ให้เลขาธิการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนที่จะดำเนินการ ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเสนองบประมาณรายจ่ายไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และดำเนินการแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงรายได้และทรัพย์สินที่มีอยู่ต่อไป ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ ในมาตรา 60 วรรคสอง ได้กล่าวถึงกรณีเงินงบประมาณที่สำนักงาน ก.ก.ต. ได้รับการจัดสรรในชั้นอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจของสำนักงาน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

นอกจากนี้ ในส่วนของการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่งให้สำนักงบประมาณ

4.1.3.3 สรุปการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างเปรียบเทียบบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณ

การกำหนดโครงสร้างงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีจุดร่วมสำคัญคือ บรรดาหน่วยงานขององค์กรเหล่านี้ต่างได้รับการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ในเชิงโครงสร้างของกระบวนการงบประมาณทั้งสามกลุ่มยังคงผูกพันกับระบบการคลังแบบรวมศูนย์ของประเทศ ซึ่งวางอำนาจริเริ่มงบประมาณไว้กับฝ่ายบริหารผ่านสำนักงบประมาณ จำแนกการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์โครงสร้างของกระบวนการจัดทำงบประมาณ (2) การวิเคราะห์โครงสร้างของกระบวนการอนุมัติงบประมาณ และ (3) การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างโดยรวม

(1) การวิเคราะห์โครงสร้างของกระบวนการจัดทำงบประมาณ

รัฐสภามีฝ่ายธุรการของสภาซึ่งแยกจากคณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรม โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยจัดทำคำของบประมาณ ทั้งสองสำนักงานต้องปฏิบัติตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยคำของบประมาณจะถูกรวบรวมและกลั่นกรองโดยข้าราชการประจำ แล้วเสนอผ่าน คบง.รส. ก่อนนำเสนอประธานสภาและส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อบรรจุในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โครงสร้างนี้สะท้อนการแยกสายการบริหารภายในออกจากฝ่ายบริหารในทางรูปแบบ แต่ในทางเนื้อหากระบวนการจัดทำคำของบยังต้องดำเนินการภายใต้ปฏิทินงบประมาณและแนวทางของสำนักงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป

ในขณะที่ศาลมีโครงสร้างการจัดทำงบประมาณแบบลำดับชั้นในองค์กรตุลาการ โดยให้คณะกรรมการบริหารศาลหรือคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ให้ความเห็นชอบคำของบประมาณที่สำนักงานจัดทำ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี โครงสร้างนี้มีลักษณะรวมศูนย์การตัดสินใจอยู่ในมือของฝ่ายตุลาการโดยตรง และสะท้อนแนวคิดการคุ้มครองความอิสระภายในองค์กร แต่เมื่อคำของบประมาณถูกเสนอรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณหน่วยงานของศาลยังต้องถูกพิจารณาโดยสำนักงบประมาณและอยู่ภายใต้เพดานงบประมาณเช่นเดียวกันกับส่วนราชการทั่วไป รวมถึงกรอบระยะเวลาในการจัดทำคำของบประมาณต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยฝ่ายบริหาร

หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ สำนักงาน ป.ป.ช. สตง. และ สำนักงาน กกต. โครงสร้างการตัดสินใจกำหนดงบประมาณเป็นแบบ คณะกรรมการ-เลขาธิการ โดยเลขาธิการหรือผู้ว่าการ แล้วแต่กรณี จะเป็นผู้จัดทำคำของบตามนโยบายของคณะกรรมการองค์กร และเสนอให้คณะกรรมการอนุมัติก่อนส่งคณะรัฐมนตรี โครงสร้างนี้ให้ความสำคัญกับการกำกับในลักษณะคณะบุคคลที่มีบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับกรณีหน่วยงานของรัฐสภาและศาล การจัดทำคำของบประมาณขององค์กรอิสระยังต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณแบบเดียวกับคำของบประมาณของส่วนราชการอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกัน จะเห็นได้ว่าทั้งสามกลุ่มต่างมีความเป็นอิสระในส่วนของกลไกภายในของตนเองระดับหนึ่ง ในการกลั่นกรองและอนุมัติคำขอของงบประมาณในระดับองค์กร อาทิ คบง.รส. ในกรณีของรัฐสภา คณะกรรมการบริหารศาลในกรณีของศาล และคณะกรรมการองค์กรในกรณีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ในเชิงโครงสร้างกลไกเหล่านี้เป็นเพียงกลไกกลั่นกรองภายในที่ทำงานภายใต้กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารและสำนักงบประมาณ ซึ่งมีอำนาจในการปรับงบประมาณในชั้นของการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น ความอิสระทางงบประมาณของทั้งสามกลุ่มในชั้นของการจัดทำงบประมาณ จึงจำกัดอยู่ในระดับการกำหนดรายละเอียดเชิงเทคนิคภายในองค์กร มากกว่าการกำหนดขอบเขตการใช้จ่ายโดยอิสระ

(2) การวิเคราะห์โครงสร้างของกระบวนการอนุมัติงบประมาณ

ในชั้นการอนุมัติงบประมาณของทั้งหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะถูกรวมเข้าในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับเดียวกันกับที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอให้รัฐสภาพิจารณา ขั้นตอนนี้สะท้อนโครงสร้างแบบงบประมาณรวมศูนย์ ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจริเริ่มเพียงฝ่ายเดียว และเป็นผู้กำหนดกรอบงบประมาณก่อนเข้าสู่สภา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองให้หน่วยงานขององค์กรทั้งสามประเภทสามารถยื่นคำขอแปรญัตติโดยตรงต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง หากเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ แต่ในทางกลไกดังกล่าวมีข้อจำกัด เนื่องจากคณะกรรมการการยังต้องพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณและกฎหมายวินัยการคลังกำหนดไว้ ซึ่งเป็นกรอบที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น นอกจากนี้ การพิจารณาของคณะกรรมการการยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย อาทิ การห้ามแปรญัตติเพิ่มงบประมาณที่อาจขัดกับข้อห้ามเรื่องผลประโยชน์ทางการเมือง ทำให้กระบวนการอนุมัติไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการการแปรญัตติเพิ่มงบประมาณได้อย่างเป็นอิสระ

ในแง่ของรูปแบบทางกฎหมายนั้นองค์กรอิสระบางแห่ง อาทิ สตง. สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ก.ก.ต. ได้มีบัญญัติรับรองอำนาจในการแปรญัตติดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของตนเองอย่างชัดเจน ขณะที่รัฐสภาและศาลอาศัยบทบัญญัติทั่วไปในรัฐธรรมนูญมาเป็นฐานในการใช้อำนาจ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างเชิงถ้อยคำที่กฎหมายรับรองไว้ ไม่ได้สร้างความแตกต่างกันแต่อย่างใด เพราะในทางปฏิบัติการพิจารณาเพิ่มงบประมาณยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการการและกรอบที่ฝ่ายบริหารวางไว้ ดังนั้น ระดับอิสระของทั้งสามกลุ่มในขั้นตอนอนุมัติจึงใกล้เคียงกัน

(3) การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างโดยรวม

เมื่อเปรียบเทียบทั้งสามกลุ่มในภาพรวม จะเห็นได้ว่าความแตกต่างที่ปรากฏเป็นเพียงลักษณะที่เกิดขึ้นจากการออกแบบโครงสร้างขององค์กรทั้งสาม มากกว่าความแตกต่างในเชิงอำนาจทางโครงสร้าง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐสภานั้นโครงสร้างที่ทับทบกับฝ่ายธุรการของรัฐสภาที่ขับเคลื่อนโดยข้าราชการประจำภายใต้การกำกับของประธานสภา ส่วนศาลมีโครงสร้างลำดับชั้นแบบตุลาการที่รวมศูนย์อำนาจในคณะกรรมการบริหารและคณะตุลาการ ส่วนองค์กรอิสระใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการร่วมกับเลขาธิการ แต่หน่วยงานทั้งสามประเภท

ต่างดำเนินกระบวนการงบประมาณภายใต้ระบบรวมศูนย์ของฝ่ายบริหาร และมีอำนาจจำกัดเพียงการเสนอความเห็นหรือขอแปรญัตติภายหลังเท่านั้น

ดังนั้น ในเชิงโครงสร้าง ความเป็นอิสระทางงบประมาณของทั้งสามกลุ่มอยู่ในระดับอิสระเชิงภายใน (internal autonomy) กล่าวคือ องค์กรทั้งสามประเภทสามารถกำหนดแผนและบริหารการใช้จ่ายภายในได้ด้วยตนเอง แต่ไม่สามารถหลุดพ้นจากกรอบการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารถืออำนาจริเริ่มและกำหนดกรอบนโยบายการคลัง การรับรองความอิสระทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงหลักประกันเชิงสัญลักษณ์ มากกว่ากลไกที่สร้างความเป็นอิสระทางโครงสร้างได้อย่างแท้จริง สรุปได้ดังตารางที่ 4.2 ดังนี้

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

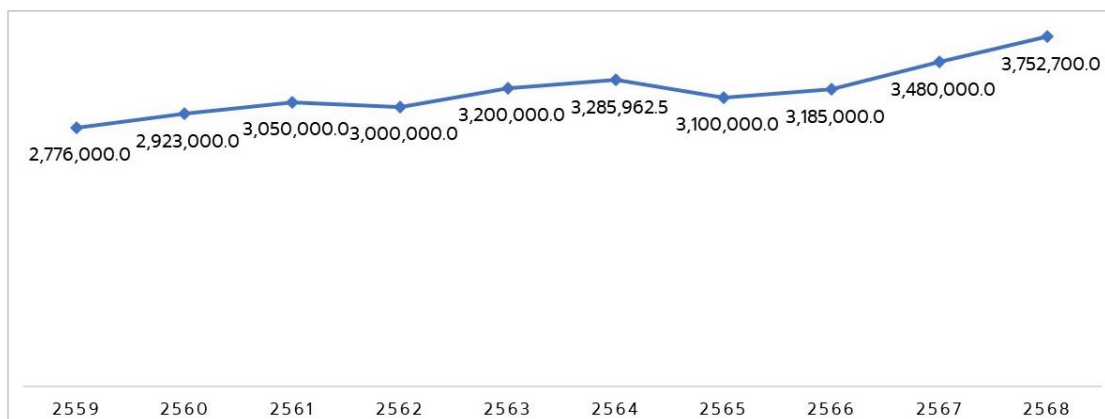
ประเด็น	รัฐสภา	ศาล	องค์กรอิสระ	วิเคราะห์เชิงโครงสร้าง
ลักษณะโครงสร้างภายใน	แบบธุรการสภา มีสำนักงานเลขาธิการสภาทั้งสอง และ คบง.รส. กลั่นกรองงบ	แบบตุลาการรวมศูนย์ มีคณะกรรมการบริหารศาล/ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กำกับ	แบบคณะกรรมการ-เลขานุการ มีเลขาธิการหรือผู้ว่าการจัดทำบเสนอคณะกรรมการ	อาจความต่างเชิงรูปแบบ แต่ระดับอำนาจจริงใกล้เคียงกัน ทุกฝ่ายมีกลไกกลั่นกรองภายใน
การจัดทำงบประมาณ	ข้าราชการประจำจัดทำคำของบ เสนอผ่าน คบง.รส. และประธานสภาแล้วจึงส่งต่อไป ครม.	สำนักงานศาลจัดทำคำของบ เสนอผ่านคณะกรรมการบริหารศาล แล้วจึงส่งต่อไป ครม.	สำนักงานจัดทำคำของบ เสนอผ่านคณะกรรมการองค์กร แล้วจึงส่งต่อไป ครม.	ทุกฝ่ายต้องดำเนินการตามปฏิทินและหลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณ ถูกควบคุมในระดับเดียวกัน
การเสนอเข้าสู่ร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	ต้องเสนอผ่าน ครม.	เสนอผ่าน ครม.	เสนอผ่าน ครม.	โครงสร้างรวมศูนย์เหมือนกัน ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือทุกองค์กร
สิทธิยื่นคำขอแปรญัตติ	อาศัยรัฐธรรมนูญโดยตรง	อาศัยรัฐธรรมนูญโดยตรง เว้นแต่กรณีของศาลปกครอง	อาศัยรัฐธรรมนูญและบัญญัติซ้ำใน พ.ร.ป. ขององค์กร	ถ้อยคำต่าง แต่ผลเท่ากัน อำนาจแปรญัตติอยู่ภายใต้เกณฑ์ของสำนักงบประมาณ
ผู้มีอำนาจปรับลดงบ	สำนักงบประมาณ และ ครม.	สำนักงบประมาณ และ ครม.	สำนักงบประมาณ และ ครม.	ไม่มีองค์กรใดหลุดพ้นจากการกลั่นกรองโดยฝ่ายบริหาร
ระดับอิสระเชิงโครงสร้าง (เฉพาะการจัดทำ-อนุมัติ)	ปานกลางค่อนข้างต่ำ มีอิสระภายใน แต่ไม่พ้นกรอบนโยบายการคลัง	ปานกลางค่อนข้างต่ำ รวมศูนย์ภายใน แต่ถูกจำกัดโดยเพดานงบ	ปานกลางค่อนข้างต่ำ มีคณะกรรมการกำกับ แต่พึ่งพาฝ่ายบริหาร	ไม่มีความแตกต่างเชิงนัยสำคัญในระดับโครงสร้าง

4.1.4 การวิเคราะห์โครงสร้างงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้ในทางหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณจะได้รับรองให้หน่วยงานของรัฐสภา แต่การพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจความเป็นอิสระทางงบประมาณดังกล่าวได้อย่างรอบด้าน ความเป็นอิสระทางงบประมาณยังสะท้อนผ่านโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณ ลักษณะเชิงสถาบันของกลไกบริหารจัดการ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร การวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงมุ่งอธิบายโครงสร้างงบประมาณของรัฐสภาไทยเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีสถานะตามรัฐธรรมนูญ อาทิ ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ เพื่อสะท้อนระดับและข้อจำกัดของความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง

4.1.4.1 โครงสร้างของงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

งบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาถือเป็นส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรทรัพยากรให้กับอำนาจนิติบัญญัติ และสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดถึงความสำคัญหรือความเป็นอิสระทางงบประมาณของในทางปฏิบัติได้ อนึ่ง เมื่อพิจารณางบประมาณของรัฐสภาไทยในสิบปีงบประมาณที่ผ่านมา (ภาพที่ 4.4) พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – 2568 งบประมาณในภาพรวมของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยตลอดระยะเวลา 10 ปี อยู่ที่ 3,175,266.30 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนขนาดของการใช้งบประมาณของประเทศไทยที่เพิ่มขึ้น



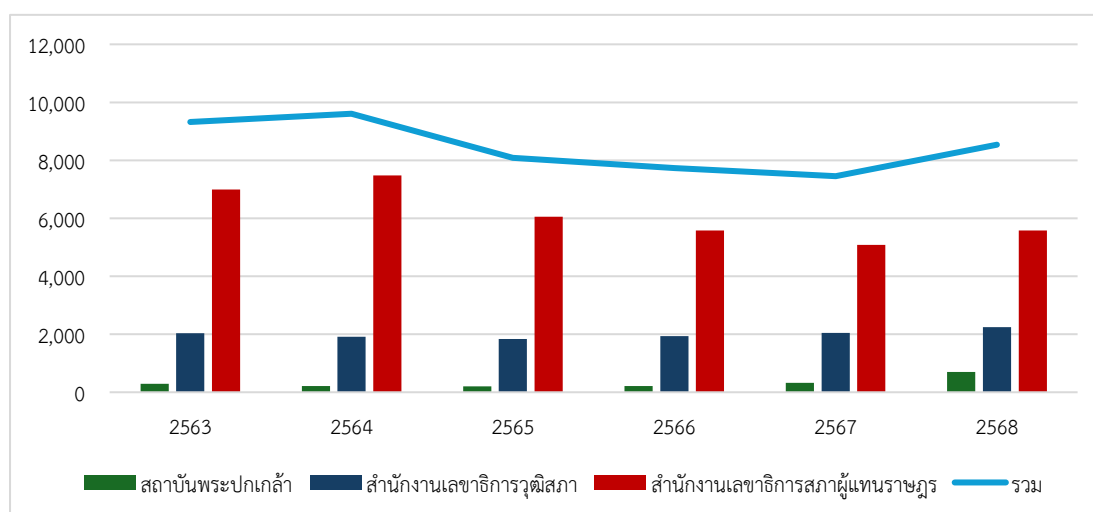
ภาพที่ 4.4 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 10 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2559 – 2568 (หน่วย: ล้านบาท)

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป รวบรวมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2568 เอกสารงบประมาณ (ฉบับปรับปรุง) ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ

อย่างไรก็ดี เมื่อสำรวจเอกสารสถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำแนกตามหน่วยรับงบประมาณ พบว่า แต่ละหน่วยงานของรัฐสภามีสัดส่วนงบประมาณไม่สูงมากเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (ตารางที่ 4.3) โดยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.3 - 0.4 ของ GDP และเพียงร้อยละ 0.1 – 0.2 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายงบกลาง

ซึ่งมีปัญหาในเรื่องการตั้งวงเงินงบประมาณไว้สูง แต่มีปัญหาเรื่องความเหมาะสมในการตั้งวงเงินงบประมาณ ความโปร่งใสในการเบิกจ่าย และการใช้ประโยชน์ได้น้อย (สิทธิกร นิพภยะ, 2562) วงเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กับหน่วยงานของรัฐสภามีสัดส่วนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 7 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางรายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่านั้นเอง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตลอดช่วงระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา งบประมาณที่จัดสรรให้กับหน่วยงานของรัฐสภามีสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก และมีแนวโน้มไปในทางได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลง จึงอาจดูเหมือนว่าความต้องการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาไม่ได้มีความต้องการเปลี่ยนแปลงมากนัก ดังปรากฏตามภาพที่ 4.5



ภาพที่ 4.5 งบประมาณของหน่วยงานสังกัดรัฐสภา (หน่วย : ล้านบาท)

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป รวบรวมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2568

ทว่า หากพิจารณาจำนวนงบประมาณที่ขอจัดสรรโดยหน่วยงานของรัฐสภา งบประมาณที่เสนอจัดสรรโดยคณะรัฐมนตรีตามความเห็นของสำนักงบประมาณ และงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ในช่วงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จนถึง 2568 ซึ่งระยะเวลาหลังพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้ประกาศใช้และกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระของรัฐสภา พบว่า หน่วยงานของรัฐสภาได้มีการเสนอขอรับจัดสรรงบประมาณในปริมาณที่สูงกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรร ทั้งนี้ งบประมาณจำนวนหนึ่งได้ถูกปรับลดลงจากการเสนอจัดสรรโดยคณะรัฐมนตรีตามความเห็นของสำนักงบประมาณ นอกจากนี้ ในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา พบว่า งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับนั้น นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นต้นมา ไม่ได้มีการเพิ่มเติมงบประมาณจากการเสนอจัดสรรแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามมีการปรับลดงบประมาณลงจากการเสนอจัดสรร ดังปรากฏตามตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาที่ขอจัดสรร เสนอจัดสรร และได้รับจัดสรร

(หน่วย: ล้านบาท)

		2563	2564	2565	2566	2567	2568
สถาบันพระปกเกล้า	ขอจัดสรร	545	435	518	470	670	888
	เสนอจัดสรร	294	219	197	216	321	614
	ได้รับจัดสรร	294	215	198	217	321	702
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	ขอจัดสรร	2,713	2,620	2,551	2,672	2,751	2,775
	เสนอจัดสรร	1,939	1,932	1,859	1,939	2,045	2,247
	ได้รับจัดสรร	2,031	1,911	1,835	1,937	2,045	2,247
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	ขอจัดสรร	12,006	10,276	8,979	8,685	6,952	8,119
	เสนอจัดสรร	6,450	7,793	6,150	5,596	5,147	5,299
	ได้รับจัดสรร	6,993	7,480	6,055	5,576	5,087	5,585
รวม	ขอจัดสรร	15,264	13,331	12,048	11,827	10,373	11,782
	เสนอจัดสรร	8,683	9,944	8,206	7,751	7,513	8,160
	ได้รับจัดสรร	9,318	9,606	8,088	7,730	7,453	8,534

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป รวบรวมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2568

เอกสารงบประมาณ (ฉบับปรับปรุง) ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 4.4 สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2559 – 2568 ของหน่วยงานของรัฐสภา

(หน่วย: ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568	เฉลี่ย 10 ปี
GDP	14,034,300.0	15,185,500.0	16,426,400.0	16,889,200.0	15,610,200.0	16,169,200.0	17,634,800.0	18,047,700.0	19,022,200.0	20,049,500.0	16,906,900.0
วงเงินงบประมาณ	2,776,000.0	2,923,000.0	3,050,000.0	3,000,000.0	3,200,000.0	3,285,962.5	3,100,000.0	3,185,000.0	3,480,000.0	3,752,700.0	3,175,266.3
วงเงินงบกลางฯ	103,545.4	90,985.8	91,423.5	99,000.0	99,000.0	99,000.0	89,000.0	92,400.0	99,500.0	96,556.7	96,041.14
งบประมาณ หน่วยงานของ รัฐสภา	4,733.7	4,153.9	6,203.4	10,008.5	9,317.8	9,606.3	8,088.3	7,730.1	7,453.4	8,535.1	7,583.1
สัดส่วนต่อ GDP	0.03	0.03	0.04	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04
สัดส่วนต่อวงเงิน งบประมาณ	0.17	0.14	0.20	0.33	0.29	0.29	0.26	0.26	0.24	0.23	0.24
สัดส่วนต่องบกลางฯ	4.57	4.57	6.79	10.11	9.41	9.70	9.09	8.37	7.49	8.84	7.89
สถาบันพระปกเกล้า	405.6	394.4	350.5	267.1	294.0	215.4	198.0	216.6	321.4	702.8	336.6
สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา	1,561.9	1,727.4	1,872.4	1,829.2	2,030.9	1,911.1	1,835.4	1,937.3	2,045.0	2,247.0	1,899.8
สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร	2,766.2	2,032.2	3,980.4	7,912.3	6,992.8	7,479.9	6,054.9	5,576.2	5,087.0	5,585.2	5,346.7

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2568

เอกสารงบประมาณ (ฉบับปรับปรุง) ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า แม้งบประมาณของหน่วยงานรัฐสภาจะมีสัดส่วนไม่มากเมื่อเทียบกับงบประมาณแผ่นดิน หรือ GDP แต่จากตารางที่ 4.3 และ 4.4 ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าฝ่ายนิติบัญญัติยังคงพึ่งพิงและอยู่ภายใต้การตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารไม่เพียงมีบทบาทในขั้นตอนการกำหนดวงเงินงบประมาณที่เสนอจัดสรรเท่านั้น หากยังเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาอนุมัติในชั้นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกด้วย อันเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ลดทอนความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ หากพิจารณาลงไปในรายละเอียดของงบประมาณหน่วยของรัฐสภา จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบรายจ่ายหลักนั้นประกอบไปด้วยงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จนถึง 2567 พบว่า งบประมาณส่วนใหญ่ที่จัดสรรให้กับหน่วยงานของรัฐสภา องค์ประกอบรายจ่ายมีลักษณะเป็นงบรายจ่ายประจำ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 75.45 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งหมด ในขณะที่งบรายจ่ายลงทุนมีเพียงร้อยละ 24.55 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งหมด (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2567a)

ในขณะที่เมื่อจำแนกประเภทงบประมาณออกตามแผนงาน พบว่า งบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาจะอยู่ที่แผนงานบุคลากรภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 22,188 ล้านบาท แผนงานพื้นฐานด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 17,508 ล้านบาท แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาบริการประชาชนและการพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 1,667 ล้านบาท และแผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาและเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นมุข คิดเป็นจำนวน 812 ล้านบาท (ภาพที่ 4.6) สะท้อนให้เห็นว่า งบประมาณส่วนใหญ่ที่จัดสรรให้กับหน่วยงานของรัฐสภาเป็นงบประมาณในส่วนของแผนงานบุคลากรภาครัฐ



ภาพที่ 4.6 การจำแนกประเภทงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาตามแผนงาน

ที่มา: ปรับปรุงจาก สำนักงบประมาณของรัฐสภา (2567a)

ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับธรรมชาติของงานฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรบุคคลในการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภา กรรมการ และอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติการกิจด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร งบประมาณในส่วนบุคลากรถือเป็นงบผูกพันตามสิทธิและกฎหมาย ไม่สามารถปรับลดได้ ฝ่ายบริหารจึงปรับลดงบประมาณของรัฐสภาในแผนงานอื่นแทน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการคลังโดยรวมของรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติในการครอบงำเชิงนโยบาย

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะบัญญัติให้หน่วยงานรัฐสภามีสิทธิเสนอแปรญัตติเพื่อขอจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมได้ แต่ข้อจำกัดเชิงวิธีปฏิบัติซึ่งกำหนดให้การแปรญัตติเกิดขึ้นได้เฉพาะในรายการที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ทำให้ในทางปฏิบัติการแปรญัตติของหน่วยงานรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพ (ตารางที่ 4.2) ซึ่งชี้ว่าจำนวนงบที่ได้รับจัดสรรจริงแทบไม่แตกต่างจากที่เสนอจัดสรร และต่ำกว่าวงเงินที่หน่วยงานของรัฐสภาขอรับจัดสรร

ดังนั้น แม้งบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาในปัจจุบันจะมีสัดส่วนไม่มาก และถูกจำกัดด้วยอำนาจฝ่ายบริหาร แต่ความท้าทายในอนาคต คือ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของงบประมาณ ทั้งจากการระดมรายจ่ายบุคลากรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และค่าใช้จ่ายด้านเทคโนโลยีดิจิทัลและการบำรุงรักษาอาคารรัฐสภาซึ่งมีขนาดใหญ่ เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ในต่างประเทศ อาทิ สหราชอาณาจักรที่งบประมาณรัฐสภาเพิ่มขึ้นจากการดูแลอาคารรัฐสภา (Westminster Palace) (Meakin, Yong, & Leston-Bandeira, 2023) สะท้อนว่าประเด็นดังกล่าวเป็นความท้าทายสากล หากรัฐสภาไทยยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของฝ่ายบริหาร ความสามารถในการปรับตัวต่อความท้าทายเหล่านี้ย่อมถูกกดทอนลง และยิ่งตอกย้ำปัญหาความไม่เป็นอิสระทางงบประมาณในระยะยาว

ประเด็นที่น่าสนใจคือ กลไกที่กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐสภามีอย่างน้อยเพียงใด เนื่องจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน ทำให้หน่วยงานของรัฐสภาอาจจะไม่ได้รับการแปรญัตติเพื่อจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระได้จริง

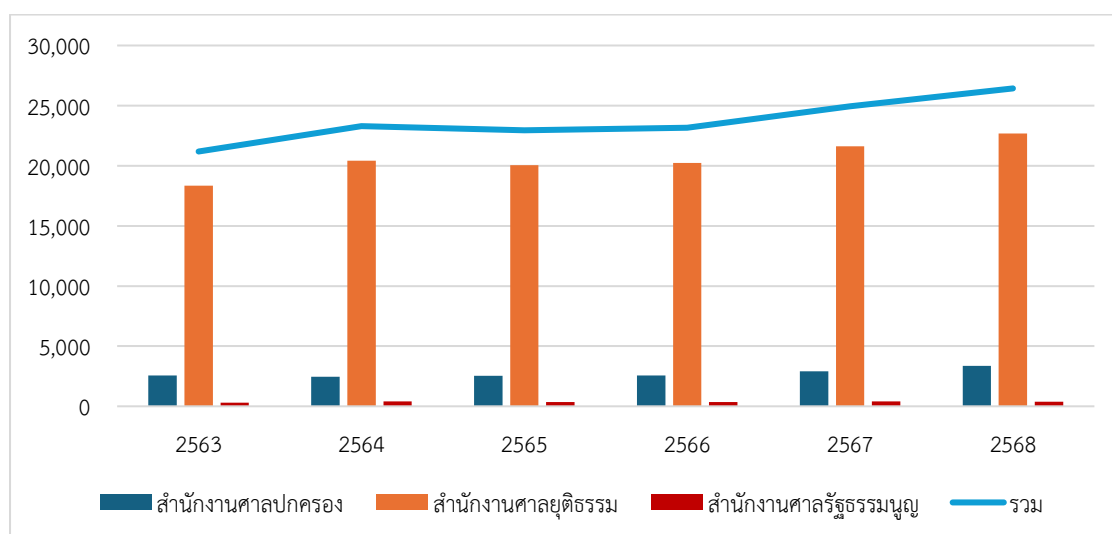
4.1.4.2 การเปรียบเทียบเชิงสถาบันกับหน่วยงานของศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ

การทำความเข้าใจระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจน จำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กรรัฐธรรมนูญอื่นที่ได้รับการรับรองความเป็นอิสระเช่นเดียวกัน ได้แก่ หน่วยงานของศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ แม้โดยทั่วไปทุก ๆ องค์การของรัฐบาลจะมีปัญหาการได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอไม่แตกต่างกัน ทว่า การเปรียบเทียบเชิงสถาบันมีความสำคัญเพราะจะทำให้เห็นความแตกต่างเชิงโครงสร้างของการจัดสรรงบประมาณ องค์ประกอบของงบประมาณ และระดับการพึ่งพิงฝ่ายบริหาร ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็งหรืออ่อนแอเพียงใดเมื่อเทียบกับสถาบันอื่น

ทั้งนี้ การเปรียบเทียบในหัวข้อนี้มิได้มุ่งเน้นที่ความแตกต่างด้านลักษณะงานหรืออำนาจหน้าที่ของแต่ละสถาบัน เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการต่างมีบทบาทเชิงหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงและไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้โดยตรง หากแต่การวิเคราะห์จะเน้นไปที่มิติทางงบประมาณ โดยเฉพาะระดับการพึงพิงฝ่ายบริหาร ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ข้อเปรียบเทียบจึงมุ่งหมายเพื่อสะท้อนภาวะความเป็นอิสระหรือการขาดความเป็นอิสระเชิงโครงสร้างมากกว่าการประเมินภารกิจตามเนื้อหาของแต่ละสถาบัน

(1) หน่วยงานของศาล

ในการจัดสรรงบประมาณหน่วยงานของศาลตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จนถึง พ.ศ. 2568 พบว่า ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของศาลได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของสำนักงานศาลยุติธรรมที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 เป็นต้นมา ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ดังปรากฏตามภาพที่ 4.7



ภาพที่ 4.7 งบประมาณหน่วยงานของศาล (หน่วย: ล้านบาท)

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป รวบรวมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2568

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาข้อมูลการขอจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานของศาล การเสนอจัดสรรงบประมาณ และการได้รับจัดสรรงบประมาณ (ตารางที่ 4.4) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรของหน่วยงานของศาลต่ำกว่างบประมาณที่ขอจัดสรรไป เนื่องจากถูกปรับลดเมื่อมีการเสนองบประมาณไปยังคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของสำนักงานงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของหน่วยงานของศาล พบว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการพิจารณาแปรญัตติของกรรมาธิการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตารางที่ 4.5) ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่างบประมาณหน่วยงานของศาล มีความเป็นอิสระแบบสัมพัทธ์ (relative autonomy) ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างของการจัดสรรงบประมาณไทยที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ หน่วยงานของศาลยังได้รับการประกันความเป็นอิสระในการขอแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มงบประมาณได้ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม การแปรรูปงบประมาณขึ้นอยู่กับแนวทางที่กำหนดโดยสำนักงบประมาณ

ตารางที่ 4.5 เปรียบเทียบงบประมาณหน่วยงานของศาลที่ขอจัดสรร เสนอจัดสรร และได้รับจัดสรร

(หน่วย: ล้านบาท)

		2563	2564	2565	2566	2567	2568
สำนักงานศาลปกครอง	ขอจัดสรร	3,426	3,503	3,591	3,716	3,564	3,960
	เสนอจัดสรร	2,516	2,471	2,540	2,563	2,862	3,349
	ได้รับจัดสรร	2,551	2,471	2,541	2,563	2,909	3,364
สำนักงานศาลยุติธรรม	ขอจัดสรร	30,341	32,696	34,293	34,610	35,249	36,096
	เสนอจัดสรร	17,436	19,941	20,038	20,034	21,658	22,677
	ได้รับจัดสรร	18,337	20,420	20,039	20,227	21,622	22,677
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	ขอจัดสรร	631	603	502	436	453	400
	เสนอจัดสรร	281	402	368	361	409	388
	ได้รับจัดสรร	297	397	361	361	410	388
รวม	ขอจัดสรร	34,398	36,802	38,386	38,762	39,266	40,456
	เสนอจัดสรร	20,233	22,814	22,946	22,958	24,929	26,414
	ได้รับจัดสรร	21,185	23,288	22,941	23,151	24,941	26,429

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป รวบรวมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2568

เอกสารงบประมาณ (ฉบับปรับปรุง) ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ

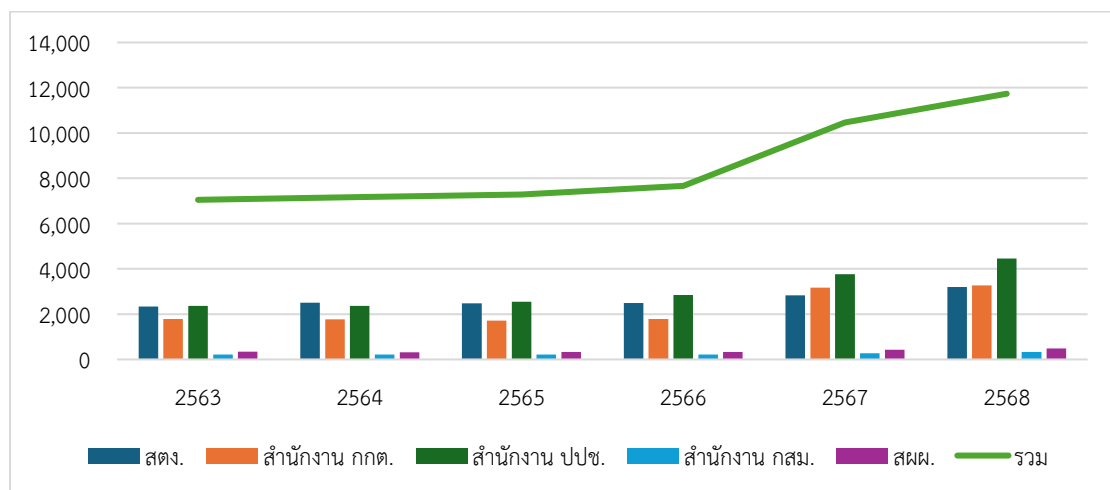
เมื่อพิจารณาองค์ประกอบงบประมาณหน่วยงานของศาล ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จนถึง 2567 พบว่า งบประมาณส่วนใหญ่ที่จัดสรรให้กับหน่วยงานของศาลนั้นองค์ประกอบรายจ่ายมีลักษณะเป็นงบรายจ่ายประจำ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 86.60 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งหมด ในขณะที่งบรายจ่ายลงทุนมีเพียงร้อยละ 13.40 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งหมด (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2567a)

ในขณะที่เมื่อจำแนกประเภทงบประมาณออกตามแผนงาน พบว่า งบประมาณหน่วยงานของศาลจะอยู่ที่แผนงานบุคลากรภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 75,730 ล้านบาท แผนงานพื้นฐานด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 38,992 ล้านบาท แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนานักกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คิดเป็นจำนวน 698 ล้านบาท แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาบริการประชาชนและการพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 46 ล้านบาท และแผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คิดเป็นจำนวน 37 ล้านบาท (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2567a) สะท้อนว่างบประมาณส่วนใหญ่ที่จัดสรรให้กับหน่วยงานของศาลเป็นงบประมาณในส่วนของแผนงานบุคลากรภาครัฐ ในลักษณะเดียวกันกับงบประมาณของหน่วยงานรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐบาล (2567) พบว่า งบประมาณในส่วนของแผนงานบุคลากรภาครัฐหน่วยงานของศาลมีแนวโน้มที่งบประมาณในส่วนของแผนงานบุคลากรจะเพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุป งบประมาณหน่วยงานของศาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณ แต่ในเชิงโครงสร้างยังขึ้นอยู่กับกลั่นกรองและการปรับลดจากฝ่ายบริหาร ก่อนที่จะได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมผ่านการแปรญัตติของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ลักษณะดังกล่าวสะท้อนว่าศาลมีความเป็นอิสระทางงบประมาณในลักษณะสัมพัทธ์

(2) หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในการจัดสรรงบประมาณหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จนถึง พ.ศ. 2568 พบว่า ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น โดยบางหน่วยงานอาจจะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้มีรายจ่ายประจำเพิ่มมากขึ้น อาทิ ในกรณีของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 มีรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้นประมาณ 1,300 ล้านบาท (สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล, 2567) ดังปรากฏตามภาพที่ 4.8



ภาพที่ 4.8 งบประมาณหน่วยงานขององค์กรอิสระ (หน่วย: ล้านบาท)

ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อมูลการขอจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การเสนอจัดสรร และการได้รับจัดสรรงบประมาณ (ตารางที่ 4.6) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรนั้นต่ำกว่างบประมาณที่ขอจัดสรรไป เนื่องจากถูกปรับลดงบประมาณ เมื่อมีการเสนองบประมาณไปยังคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของสำนักงานงบประมาณ เช่นเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐบาลและศาลตั้งได้อธิบายมาก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกันกับหน่วยงานของศาลที่สามารถขอแปรญัตติต่อกรรมาธิการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรงเพื่อขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ โดยในบางปีงบประมาณหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางหน่วยงานอาจจะได้รับพิจารณาเพิ่มงบประมาณ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแนวทางที่กำหนดโดยสำนักงานงบประมาณ

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบงบประมาณหน่วยงานขององค์กรอิสระที่ขอจัดสรร เสนอจัดสรร และได้รับจัดสรร

(หน่วย: ล้านบาท)

		2563	2564	2565	2566	2567	2568
สตง.	ขอจัดสรร	3,409	3,542	3,473	3,885	3,820	4,001
	เสนอจัดสรร	2,280	2,527	2,483	2,536	2,830	3,105
	ได้รับจัดสรร	2,332	2,510	2,481	2,490	2,831	3,192
สำนักงาน ก.ก.ต.	ขอจัดสรร	5,262	4,061	4,113	9,731	5,562	4,709
	เสนอจัดสรร	1,780	1,770	1,707	1,707	3,080	3,158
	ได้รับจัดสรร	1,780	1,766	1,708	1,785	3,176	3,268
สำนักงาน ป.ป.ช.	ขอจัดสรร	3,494	3,766	4,226	4,282	4,800	5,749
	เสนอจัดสรร	2,373	2,382	2,560	2,694	3,683	4,420
	ได้รับจัดสรร	2,369	2,365	2,555	2,846	3,760	4,458
สำนักงาน กสม.	ขอจัดสรร	323	298	342	372	399	480
	เสนอจัดสรร	224	211	210	216	268	329
	ได้รับจัดสรร	223	212	210	216	268	331
สผผ.	ขอจัดสรร	585	612	517	874	970	782
	เสนอจัดสรร	320	323	325	323	417	449
	ได้รับจัดสรร	346	321	324	323	434	488
รวม	ขอจัดสรร	13,073	12,279	12,671	19,144	15,551	15,721
	เสนอจัดสรร	6,977	7,213	7,285	7,476	10,278	11,461
	ได้รับจัดสรร	7,050	7,174	7,278	7,660	10,469	11,737

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป รวบรวมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2568

เอกสารงบประมาณ (ฉบับปรับปรุง) ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 15 พ.ศ. 2563 – 2568 สำนักงบประมาณ

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบงบประมาณหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จนถึง 2567 พบว่า งบประมาณส่วนใหญ่ที่จัดสรรให้กับหน่วยงานขององค์กรอิสระ มีองค์ประกอบรายจ่ายมีลักษณะเป็นงบรายจ่ายประจำ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 87.96 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งหมด ในขณะที่งบรายจ่ายลงทุนมีเพียงร้อยละ 12.04 ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งหมด (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2567a)

ในขณะที่เมื่อจำแนกประเภทงบประมาณออกตามแผนงาน พบว่า งบประมาณหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็นแผนงานได้ (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2567a) ดังนี้

- แผนงานบุคลากรภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 26,638 ล้านบาท
- แผนงานพื้นฐานด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 6,578 ล้านบาท
- แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง คิดเป็นจำนวน 2,603 ล้านบาท
- แผนงานบูรณาการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ คิดเป็นจำนวน 1,997 ล้านบาท
- แผนงานยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 1,255 ล้านบาท

- แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาและเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นมุข คิดเป็นจำนวน 312 ล้านบาท
- แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาบริการประชาชนและการพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐ คิดเป็นจำนวน 140 ล้านบาท
- แผนยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนด้านความมั่นคง คิดเป็นจำนวน 48 ล้านบาท
- แผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คิดเป็นจำนวน 24 ล้านบาท
- แผนงานยุทธศาสตร์สร้างหลักประกันทางสังคม คิดเป็นจำนวน 15 ล้านบาท
- แผนงานพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คิดเป็นจำนวน 12 ล้านบาท
- แผนงานยุทธศาสตร์การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม คิดเป็นจำนวน 4 ล้านบาท

จากสัดส่วนงบประมาณจำแนกตามแผนงานข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า งบประมาณส่วนใหญ่หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นงบประมาณในส่วนของแผนงานบุคลากรภาครัฐ ในลักษณะเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐสภาและศาล

กล่าวโดยสรุป งบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแม้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณ แต่ในเชิงโครงสร้างกลับยังคงพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่เดียวกันกระบวนการจัดสรรงบประมาณยังคงสะท้อนข้อจำกัดของความเป็นอิสระ เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมักถูกปรับลดลงในขั้นตอนการเสนอโดยสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะมีการขอแปรญัตติเพิ่มเติมต่อกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สะท้อนความเป็นอิสระเชิงสัมพันธ์ เช่นเดียวกันกับกรณีของรัฐสภาและศาล อันสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของกลไกการประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ

4.1.4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงสถาบันระหว่างหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

จากข้อมูลระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2568 ชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานของศาลได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยเฉพาะสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งมีการขยายตัวของงบประมาณในส่วนบุคลากรภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่รัฐสภาและองค์กรอิสระมีแนวโน้มทรงตัวมากกว่า การเพิ่มขึ้นของงบประมาณฝ่ายตุลาการ ส่วนใหญ่เกิดจากความจำเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานทางคดีและจำนวนบุคลากรที่สูงขึ้น ส่วนของรัฐสภา งบประมาณจะผันผวนตามโครงการเฉพาะ อาทิ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของอาคารรัฐสภา ส่วนองค์กรอิสระมีงบเพิ่มในบางปีที่มีภารกิจเฉพาะ อาทิ การเลือกตั้งหรือการตรวจสอบภาครัฐ แต่แนวโน้มระยะยาวยังอยู่ในระดับคงที่

ในเชิงองค์ประกอบของงบประมาณ ทั้งสามกลุ่มสถาบันมีลักษณะร่วมคือ งบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากรภาครัฐ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนสูงสุดของงบทั้งหมด โดยเฉพาะในกรณีของศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่มีเจ้าหน้าที่และข้าราชการจำนวนมาก ในขณะที่งบดำเนินงานและงบลงทุนมีสัดส่วนลดหลั่นลงตามลำดับ ลักษณะนี้สะท้อนว่าแต่ละสถาบันยังมีการงบประมาณสูง และมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบน้อย ทั้งนี้ หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ พบว่า หน่วยงานของศาลมีแนวโน้มการเติบโตของงบประมาณสูงที่สุดในเชิงปริมาณ โดยเฉพาะงบบุคลากรและงบลงทุนที่สอดคล้องกับการขยายภารกิจด้านตุลาการ หน่วยงานของรัฐสภามีงบประมาณค่อนข้างคงที่ และหน่วยงานขององค์กรอิสระมีลักษณะงบประมาณผันผวนตามภารกิจ โดยมักเพิ่มเฉพาะปีที่มีเหตุการณ์สำคัญ อาทิ การเลือกตั้ง แต่ลดลงในปีปกติ

โครงสร้างนี้ชี้ว่า ระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณเชิงโครงสร้างยังไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เพราะทั้งสามกลุ่มต่างพึ่งพากระบวนการจัดสรรจากฝ่ายบริหารผ่านสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรี แม้ว่าจะสามารถเสนอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้ก็ตาม แต่งบประมาณภายหลังจากการพิจารณาของคณะกรรมการก็ไม่เพิ่มขึ้นเทียบกับความต้องการใช้งบประมาณที่ได้ขอจัดสรรไป (ตารางที่ 4.5)

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างงบประมาณของสถาบันทั้งสามประเภทยังคงอยู่ภายใต้รูปแบบงบประมาณรวมศูนย์ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดกรอบและปรับลดก่อนเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา แม้แต่หน่วยงานที่รัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระยังต้องดำเนินการภายใต้แนวทางเดียวกัน ความแตกต่างจึงไม่อยู่ที่การรับรองสถานะความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏในขนาดและเสถียรภาพของงบประมาณ โดยฝ่ายตุลาการมีความมั่นคงมากที่สุด ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังคงมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในระดับสูง อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการดำเนินงานอย่างอิสระในทางปฏิบัติ

4.1.5 การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน

เมื่อพิจารณาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบกฎหมายไทย ประกอบกับโครงสร้างของงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในข้างต้นแล้ว ในส่วนต่อไปนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ประเด็นความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในเชิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน โดยจะวิเคราะห์ในประเด็น (1) ตัวแสดงและโครงสร้างแรงจูงใจ (actors and incentive structures) (2) ข้อจำกัดของกฎเกณฑ์ในปัจจุบัน และ (3) ผลลัพธ์ของกฎเกณฑ์ความเป็นอิสระ

4.1.5.1 ตัวแสดงและโครงสร้างแรงจูงใจ

ในการทำความเข้าใจความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา จำเป็นต้องวิเคราะห์ผ่านตัวแสดง (actors) และแรงจูงใจที่กำหนดพฤติกรรมของแต่ละฝ่ายในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งประกอบกันเป็นระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวการ (principal) และตัวแทน (agent) ภายใต้กรอบคิดของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ตัวการและตัวแทนภายใต้ความสัมพันธ์ทางงบประมาณอาจจะมีโครงสร้างแรงจูงใจที่แตกต่างกัน เนื่องจากผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้ หากจำแนกตัวแสดงและโครงสร้างแรงจูงใจของแต่ละตัวแสดงออกจากกันอาจสรุปได้ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นตัวการสูงสุดในกระบวนการงบประมาณ เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายทางการคลัง วงเงินรายจ่ายรวมของประเทศ และเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา ดังนั้น แรงจูงใจของคณะรัฐมนตรีจึงมีทั้งเชิงเศรษฐกิจและเชิงการเมือง

ในเชิงเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีต้องการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังและความยั่งยืนทางการเงิน เพื่อป้องกันผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม การเข้ามาควบคุมงบประมาณอย่างเคร่งครัดจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยรักษาเอกภาพของนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนในเชิงการเมือง คณะรัฐมนตรีมีแรงจูงใจในการจำกัดการขยายตัวของงบประมาณรัฐสภา เพื่อป้องกันการเสริมอำนาจทางการเมืองขององค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลตรวจสอบ เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยตรงตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การคงไว้ซึ่งอิทธิพลในกระบวนการงบประมาณจึงเป็นเครื่องมือทางอำนาจที่ช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมความเสี่ยงทางการเมืองได้

(2) สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณเป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีในเชิงปฏิบัติ แต่เป็นตัวการต่อหน่วยรับงบประมาณทุกหน่วย รวมถึงหน่วยงานของรัฐสภาด้วยเช่นกัน แรงจูงใจของสำนักงบประมาณ คือ การรักษาความเป็นเอกภาพทางเทคนิคของระบบงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายและการควบคุมความเหมาะสมของค่าของงบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณมีแรงจูงใจสำคัญ 2 ประการ คือ การรักษาความสมดุลระหว่างข้อจำกัดทางการคลังกับแรงกดดันทางการเมืองจากฝ่ายบริหาร และการคงอำนาจในเชิงเทคนิคในการเป็นผู้ควบคุมกระบวนการงบประมาณ (gatekeeper) ในทางปฏิบัติข้าราชการของสำนักงบประมาณ จึงพิจารณาสถานะหน่วยงานของรัฐสภาเช่นเดียวกันกับหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ ที่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันในด้านการจัดทำค่าของงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ผลที่เกิดขึ้น คือ ความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นเพียงหลักการในทางทฤษฎีเท่านั้น ในขณะที่ความเป็นอิสระเชิงกระบวนการนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เพราะกระบวนการทั้งหมดต้องสอดคล้องกับแบบแผนและปฏิทินงบประมาณที่สำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดขึ้น

(3) รัฐสภา

รัฐสภาในฐานะองค์กรทางการเมืองมีสถานะเป็นตัวแทนของประชาชน โดยทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐสภามีสถานะเป็นตัวแทนในระบบงบประมาณที่ต้องพึ่งพิงการจัดสรรงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) สถานะเชิงซ้อนนี้สะท้อนความอ่อนแอของโครงสร้างอำนาจในระบบรัฐธรรมนูญ

แรงจูงใจหลักในการทำหน้าที่ของรัฐสภา คือ การตรวจสอบรัฐบาลภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ จำเป็นต้องมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี รัฐสภาไม่มีอำนาจเต็มที่ในการเสนองบประมาณตามความต้องการของตัวเอง แม้จะสามารถพิจารณาแปรญัตติงบประมาณได้ก็ตาม แต่กระบวนการดังกล่าวมีข้อจำกัดสูง เนื่องจาก

การขาดกรอบในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการธิการและความเห็นของสำนักงบประมาณ รวมถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการที่จะมีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณก็มาจากฝ่ายบริหาร อีกทั้งยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถเพิ่มงบประมาณได้อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (บทวิเคราะห์โดยละเอียดจะได้กล่าวถึงต่อไปในหัวข้อ 4.1.5.2 ข้อจำกัดของกฎหมายในปัจจุบัน) ดังนั้น แม้รัฐสภาจะมีอำนาจทางการเมืองสูงในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบงบประมาณ แต่กลับขาดอำนาจเชิงบริหารและกำหนดทรัพยากรภายในขอบเขตของตนเอง

(4) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีบทบาทเป็นตัวแทนภายใน (internal agent) ของรัฐสภา ทำหน้าที่บริหารธุรการและจัดทำคำขอของงบประมาณ อย่างไรก็ตามในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาทั้งสอง ข้าราชการประจำในหน่วยงานเหล่านี้มีแรงจูงใจที่จัดทำงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนเอง ซึ่งเน้นไปที่การได้รับงบประมาณที่เพียงพอกับภารกิจในปัจจุบัน และรักษาความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับฝ่ายบริหาร

ข้าราชการสังกัดรัฐสภาจัดทำงบประมาณตามหลักเกณฑ์ตามระเบียบของสำนักงบประมาณและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไป ทำให้ไม่สามารถสร้างกระบวนการงบประมาณเฉพาะของรัฐสภาได้ แม้จะมีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 แต่แรงจูงใจของข้าราชการสังกัดรัฐสภาอยู่กับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรักษาความชอบธรรมเชิงกฎหมายและความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร มากกว่าการผลักดันความเป็นอิสระทางงบประมาณอย่างแท้จริง ในขั้นการพิจารณาของกรรมาธิการ ข้าราชการสังกัดรัฐสภาอาจจะมีแรงจูงใจที่จำกัดในการชี้แจงเพื่อรักษางบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ สำนักงานเลขาธิการของสภาทั้งสองปรับตัวเพื่อคงอยู่และดำเนินงานได้ภายใต้ข้อจำกัดทางสถาบันและการเมืองที่ตนไม่สามารถควบคุมได้

4.1.5.2 ข้อจำกัดของกฎหมายในปัจจุบัน

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาไว้ในมาตรา 141 วรรคสอง โดยให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา และเปิดช่องให้สามารถยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายเชิงสถาบันที่ล้อมกรอบกระบวนการงบประมาณยังคงสะท้อนโครงสร้างรวมศูนย์ที่เอื้อให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุมกลไกการจัดสรรงบประมาณอยู่แทบทั้งหมด โดยข้อจำกัดดังกล่าวสามารถจำแนกได้เป็นสามมิติหลัก ดังนี้

(1) ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างกฎหมาย

แม้หน่วยงานของรัฐสภาจะสามารถจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประมาณรายจ่ายของตนเองได้ภายใต้โครงสร้างบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 แต่กระบวนการดังกล่าวต้องดำเนินไปภายใต้กรอบกฎหมายของฝ่ายบริหาร คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในภาพรวมของงบประมาณทั้งประเทศ

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างกฎหมายดังกล่าว หน่วยงานของรัฐสภาในฐานะหน่วยรับงบประมาณจึงต้องจัดทำคำของบประมาณตามแบบแผน ปฏิทินงบประมาณ และหลักเกณฑ์เดียวกันกับส่วนราชการอื่น ๆ ภายใต้บังคับบัญชาและกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณก่อน จึงจะสามารถบรรจุงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ทั้งนี้โดยหลักการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ควรเป็นงบประมาณที่สามารถกำหนดโครงสร้างภายในได้อย่างอิสระ แต่เมื่อต้องตกอยู่ภายใต้การพึ่งพาฝ่ายบริหารมาก จึงทำให้ความเป็นอิสระทางงบประมาณลดลงเป็นเพียงความเป็นอิสระในเชิงรูปแบบเท่านั้น

(2) ข้อจำกัดเชิงอำนาจและดุลพินิจ

แม้หน่วยงานของรัฐสภาสามารถยื่นคำขอแปรญัตติงบประมาณตามบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ในทางปฏิบัติ การพิจารณาคำขอแปรญัตติดังกล่าวเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการการ ซึ่งต้องพิจารณาประกอบหลักเกณฑ์การแปรญัตติและความเห็นของสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างของกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำหนดขึ้นจากฝ่ายบริหารและสัดส่วนของพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภา ย่อมจะทำให้คณะกรรมการวิสามัญมีแนวโน้มที่จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น แม้หน่วยงานของรัฐสภาจะสามารถยื่นคำขอแปรญัตติเพื่อเสนอเพิ่มงบประมาณได้ แต่ไม่มีหลักประกันที่รับรองว่าจะได้รับการพิจารณาให้เพิ่มงบประมาณให้เพียงพอตามพันธกิจอยู่ดี

นอกจากนี้ ในบางกรณีการแปรญัตติเพื่อเพิ่มงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐสภา อาจถูกตีความว่าเป็นการขัดบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งห้ามไม่ให้สมาชิกมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในงบประมาณรายจ่าย ผลที่เกิดขึ้นคือ คณะกรรมการอาจหลีกเลี่ยงการพิจารณาแปรญัตติงบประมาณในส่วนของหน่วยงานของรัฐสภาเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเมืองที่อาจจะเกิดขึ้น¹⁷

ในอดีตกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้มีข้อกังวลต่อบทบัญญัติของมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มากเท่าใดนัก เหตุผลโดยส่วนใหญ่ที่เป็นข้อจำกัดในการพิจารณาแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามคำขอหน่วยงานของรัฐสภา เกิดมาจาก 2 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ปัจจัยแรก งบประมาณที่ขอแปรญัตติในบางรายการไม่ได้สะท้อนความจำเป็น และ ปัจจัยที่สอง หลักเกณฑ์

¹⁷ ดู ภาคผนวก ข.3 สรุปผลการสัมภาษณ์ นายรุ่งธรรม เปรมมางกูร รองเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา วันที่ 25 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) และ ภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

ที่กำหนดโดยสำนักงบประมาณนั้นเป็นกรอบสำคัญในการแปรรูปที่ตั้งกล่าวมาข้างต้น ซึ่งหากพิจารณาจากเนื้อหาของหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็อาจจะไม่เหมาะสม¹⁸

ข้อกังวลในการแปรรูปเพิ่มเติมงบประมาณหรือการพิจารณางบประมาณของกรรมาธิการวิสามัญแล้วจะไปขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น นายวรภพ วิริยะโรจน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอดีตรกรรมาธิการวิสามัญงบประมาณรายจ่ายประจำปีหลายวาระ ได้อธิบายว่า ข้อกังวลจะเกิดขึ้นเฉพาะในประเด็นที่เป็นการแปรรูปเพิ่มเติมงบประมาณให้กองทุนเพื่อผู้เคยเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจจะถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในส่วนกรณีอื่น ๆ อาจจะได้เป็นปัญหา¹⁹

ความวิตกกังวลต่อการใช้บทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากได้มีการหยิบยกประเด็นของ นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จังหวัดเชียงราย เขต 7 พรรคเพื่อไทย และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ซึ่งได้มีการเห็นชอบงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามโครงการ ได้แก่ โครงการพัฒนาศักยภาพเยาวชน โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และโครงการส่งเสริมบทบาทของสตรี ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 โดยมีรูปแบบการดำเนินการโครงการ ซึ่งมีลักษณะประโยชน์ในการหาเสียงหรือสร้างคามนิยมให้แก่ตนเองในเขตเลือกตั้ง (iLaw, 2568) ประกอบกับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก รศ.ดร. ต่อภัสสร ยมนา กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2569 โดยเป็นกรรมาธิการคนนอกนั้นได้ให้ข้อสังเกตว่า แม้จะไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีผลต่อการตัดสินใจแปรรูป แต่ในการประชุมกรรมาธิการวิสามัญทุก ๆ ครั้ง รวมถึงคณะอนุกรรมาธิการในบางครั้งจะมีการมีการบางท่านยกประเด็นบทบัญญัติของมาตรานี้ขึ้น และจะมีการแจ้งเตือนให้กรรมาธิการทุกคนได้รับรู้ถึงบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว²⁰ ความไม่ชัดเจนและการไม่ได้ตีความตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมอันเป็นที่มา

¹⁸ ดู ภาควินวค ค.16 สรุปลผลกรรสร้มภษณั นนายวรภพ วิริยะโรจน์ รองประธานกรรมาธิการศึกษากรรจัดท้ทำและตติตามงบประมณ และกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมณรายจ่ายประจำปีหลายวาระ ณ วันที่ 28 สิงหาคม 2568 ผ่านทางโทรศัพท์ และภาควินวค ค.17 สรุปลผลกรรสร้มภษณั นนายอัศวิน สุทธิวิเชียรโชติที่ปริกษาคณะกรรมาธิการศึกษากรรจัดท้ทำและตติตามงบประมณ และกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2569 (คนนอก) ณ วันที่ 7 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS).

¹⁹ ดู ภาควินวค ค.16 สรุปลผลกรรสร้มภษณั นนายวรภพ วิริยะโรจน์ รองประธานกรรมาธิการศึกษากรรจัดท้ทำและตติตามงบประมณ และกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมณรายจ่ายประจำปีหลายวาระ ณ วันที่ 28 สิงหาคม 2568 ผ่านทางโทรศัพท์.

²⁰ ดู ภาควินวค ค.18 สรุปลผลกรรสร้มภษณั รศ.ดร. ต่อภัสสร ยมนา กรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2569 (คนนอก) ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS).

ของบทบัญญัติในมาตรา 144 นี้ ได้ส่งผลให้ในการพิจารณาแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 กรณีหน่วยงานของรัฐสภา ไม่ได้มีการพิจารณาแปรญัตติให้แต่ประการใด²¹

(3) ข้อจำกัดเชิงวัฒนธรรมสถาบันและระบบราชการ

ในเชิงวัฒนธรรมสถาบันและระบบราชการ รัฐสภาและหน่วยงานของรัฐสภาต้องดำเนินการภายใต้แบบแผนของระบบราชการกลาง อาทิ การใช้หีบงบประมาณ มาตรฐานการรายงานผลผลิต และหลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณทุกประการ ดังนั้น ข้าราชการสังกัดรัฐสภาในฐานะผู้จัดทำคำของบประมาณจึงมีแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกรอบระเบียบมากกว่าสภาพดังกล่าวก่อให้เกิดการปรับตัวของระบบราชการภายใต้ข้อจำกัดทางงบประมาณ เนื่องจากบรรดาข้าราชการเหล่านี้จำเป็นต้องรักษาสัมพันธเชิงสถาบันกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณดำเนินไปโดยราบรื่นมากกว่าการผลักดันประเด็นความเป็นอิสระทางงบประมาณอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ เมื่อการจัดทำงบประมาณอยู่ภายใต้บทบาทของสำนักงานเลขาธิการของสภาทั้งสองเป็นหลัก ในขณะที่สมาชิกของสภาทั้งสองไม่ได้มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดทิศทางของการจัดทำงบประมาณ รวมถึงการชี้แจงงบประมาณ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่อยู่ในระดับการแบ่งแยกอำนาจเดียวกันแบบศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากงบประมาณของหน่วยงานเหล่านี้จะต้องผ่านการให้ความเห็นของคณะกรรมการบริหารหรือคณะตุลาการ หรือองค์กรที่เป็นคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจโดยตรง ซึ่งองค์กรเหล่านี้อาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการชี้แจงงบประมาณหรือมอบหมายเลขาธิการมาชี้แจงงบประมาณก็ได้ ทำให้พื้นที่ของพิจารณางบประมาณอยู่บริบทที่เกิดความได้เปรียบในการต่อรองมากกว่า

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อจำกัดทั้งสามประการข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์ปัจจุบันได้ออกแบบให้อำนาจในกระบวนการทางงบประมาณอยู่ในมือของฝ่ายบริหารเพียงผู้เดียว แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะทรงอำนาจสูงสุดในการอนุมัติงบประมาณก็ตาม แต่ภายใต้ข้อจำกัดด้านกฎเกณฑ์ข้างต้น รัฐสภาในฐานะที่ควรจะเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจในบริบทของหลักการแบ่งแยกอำนาจกลายเป็นตัวแทนในฐานะผู้รับงบประมาณ ซึ่งกลายเป็นสถานะความอิสระที่ถูกจำกัดโดยกฎเกณฑ์ (Horn, 1995) โดยข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้เกิดสมดุลเชิงอำนาจแบบรวมศูนย์ที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารคงอยู่ในสภาพที่ตัวการมีอำนาจควบคุมทรัพยากรของตัวแทน ในขณะที่ตัวแทนมีอิสระจำกัดในการดำเนินการภายใต้กรอบที่ตัวการกำหนดเท่านั้น

4.1.5.3 ผลลัพธ์ของกฎเกณฑ์ความเป็นอิสระ

จากการวิเคราะห์ตัวแสดง โครงสร้างแรงจูงใจ และข้อจำกัดของกฎเกณฑ์ทางงบประมาณในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติของทางราชการ สะท้อนให้เห็นผลความไม่เป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในเชิงโครงสร้างการบริหาร และสมรรถนะในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

²¹ ดู ภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

ในเชิงโครงสร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภามีสิทธิได้รับงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ อย่างเป็นอิสระ และสามารถยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ กระบวนการทั้งหมด ตั้งแต่กระบวนการจัดทำคำของบประมาณและการกลั่นกรองไปจนถึงการบรรจุ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบและดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ฉะนั้น ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจึงดำรงอยู่ในระดับอิสระในเชิงรูปแบบ เท่านั้น แต่ในเชิงกลไกที่รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง

เมื่อรัฐสภาไม่มีความเป็นอิสระทางงบประมาณที่แท้จริง หน่วยงานธุรการ ภายใน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงต้องปรับตัว เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับกรอบของสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรี ซึ่งในระยะยาว พฤติกรรมเช่นนี้นำไปสู่การลดทอนความสามารถในการต่อรองเชิงสถาบัน (institutional bargaining power) ของรัฐสภา เพราะการปฏิบัติตามกติกาที่ตัวการกำหนด ได้กลายเป็นกลไกค้ำจุนความคงอยู่ ของระบบงบประมาณภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร

ท้ายที่สุด โครงสร้างและข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลต่อสมรรถนะของรัฐสภา โดยตรง กล่าวคือ รัฐสภามิมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงานพื้นฐาน อาทิ การบริหารงาน ธุรการและการสนับสนุนการประชุม แต่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาองค์ความรู้ การสนับสนุนงาน ด้านวิชาการ และการสร้างกลไกตรวจสอบเชิงระบบที่มีประสิทธิภาพ ในเชิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน ผลลัพธ์นี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Daniel Diermeier (2006) ที่มองว่าระบบสถาบันการเมือง จะดำรงอยู่ได้ภายใต้ดุลยภาพเชิงโครงสร้าง ซึ่งในกรณีของไทย สมดุลดังกล่าวคือการคงไว้ซึ่งอำนาจ ทางงบประมาณภายใต้ฝ่ายบริหาร เพื่อแลกกับเสถียรภาพทางการเมืองระดับมหภาค แม้จะแลกมา ด้วยการลดทอนความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติและประสิทธิภาพของกลไกถ่วงดุลในทางปฏิบัติ ก็ตาม

กล่าวโดยสรุป รัฐสภามีอิสระในระดับกฎหมายแต่ไม่สามารถใช้ความอิสระ ได้อย่างเต็มที่ในเชิงปฏิบัติ เพราะข้อจำกัดของระบบงบประมาณที่เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุม ทรัพยากรและข้อมูลสำคัญ การพึ่งพิงเชิงโครงสร้างเช่นนี้จึงทำให้รัฐสภาอยู่ในสถานะตัวแทน ต้องดำเนินงานภายใต้กรอบของตัวการ แม้จะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบตัวการโดยตรงก็ตาม

4.1.6 สรุป

หลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยมีพัฒนาการ อย่างค่อยเป็นค่อยไปภายใต้กรอบของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งในบริบทไทยมีลักษณะความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร และอยู่ในความสัมพันธ์พึ่งพิงกันในกระบวนการงบประมาณ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้การริเริ่มงบประมาณเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ขณะที่อำนาจของ รัฐสภาจำกัดอยู่เพียงการให้ความยินยอมและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เท่านั้น ทั้งยังมีข้อจำกัดไม่ให้สมาชิกแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายตามมาตรา 144 เพื่อรักษาเสถียรภาพ ทางการคลังของประเทศ

อนึ่ง ในเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา แม้มาตรา 141 วรรคสอง จะบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอัยการ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจดังกล่าวยังไม่ใช่อำนาจของรัฐสภาเอง หากเป็นเพียงสิทธิในการขอแปรญัตติหากงบประมาณไม่เพียงพอ โดยต้องผ่านดุลพินิจของ คณะกรรมการและเงื่อนไขการแปรญัตติของสำนักงบประมาณ ทำให้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอัยการยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร

หลักการนี้ได้รับการตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ 14/2556 (เทียบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) ซึ่งย่ำว่ารัฐมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และห้ามฝ่ายบริหารใช้งบประมาณ เป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งหรือแทรกแซง อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญยังเห็นว่าในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาปรับลดงบประมาณได้ หากอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านรายได้ของรัฐ และไม่กระทบต่อสาระสำคัญของความเป็นอิสระ ข้อวินิจฉัยนี้จึงกลายเป็นแนวทางให้การประกัน ความเป็นอิสระอยู่ในขอบเขตความเพียงพอมากกว่าความเป็นอิสระเชิงโครงสร้าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงหลักการเดิมไว้ใน มาตรา 141 วรรคสอง พร้อมกำหนดเงื่อนไขให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ที่ทำให้อำนาจสำนักงบประมาณแสดง ความเห็นประกอบคำขอแปรญัตติของหน่วยงานรัฐสภา ศาล และองค์การอิสระ ซึ่งเป็นการตอกย้ำ บทบาทของฝ่ายบริหารในกระบวนการงบประมาณ

ในชั้นการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องจัดทำคำของบประมาณตามแนวทางและ ปฏิทินของสำนักงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป ก่อนส่งให้ประธานสภาและคณะรัฐมนตรี โดยกระบวนการดังกล่าวดำเนินการโดยข้าราชการประจำภายใต้การกำกับของประธานสภาเท่านั้น มิได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง อีกทั้งคณะกรรมการบริหารงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินของรัฐสภา (คบง.รส.) ยังมีปลัดกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งสะท้อนความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารกับ กระบวนการงบประมาณของรัฐสภา

ในชั้นการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมาย ที่คณะรัฐมนตรีเสนอและรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเท่านั้น โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจแก้ไข เพิ่มงบประมาณของตนเองได้จริง แม้มาตรา 141 จะเปิดช่องให้ขอแปรญัตติได้ แต่คณะกรรมการ ยังต้องพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณตามมาตรา 23 ของกฎหมายวินัยการคลัง ทำให้การเพิ่มงบประมาณในทางปฏิบัติแทบไม่เกิดขึ้น เนื่องจากถูกต้องความว่าขัดต่อหลักการห้ามสมาชิก มีส่วนได้เสียตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประกาศใช้แล้ว หน่วยงานของรัฐสภามีอิสระ บางส่วนในการบริหารงบประมาณภายใน โดยอาศัยระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ซึ่งให้รัฐสภากำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายและโอนงบประมาณได้เอง อย่างไรก็ตาม การเบิกจ่ายจริง

ยังคงต้องทำตามแผนรายไตรมาสที่รัฐบาลกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับฐานะทางการคลังและการกู้ยืมของรัฐ ทำให้ความเป็นอิสระอยู่ในระดับปฏิบัติการภายในมากกว่าอิสระเชิงโครงสร้าง

สุดท้าย ในขั้นการตรวจสอบ หน่วยงานของรัฐสภามีกลไกภายในให้รายงานผลการใช้จ่ายต่อหัวหน้าส่วนราชการและคณะรัฐมนตรีเป็นรายไตรมาส รวมทั้งต้องผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่าย จึงไม่กระทบต่อความเป็นอิสระโดยตรง

โดยสรุป บทบัญญัติทางกฎหมายของไทยได้วางหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาไว้อย่างชัดเจนในเชิงสิทธิในการได้รับงบประมาณที่เพียงพอ แต่ยังไม่ถึงขั้นให้อำนาจรัฐสภาจัดหางบประมาณได้โดยอิสระในทุกขั้นตอน โครงสร้างงบประมาณของไทยยังคงอยู่ภายใต้ระบบรวมศูนย์ทางการคลังที่ฝ่ายบริหารถืออำนาจริเริ่มและกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณจึงมีลักษณะอิสระภายใต้ข้อจำกัด มากกว่าจะเป็นอิสระสมบูรณ์ในเชิงสถาบัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาในส่วนนี้ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทย ยังคงถูกจำกัดด้วยโครงสร้างกฎหมายและระบบงบประมาณในปัจจุบัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 จะรับรองหลักการความเป็นอิสระไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารยังคงมีบทบาทควบคุมในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การกำหนดวงเงินงบประมาณรวม การกลั่นกรองค่าของบ ไปจนถึงการอนุมัติในชั้นกรรมาธิการ

ในเชิงปริมาณ งบประมาณของหน่วยงานรัฐสภามีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.3 - 0.4 ของ GDP และร้อยละ 0.1 - 0.2 ของงบประมาณรายจ่ายรวมของประเทศ โดยมีแนวโน้มทรงตัวหรือลดลงในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2568 สะท้อนว่าฝ่ายนิติบัญญัตียังอยู่ในฐานะผู้รับงบประมาณมากกว่า ผู้กำหนดงบประมาณของตนเอง และอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารที่สามารถปรับลดหรือกำหนดกรอบการใช้งบได้ตามนโยบายการคลัง

เมื่อเปรียบเทียบกับศาลและองค์กรอิสระ พบว่า ทุกสถาบันต่างเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าสู่การอนุมัติของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของศาลมีความมั่นคงทางงบประมาณมากกว่า เนื่องจากได้รับการสนับสนุนในระดับคณะกรรมการ ส่วนหน่วยงานขององค์กรอิสระมีงบประมาณผันผวนตามภารกิจประจำปี ขณะที่หน่วยงานของรัฐสภามีงบประมาณค่อนข้างคงที่และจำกัดในเชิงโครงสร้าง

ทั้งนี้ การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์สถาบันผ่านกรอบตัวการ-ตัวแทน แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ที่ไม่สมดุลระหว่างฝ่ายบริหาร (ตัวการ) กับฝ่ายนิติบัญญัติ (ตัวแทน) โดยมีสำนักงบประมาณทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกระบวนการงบประมาณที่กลั่นกรองค่าของบจากทุกหน่วยงาน รวมถึงหน่วยงานของรัฐสภา ขณะที่ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการของสภาทั้งสองต้องปรับตัวเพื่อดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายและการเมืองมากกว่าการผลักดันอิสระเชิงนโยบาย ผลลัพธ์ของกฎเกณฑ์ดังกล่าว คือ

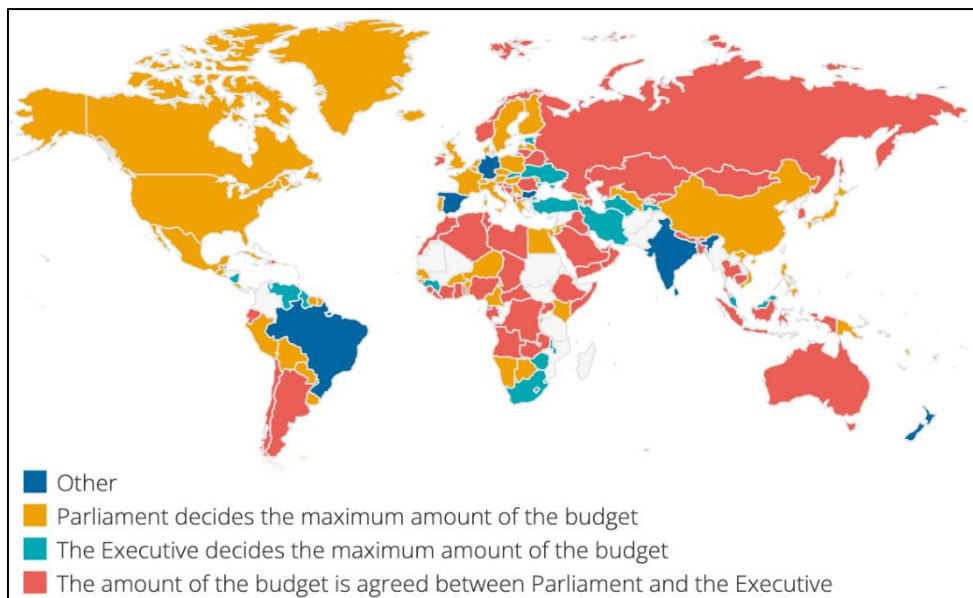
- (1) ความอิสระเชิงรูปแบบมากกว่าความอิสระเชิงกลไก หน่วยงานของรัฐสภาได้รับการรับรองไว้ในกฎหมาย แต่ไม่สามารถกำหนดงบประมาณของตนเองได้จริง
- (2) การปรับตัวของระบบราชการภายใต้ข้อจำกัด ส่งผลให้ข้าราชการส่วนรัฐสภาเน้นปฏิบัติตามกรอบที่ฝ่ายบริหารกำหนดมากกว่า
- (3) ข้อจำกัดต่อสมรรถนะในการตรวจสอบ เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำราว ๆ ร้อยละ 75 ทำให้ขาดทรัพยากรสำหรับงานวิชาการ การพัฒนาบุคลากร และการตรวจสอบเชิงระบบ

กล่าวโดยสรุป ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยในปัจจุบันเป็นเพียงอิสระในเชิงกฎหมายหรือรูปแบบเท่านั้น ยังไม่พัฒนาเป็นอิสระในเชิงสถาบัน โดยระบบงบประมาณยังคงอยู่ภายใต้สมดุลเชิงอำนาจแบบรวมศูนย์ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุมทรัพยากรและข้อมูลสำคัญทั้งหมด

4.2 การศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศ

ในระบบการเมืองสมัยใหม่ กฎหมายรัฐธรรมนูญและตราสารทางการเมืองต่าง ๆ ได้รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะเงื่อนไขหนึ่งในการประกันความเป็นอิสระในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ (Christiansen, Griglio, & Lupo, 2023) จากการสำรวจของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union: IPU) ในปี พ.ศ. 2567 พบว่า จำนวนประเทศสมาชิก 167 ประเทศ (ไม่รวมอัฟกานิสถาน เมียนมา และซูดาน) (ภาพที่ 4.9) สามารถจำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในเรื่องงบประมาณได้ 4 ลักษณะ (International Parliamentary Union, 2025a) ดังนี้

- (1) กลุ่มประเทศฝ่ายบริหารตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณสูงสุดของรัฐสภา (the Executive decides the maximum amount of the budget) จำนวน 29 ประเทศ อาทิ มาเลเซีย และบรูไน
- (2) กลุ่มประเทศฝ่ายบริหารตัดสินใจร่วมกับรัฐสภาในการจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา (the amount of the budget is agreed between Parliament and the Executive) จำนวน 66 ประเทศ อาทิ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี และไทย
- (3) กลุ่มประเทศรัฐสภาสามารถตัดสินใจในการกำหนดงบประมาณสูงสุดให้แก่องค์กรด้วยตนเอง (Parliament decides the maximum amount of the budget) จำนวน 64 ประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น
- (4) กลุ่มประเทศอื่น ๆ จำนวน 8 ประเทศ เช่น สเปน ศรีลังกา เป็นต้น



ภาพที่ 4.9 แสดงระบบความสัมพันธ์ในการจัดสรรงบประมาณ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ในข้างต้นนั้น ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง คือ การแบ่งแยกอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทภายใต้ความสัมพันธ์ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเอาไว้อย่างชัดเจนและมั่นคงมากเท่าใด จะมีผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระมากเท่านั้น และยังฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระมากเท่าใด ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจมากเท่านั้น (Coudere, 1998, pp. 1-2) ดังนั้น ในการศึกษาส่วนนี้ผู้วิจัยจึงได้แบ่งการศึกษาออกเป็นตามรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจ โดยแบ่งเป็นประเทศที่ใช้รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด และการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด

4.2.1 รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด

ในประเทศที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีเส้นแบ่งที่ชัดเจน โดยทั้งสองฝ่ายมีฐานะและความชอบธรรมจากการเลือกตั้งที่แยกจากกัน ทำให้ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจและหน้าที่ของตนเองโดยไม่สามารถแทรกแซงกันโดยตรง ฝ่ายบริหารมิได้เกิดจากเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ และสมาชิกสภานิติบัญญัติไม่สามารถดำรงตำแหน่งบริหารในขณะเดียวกันได้ ส่งผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลต้องอาศัยการเจรจาประนีประนอม และความร่วมมือกับรัฐสภาในประเด็นสำคัญ อาทิ การผ่านกฎหมายหรือการอนุมัติงบประมาณ ขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็มีความเป็นอิสระสูงในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารผ่านกลไกต่าง ๆ อาทิ การจัดให้มีการไต่สวนของคณะกรรมการการเรียกเอกสารหรือเจ้าหน้าที่มาให้ข้อมูล และการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือถ่วงดุลอำนาจ

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะศึกษารูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด ผู้วิจัยได้เลือกศึกษากรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเกาหลี

4.2.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้รับรองเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ด้วยบริบทของหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีการกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา สภาพดังกล่าวทำให้แม้จะไม่ได้มีการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของสภาองเกรสในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศเอาไว้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการเมืองและประชาชนต่างมีบรรทัดฐานที่หนักแน่นว่าหน่วยงานของรัฐบาลแต่ละแห่งควรมีทรัพยากรเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ (Glassman, 2016) ซึ่งจะนำไปสู่การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

นอกจากนี้ บริบทของประเทศสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มีการศึกษาอย่างชัดเจน เนื่องจากตัวแบบของการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ค่อนข้างไปในทางเด็ดขาดส่งผลให้ฝ่ายบริหารภายใต้การนำของประธานาธิบดี และฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้สภาองเกรสมีฐานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน (วิชญ์ วรวิญญู, 2532, น. 170) ฉะนั้น ด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้กระบวนการงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาองเกรสนั้นมีอำนาจสมบูรณ์ในทางงบประมาณ โดยไม่ได้ผูกมัดว่าจะต้องอนุมัติงบประมาณตามกรอบที่ประธานาธิบดีได้เสนอมา แต่สภาองเกรสมีอำนาจที่จะจัดทำงบประมาณเคียงคู่กันกับงบประมาณที่ประธานาธิบดีเสนอมา (สุปรียา แก้วละเอียด, 2566, น. 2)

ดังนั้น ในการศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกาได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้ (1) ภาพรวมระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของสภาองเกรส และ (4) สรุป

(1) ภาพรวมระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา (The United State of America) เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี โดยมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 50 มลรัฐ กล่าวเฉพาะในการปกครองระดับสหพันธรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ (Constitution of United State of America) ได้จัดรูปแบบระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งโครงสร้างการใช้อำนาจตามรัฐหลักการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด (สุปรียา แก้วละเอียด, 2560, น. 21) โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐแบ่งออกเป็น 3 องค์กร คือ (1) ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่เรียกว่า สภาองเกรส (Congress) ประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (House of Senate) มีหน้าที่ในการพิจารณาและตรากฎหมายในระดับสหพันธรัฐ (2) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานาธิบดี และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการด้านการบริหารต่าง ๆ และ (3) ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ศาลสูงสุด (Supreme Court) และศาลอื่น ๆ ที่มีอำนาจลดหลั่นกันลงมา ซึ่งมีความอำนาจในการพิจารณารรคดีต่าง ๆ (Glassman, 2016)

ทั้งนี้ ด้วยระบบการเมืองที่แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด ทำให้บทบาทการใช้อำนาจรัฐ (state power) ของแต่ละองค์กรจึงถูกแบ่งแยกออกจากกัน และกำหนดให้แต่ละอำนาจถูกใช้โดยคนละองค์กร (Glassman, 2016) ดังปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 1 ให้อำนาจนิติบัญญัติทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นของสภาองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ให้อำนาจบริหารทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา และ มาตรา 3 กำหนดว่า อำนาจตุลาการเป็นของศาลสูงสุด ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการสร้างสมดุลระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งสามองค์กรอาจจะมีการใช้อำนาจที่ขัดหรือแย้งกันได้ อาทิ ประธานาธิบดีสามารถที่จะยับยั้งกฎหมาย (veto) ที่ออกโดยสภาองเกรส (สุปรียา แก้วละเอียด, 2560, น. 23)

ตัวแบบของระบบการเมืองที่แบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาดนี้ ไม่ได้ส่งผลเฉพาะต่อการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแบบแข็งกระด้างเท่านั้น แต่ระบบการแบ่งแยกอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐนี้ ได้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจลงไปในทุก ๆ ระดับการเมือง (Hamon & Troper, 2015) สภาพดังกล่าวสะท้อนอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 1 กำหนดว่า บุคคลใดที่ดำรงตำแหน่งใด ๆ ภายใต้อำนาจกลางแห่งสหรัฐอเมริกาไม่อาจเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ トラบเท่าที่ยังคงดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่นั้นอยู่ ซึ่งเป็นการประกันว่าบทบาทขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องแยกขาดจากกันโดยสมบูรณ์ ซึ่งรวมไปถึงการมีทรัพยากรและการสนับสนุนที่เป็นอิสระ

ทั้งหน่วยงานในระดับรัฐบาลกลาง สภาองเกรส หรือศาลของสหรัฐอเมริกา ต่างพัฒนาโครงสร้างการสนับสนุนการทำงานของตนเองมาโดยตลอด ซึ่งเกิดเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของแต่ละองค์กร โดยแต่ละองค์กรสามารถสร้างหน่วยงานเพื่อมารองรับการปฏิบัติการกิจตามรัฐธรรมนูญได้โดยอิสระ ทั้งนี้ แม้ว่าจะไม่มีรัฐธรรมนูญรับรองหน่วยงานใดไว้ก็ตาม แต่ที่ผ่านมาสภาองเกรสได้อนุมัติงบประมาณสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ (Glassman, 2016) ซึ่งการประกันความเป็นอิสระนี้ รวมไปถึงการห้ามไม่ให้สภาองเกรสตั้งงบประมาณบุคลากรในสังกัดของรัฐบาลกลางและศาล ดังปรากฏในมาตรา 2 และมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ

ภายใต้ตัวแบบของการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด รัฐธรรมนูญได้รับรองอำนาจสูงสุดในทางงบประมาณไว้ให้เป็นของสภาองเกรสดังปรากฏตามมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ ทำให้สภาองเกรสเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดทางงบประมาณ แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งรวมถึงการจัดทำงบประมาณ ประธานาธิบดีไม่ได้มีอำนาจในกระบวนการงบประมาณทำได้เพียงแต่จัดทำคำขอของงบประมาณ (proposal) เท่านั้น ซึ่งสภาองเกรสอาจจะไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของงบประมาณดังกล่าว (Saturno, 2023) ประธานาธิบดีมีสิทธิยับยั้ง

อย่างไรก็ดี ในกระบวนการงบประมาณ อำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้กับสภาองเกรสในฐานะผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดทางงบประมาณ ทำให้ประธานาธิบดีไม่ได้มีอำนาจในกระบวนการทางงบประมาณมากเท่าใดนัก และทำให้การตัดสินใจเรื่องงบประมาณอยู่ในความดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาองเกรส ทำให้ในทางหลักการหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณจะเป็นหน้าที่ของสภาองเกรส ในขณะที่ประธานาธิบดีมีหน้าที่ต้องจัดทำ

คำขอประมาณ (proposal) เท่านั้น ซึ่งสภาองเกรสไม่จำเป็นต้องเห็นชอบด้วยก็ได้ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้งกฎหมายประมาณของสภาองเกรสได้เช่นกัน (Kramer, et al., 2012, p. 36)

อนึ่ง ปัจจัยที่ทำให้สภาองเกรสมีอำนาจเหนืองบประมาณนั้นเป็นผลมาจากการออกแบบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จัดวางโครงสร้างขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยให้แยกออกจากกัน แต่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันผ่านบทบาทที่ชัดเจน โดยในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผลมาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ฝ่ายรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมทางการคลัง (Hamilton, Madison, & Jay, 1961) เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณอย่างเต็มที่จึงทำให้ในเวลาต่อมาได้มีการเสนอรัฐบัญญัติป้องกันการขาดแคลนงบประมาณ ค.ศ. 1884 (Anti-deficiency Act 1884) โดยกฎหมายดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางใช้จ่ายงบประมาณเกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติ ใช้จ่ายล่วงหน้าก่อนมีการจัดสรรงบประมาณ หรือปฏิบัติงานโดยไม่มีความคืบหน้า รวมถึงห้ามว่าจ้างบุคคลอื่นด้วยเงินส่วนตัวเพื่อทำหน้าที่แทน หากฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษทางวินัยหรือดำเนินคดีอาญา เว้นแต่ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชีวิตหรือทรัพย์สินเท่านั้น (Brass, et al., 2018) กลไกของกฎหมายฉบับนี้ทำให้เกิดการเจรจาระหว่างฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีและสภาองเกรส ในการกำหนดทิศทางของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และควบคุมไม่ให้ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายทางงบประมาณในลักษณะที่จะกระทบต่อประชาชน (Carpenter, 2019) ในด้านหนึ่งกลไกที่เข้ามารองรับบทบาททางงบประมาณของสภาองเกรสเข้ามามีอำนาจสูงสุดในทางงบประมาณ ช่วยเป็นหลักประกันว่าหากฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีจะแทรกแซงหรือจำกัดงบประมาณของสภาองเกรสแล้ว สภาองเกรสสามารถที่จะทำให้เกิดการปิดหน่วยงานของรัฐ (government shutdown) (Brass, Riccard, & Schwemle, 2025)

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณเฉพาะในส่วน of ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ มีกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับที่ต้องพิจารณา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 (Budget and Accounting Act 1921) และ รัฐบัญญัติการอนุมัติงบประมาณของสภาองเกรสและการอายัดงบประมาณ ค.ศ. 1974 (Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974) มีรายละเอียดดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา²²

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่ารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดโครงสร้างทางการเมืองและการใช้อำนาจรัฐให้แบ่งแยกออกเป็น 3 ฝ่าย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ใน หมวด 1 ว่าด้วยอำนาจนิติบัญญัติ ในมาตรา 1 กำหนดว่า อำนาจนิติบัญญัติทั้งหลายในหมวดนี้เป็นของสภาองเกรส ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และในมาตรา 8

²² US Government Publishing Office (GPO), “The Constitution of the United States of America,” accessed from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>, accessed on 10 August 2025.

วรรคหนึ่ง กำหนดว่า สภาองเกรสมีอำนาจในการกำหนดและจัดเก็บภาษี อากร ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิตเพื่อชำระหนี้ จัดทำการป้องกันประเทศ และสวัสดิการทั่วไปของสหรัฐอเมริกา แต่ภาษี อากร และสรรพสามิตทั้งหมดจะต้องจัดเก็บเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งสหรัฐอเมริกา โดยอำนาจดังกล่าวเรียกว่า อำนาจในการควบคุมงบประมาณของสภาองเกรส (Fiorentino & Riccard, 2025)

นัยของบทบัญญัติในทั้งสองมาตราได้สะท้อนให้เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานี้ สภาองเกรสเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในทางงบประมาณและการคลัง โดยมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ เนื่องจากงบประมาณจะต้องทำในรูปแบบของกฎหมาย การที่อำนาจนิติบัญญัติทั้งหมดเป็นของสภาองเกรส จึงสะท้อนว่าถ้างบประมาณแผ่นดินจะผ่านจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรสเช่นกัน (Glassman, 2016) ทั้งนี้ พึงสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของประธานาธิบดีในกระบวนการงบประมาณไว้เลย (Fiorentino & Riccard, 2025)

2) รัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921

รัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 หรือ 31 U.S.C. § 1105 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา โดยเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมการจัดทำงบประมาณตั้งแต่การเตรียมคำของบประมาณจนถึงประธานาธิบดีเสนอคำของบประมาณต่อสภาองเกรส (Fiorentino & Riccard, 2025)

รัฐบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการเสนองบประมาณเนื่องจากในอดีตหน่วยงานของรัฐบาลกลางต่าง ๆ สามารถที่จะเสนองบประมาณโดยตรงไปยังสภาองเกรสได้ แต่สภาพดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการเสนองบประมาณซ้ำซ้อน ประกอบกับทำให้ไม่สามารถพิจารณาภาพรวมและความจำเป็นในการเสนองบประมาณในแต่ละหน่วยงานได้ จึงได้มีการตรารัฐบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมา รวมถึงได้มีการในทางสำนักงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำคำของบประมาณ (Wood, 2012)

3) รัฐบัญญัติการอนุมัติงบประมาณของสภาองเกรสและการควบคุม ค.ศ. 1974

รัฐบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่สภาองเกรสตราขึ้นเพื่อปรับปรุงกระบวนการงบประมาณของรัฐบาลกลางให้มีความเป็นระบบ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบมากขึ้น โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเพิ่มอำนาจของสภาองเกรสในการกำหนดและควบคุมงบประมาณ พร้อมทั้งจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในการระงับการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาองเกรส (impoundment) ทั้งนี้ ตามรัฐบัญญัตินี้สภาองเกรส (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) จะจัดทำมติกรอบวงเงินงบประมาณ (budget resolution) เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณากฎหมายงบประมาณ และดำเนินการปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับมติกรอบวงเงินงบประมาณ (reconciliation) เพื่อให้กฎหมายด้านรายรับและรายจ่ายสอดคล้องกับกรอบที่กำหนด นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดข้อห้ามในการดำเนินการ (points of order) เพื่อควบคุมไม่ให้มีการเสนอหรือพิจารณากฎหมายที่ขัดกับกรอบงบประมาณ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังและความโปร่งใสในการใช้งบประมาณของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (Lynch & Saturno, 2024)

(3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของสภาองเกรส

ลักษณะพิเศษของกระบวนการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา คือ ระบบดังกล่าวออกแบบมาเพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทำงานร่วมกัน โดยประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารจะดำเนินการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณ ซึ่งเป็นเอกสารงบประมาณในภาพรวมที่แสดงให้เห็นถึงนโยบายและข้อเสนอด้านรายได้และรายจ่าย แต่การจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณจะเป็นอำนาจของสภาองเกรส (สปรียา แก้วละเอียด, 2566, น. 2) ดังนั้น หากแบ่งกระบวนการงบประมาณออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ มีรายละเอียดดังนี้

1) การจัดทำงบประมาณ

ตามรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 กำหนดให้กระบวนการงบประมาณเริ่มต้นขึ้นภายในฝ่ายบริหาร (executive branch) ซึ่งมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและทิศทางของงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ประธานาธิบดีจะออกแนวทางงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่น ๆ โดยกำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายและข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ต้องปฏิบัติตาม ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (federal agencies) จะต้องรวบรวมข้อมูลและจัดทำคำขอของงบประมาณของตัวเอง โดยพิจารณาถึงแผนงานที่จำเป็นและเป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุเพื่อส่งให้สำนักงบประมาณประเมินความเหมาะสม (Fiorentino & Riccard, 2025)

ลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากหน่วยงานของสภาองเกรส กระบวนการจัดทำงบประมาณจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดของสภาองเกรส ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สำนักงานงบประมาณสภาองเกรส สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ห้องสมุดสภาองเกรส และสำนักงานวิจัยสภาองเกรส โดยแต่ละหน่วยงานจะจัดทำคำขอของงบประมาณของตัวเอง โดยเสนอตรงต่อประธานาธิบดีเพื่อรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอของงบประมาณ ทั้งนี้ งบประมาณที่เสนอไปไม่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบหรือต้องรับข้อสังเกต และไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนดเอาไว้ (Brudnick, 2025)

ในการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา หน้าที่หลักในการจัดทำงบประมาณจะเป็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (Clerk of the House และ Secretary of the Senate) อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณนี้ไม่ได้อยู่ภายใต้การดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ประจำของรัฐสภาเท่านั้น แต่จะได้รับการสนับสนุนการทำงานจากคณะกรรมการการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร (Committee on House Administration) และคณะกรรมการกฏระเบียบและการบริหารของวุฒิสภา (Committee on Rules and Administration) โดยคณะกรรมการทั้งสองมีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำแก่สำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภา เพื่อใช้ในการจัดทำคำขอใช้งบประมาณสำหรับการดำเนินงานภายในของแต่ละสภา อาทิ การบริหารสำนักงาน การสนับสนุนสมาชิก และการดำเนินงานด้านเทคโนโลยี (Brudnick, 2025)

แม้งบประมาณหน่วยงานของสภาองเกรสจะถูกรวมอยู่ในข้อเสนอ งบประมาณประจำปีของประธานาธิบดี แต่ระบบกฎหมายและโครงสร้างเชิงสถาบันของสหรัฐอเมริกา มีการออกแบบกลไกเพื่อรับรองความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดทำและเสนอคำขอรับ งบประมาณของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจน ในรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 ว่าประธานาธิบดีไม่มีอำนาจแก้ไขคำขอ งบประมาณหน่วยงานของสภาองเกรส (Brudnick, 2025) ดังความปรากฏว่า ประธานาธิบดีจะต้อง นำส่งข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการต่อรัฐสภาโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม²³

นอกจากนี้ ในคู่มือ OMB Circular A-11 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและกำกับดูแลของฝ่ายบริหารโดยกฎหมายหรือโดย ธรรมเนียมปฏิบัติ (ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งหมด) ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารประกอบคำขอของงบประมาณเช่นเดียวกับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติยังคงต้องจัดส่งข้อมูลทางเทคนิคเพื่อให้รวมอยู่ในระบบฐานข้อมูล ของงบประมาณกลาง แต่ข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำไปรวมไว้ในเอกสารงบประมาณของฝ่ายบริหาร เท่านั้น โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม²⁴

2) การอนุมัติงบประมาณ

ในการพิจารณางบประมาณในสภาองเกรสมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ทั้งในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (Senate) โดยกระบวนการ พิจารณาจะถูกดำเนินการในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรก่อน และเมื่อผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ตามรัฐบัญญัติการอนุมัติงบประมาณของสภาองเกรสและ การควบคุม ค.ศ. 1974 เมื่อได้รับข้อเสนอของงบประมาณจากประธานาธิบดีแล้ว สภาองเกรสจะเริ่ม กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการงบประมาณของแต่ละสภา (House and Senate Budget Committees) จะเป็นผู้พิจารณาร่างงบประมาณและปรับปรุงให้เหมาะสม โดยใช้ข้อมูลจาก

²³ United States Code, Title 31 – Money and Finance, § 1105 (Budget Contents and Submission to Congress):

“Estimated expenditures and proposed appropriations for the legislative branch and the judicial branch to be included in each budget under subsection (a)(5) of this section shall be submitted to the President before October 16 of each year and included in the budget by the President without change.”

²⁴ OMB, Executive Office of the President of the United States, CIRCULAR NO. A-11: Preparation, Submission, and Execution of the Budget (2025), Section 25 – Summary of Requirements):

“If your agency appears in the following list, it is not subject to Executive Branch review by law or custom. That means that the requirements for submitting materials in support of your budget request do not apply to you. However, you do need to submit the information required for inclusion in the budget database and documents, which OMB incorporates without revision.

– Legislative Branch agencies. ...”

สำนักงานงบประมาณสภาองเกรส Congressional Budget Office (CBO) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของงบประมาณ (Fiorentino & Riccard, 2025)

หลังจากนั้นสภาองเกรสจะผ่านมติด้านงบประมาณ (Budget Resolution) ซึ่งเป็นกรอบแนวทางในการกำหนดรายรับ รายจ่าย และระดับหนี้ของรัฐบาล (Lynch & Saturno, 2024) กระบวนการนี้เป็นการวางโครงสร้างที่จะใช้ในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลกลาง ต่อมาคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณของแต่ละสภา (Appropriations Committees) จะทำงานเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจัดสรรงบประมาณ (Appropriations Bills) ซึ่งแยกเป็น 12 ฉบับสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล (Fiorentino & Riccard, 2025) รวมถึงหน่วยงานภายใต้สังกัดของสภาองเกรสด้วย โดยจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Branch Subcommittee) ซึ่งแยกออกจากอนุกรรมการที่พิจารณางบประมาณของหน่วยงานอื่น ๆ (Brudnick, 2025) ทั้งนี้ ในการพิจารณา คณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณจะตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 12 คณะอนุกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายจัดสรรงบประมาณแต่ละฉบับ (Fiorentino & Riccard, 2025)

คณะอนุกรรมการการจัดสรรงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติจะจัดการประชุมเพื่อรับฟังคำให้การและข้อมูลจากหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประเมินความจำเป็นและความเหมาะสมของงบประมาณที่ร้องขอ หลังจากการพิจารณา คณะอนุกรรมการจะจัดทำร่างกฎหมายจัดสรรงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Branch Appropriations Bill) และส่งต่อไปให้คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณหลัก (Full Appropriations Committee) เพื่อพิจารณาเพิ่มเติม (Brudnick, 2025)

ร่างกฎหมายเหล่านี้ต้องได้รับการอนุมัติจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หากสภาองเกรสไม่สามารถอนุมัติงบประมาณภายในวันที่ 1 ตุลาคม (วันเริ่มต้นปีงบประมาณ) อาจต้องใช้งบประมาณชั่วคราว (continuing resolution) (Lynch & Saturno, 2023) หรือหากไม่มีข้อตกลงให้ใช้งบประมาณชั่วคราว อาจเกิดสถานการณ์ปิดหน่วยงานของรัฐ (Brass, Riccard, & Schwemle, 2025) ทั้งนี้ ในส่วนของกระบวนการอนุมัติงบประมาณหน่วยงานของสภาองเกรสไม่ได้แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่น ๆ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้สภาองเกรส อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญเรื่องการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 ประธานาธิบดีอาจเสนอให้ปรับลดงบประมาณของหน่วยงานรัฐสภาในขั้นตอนนี้ได้ แต่คำขอนี้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Brudnick, 2025)

(4) สรุป

แม้รัฐธรรมนูญสหรัฐไม่ได้เขียนรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้โดยตรง แต่ด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด (separation of powers) สภาองเกรสกับประธานาธิบดีมีฐานะเท่าเทียมกันและใช้อำนาจกันคนละด้าน ส่งผลให้เกิดบรรทัดฐานทางการเมืองว่าทุกองค์กรต้องมีทรัพยากรเพียงพอทำหน้าที่ที่ตามรัฐธรรมนูญ และกระบวนการงบประมาณถูกออกแบบให้สภาองเกรสถืออำนาจกระเป๋าเงิน (power of the purse) อย่างแท้จริง

ในเชิงโครงสร้างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยทั้งหมดยุติทั้งหมดยุติเป็นของสภาองเกรส และให้อำนาจด้านรายรับ-รายจ่าย (จัดเก็บภาษี อนุมัติการใช้จ่าย และกำหนดหนี้) อยู่กับสภาองเกรส ขณะที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจงบประมาณโดยตรง ประธานาธิบดีทำได้เพียงเสนองบประมาณและใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายได้เท่านั้น ความแตกต่างสำคัญของสหรัฐจึงไม่ใช่การมีบทบัญญัติรับรองอิสระโดยชื่อ แต่เป็นการจัดวางให้อำนาจนิติบัญญัติมีอำนาจตัดสินใจสูงสุดในระบบงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ

ในทางปฏิบัติงบประมาณของสภาองเกรสเองถูกจัดทำโดยหน่วยงานภายในของแต่ละสภา โดยได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการด้านการบริหารของแต่ละสภา คำของบเหล่านี้ส่งเข้าไปในเอกสารงบประมาณประจำปีของประธานาธิบดีเพื่อความครบถ้วนทางข้อมูล แต่ไม่ได้อยู่ใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยสำนักงบประมาณ และไม่ถูกปรับแก้โดยฝ่ายบริหาร กลไกนี้สร้างความเป็นอิสระเชิงกระบวนการ

ทั้งนี้ ในชั้นอนุมัติงบประมาณของทุกหน่วย ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาองเกรสเอง เริ่มด้วยการวางกรอบโดยคณะกรรมการงบประมาณของสองสภา จากนั้นคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณจะร่างกฎหมายจัดสรร 12 ฉบับ หนึ่งในนั้นคือ งบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ซึ่งถูกพิจารณาในอนุกรรมการเฉพาะด้านฝ่ายนิติบัญญัติ แล้วเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของทั้งสองสภา

กล่าวโดยสรุป แม้สหรัฐอเมริกาไม่มีบทบัญญัติที่รับรองอิสระงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ทว่า โครงสร้างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบทำให้สภาองเกรสมีอำนาจงบประมาณสูงสุด มีกลไกจัดทำของตนเอง ไม่ถูกฝ่ายบริหารแก้ไขคำของบ และมีกระบวนการพิจารณาผ่านคณะกรรมการในกำกับของสภาเอง ผลคือความเป็นอิสระเกิดจากการออกแบบเชิงสถาบัน อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดในระบบที่ให้อำนาจยับยั้งแก่ประธานาธิบดีในการยับยั้งกฎหมายของสภาองเกรส ในขณะที่สภาองเกรสยังต้องคำนึงถึงวินัยการคลังโดยรวม และแรงกดดันทางการเมืองจากการต่อรองระหว่างพรรค ซึ่งกำหนดเพดานความอิสระเชิงผลลัพธ์

4.2.1.2 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ในบริบทของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การประกันความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ภายใต้โครงสร้างของหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างไปในทางเด็ดขาด (Jochheim, 2022) ก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีความเป็นอิสระแต่อย่างใด ด้วยพัฒนาการทางการเมืองเฉพาะตัว ทำให้การเมืองค่อนข้างไปในลักษณะการปกครองแบบอำนาจนิยม ซึ่งทำให้เกิดประธานาธิบดีผู้ทรงอำนาจ (imperial presidency) ที่มีบทบาทสูงในทุกมิติของรัฐ (Lee, 2022; Delury, 2025) ถึงอย่างนั้นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีได้วางกลไกถ่วงดุลอำนาจเอาไว้ แม้จะไม่ได้มีกลไกที่เข้มแข็งมากเท่าใดนัก (Rhee, 1998)

ดังนั้น การศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในสาธารณรัฐเกาหลีได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) ภาพรวมระบบการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลี (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ (4) สรุป

(1) ภาพรวมระบบการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (presidential democracy) โดยมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (Constitution of the Republic of Korea) โดยรวมศูนย์อำนาจ (unitary state) ภายใต้ประธานาธิบดีที่เป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly) ซึ่งเป็นระบบสภาเดี่ยว (unicameral system) มีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมาย ตรวจสอบฝ่ายบริหาร และอนุมัติงบประมาณของประเทศ (Jochheim, 2022)

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีมีลักษณะเฉพาะตัวจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมุ่งให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีไว้ค่อนข้างมาก ซึ่งทำให้เกิดประธานาธิบดีผู้ทรงอำนาจ (Delury, 2025) โดยมีอำนาจในหลาย ๆ มิติ แต่ถึงกระนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญยังคงมีบทบาทในการค้ำจุนความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Nilsson-Wright, 2022)

ลักษณะของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกาหลีเป็นระบบสภาเดี่ยว (unicameral legislature) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา 300 คนที่มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจตรากฎหมาย อนุมัติงบประมาณ และตรวจสอบฝ่ายบริหาร รวมถึงมีอำนาจสอบถามและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินประจำปี ตลอดจนการใช้กลไกการซักถามและการถอดถอนซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจประธานาธิบดี สภานิติบัญญัติแห่งชาติเกาหลีมีสำนักเลขาธิการเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงาน โดยมีเลขาธิการ (Secretary General) และรองเลขาธิการ 2 คน ดูแลกิจการนิติบัญญัติและกิจการบริหารตามลำดับ นอกจากนี้ ภายใต้สำนักเลขาธิการยังมีสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Legislative Counsel Office: LCO) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกรัฐสภา ส่งผลให้เกาหลีมีลักษณะพิเศษคือกฎหมายจำนวนมากมักริเริ่มโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มากกว่าฝ่ายบริหาร (Guahk, 2023, pp. 667-670)

ในด้านงบประมาณสภานิติบัญญัติแห่งชาติของเกาหลีมีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลกับประธานาธิบดีโดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการบริหารงบประมาณ ดังปรากฏในมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี อนึ่ง เช่นเดียวกันกับหลายประเทศที่บทบาทในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกจัดทำโดยฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะแก้ไขร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวได้ (Whon-il, 2021) ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่สามารถเพิ่มงบประมาณหรือจัดสรรงบประมาณใหม่ได้โดยลำพัง หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารสามารถปรับทิศทางของการใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายทางการคลังในแต่ละช่วงเวลาได้ (Bank of Korea, 2022) ซึ่งรวมถึงการปรับลดงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระ โดยที่ผ่านมารัฐบาลภายใต้ประธานาธิบดีได้มีการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมืองในรัฐบาลผสม โดยในช่วงรัฐบาล

เสียงข้างน้อยหรือรัฐบาลผสมจะดำเนินการเพิ่มงบประมาณเพื่อสร้างความร่วมมือและลดความขัดแย้งภายใน (Yap, 2006)

อนึ่ง ในส่วนของการประกันความเป็นอิสระในทางงบประมาณ เมื่อพิจารณา รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีโดยตลอดทั้งฉบับแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด ทว่า ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะจัดระเบียบภายในของตนเองได้ ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 64 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (Whon-il, 2021)

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงานงบประมาณของสาธารณรัฐเกาหลีประกอบด้วยกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (대한민국 헌법) และรัฐบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณแห่งชาติ (국가재정법, National Financial Act)

1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำงานงบประมาณไว้ในมาตรา 54 ถึงมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี โดยเฉพาะในมาตรา 54 ซึ่งได้กำหนดทั้งหน้าที่ของหน่วยงานและกรอบเวลาในการจัดทำงานงบประมาณไว้ โดยให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใน 90 วันก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ และดำเนินการจัดสรรงบประมาณของปีก่อนหน้าเป็นค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่สามารถผ่านร่างงบประมาณของปีงบประมาณใหม่ได้ ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดร่างกฎหมายงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่

นอกเหนือจากบทบัญญัติในมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว ยังมีบทบัญญัติในมาตรา 55 ถึงมาตรา 57 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการงบประมาณในเรื่องอื่น ๆ โดยในมาตรา 55 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายผูกพันข้ามปี และการเบิกจ่ายเงินทุนสำรอง ส่วนในกรณีของมาตรา 56 เป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดการทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณ และมาตรา 57 กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามไม่ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพิ่มจำนวนเงินในรายการค่าใช้จ่ายใด ๆ หรือสร้างรายการค่าใช้จ่ายใหม่ในงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอ หากไม่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายบริหาร

อนึ่ง พึงสังเกตว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีข้างต้นมุ่งเน้นไปที่การกำหนดบทบาทในการจัดทำงานงบประมาณ โดยกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่จัดทำงานงบประมาณ ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่ในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณตามหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภา

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นอิสระในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเอาไว้ อย่างไรก็ดี ตามมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ

เกาหลี ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจวางกฎเกณฑ์การดำเนินการและข้อบังคับภายในได้ แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

2) รัฐบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณแห่งชาติ

รัฐบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณแห่งชาติเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของงบประมาณของประเทศ ซึ่งหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงาน รวมถึงการกำหนดปีงบประมาณไปจนถึงหลักเกณฑ์วิธีการวางแผนงบประมาณ และการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อยกเว้นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการคลังของประเทศต่อไป

ในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดนิยามของหน่วยงานรัฐซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาทิ หน่วยงานราชการส่วนกลาง (central government agency) ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีหรือพระราชบัญญัติฉบับอื่น และองค์กรอิสระ (independent government body) ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลสูงสุด และคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ

กล่าวเฉพาะในเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรอิสระตามมาตรา 40 รัฐบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณแห่งชาติ กำหนดให้รัฐบาลต้องเคารพต่อความคิดเห็นของหัวหน้าของส่วนราชการองค์กรอิสระอย่างสูง โดยจะต้องดำเนินการปรึกษาหารือล่วงหน้า หากจำเป็นต้องปรับลดงบประมาณขององค์กรอิสระ และรัฐบาลยังต้องรับฟังความคิดเห็นของหัวหน้าองค์กรอิสระในการประชุมรัฐสภา ในกรณีที่มีแนวโน้มจะตัดหรือปรับลดงบประมาณขององค์กรอิสระ และรัฐบาลต้องส่งความคิดเห็นขององค์กรอิสระดังกล่าวไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พร้อมด้วยคำชี้แจงจำนวนและเหตุผลของการปรับลดงบประมาณตามที่องค์กรอิสระนั้นได้ร้องขอไว้ เมื่อมีการปรับลดงบประมาณ

(3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในด้านกระบวนการทางด้านงบประมาณของสาธารณรัฐเกาหลีใช้วิธีการจัดทำงบประมาณ 2 ลักษณะผสมกัน คือ *วิธีแรก* การจัดทำงบประมาณแบบบนลงล่าง (top-down budgeting) ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณโดยกำหนดเพดานรวมเอาไว้ก่อน ก่อนที่จะไปจัดสรรกันเองภายในหน่วยงานราชการ วิธีการงบประมาณเช่นนี้มีข้อดีคือ ประหยัดเวลา ไม่มีการเสนอราคาเกินจริง และทำให้หน่วยงานราชการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดได้อย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ ในเชิงการใช้งบประมาณ วิธีการทางงบประมาณเช่นนี้สามารถรับรองได้ว่าการใช้จ่ายของหน่วยงานราชการจะสอดคล้องกับลำดับความสำคัญ การจัดทำงบประมาณในส่วนนี้จะมุ่งเน้นไปที่การจัดทำงบประมาณที่ตอบสนองต่อเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล และ *วิธีที่สอง* การจัดทำงบประมาณแบบล่างขึ้นบน (bottom-up budgeting) วิธีการที่ให้หน่วยงานราชการเสนองบประมาณขึ้นไปก่อนที่จะมีการจัดสรรเพดานรวม และจัดสรรงบประมาณและการรวมงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีเป็นเรื่องยาก (Kim, n.d.)

อนึ่ง กระบวนการงบประมาณของสาธารณรัฐเกาหลีเริ่มตั้งแต่เดือนมกราคมและสิ้นสุดเดือนธันวาคมของทุกปี โดยขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณตามมาตรา 28 ถึงมาตรา 32 ของรัฐบัญญัติการงบประมาณของประเทศ ดังนี้

1) การจัดทำงบประมาณ

ในขั้นแรก หัวหน้าหน่วยราชการส่วนกลางจะส่งแผนงานระยะกลาง (medium-term project) เกี่ยวกับโครงการที่จะทำภายใน 5 ปีงบประมาณหรือโครงการที่สำคัญ และต่อเนื่องให้กับกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง (Minister of Economy and Finance) เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้จัดทำร่างกฎหมายงบประมาณเพื่อให้ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีอนุมัติ และแจ้งแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวให้กับหัวหน้าหน่วยราชการส่วนกลาง โดยขั้นตอนทั้งหมดต้องทำให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 เมษายนของทุกปี (Ministry of State and Finance, 2024)

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลังยังต้องรายงานแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติซึ่งได้รายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ ต่อกรรมาธิการวิสามัญว่าด้วยงบประมาณและบัญชีของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (Special Committee on Budget and Accounts of the National Assembly) ด้วย เมื่อหน่วยราชการส่วนกลางได้รับแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณแล้ว แต่ละหน่วยงานจะต้องจัดทำคำขอของงบประมาณรายรับรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณถัดไป และส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลังภายในวันที่ 30 มิถุนายนของทุกปี หลังจากได้รับคำขอของงบประมาณแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลังจะรวบรวมคำขอจัดทำงบประมาณและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ และจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับสมบูรณ์ต่อไป (Ministry of State and Finance, 2024)

ในส่วนของการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ได้มีความแตกต่างจากส่วนราชการทั่วไปในสังกัดของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การจัดทำคำขอของงบประมาณจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยฝ่ายบริหาร (Ministry of State and Finance, 2024) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณของประเทศ

อนึ่ง นอกจากขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณของประเทศแล้ว การจัดทำงบประมาณของสาธารณรัฐเกาหลี ยังถูกกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความเห็นสาธารณะ ก่อนที่จะมีการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อมาจัดทำเป็นร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีด้วย โดยโครงการที่จะมีการรับฟังความเห็นสาธารณะจะเป็นโครงการที่มีค่าใช้จ่ายสูงและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน (Kang & Min, 2013)

ทั้งนี้ การรับฟังความเห็นสาธารณะจะจัดขึ้นเป็นระยะเวลา 5-6 วัน และต้องจัดให้มีการร่วมหารือกับภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ ภาคส่วนโครงสร้างพื้นฐาน และภาคส่วนสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ประชาชนทั่วไปที่สนใจจะเข้าร่วมรับฟังความเห็นสาธารณะ กระทรวงเศรษฐกิจและการคลังจะมีการแจ้งตารางเวลา วาระการประชุมรับฟังความคิดเห็นคร่าว ๆ ผ่านสื่อมวลชน โดยการรับฟังความเห็นสาธารณะ 1 ครั้ง สามารถมีผู้เข้าร่วมได้สูงสุดประมาณ 300 คน และมีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีความโปร่งใสในการรับฟังความคิดเห็น (Kang & Min, 2013)

อนึ่ง ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ทำขึ้นนี้ ตาม มาตรา 34 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณของประเทศ ได้กำหนดให้ต้องมีรายละเอียดประกอบไปด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- คำอธิบายเหตุผลในการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงจากปีงบประมาณก่อนหน้า และหากมีการปรับลดงบประมาณของหน่วยงานอิสระ ต้องระบุเหตุผลอย่างชัดเจน
- ความเห็นของหัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการลดงบประมาณของหน่วยงานอิสระ อาทิ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการในอดีต เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะจัดสรรงบประมาณต่อหรือไม่
- ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้อง อาทิ รายงานการใช้จ่ายที่ผ่านมา รายได้ของรัฐ และภาระผูกพันทางการคลัง

2) การอนุมัติงบประมาณ

เมื่อรัฐบาลจัดทำร่างรัฐบัญญัติแล้วเสร็จ รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่ออนุมัติงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณดังกล่าวต้องไม่ช้ากว่า 120 วัน ก่อนสิ้นสุดปีงบประมาณ ในวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี ดังปรากฏตามมาตรา 7 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณของประเทศ (Ministry of Strategy and Finance, 2024)

ในเวลาต่อมาเมื่องบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว มาตรา 34 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณของประเทศกำหนดให้สภานิติบัญญัติจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คณะกรรมาธิการประจำ (Standing Committees) โดยดำเนินการตรวจสอบงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแต่ละคณะกรรมาธิการ

ขั้นตอนที่ 2 คณะกรรมาธิการวิสามัญด้านงบประมาณและบัญชี จะดำเนินการรวมผลการพิจารณาและจัดทำรายงานสรุปเกี่ยวกับงบประมาณทั้งหมด

ขั้นตอนที่ 3 การประชุมใหญ่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อลงมติอนุมัติหรือแก้ไขร่างงบประมาณ

กล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีและรัฐบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณของประเทศ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (รวมทั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ) ไว้แตกต่างจากส่วนราชการในสังกัดของรัฐมนตรีแต่อย่างใด จากการสำรวจของสหภาพรัฐสภา (IPU) ระบุว่ากระบวนการประกันความเป็นอิสระในการในทางงบประมาณของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี และข้อบังคับของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (International Parliamentary Union, n.d.) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของผู้วิจัยไม่พบหลักเกณฑ์ในการกำหนดข้อบังคับของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในลักษณะดังกล่าว

ทว่า ไม่ได้แปลว่าสาธารณรัฐเกาหลีไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณแต่อย่างใด บทบัญญัติสำคัญที่เป็นหัวใจในการประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 40 ประกอบมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการงบประมาณของประเทศ ซึ่งกำหนดว่าในการจัดทำงบประมาณสำหรับองค์กรอิสระ รัฐบาลต้องเคารพความคิดเห็นของหัวหน้าองค์กรอิสระให้มากที่สุด และต้องหารือกับหัวหน้าองค์กรอิสระล่วงหน้าเมื่อจำเป็น ในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณขององค์กรอิสระ ทั้งนี้ แม้จะมีการปรึกษาหารือแล้ว รัฐบาลจะต้องขอความเห็นจากองค์กรอิสระดังกล่าวในระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการตัดหรือปรับลดจำนวนเงินที่องค์กรอิสระได้ขอจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และรัฐบาลจะต้องเสนอความคิดเห็นของหัวหน้าองค์กรอิสระเกี่ยวกับขนาดและเหตุผลของการลดและการลดนั้นเองต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อรัฐบาลตัดหรือปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่องค์กรอิสระขอรับการจัดสรร

ทั้งนี้ ในการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะถูกกำหนดเพดานและขอบเขตการใช้งบประมาณเช่นเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ โดยจำนวนงบประมาณต้องตกลงกันระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (International Parliamentary Union, n.d.)

(4) สรุป

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีที่แบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด โดยฝ่ายบริหารมีบทบาทสูงในทุกมิติ รวมถึงการจัดทำงบประมาณ ภายใต้บริบทที่เอื้อต่อประธานาธิบดีผู้ทรงอำนาจ แม้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีจะไม่รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง แต่ยังคงยึดหลักแยกอำนาจ โดยให้รัฐสภาที่มีอำนาจตรวจสอบและอนุมัติงบประมาณ

ในด้านการประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พบว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณเอาไว้อย่างชัดเจน โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้มีขั้นตอนการจัดทำงบประมาณที่เป็นพิเศษหรือกำหนดกลไกในการจะไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารเอาไว้ การจัดทำงบประมาณของหน่วยงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นไปตามกระบวนการตามปกติที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจถูกปรับลดงบประมาณได้ตามนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลถือว่าด้วยงบประมาณของประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ให้ในกรณีที่รัฐบาลจะลดงบประมาณของหน่วยงานอิสระ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีการอธิบายเหตุผล และแสดงความเห็นของหน่วยงานอิสระที่ถูกลดงบประมาณมาระบุไว้ในเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย

กล่าวโดยสรุป ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในสาธารณรัฐเกาหลีเป็นความเป็นอิสระในเชิงรูปแบบมากกว่ากลไก ฝ่ายบริหารถืออำนาจริเริ่มและกำหนดเพดาน ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรวจสอบและอนุมัติภายใต้ข้อจำกัดที่ชัดเจน กลไกคุ้มครองสำคัญ คือ หลักเคารพความเห็นขององค์กรอิสระเมื่อมีการปรับลดงบประมาณ ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใส แม้ยังไม่เทียบเท่าการรับรองอิสระโดยตรงในรัฐธรรมนูญ

4.2.2 รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด

ในประเทศที่ใช้รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะมีลักษณะเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในระบบรัฐสภาซึ่งฝ่ายบริหารมักเกิดจากเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนจากรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารผ่านกลไกต่าง ๆ อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการตรวจสอบงบประมาณ ลักษณะเช่นนี้สามารถพบได้ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาซึ่งผู้วิจัยเลือกศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร นายกรัฐมนตรีมาจากพรรคที่ครองเสียงข้างมากในสภาเครือรัฐออสเตรเลียที่มีระบบรัฐสภาแบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) และฝรั่งเศส ซึ่งแม้จะมีประธานาธิบดีเป็นประมุขฝ่ายบริหาร แต่มีระบบกึ่งประธานาธิบดีที่ฝ่ายบริหารต้องร่วมมือกับรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะศึกษารูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ผู้วิจัยเลือกศึกษากรณีของประเทศสหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

4.2.2.1 ประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์การเมืองยาวนานและเป็นต้นแบบของประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาในปัจจุบัน (Lijphart, 2022) ภายใต้ความสัมพันธ์ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ระบบรัฐสภาหรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า ระบบเวสต์มินสเตอร์ การดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารจะกระทำต่อเมื่อได้รับอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ และต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ บนพื้นฐานของความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่ง โดยไม่ได้มีลักษณะเป็นการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด ในระบบกฎหมายอังกฤษเรียกการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะดังกล่าวว่า การหลอมรวมอำนาจ (fusion of powers) (Brown, 2023)

ในขณะที่ระบบกฎหมายแบบอังกฤษตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้หลักการต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญนั้นปรากฏขึ้นมาและสะท้อนอยู่ในจารีตประเพณีทางการเมืองที่กำหนดขึ้นระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ (Dicey, 1915) ทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษขึ้นอยู่กับจารีตและความเข้าใจร่วมกันของสถาบันต่าง ๆ มากกว่าข้อกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Bagehot, 1873) ซึ่งรวมถึงการประกันความเป็นอิสระของรัฐสภา (UK Parliament, 2025)

ดังนั้น ในการศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในสหราชอาณาจักรได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) ภาพรวมระบบการเมืองของสหราชอาณาจักร (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา และ (4) สรุป ดังนี้

(1) ภาพรวมระบบการเมืองของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรหรือชื่ออย่างเป็นทางการว่า สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) เป็นรัฐเดี่ยวที่ประกอบด้วยกรรวมตัวกันของ 4 อาณาจักร คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ

โดยมีการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary system) (Britannica, 2025)

ลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองของสหราชอาณาจักรไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution) ทำให้การทำความเข้าใจระบบการเมืองของสหราชอาณาจักร ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถจะทำความเข้าใจผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีการประมวล (codification) ไว้ในตราสารทางการเมืองเพียงฉบับเดียว แต่จะต้องทำความเข้าใจผ่านบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ตลอดจนถึงจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ (constitutional customary law) ด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรอาจถูกปรับเปลี่ยนได้โดยง่ายจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (King, 2009)

ในด้านหลักการแบ่งแยกอำนาจ ภายใต้ระบบการเมืองของสหราชอาณาจักรที่เป็นระบบรัฐสภา ทำให้ในความเป็นจริงฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการเชื่อมโยงโดยการผสมผสานกลมกลืน (interdependence by integration) คณะรัฐบาลและรัฐสภามีความผูกพันกันชนิดแบ่งแยกออกจากกันไม่ได้ (จิราภิตต์ แสงสี, 2563, น. 10) กล่าวคือ ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นการหล่อหลอมและผูกพันกัน การดำเนินการในทางการเมืองใด ๆ จะกระทำไม่ได้โดยปราศจากความร่วมมือจากผู้ถืออำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง (วรวิทย์ กนิษฐะเสน, 2521, น. 38) อีกทั้งโครงสร้างอำนาจดังกล่าวไม่ได้มีลำดับขั้นที่ชัดเจน (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023) การแบ่งแยกอำนาจในสหราชอาณาจักร จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐสภาในห้วงเวลาต่าง ๆ กำหนดให้อำนาจของรัฐไปตกอยู่ที่ใดมากกว่าจะเป็นการแบ่งขอบเขตอำนาจอย่างถาวรและมีหลักการระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่าย ทั้งนี้ บทบาทของการใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายจะถูกจำกัดด้วยหลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (sovereignty of parliament) (Masterman, 2010, pp. 22-23) หรือที่รู้จักกันในประเทศไทยว่า หลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (supremacy of parliament) ซึ่งถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์และเหนือกว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจดังกล่าวมุ่งไปที่การที่รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายอย่างไม่มีข้อจำกัด (unrestrained legislative authority) (Uttarachai, 2022) แต่อำนาจในลักษณะดังกล่าวไม่ได้รวมถึงอำนาจในทางงบประมาณโดยสมบูรณ์ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดขอบเขตของหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาโดย Dicey (1915) ว่าหลักการดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 หลักการย่อย คือ (1) รัฐสภาสามารถออกกฎหมายในเรื่องใดก็ได้ โดยรัฐสภามีสิทธิที่จะสร้างหรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ ก็ตาม และไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดจะยกเลิกกฎหมายดังกล่าวได้นอกจากรัฐสภา (2) รัฐสภาไม่สามารถถูกจำกัดโดยรัฐสภาในอดีต หรือจำกัดรัฐสภาในอนาคต กล่าวคือแนวคิดนี้มาจากการที่อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดและไม่มีขีดจำกัด ดังนั้น รัฐสภาไม่สามารถถูกจำกัดโดยรัฐสภาก่อนหน้า หรือไปจำกัดรัฐสภาในอนาคตได้ กฎหมายที่มีอยู่เดิมสามารถถูกแทนที่ได้ด้วยพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาชุดต่อมา และ (3) ไม่มีองค์กรใดสามารถตั้งคำถามถึงความถูกต้องของพระราชบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภา

ในเรื่องความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรได้ยอมรับความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการโดยถือตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐบาล และหลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐบาล ส่งผลให้ในทางทฤษฎีฝ่ายนิติบัญญัติมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการภายในของตัวเองได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพัฒนาการของความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นค่อย ๆ มีพัฒนาการขึ้นมาตามบริบททางการเมืองที่มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยในอดีตการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลไม่ได้มีมากเท่ากับในปัจจุบัน เนื่องจากในอดีตสภายังไม่มีระบบงานที่ซับซ้อน จึงไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างบริหารที่ชัดเจน และอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล โดยเฉพาะพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารเป็นเวลาส่วนใหญ่ของศตวรรษที่ 20 กว่าที่รัฐบาลจะได้สิทธิควบคุมเต็มรูปแบบ คือ ในปี ค.ศ. 1992 และหลังจากนั้นจึงได้รับสถานะเป็นนิติบุคคล (corporate status) นอกจากนี้ สาเหตุที่รัฐบาลของสหราชอาณาจักรมีการพัฒนาโครงสร้างสนับสนุนต่าง ๆ เข้าเป็นผลมาจากการมุ่งแข่งขันกันทางการเมืองระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังนั้น การปฏิรูปเพื่อให้รัฐบาลมีโครงสร้างแบบในปัจจุบัน จึงเกิดจากการแก้ไขแบบเฉพาะหน้า (ad-hoc) และค่อยเป็นค่อยไป (Meakin, Yong, & Leston-Bandeira, 2023)

อนึ่ง แม้รัฐบาลจะมีความเป็นอิสระในการจัดการภายในของตนเอง ซึ่งรวมถึงความเป็นอิสระโดยสภาสามัญ (The House of Common) และสภาขุนนาง (The House of Lord) สามารถจัดทำและกำหนดงบประมาณของตนเอง แต่ฝ่ายบริหารก็มีผลต่อการตัดสินใจทางด้านงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน โดยเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายทางการเงินของคณะรัฐมนตรี (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023) ตัวอย่างเช่น ในช่วงรัฐบาลผสม (coalition government) ปี ค.ศ. 2010 - 2015 คณะรัฐมนตรีใช้นโยบายรัดเข็มขัด (fiscal austerity) รัฐบาลทั้งสองสภาเลือกที่จะหามาตรการลดค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับบริการสาธารณะอื่น ๆ (House of Commons Commission, 2011)

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังกล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า ด้วยระบบการเมืองของสหราชอาณาจักรที่มีความเฉพาะตัว โดยไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ (constitutional law) ของรัฐธรรมนูญประกอบขึ้นจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่อาจจะมีแหล่งที่มาของกฎหมาย (source of law) หลาย ๆ แหล่งประกอบกัน ในส่วนของกระบวนการทางด้านงบประมาณรายละเอียดสำคัญปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (act of parliament)²⁵ อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐบาล ค.ศ. 1911 (The Parliament Act 1911) และกลุ่มกฎหมาย

²⁵ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติในระบบกฎหมายอังกฤษ (สหราชอาณาจักร) หมายถึง กฎหมายฉบับใหม่หรือกฎหมายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เดิม พระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากทั้งสภาสามัญชนและสภาขุนนางและได้รับพระราชทานพระบรมราชานุมัติจากพระมหากษัตริย์ เมื่อนำมารวมกันแล้วพระราชบัญญัติจะประกอบเป็นกฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายบัญญัติในสหราชอาณาจักร. see UK Parliament, "What is an Act of Parliament?" UK Parliament, n.d. [Online], accessed 11 February 2025, from <https://www.parliament.uk/about/how/laws/acts/>.

ระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐสภา รวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับกฎหมายอื่น ๆ ในบางเรื่อง โดยอาจจะสรุปได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1911

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1911 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1 กำหนดให้ร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญชน (House of Commons) และส่งไปยังสภาขุนนาง (House of Lords) โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบภายใน 1 เดือน หากสภาขุนนางไม่ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเป็นกฎหมายโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง (UK Parliament, 2025)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นิยามกฎหมายงบประมาณ (Money Bill) ไว้ในมาตรา 1(1) โดยหมายถึง กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดเก็บ ยกเลิก ลด หรือแก้ไขภาษี การกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันทางการเงินของรัฐ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินจากกองทุนรวมของรัฐ และการแก้ไขหนี้สาธารณะ รวมถึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ

ในเชิงหลักการบทบัญญัติมาตรา 1 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 1911 สะท้อนแนวคิดเรื่องความมีอำนาจสูงสุดทางงบประมาณเป็นของรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะฝ่ายบริหารก่อนที่จะผ่านกฎหมายงบประมาณเพื่อใช้บังคับในการบริหารประเทศได้

2) พระราชบัญญัติการบริหารงานในรัฐสภา ค.ศ. 1992

พระราชบัญญัติการบริหารงานในรัฐสภา ค.ศ. 1992 (Parliamentary Corporate Bodies Act 1992) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานในรัฐสภา วางระบบการจัดการงบประมาณของรัฐสภาและกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรของรัฐสภา รวมถึงระบุกฎการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภา

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้สภาสามัญและสภาขุนนางมีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคล (corporate bodies) แยกต่างหากจากรัฐบาล (the Crown) เพื่อให้ทั้งสองสภามีความสามารถในการถือครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ รวมถึงการดำเนินการ เพื่อประโยชน์ของรัฐสภา ดังปรากฏตามมาตรา 1 และมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติการบริหารงานในรัฐสภา ค.ศ. 1992 ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นจุดตั้งต้นของการที่จะประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้ว่าในเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะไม่ได้กำหนดเรื่องความเป็นอิสระในการในทางงบประมาณของรัฐสภาเอาไว้ แต่การกำหนดให้สภาทั้งสองมีสถานะเป็นนิติบุคคล แล้วตามมาตรา 1 และมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่นิติบุคคล (corporate officer) ที่มีสถานะทางกฎหมายในการดำเนินการแทนสภาทั้งสอง โดยนิติบุคคลดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลเฉพาะในบริบทของกฎหมายอังกฤษที่เรียกว่า องค์กรนิติบุคคลแต่เพียงผู้เดียว (corporation sole)

ในการดำเนินการแทนสภาสามัญชนและสภาขุนนางจะดำเนินการแทนโดยตำแหน่งเสมียนสภาสามัญชน (Clerk of the House of Commons or Clerk of House) หรือเสมียนรัฐสภา (Clerk of the House of Parliament (Lords))²⁶ แล้วแต่กรณี โดยตำแหน่งดังกล่าวเทียบเท่ากับเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งนี้ ตำแหน่งดังกล่าวพระราชโองการแต่งตั้ง (letters patent) ให้ดำรงตำแหน่ง

3) พระราชบัญญัติการบริหารสภาสามัญชน ค.ศ. 1978

พระราชบัญญัติการบริหารสภาสามัญชน ค.ศ. 1978 (House of Commons (Administration) Act 1978) ซึ่งกำหนดระบบการบริหารงานภายในและวงรอบการจัดการงบประมาณของสภาสามัญชน รวมถึงการในทางคณะกรรมการบริหารสภาสามัญชน (House of Commons Commission) เพื่อดูแลการบริหารงานของสภาสามัญชน โดยระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารสภาสามัญชน ตลอดจนกำหนดระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายภายในสภาสามัญชน โดยอำนาจในส่วนนี้จะกำหนดไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการบริหารสภาสามัญชน ค.ศ. 1978

(3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา

กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาไม่ได้มีการกำหนดหลักการพิเศษไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เท่าใดนัก เพียงแต่มีขั้นตอนที่สะท้อนกระบวนการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามหลักการหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (parliament sovereignty) และหลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภา โดยกระบวนการงบประมาณในสหราชอาณาจักรแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การจัดทำงบประมาณ (2) การอนุมัติงบประมาณ (3) การดำเนินการตามงบประมาณ และ (4) การตรวจสอบและประเมินผล (Carlitz, 2010) อย่างไรก็ตาม ในกรณีของงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีกระบวนการเหมือนในลักษณะนี้แต่อย่างใด

1) การจัดทำงบประมาณ

กระบวนการเริ่มต้นจากกระทรวงการคลัง (Her Majesty's Treasury) ทำการวางแผนงบประมาณปีถัดไปในช่วงประมาณต้นปี เพื่อให้ทันเวลาการนำเสนองบประมาณประจำปี (Annual Budget) โดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานรัฐทั้งหมดเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย ในปีถัดไปและคำนวณเป้าหมายทางการคลัง อาทิ เป้าหมายการขาดดุลงบประมาณ และการจัดการหนี้สาธารณะ การคำนวณรายรับจากภาษีและการเก็บภาษี เป็นส่วนสำคัญในการคำนวณงบประมาณ รวมถึงประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจและความต้องการทางการคลังของรัฐบาล (Carlitz, 2010) เพื่อนำไปจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเงินประจำปี (Finance Bill) และเสนอต่อสภาเพื่อขออนุมัติงบประมาณในส่วนของการรายได้

²⁶ ในทางประวัติศาสตร์ สภาขุนนางของอังกฤษ ถือกำเนิดขึ้นก่อนสภาสามัญชน โดยมีสถานะเป็นรัฐสภาแรกในระบบกฎหมายอังกฤษ ตำแหน่งเสมียนรัฐสภา (ลอร์ด) จึงถือกำเนิดขึ้นมาก่อนโดยสภาพ โดยตำแหน่งดังกล่าวจะมีการแต่งตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1315 เป็นอย่างน้อย โดยปรากฏในบันทึกรายงานการประชุมรัฐสภา กล่าวถึง การแต่งตั้งเสมียนที่ได้รับการเสนอชื่อจากกษัตริย์ให้ทำหน้าที่เป็น “ผู้แทนพิเศษ” ในพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2. see John Fraser Macqueen, *A Practical Treatise on the Appellate Jurisdiction of the House of Lords & Privy Council: Together with the Practice on Parliamentary Divorce* (London: A. Maxwell & Son, 1842), 63.

และเตรียมในการขออนุมัติงบประมาณ (estimate budget) เพื่อขออนุมัติรายจ่ายของรัฐบาลต่อรัฐสภา ซึ่งจะนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (Appropriation Act) (Masala, Keep, & Brien, 2024)

อย่างไรก็ดี ลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากกรณีของการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นไม่ผูกพันกับหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับฝ่ายบริหาร (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023) กล่าวคือ ในส่วนของกระบวนการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดขึ้นภายใต้คณะกรรมการบริหารสภาสามัญชนและสภาขุนนาง (House of Commons/Lords Commission) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสามัญของสภาทั้งสอง โดยบทบาทของคณะกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาขุนนาง แล้วแต่กรณี หน้าที่รับผิดชอบหลักของกรรมาธิการชุดนี้คือ การบริหารจัดการกิจการภายในของแต่ละสภา ซึ่งอาจเทียบได้กับคณะกรรมการกิจการสภาในบริบทของไทย

อย่างไรก็ดี ในบริบทของสภาขุนนางอาจจะมีบทบาทน้อยกว่าสภาสามัญ เนื่องจากลักษณะของการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาที่ไม่ได้ปฏิบัติงานเป็นอาชีพ และบทบาทของสมาชิกสภาที่ลดลงตามระบอบการเมือง (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023) ในส่วนนี้จึงมุ่งจะอธิบายเฉพาะกรณีของสภาสามัญชน

บทบาทสำคัญของคณะกรรมการบริหารสภาสามัญ คือ การรับผิดชอบงานบริหาร อาทิ การจ้างบุคลากร และการจัดทำสัญญา และการบริหารภายในของสภาสามัญชน รวมถึงการกำหนดนโยบายการบริหารงานสภาสามัญชน และการกำหนดกรอบเงินประมาณการงบประมาณสำหรับสภาสามัญชน อาทิ การซ่อมบำรุงพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (UK Parliament, 2025) ที่ได้รับโอนมาจากคณะรัฐมนตรี (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023)

ทั้งนี้ ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณของคณะกรรมการบริหาร จะได้รับการสนับสนุนข้อมูลจากคณะอนุกรรมการด้านการเงิน (financial commission) และคณะอนุกรรมการตรวจสอบ (audit commission) ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นมาจากสมาชิกสภาสามัญ ซึ่งคอยให้ความเห็นในการจัดทำและช่วยให้ข้อสังเกตทางนโยบาย และมีคณะกรรมการบริหาร (executive board) ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมือง (non-partisan) ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการสภาสามัญชน (Clerk of the House [Commons]) เช่นเดียวกันกับกรณีของสำนักงานเลขาธิการสภาขุนนางที่มีเลขาธิการสภาขุนนาง (Clerk of the Parliaments [Lords]) ทำหน้าที่เป็นประธาน (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023)

2) การอนุมัติงบประมาณ

ดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า ในกรณีที่เงินงบประมาณของฝ่ายบริหารจะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แต่กรณีที่เงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ลักษณะดังกล่าวมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา เมื่อคณะกรรมการบริหารสภาสามัญชนหรือสภาขุนนาง แล้วแต่ละกรณี ได้จัดทำงบประมาณเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการทั้งสองสามารถที่จะนำงบประมาณดังกล่าวไปรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่ต้องนำมาสู่การพิจารณาของสภาสามัญชนหรือสภาขุนนางแบบ

เดียวกันกับงบประมาณของฝ่ายบริหาร รวมถึงไม่ต้องการนำงบประมาณดังกล่าวไปพิจารณาภายในของแต่ละสภาด้วยเช่นกัน (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023) อย่างไรก็ตาม ลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐบาล และหลักการอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐบาล

ทั้งนี้ จากกระบวนการดังกล่าวข้างต้นไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐบาลจะเป็นอิสระในการตั้งงบประมาณโดยไม่ต้องพิจารณานโยบายทางการคลังของรัฐบาลแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามด้วยระบบความสัมพันธ์แบบแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ทำให้การดำเนินกิจการภายในของรัฐบาลต้องพิจารณาความสัมพันธ์ทางนโยบายกับรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ฉะนั้น ในบางครั้งการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล เช่น ในช่วงปี ค.ศ. 2010 - 2015 ที่รัฐบาลผสมมีนโยบายรัดเข็มขัด รัฐบาลเลือกที่จะลดค่าใช้จ่ายตามหน่วยงานสาธารณะอื่น ๆ (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023) เป็นต้น

(4) สรุป

สหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบระบอบรัฐบาลแบบเวสต์มินสเตอร์ ซึ่งความสัมพันธ์ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตั้งอยู่บนการหลอมรวมอำนาจ มากกว่าการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด ประกอบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้กฎเกณฑ์สำคัญยึดโยงกับจารีต แนวปฏิบัติ และหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลเป็นแกนกลาง ส่งผลให้ความเป็นอิสระของรัฐบาลมีที่มาจากสถานะทางการเมืองและจารีตที่พัฒนาขึ้นมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ไม่ใช่เพียงบทบัญญัติ

ในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณนั้น อำนาจในการจัดทำงบประมาณอยู่ภายใต้กระบวนการภายในของรัฐบาลเอง ซึ่งต่างจากหน่วยงานของฝ่ายบริหาร โดยการจัดทำของแต่ละสภาจะจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการบริหาร (House of Commons/Lords Commission) โดยมีคณะอนุกรรมการด้านการเงินและตรวจสอบสนับสนุนด้านข้อมูล เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวจัดทำงบประมาณเรียบร้อยแล้วจะบรรจุงบประมาณของหน่วยงานของรัฐบาลเข้าร่วมในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาเชิงละเอียดเช่นเดียวกับงบประมาณหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งสะท้อนหลักอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐบาล และความเป็นอิสระเชิงโครงสร้าง

อย่างไรก็ดี ความเป็นอิสระดังกล่าวไม่ได้ตัดขาดจากบริบทนโยบายการคลังของรัฐบาล ในทางปฏิบัติรัฐสภามุ่งเน้นปรับตัวสอดคล้องกับกรอบการคลังมหภาคของประเทศ อาทิ ช่วงรัฐบาลไชนนโยบายการคลังรัดเข็มขัดปี ค.ศ. 2010 - 2015 รัฐบาลได้ลดรายจ่ายตามภาครัฐอื่น ในบริบทนี้อาจกล่าวได้ว่า ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ภายใต้จารีตและความรับผิดชอบร่วมกัน กล่าวคือ รัฐบาลมีอำนาจจัดการงบประมาณภายใน แต่ยังคงประสานกับวินัยการคลังระดับรัฐและสถานการณ์การเมืองของรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่

4.2.2.2 ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย

ระบบการเมืองของออสเตรเลียซึ่งมีรากฐานจากระบบเวสมินสเตอร์ ตามแบบระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักร และระบบรัฐสภาแบบอเมริกัน (Barrett, 2023) ซึ่งนำมาสู่ข้อจำกัดสำคัญต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ถึงแม้ว่ารัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุดในการอนุมัติหรือปฏิเสธงบประมาณของฝ่ายบริหาร แต่รัฐสภาไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายงบประมาณเพื่อตั้งงบประมาณของตนเองได้ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้เฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายงบประมาณได้ตามหลักการอำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหาร (executive financial initiative) จึงทำให้บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณมีลักษณะเป็นการตอบสนอง (reactive) คือสามารถให้ความเห็นชอบ ปรับลด หรือปฏิเสธ แต่ไม่สามารถเสนองบประมาณของตนเอง (Sloane, 2014)

ข้อจำกัดดังกล่าวได้นำมาสู่การพิจารณาสถานะความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา และความพยายามจะสร้างกลไกที่ช่วยส่งเสริมความเป็นอิสระทางงบประมาณให้มากขึ้นในการศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) ภาพรวมระบบการเมืองของเครือรัฐออสเตรเลีย (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา และ (4) สรุป ดังนี้

(1) ภาพรวมระบบการเมืองของเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary democracy) และมีโครงสร้างการปกครองแบบสหพันธรัฐ (federal system) ส่งผลให้รูปแบบของรัฐสภาออสเตรเลียเป็นรูปแบบของสถาบันการเมืองที่ผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาแบบเวสมินสเตอร์กับระบบรัฐสภาแบบอเมริกัน (federal system) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลรัฐต่าง ๆ ทำให้รัฐสภาออสเตรเลียประกอบไปด้วย 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) ในขณะที่คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร (Barrett, 2023)

ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารที่นำโดยนายกรัฐมนตรีนั้น เนื่องจากระบบประชาธิปไตยแบบออสเตรเลียมีโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจเป็นไปแบบไม่เด็ดขาด โดยผู้นำของรัฐบาลมาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่ารัฐธรรมนูญของออสเตรเลียจะฝังหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ไว้ในโครงสร้างการปกครอง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีความคลุมเครือและขัดแย้งกับแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของรัฐสภา โดยเฉพาะในด้านการจัดทำงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารมีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดทรัพยากรของรัฐสภา ส่งผลให้เกิดปัญหาการพึ่งพาทางการเงินของรัฐสภาต่อฝ่ายบริหารเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ และขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ควรให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจและความรับผิดชอบที่ชัดเจนและเป็นอิสระจากกัน (Sloane, 2014)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลียโดยตลอดแล้ว ไม่พบว่ารัฐธรรมนูญได้วางหลักการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาเอาไว้แต่ประการใด เพียงแต่กำหนดให้รัฐสภากับฝ่ายบริหารมีการถ่วงดุลอำนาจกันผ่านกลไกการเสนอ

และอนุมัติงบประมาณ แต่ได้สืบทอดหลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาและหลักอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภา (Sloane, 2014)

ที่ผ่านมามีความพยายามปฏิรูปในหลายด้านเพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าว และส่งเสริมความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของรัฐสภา ซึ่งมีมาตรการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับหน่วยงานรัฐสภา (Appropriation Parliamentary Departments Bill) แยกต่างหากจากร่างพระราชบัญญัติจัดสรรงบประมาณรายปีทั่วไป (2) การจัดตั้งคณะกรรมการด้านงบประมาณและบุคลากรประจำรัฐสภา (Appropriations and Staffing Committees) และ (3) การถ่ายโอนอำนาจการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของรัฐสภาเอง (Sloane, 2014) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับหน่วยงานของรัฐสภาโดยเฉพาะการปฏิรูปประการแรก คือ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับหน่วยงานที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐสภา ซึ่งแยกออกจากร่างงบประมาณสำหรับบริการแผ่นดินทั่วไปที่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร การแยกดังกล่าวทำให้วุฒิสภาสามารถแก้ไขงบประมาณของรัฐสภาได้โดยตรงโดยไม่ต้องพิจารณาร่วมกับงบประมาณของฝ่ายบริหาร

ประการที่สอง การจัดตั้งคณะกรรมการด้านงบประมาณและบุคลากรประจำรัฐสภา รัฐสภาออสเตรเลียได้จัดตั้งคณะกรรมการด้านงบประมาณและบุคลากร (appropriations and staffing committees) ขึ้นทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่พิจารณางบประมาณประจำปี (annual estimates) ของแต่ละสภา รวมถึงงบประมาณของสำนักงานกิจการรัฐสภา (Department of Parliamentary Services) ซึ่งเป็นหน่วยงานร่วมที่ให้บริการทางธุรการและสนับสนุนแก่รัฐสภาโดยรวม คณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ตรวจสอบความเหมาะสมของงบประมาณ และเป็นกลไกที่ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในกระบวนการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประการที่สาม การถ่ายโอนอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่ประธานแต่ละสภา และการจัดตั้งหน่วยงานราชการของรัฐสภาโดยเฉพาะ การปฏิรูปประการที่สาม คือ การโอนอำนาจในการบริหารงานบุคคลจากคณะกรรมการบริการสาธารณะ (Public Service Board) มาให้แก่ประธานของแต่ละสภาโดยตรง พร้อมกับการในทางหน่วยงานราชการของรัฐสภา (parliamentary service) ขึ้นเป็นการเฉพาะ แยกออกจากระบบราชการของฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิง การเปลี่ยนแปลงนี้เปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถกำหนดนโยบายด้านบุคลากร การจัดจ้าง และโครงสร้างภายในได้อย่างอิสระมากขึ้น ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญในการเสริมสร้างความเป็นอิสระเชิงบริหารให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ (administrative independence)

มาตรการเหล่านี้ช่วยเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการจัดทำงบประมาณ และส่งเสริมความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายในของตนเอง การมีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่แยกออกจากงบประมาณประจำปีของรัฐบาลทำให้วุฒิสภามีโอกาสแก้ไขร่างกฎหมายงบประมาณของตนได้อย่างอิสระมากขึ้น ขณะเดียวกัน คณะกรรมการงบประมาณและระบบ

ข้าราชการรัฐสภาที่จัดตั้งขึ้นทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหาร (corporate bodies)²⁷ ที่สามารถรวบรวมข้อมูลภารกิจ ค่าใช้จ่าย และความจำเป็นของแต่ละสภา เพื่อสนับสนุนข้อเสนอด้านงบประมาณให้มีน้ำหนักและความน่าเชื่อถือมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ความเป็นอิสระทางงบประมาณอย่างแท้จริงของรัฐสภาอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้ข้อจำกัดเชิงรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นอำนาจเฉพาะของฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถจัดทำหรือเสนอร่างงบประมาณของตนเองได้อย่างเต็มที่ มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงมีบทบาทเพียงการเปิดช่องให้รัฐสภาแสดงความเห็นหรือเสนอข้อแก้ไขต่อร่างงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ แต่ยังไม่อาจเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจหลักของระบบได้โดยตรง (Sloane, 2014)

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงานงบประมาณของเครือรัฐออสเตรเลียประกอบไปด้วยกฎหมายหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในการในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่า มีกฎหมายหลักอยู่ 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาล การดำเนินงาน และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ค.ศ. 2013 และ พระราชบัญญัติการบริการรัฐสภา ค.ศ. 1999 รายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย

รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia Constitution Act) ได้กำหนดอำนาจของรัฐสภาออสเตรเลียในการควบคุมการจัดเก็บและจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลกลางเอาไว้ ในมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า รายรับของเครือรัฐ (Commonwealth) จะต้องนำส่งเข้าบัญชีกองทุนรายรับรวม (consolidated revenue fund: CRF) ที่จะสามารถใช้จ่ายได้เฉพาะเท่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และมาตรา 83 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการว่า ห้ามไม่ให้ใช้จ่ายเงินจากคลัง เว้นแต่จะได้รับการจัดสรรตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรายได้จากภาษีอากร การกู้ยืม หรือแม้แต่การขายทรัพย์สินของรัฐ บรรดาเงินทั้งหลายเหล่านี้จะไม่สามารถใช้จ่ายได้ เว้นแต่รัฐสภาจะได้ให้ความยินยอม

²⁷ แนวทางดังกล่าวสะท้อนข้อเสนอแนะของ Commonwealth Parliamentary Association ซึ่งเน้นความสำคัญของการในทางองค์กรบริหารภายในรัฐสภา (parliamentary corporate bodies) เพื่อเสริมสร้างความเป็นอิสระและความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการบริหารจัดการภารกิจและทรัพยากรของตน

Administration and Financing of Parliament: A Study Group Report, เผยแพร่โดย Commonwealth Parliamentary Association, พฤษภาคม 2005, หน้า 3:

“Administrative autonomy is about self-determination with regard to the nature and level of services to be provided to Parliament. The experience of the U.K. and other Commonwealth countries supports the view that administrative independence and accountability is best achieved through the establishment of parliamentary corporate bodies.”

และอนุมัติให้รูปแบบกฎหมายงบประมาณ (Appropriation Bills) ตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย

พึงสังเกตไว้ว่า หลักการตามมาตรา 81 ประกอบมาตรา 83 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลียเป็นการบัญญัติรับรองหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล

ในส่วนของการประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ได้ถูกรับรองเอาไว้ตามมาตรา 49 ประกอบมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย โดยบทบัญญัติในมาตรา 49 เป็นการคุ้มครองสิทธิพิเศษ (privileges) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยให้อำนาจ สิทธิพิเศษ และเอกสิทธิ์ (immunity) ในการบริหารจัดการภายในกิจกรรมของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และกรรมการ ส่วนในมาตรา 50 กำหนดให้แต่ละสภามีอำนาจในการจัดทำระเบียบและข้อบังคับของสภา (rules and orders) ในเรื่องวิธีการใช้อำนาจ สิทธิพิเศษ และเอกสิทธิ์ของสภา เพื่อรักษาอำนาจและจัดระเบียบการดำเนินงานของสภา ทั้งแบบแยกกันหรือร่วมกันระหว่างสองสภา

แนวคิดในเรื่องความเป็นอิสระของรัฐสภาอังกฤษลักษณะคล้ายคลึงกันกับกรณีอังกฤษ โดยใช้หลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาและหลักอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของรัฐสภา (Sloane, 2014)

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาล การดำเนินงาน และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ค.ศ. 2013

พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาล การดำเนินงาน และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ค.ศ. 2013 (Public Governance, Performance and Accountability Act 2013) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำกับดูแลการใช้จ่ายในหน่วยงานของเครือรัฐ (Commonwealth entities) รวมถึงหน่วยงานของรัฐสภา อาทิ ส่วนราชการสังกัดวุฒิสภา (Department of the Senate) ส่วนราชการสังกัดสภาผู้แทนราษฎร (Department of the House of Representatives) ส่วนราชการสังกัดงานบริการรัฐสภา (Department of Parliamentary Services) และสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office) ที่ตามกฎหมายระบุว่าเป็นหน่วยงานนิติบุคคลที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ราชการบริหารส่วนกลาง (non-corporate Commonwealth entities)

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการบริหารทางการเงินและความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ และควบคุมการใช้จ่ายเงินจากกองทุนรายรับรวม (CRF) เนื่องจากหน่วยงานของรัฐสภาออสเตรเลียอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ในด้านการกำกับดูแล การปฏิบัติงาน และความรับผิดชอบในการใช้และการจัดการทรัพยากรสาธารณะ

3) พระราชบัญญัติกิจการของรัฐสภา ค.ศ. 1999

พระราชบัญญัติกิจการของรัฐสภา ค.ศ. 1999 (Parliamentary Service Act 1999) เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้าง การบริหาร และมาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงานในหน่วยงานรัฐสภา โดยในหมวด 3 การบริการรัฐสภาออสเตรเลีย (Part 3 - The Australian Parliamentary Service) ระบุโครงสร้างและหน้าที่ของการบริการรัฐสภา รวมถึง

การแต่งตั้งและบทบาทของผู้บริหารระดับสูง และหมวด 4 พนักงานบริการรัฐสภาและคณะกรรมการบริการรัฐสภา (Part 4 - Parliamentary Service Employees and the Parliamentary Service Commissioner) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ และมาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงานบริการรัฐสภา รวมถึงบทบาทของคณะกรรมการบริการรัฐสภา

วัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อประกันความเป็นอิสระในการบริการตามภารกิจของรัฐสภา ให้แยกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐในสังกัดของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร

(3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา

กระบวนการงบประมาณของออสเตรเลียเป็นกระบวนการที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบและโปร่งใส ทั้งนี้ กระบวนการในส่วนต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐหลายฝ่าย ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐสภา หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรอิสระ กระบวนการนี้แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก (Parliament of Australia, n.d.; Parliamentary Budget Office, n.d.) ได้แก่ (1) การจัดทำงบประมาณ และ (2) การอนุมัติงบประมาณ ดังนี้

1) การจัดทำงบประมาณ

กระบวนการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำงบประมาณของประเทศ โดยกระบวนการแรกจะเริ่มขึ้นประมาณ 9 เดือนก่อนปีงบประมาณใหม่ โดยกระทรวงการคลัง (Department of Finance) และ กระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ (Treasury) ทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐบาลในการกำหนดกรอบงบประมาณ คณะรัฐมนตรี (Cabinet) และคณะกรรมการงบประมาณ (Expenditure Review Committee: ERC) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จะพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่าย โดยมีการจัดทำแนวโน้มทางเศรษฐกิจและการคลังกลางปี (Mid-Year Economic and Fiscal Outlook: MYEFO) เพื่อตรวจสอบสถานการณ์ทางการเงินและปรับปรุงงบประมาณ (Australian Government, 2024)

อย่างไรก็ดี ในกรณีหน่วยงานของรัฐสภานั้นอาจมีความแตกต่างกันออกไป โดยหน่วยงานของรัฐสภา อาทิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (Department of the House of Representatives: DHR) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (Department of the Senate: DOS) และสำนักงานกิจการรัฐสภา (Department of Parliamentary Services: DPS) ทั้งนี้ ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็จะมีการในทางคณะกรรมการธิการที่มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ คณะกรรมการธิการสามัญด้านการจัดสรรงบประมาณและการบริหารของสภาผู้แทนราษฎร (House Standing Committee on Appropriations and Administration) และ คณะกรรมการธิการสามัญด้านการจัดสรรงบประมาณ การจัดบุคลากร และความมั่นคงของวุฒิสภา (Senate Standing Committee on Appropriations, Staffing and Security) โดยทั้งสองคณะกรรมการมีบทบาทคล้ายคลึงกันกับคณะกรรมการกิจการสภาในบริบทของไทย อนึ่ง การจัดทำงบประมาณของสภาทั้งสองจะจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการธิการทั้งสอง เพื่อเตรียมทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนของรัฐสภา (Appropriation Parliamentary Departments Bill) (Barrett, 2023) ในส่วนของการจัดทำงบประมาณของรัฐสภา ตามการตีความของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะต้องเสนอต่อรัฐสภาตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย โดยจะแยกขาดจากงบประมาณของหน่วยงานของรัฐในส่วนอื่น ๆ ที่รัฐบาลจัดสรร โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับหน่วยงานรัฐสภา (Appropriation Parliamentary Departments Bill) สามารถเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด แต่ต้องรวมกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับอื่น ๆ (Parliament of Australia, 2018)

ทั้งนี้ ในการจัดทำงบประมาณของคณะกรรมการธิการทั้งสองนั้น กระบวนการและหลักเกณฑ์การพิจารณางบประมาณนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาล การดำเนินงาน และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ค.ศ. 2013 กล่าวคือ การใช้จ่ายงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับนโยบายทางการคลังของประเทศและของรัฐบาล (Sloane, 2014) ซึ่งที่ผ่านมาในขั้นของการจัดทำงบประมาณนั้นฝ่ายบริหารอาจจะเข้ามาแทรกแซงได้ผ่านกลไกการเจรจากับฝ่ายบริหารได้เช่นกัน (Barrett, 2023) เนื่องจากหน่วยงานของรัฐสภาจะต้องส่งร่างงบประมาณส่วนนี้ไปให้ฝ่ายบริหารพิจารณา (Sloane, 2014)

2) การอนุมัติงบประมาณ

ภายในเดือนพฤษภาคมของทุกปี รัฐบาลจะนำเสนองบประมาณประจำปี (Federal Budget) ต่อรัฐสภา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Treasurer) แถลงสุนทรพจน์งบประมาณ (Budget Speech) ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยสรุปรายละเอียดแผนงบประมาณ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) จะมีการถกเถียงและอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณ หลังจากนั้นวุฒิสภา (Senate) จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายละเอียดงบประมาณผ่านกระบวนการตั้งคำถามกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเกี่ยวกับการใช้จ่ายของหน่วยงาน (Senate estimates hearings) ทั้งนี้ รัฐสภาสามารถขอแก้ไขร่างงบประมาณได้ แต่โดยทั่วไปแล้ววุฒิสภาไม่มีอำนาจปฏิเสธงบประมาณทั้งหมดดังปรากฏตามมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย รวมถึงในกรณีที่เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลที่มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 25 ของงบประมาณทั้งหมดแล้ววุฒิสภาไม่มีอำนาจที่พิจารณาปรับลดงบประมาณดังกล่าวได้ (Department of Finance, 2022) เนื่องจากการจ่ายตามสิทธิ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณจะมีการพิจารณา 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นขั้นตอนทางการโดยเสมีนสภาจะอ่านชื่อและรายละเอียดฉบับเต็มของร่างกฎหมาย หลังจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอให้รายละเอียดของร่างกฎหมายเป็นครั้งที่สอง และกล่าวสุนทรพจน์ซึ่งเป็นการอธิบายภาพรวมของงบประมาณผ่านการถ่ายทอดสด ซึ่งในสุนทรพจน์ดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะนำเสนอการเปรียบเทียบประมาณการปีการเงินที่ผ่านมา กับรายจ่ายจริง ทบทวนสถานะเศรษฐกิจของประเทศ และระบุรายได้และรายจ่ายที่คาดการณ์สำหรับปีการเงินปัจจุบัน รวมถึงมาตรการภาษีที่เสนอเพื่อชำระรายจ่าย

นอกจากนี้ งบประมาณที่ได้นำเสนอต่อรัฐสภาแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามประเภทของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Appropriation Bills) ที่ขออนุมัติการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยคณะกรรมการธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณดังกล่าว โดยจัดแบ่งค่าใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐบาลได้เป็น 5 ฉบับ (Parliament of Australia, 2018) ดังนี้

ฉบับที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ฉบับที่ 1 (Appropriation Bill No. 1) เป็นงบประมาณหลักประจำปี ประกอบด้วย รายละเอียดการประมาณการการใช้จ่ายประจำปีของรัฐบาล หรือรายจ่ายต่อเนื่องของหน่วยงานรัฐบาลสำหรับนโยบายที่มีการดำเนินการอยู่

ฉบับที่ 2 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ฉบับที่ 2 (Appropriation Bill No. 2) เป็นงบประมาณสำหรับรายจ่ายใหม่ และค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่การดำเนินงาน และการชำระหนี้ให้แก่อำเภอ เขตหลวง เขตธนบุรี และรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งจะนำเสนอพร้อมกับงบประมาณ ฉบับที่ 1

ฉบับที่ 3 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับหน่วยงานรัฐสภา (Appropriation (Parliamentary Departments) Bill) ซึ่งนำเสนอพร้อมกับงบประมาณ จัดสรรเงินสำหรับหน่วยงานของรัฐสภา

ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรืองบประมาณเสริม (Appropriation Bills No. 3 และ No. 4) โดยฉบับที่ 3 จะเป็นการจัดสรรเงินสำหรับค่าใช้จ่ายการบริหาร ในขณะที่ฉบับที่ 4 เป็นการจัดทำรายจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งมีความสอดคล้องกับงบประมาณ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ตามลำดับ และจำเป็นต้องใช้เพื่อให้ครอบคลุมรายจ่ายที่เกิดขึ้นหลังจากการผ่าน งบประมาณ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 โดยจะมีการยื่นร่างในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์ นอกจากนี้ ยังมีงบประมาณสำหรับหน่วยงานรัฐสภา ฉบับที่ 2 (Appropriation Parliamentary Departments Bill No. 2) ทำหน้าที่เดียวกันสำหรับงบประมาณของหน่วยงานรัฐสภา

งบประมาณสำรองในกรณีฉุกเฉิน (Supply Bills) ซึ่งเป็นรายจ่ายชั่วคราวหากร่างกฎหมายงบประมาณหลักจะไม่ผ่านก่อนเริ่มปีงบประมาณเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม เนื่องจากในอดีตมีการนำเสนองบประมาณในเดือนสิงหาคม แต่ในปัจจุบันจะถูกใช้ในสถานการณ์พิเศษ เพื่อดำเนินการตามร่างกฎหมายงบประมาณ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 นอกจากนี้ ยังมี Supply (Parliamentary Departments) ร่างพระราชบัญญัติซึ่งจัดหาเงินสำหรับรายจ่ายพิเศษของรัฐสภาที่เพิ่มเติมขึ้นจากงบประมาณของหน่วยงานรัฐสภาอีกด้วย

ในสถานการณ์ปกติจะมีเพียงแค่ร่างพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 2 และงบประมาณสำหรับหน่วยงานรัฐสภาเท่านั้น ส่วนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ฉบับที่ 3 กับฉบับที่ 4 และงบประมาณสำรองในกรณีฉุกเฉิน จะไม่ได้รับการเสนอในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีทั่วไป แต่จะมีการเสนอต่อรับสภาเมื่อมีเหตุจำเป็น (Department of Finance, 2022) อนึ่ง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้ง 3 ฉบับข้างต้นไม่ได้มีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างไปจากการพิจารณากฎหมายทั่วไป

อนึ่ง หากพิจารณาเฉพาะในงบประมาณของรัฐสภา พบว่า ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่พบว่ามีข้อกำหนดแนวทางการพิจารณางบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดจะถูกเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยในการพิจารณาครั้งแรก (first reading) ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติตลอดทั้งฉบับในเชิงหลักการ และภายหลังจากการพิจารณาครั้งแรกจะเป็นการพิจารณาครั้งที่สอง (second reading) ซึ่งจะมีการอภิปรายเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมาย และการพิจารณาครั้งที่สาม (third reading) ซึ่งเป็นการลงมติรับรองร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อสภา

ผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป โดยมีกระบวนการในลักษณะเดียวกัน และเมื่อผ่านทั้งสองสภาแล้ว ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยัง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor-General) เพื่อให้ลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมาย (Parliament of Australia, 2018)

พึงสังเกตว่าจากข้อมูลล่าสุดของปีงบประมาณ ค.ศ. 2024 - 2025 พบว่าร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ไม่ได้ถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการอื่นเพื่อพิจารณาเพิ่มเติม เช่นเดียวกับร่างกฎหมายงบประมาณทั่วไป (Mather & Sienkowski, 2025) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ Valerie Barrett (2023) ว่าแม้จะมีความพยายามในการสร้างกระบวนการให้มีระบบงบประมาณที่แยกออกมาแล้วก็ตาม แต่ความกังวลอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภาคือการพึ่งพาทางการเงินต่อรัฐบาลบริหาร สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Michael Sloane (2014) ซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตถึงความบกพร่องของกระบวนการงบประมาณที่ให้อำนาจกับฝ่ายบริหารมากในการควบคุมทิศทางงบประมาณจนทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจกลายเป็นปัญหา

(4) สรุป

เครือรัฐออสเตรเลียใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ผสานกับโครงสร้างสหพันธรัฐ จึงมีรัฐสภาประกอบไปด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในขณะที่คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ จุดตั้งต้นสำคัญต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจเสนอร่างกฎหมายงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่งผลให้รัฐสภามีบทบาทเชิงตอบสนองโดยสามารถทำได้แค่ให้ความเห็นชอบ ปรับลด หรือปฏิเสธเท่านั้น ส่งผลให้ในเชิงโครงสร้างที่ทำให้รัฐสภายังพึ่งพาฝ่ายบริหารด้านงบประมาณ แม้จะมีอำนาจสูงสุดในการอนุมัติการใช้เงินแผ่นดินก็ตาม ข้อจำกัดนี้ทำให้รัฐสภาออสเตรเลียต้องพึ่งพาฝ่ายบริหารในด้านการเงินอยู่เสมอ แม้รัฐสภาจะเป็นผู้ตรวจสอบรัฐบาลก็ตาม ความสัมพันธ์แบบนี้จึงสร้างความย้อนแย้งบางอย่างในหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะฝ่ายที่ควรตรวจสอบกลับต้องพึ่งฝ่ายที่ถูกตรวจสอบในการจัดสรรงบประมาณของตนเอง

นอกจากนี้ หากพิจารณารัฐธรรมนูญเครือรัฐออสเตรเลียแล้ว พบว่า ไม่ได้มีบทบัญญัติที่รับรองความเป็นอิสระงบประมาณของรัฐสภาโดยตรง แต่ยืนยันหลักอำนาจสูงสุดทางงบประมาณเป็นของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ในแง่ของกระบวนการงบประมาณของเครือรัฐออสเตรเลีย มีระบบที่ชัดเจนและโปร่งใส โดยรัฐสภาเองมีคณะกรรมการเฉพาะที่ดูแลการจัดทำงบประมาณของสภา โดยทำหน้าที่เตรียมงบประมาณสำหรับหน่วยงานของรัฐสภา อาทิ คณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณและการบริหารของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการด้านการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรของวุฒิสภา คณะกรรมการทั้งสองจะเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายงบประมาณสำหรับหน่วยงานรัฐสภา (Appropriation Parliamentary Departments Bill) ซึ่งเป็นงบประมาณเฉพาะของรัฐสภาแยกจากงบของหน่วยงานบริหาร ทั้งนี้ ร่างงบประมาณของรัฐสภาจะสามารถเสนอเข้าสภาได้ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี ทำให้การใช้จ่ายยังต้องอิงหลักเกณฑ์และกรอบนโยบายของรัฐบาลตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงยังมีอิทธิพลอยู่ในระดับหนึ่งผ่านการเจรจาและกำหนดกรอบการใช้จ่าย

ในขั้นตอนการอนุมัติ รัฐบาลจะเสนอร่างงบประมาณต่อรัฐสภาในเดือนพฤศจิกายนของทุกปี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แถลงงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร แล้วส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณาตรวจสอบอย่างละเอียดผ่านกระบวนการสอบถาม (Senate estimates hearings) ร่างกฎหมายงบประมาณของออสเตรเลียแบ่งเป็นหลายฉบับ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือร่างงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเฉพาะเอาไว้

กล่าวโดยสรุป แม้รัฐสภาของออสเตรเลียจะมีงบประมาณของตัวเอง และมีหน่วยงานภายในบริหารจัดการได้อย่างอิสระ แต่ระบบโดยรวมยังคงอยู่ภายใต้กรอบที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดแนวทางหลัก ความเป็นอิสระของรัฐสภาจึงเป็นอิสระในกรอบของรัฐบาล โดยมีพื้นที่บริหารกิจการภายในของตนเองได้ แต่ไม่สามารถกำหนดทรัพยากรของตัวเองอย่างเต็มที่ เพราะต้องอิงกับนโยบายการคลังระดับประเทศและการอนุมัติจากฝ่ายบริหารอยู่เสมอ

4.2.2.3 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในการศึกษาการในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) ภาพรวมระบบการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา และ (4) สรุป ดังนี้

(1) ภาพรวมระบบการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ในระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (régime semi-présidentiel) มีรูปแบบของรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดให้ใช้อำนาจแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวมีลักษณะไม่เป็นการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดทำให้สถาบันการเมืองทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ (สุปรียา แก้วละเอียด, 2560, น. 117) ยังคงมีความสัมพันธ์กันในกระบวนการทางการเมืองระหว่างกัน

ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บทบัญญัติส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากเหตุผลเฉพาะในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (สุปรียา แก้วละเอียด, 2560, น. 120) อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการทางงบประมาณโดยทั่วไปแล้ว อำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ กลายเป็นกลไกสำคัญในการดูแลและคานอำนาจกันไปโดยปริยาย

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายสำคัญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (la Constitution Française) และรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2001-692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2001 (la Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001) หรือที่เรียกว่า รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวเนื่องด้วยการงบประมาณ (La Loi organique relative aux lois de finances: LOLF) และรัฐกำหนดหมายเลข 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 (la Ordonnance n° 58-1100 du 17

novembre 1958) หรือรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศส (la Ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) โดยมีบทบัญญัติสำคัญ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาเอาไว้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาเกิดขึ้นจากบรรดาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจ (Sutter, 2004; Dussart, 2024) และบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบกับการตีความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (le Conseil Constitutionnel) และกลไกทางการเมืองที่พัฒนาขึ้นเพื่อรักษาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Bouvier, 2024)

ดังนั้น บทบัญญัติสำคัญที่ถูกใช้อธิบายเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภากำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายมาตรา อาทิ ในมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่กำหนดบทบาทของรัฐสภาว่ามีบทบาทในการตรากฎหมาย ตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาล และประเมินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ในขณะเดียวกันมาตรา 20 ประกอบมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายของประเทศแล้วมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ในขณะที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นผู้รับผิดชอบการใช้กฎหมาย

ในขณะเดียวกันมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการกำหนดและอนุมัติงบประมาณในขอบเขตที่ได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบาทของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะผูกพันกันผ่านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งในประเด็นนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับรองความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ในฐานะหลักการพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งสืบเนื่องมาจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองในปี ค.ศ. 1789 (la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) ในข้อ 16 ที่รับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจเอาไว้ โดยคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หมายเลข 2001-456 DC รับรองว่า ความเป็นอิสระทางการงบประมาณของหน่วยงานสาธารณะ (pouvoirs publics) อาทิ รัฐสภา และศาล มีความสำคัญต่อการค้ำประกันหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2) รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวเนื่องด้วยการงบประมาณ

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวเนื่องด้วยการงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสประสบความสำเร็จ โดยกฎหมายดังกล่าวทำหน้าที่กำหนดวินัยทางการคลังและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางงบประมาณ และสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ (สุปรียา แก้วละเอียด, 2560, น. 127 และ 132)

อนึ่ง ในส่วนของงบประมาณที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระทางงบประมาณ ปรากฏตามบทบัญญัติมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวเนื่องด้วยการงบประมาณ ได้กำหนดโครงสร้างงบประมาณของรัฐฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดให้ภารกิจเฉพาะสำหรับหน่วยงานสาธารณะ เช่น รัฐสภา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น จะได้รับงบประมาณในรูปแบบของเงินอุดหนุน (dotations) เฉพาะของตนเอง (les Crédits des pouvoirs publics font l'objet de dotations) ซึ่งเป็นการได้รับเงินจัดสรรที่แยกต่างหากจากงบประมาณของรัฐ

3) รัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศส

รัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศส กำหนดโครงสร้าง อำนาจ และการดำเนินงานของรัฐสภาฝรั่งเศส ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (la Assemblée nationale) และวุฒิสภา (le Sénat) โดยกฎหมายฉบับนี้รับรองความเป็นอิสระทางการบริหารและการเงินของรัฐสภา ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยระบุถึงอำนาจของ คณะกรรมการบริหารของแต่ละสภา (Bureau) บทบาทของผู้ตรวจตราการเงินของสภา (questeurs) ในการจัดการงบประมาณ และกรอบการทำงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งทำให้สภานิติบัญญัติสามารถทำงานได้โดยไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ในขณะเดียวกันต้องปฏิบัติตามกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน (Loi de finances) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระและความโปร่งใสทางการเงินของรัฐสภาฝรั่งเศส

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 7 ของรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศส กำหนดให้สภานิติบัญญัติทั้งสองมีความเป็นอิสระทางการเงิน คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ได้รับประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ โดยจำนวนงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานจะถูกกำหนดโดยแต่ละสภา ทั้งนี้ งบประมาณเหล่านี้จะถูกรวมอยู่ในร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีของรัฐ และภายใต้มาตรา 6 ของรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศส กำหนดให้สภานิติบัญญัติแต่ละแห่งกำหนดการจัดองค์กร และการดำเนินงานของตนเองอย่างอิสระผ่านข้อบังคับภายในของตน โดยให้สภานิติบัญญัติแต่ละแห่งสามารถมีอิสระในการบริหารจัดการภายในตัวเองได้

อนึ่ง ภายใต้มาตรา 7 ประกอบมาตรา 6 ของรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติแห่งฝรั่งเศส สภาผู้แทนราษฎรได้มีการตราข้อบังคับว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร (le Règlement de l'Assemblée nationale) โดยในหมวด 4 อำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการบริหารสภาผู้แทนราษฎร (Chapitre IV - Présidence et Bureau de l'Assemblée: pouvoirs) โดยมีบทบัญญัติสำคัญ 2 มาตรา คือ บทบัญญัติมาตรา 14 และ บทบัญญัติในมาตรา 16

บทบัญญัติในมาตรา 14 ของข้อบังคับว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้การบริหารและการจัดการใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการบริหารสภาผู้แทนราษฎร (Le Bureau) โดยมีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา 8 ของข้อบังคับว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร 6 คน ผู้ตรวจตราการเงินของสภา 3 คน เลขานุการ และสภาผู้แทนราษฎร 12 คน โดยผู้ดำรงตำแหน่งทั้งหมด

เลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด แล้วให้คณะกรรมการบริหารสภาผู้แทนราษฎรไปกำหนดหลักเกณฑ์ทางด้านงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการบริหารสภาผู้แทนราษฎรจะจัดทำงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณ การบัญชี และการเงินของสภาผู้แทนราษฎร (le Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale) หากกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการในทางงบประมาณ มาตรา 3 ของข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้เลขาธิการมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ ภายใต้การดูแลของผู้ตรวจตราการเงินของสภา โดยงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรจะถูกรวมไว้ในร่างกฎหมายงบประมาณของรัฐ (Loi de finances)

นอกจากนี้ ตามข้อบังคับว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎรยังได้กำหนดให้มีกลไกในการควบคุมและตรวจสอบด้านงบประมาณภายในของสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดไว้ในมาตรา 16 ของข้อบังคับดังกล่าว กำหนดให้ค่าใช้จ่ายของสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตามปีงบประมาณ และในกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้มีการในทางคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 15 คน เพื่อตรวจสอบและอนุมัติบัญชีของสภาผู้แทนราษฎร โดยการแต่งตั้งให้เป็นไปตามสัดส่วนของกลุ่มพรรคการเมืองในสภา โดยให้มีประธานคณะกรรมการ 1 คน รองประธานคณะกรรมการ 3 คน และ เลขานุการ 3 คน โดยตำแหน่งคณะกรรมการต้องมาจากพรรคฝ่ายค้าน และต้องไม่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารสภาผู้แทนราษฎร

เช่นเดียวกันกับกรณีของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาก็สามารถออกข้อบังคับว่าด้วยวุฒิสภาและการดำเนินการทั่วไป (le Règlement du Sénat et instruction générale du bureau) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 103 และ มาตรา 103 ทวิ ของข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้วุฒิสภาได้รับความเป็นอิสระในทางงบประมาณตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และที่กำหนดไว้ในรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศส และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของวุฒิสภาให้จ่ายเป็นงบประมาณของรัฐ โดยให้คณะกรรมการบริหารวุฒิสภากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการงบประมาณเป็นข้อบังคับของวุฒิสภาเช่นกัน และมีคณะกรรมการวิสามัญทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีและประเมินภายใน

อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงเอกสารดังกล่าวผู้วิจัยไม่สามารถค้นหาข้อมูลในเชิงเนื้อหาของข้อบังคับดังกล่าวได้ แต่สันนิษฐานว่าโดยเนื้อหาของข้อบังคับน่าจะมีลักษณะเดียวกันกับข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณ การบัญชี และการเงินของสภาผู้แทนราษฎร

(3) กระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา

โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการในทางงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถูกกำหนดไว้ตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการงบประมาณ โดยกระบวนการงบประมาณจะเริ่มต้นคล้ายคลึงกันกับประเทศส่วนใหญ่รวมถึงประเทศไทย กล่าวคือ ในกรณีที่หน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาและกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี การจัดทำงบประมาณจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง โดยให้ส่วนราชการแต่ละกระทรวงกำหนดโครงการ (programmes) ของตน โดยต้องจัดทำเอกสารที่เรียกว่า แผนงานประจำปีด้านผลสัมฤทธิ์ (projet annuel de performance: PAP) ซึ่งระบุวัตถุประสงค์ งบประมาณที่ต้องใช้ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน หลังจากนั้นกระทรวงการคลังจะดำเนินการรวบรวมแผนงานประจำปีด้านผลสัมฤทธิ์มาเพื่อจัดทำ

ข้อเสนองบประมาณและจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี (projet de loi de finances: PLF) เพื่อนำเสนอแก่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

อย่างไรก็ดี ภายใต้หลักเกณฑ์เฉพาะ รัฐสภาได้รับการรับรองไว้ตามมาตรา 7 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการงบประมาณ ประกอบกับมาตรา 7 และมาตรา 6 ของรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศส ทำให้รัฐสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกระบวนการทางงบประมาณที่แตกต่างจากกระบวนการทางงบประมาณของส่วนราชการ ภายใต้การบังคับบัญชาและกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกันความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวกระบวนการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำโดยสมาชิกภายในของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจหรือมีสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานฝ่ายนิติบัญญัติ²⁸

ในกรณีของการในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติกระบวนการในทางจะเริ่มต้นจากผู้ตรวจตราการเงินของสภาต้องจัดทำเอกสารประกอบงบประมาณ รวมถึงแนวทางการใช้จ่ายและผลลัพธ์ที่คาดหวัง ดังปรากฏในมาตรา 3 ของข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณ การบัญชี และการเงินของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเอกสารดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับแผนงานประจำปีด้านผลสัมฤทธิ์ อย่างไรก็ดี ภายใต้มาตรา 6 ของข้อบังคับดังกล่าวรับรองให้งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีโครงสร้างตามแนวทางของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการงบประมาณ แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการประเมินผลเช่นเดียวกับส่วนราชการภายใต้การบังคับบัญชาและกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี

เมื่อผู้ตรวจตราการเงินของสภาได้จัดทำเอกสารงบประมาณเรียบร้อยแล้ว จะต้องนำเสนอเอกสารดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 14 ของข้อบังคับว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวให้ความเห็นชอบก่อนจะเสนอเอกสารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรให้กับคณะรัฐมนตรีเพื่อรวมเป็นส่วนหนึ่งของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้รับเอกสารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะรัฐมนตรีหรือกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขหรือดำเนินการใด ๆ กับงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 7 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการงบประมาณ

อนึ่ง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพราะรัฐสภามีความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณของตนเอง อย่างไรก็ดี รัฐสภาหรือกล่าวให้เฉพาะคือ ผู้ตรวจตราการเงินของสภาและคณะกรรมการบริหารสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี มีหน้าที่จะต้องพิจารณาสถานะทางการเงินของประเทศ รวมถึงรัฐบาลฝรั่งเศสสามารถแนะนำให้

²⁸ ตามรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศสประกอบกับข้อบังคับว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี กำหนดห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐสภา เว้นแต่เป็นกรณีเฉพาะ อาทิ กรณีปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการด้านความมั่นคงหรือด้านกลาโหม. see Le Règlement de l'Assemblée nationale, Article 18.

รัฐสภา “ระงับ” หรือ “ลด” งบประมาณของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัดเข็มขัดทางการคลังของประเทศ แต่ไม่สามารถบังคับให้เกิดการแก้ไขงบประมาณของรัฐสภาได้ (Sutter, 2004)

เมื่อคณะรัฐมนตรีรวมงบประมาณของรัฐสภาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอ งบประมาณและจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างรัฐบัญญัติ งบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ โดยในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร หลังจากพิจารณาหลักการแล้ว ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการการติดตามการคลัง เศรษฐกิจทั่วไป และงบประมาณ (Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire) ของสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับกับกรณีของวุฒิสภา ที่จะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการการคลังของ (Commission des finances) ก่อนจะถูกพิจารณา ในสภาทั้งสองในวาระที่ 2 และ วาระที่ 3 ตามมาตรา 39 และมาตรา 47 ประกอบมาตรา 145 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการงบประมาณ

อย่างไรก็ดี กระบวนการงบประมาณของรัฐสภาจะไม่ถูกพิจารณาโดย คณะกรรมการการติดตามการคลัง เศรษฐกิจทั่วไป และงบประมาณ หรือคณะกรรมการการคลัง เนื่องจากตามมาตรา 7 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการงบประมาณ ประกอบกับ มาตรา 7 และ มาตรา 6 ของรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศส และ มาตรา 16 ของข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร และ มาตรา 103 ทวิ ของข้อบังคับว่าด้วยวุฒิสภา และการดำเนินการทั่วไป กำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญเพื่อการตรวจสอบและชำระบัญชี (Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes) โดยผลการพิจารณา จะถูกสรุปและเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านรายงานประจำปี

ทั้งนี้ งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสอง คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาอาจจะถูกอภิปรายในสภาได้เช่นกัน แต่ไม่มีผลต่อการพิจารณางบประมาณ เนื่องจาก ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นหน้าที่เฉพาะของกรรมาธิการวิสามัญทั้งสองชุด และภายใต้บทบัญญัติของรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติฝรั่งเศส งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะไม่ถูกพิจารณาโดยอีกสภาหนึ่ง เนื่องจากแต่ละสภามีอำนาจ กำกับดูแลงบประมาณของตนเองตามหลักการของ แยกอำนาจและระบบสองสภา (bicaméralisme) (Dussart, 2024)

(4) สรุป

สาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ใต้รัฐธรรมนูญปี 1958 ในระบอบกึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา แยกอำนาจสามฝ่ายแต่ไม่เด็ดขาด ฝ่ายบริหารแข็งแกร่งตามประวัติศาสตร์ ทว่ากลไก งบประมาณทำหน้าที่คานอำนาจ รัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนอิสระงบประมาณของรัฐสภาตรง ๆ แต่ยึดหลักแบ่งแยกอำนาจ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความยืนยัน (อ้างอิงคำประกาศสิทธิฯ 1789 และ คำวินิจฉัย 2001-456 DC) ว่าหน่วยงานสาธารณะอย่างรัฐสภา/ศาลต้องมีงบประมาณของตัวเองเพื่อคำหลัก ดังกล่าว

ทั้งนี้ หัวใจเชิงกฎหมายคือ LOLF ค.ศ. 2001 ที่วางกรอบงบประมาณ ฐานผลสัมฤทธิ์และกำหนดให้งบประมาณของหน่วยงานสาธารณะ ได้รับงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะ (dotations) แยกจากงบรัฐหลัก มัดตรึงความอิสระทางการเงิน ส่วน Ordonnance 58-1100

ค.ศ. 1958 มาตรา 6-7 รับรองว่าแต่ละสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée nationale) และวุฒิสภา (Sénat) สามารถกำหนดงบประมาณและให้ถูกรวมในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยฝ่ายบริหารแก้ไขไม่ได้

กล่าวโดยสรุป ระบบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้สร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาผ่านกลไก 3 ชั้น ได้แก่ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจและคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (2) โครงสร้างงบประมาณเฉพาะตามรัฐบัญญัติ LOLF และ (3) กลไกบริหารและตรวจสอบภายในของแต่ละสภามตามกฎหมาย 1958 ทำให้รัฐสภาฝรั่งเศสมีอำนาจจัดทำ ใช้ และตรวจสอบงบประมาณของตนเองได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกัน ยังคงต้องปฏิบัติตามหลักวินัยทางการคลังของประเทศเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างความอิสระ และความโปร่งใส ระบบดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างชัดเจนของการออกแบบโครงสร้างทางงบประมาณที่ทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจมีผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

4.2.3 สรุปความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศ

จากการศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละประเทศ พบว่าโครงสร้างของอำนาจรัฐและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากงบประมาณไม่ได้มีความสำคัญในฐานะกลไกทางการคลัง แต่เป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีกลไกที่ประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ ซึ่งทั้งหมดสัมพันธ์กันกับรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ในการเปรียบเทียบระบบการเมืองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยแบ่งเป็นรูปแบบที่แบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด และรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ซึ่งจะมุ่งวิเคราะห์ผลการศึกษาทั้ง 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยแต่ละประเทศสะท้อนตัวแบบของระบบการเมืองที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ รัฐธรรมนูญ และสถาบันการเมือง ทั้งนี้ จากการศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของแต่ละประเทศสามารถสรุปได้ ดังนี้

4.2.3.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจกับความเป็นอิสระทางงบประมาณ

เมื่อเปรียบเทียบประเทศที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด คือ สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเกาหลี กับประเทศที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด คือ สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า รูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้สัมพันธ์กับความเป็นอิสระทางงบประมาณ

ทั้งนี้ รูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจบนความสัมพันธ์แบบตรวจสอบถ่วงดุล แต่ปัจจัยที่กำหนดความเป็นอิสระทางงบประมาณเกิดจากปัจจัยหลายประการประกอบกัน แม้ว่าจะอยู่ภายใต้รูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด แต่ไม่ได้หมายความว่ามีความเป็นอิสระทางงบประมาณ หากพิจารณาเปรียบเทียบกรณีของสหรัฐอเมริกาฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระทางงบประมาณ โดยสามารถ

กำหนดทิศทางของงบประมาณได้ทั้งหมด ในขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีแม้จะมีใช้รูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด แต่ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะมีจำกัดเนื่องจากกระบวนการเมืองและกรอบทางกฎหมาย

ในขณะที่ประเทศที่ใช้รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ในกรณีของสหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันในการเมือง อาจจะมีข้อจำกัดน้อยกว่ากรณีของสาธารณรัฐเกาหลีเนื่องจากกระบวนการเมืองและกรอบทางกฎหมายทั้งโดยกฎหมายจารีตประเพณีและกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้รับรองอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ อาทิ การรับรองว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเอง การกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำหนดกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยเฉพาะที่แยกขาดจากงบประมาณของฝ่ายบริหาร

นอกเหนือจากกลไกทางงบประมาณที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณก็มีส่วนสำคัญต่อการประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ ดังเช่นที่ อำนาจ ชนะวงศ์ (2539) ได้เคยศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในกระบวนการทางงบประมาณของสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในงานศึกษานี้ได้ข้อสรุปในลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนสำคัญต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณ ในบริบทของสหรัฐอเมริกา การมีอิทธิพลของฝ่ายนิติบัญญัติเหนือระบบงบประมาณโดยสมบูรณ์ ทั้งในแง่ของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมให้ฝ่ายบริหารของประธานาธิบดีไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจาก การปิดหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบันเหล่านี้สร้างสถานะที่เหนือกว่าฝ่ายบริหารในกระบวนการงบประมาณ และทำให้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีเจรจาเรื่องงบประมาณกับฝ่ายนิติบัญญัติ (Brass, Riccard, & Schwemle, 2025) ซึ่งทำให้กระบวนการงบประมาณกลายเป็นสนามของการเจรจาทะเลาะทางการเมืองโดยสมบูรณ์

ในกรณีของสหราชอาณาจักรและเครือรัฐออสเตรเลีย แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณโดยตรง แต่ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้รับรองผ่านกฎหมายจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ในขณะที่สถานะของฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะได้มีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารในทางงบประมาณโดยสมบูรณ์เหมือนกรณีของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการเมือง แต่ด้วยโครงสร้างทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวทำให้งบประมาณกลายเป็นสนามของการต่อรองทางการเมืองภายใต้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุล (จิราภิตต์ดี แสงลี, 2563) เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมงบประมาณ แต่ฝ่ายบริหารมีบทบาทในการริเริ่มจัดสรรงบประมาณ ซึ่งรวมถึงงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ และมีความรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินที่รวมถึงการจัดหารายได้มาให้เพียงพอกับความต้องการของรัฐ (Sloane, 2017; สุปรียา แก้วละเอียด, 2565)

ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับที่ วิษณุ วัลญญ²⁹ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ใน การสัมภาษณ์เชิงลึกว่า กระบวนการทางงบประมาณโดยเนื้อแท้แล้วเป็นกระบวนการทางการเมือง ที่เกิดขึ้นจากกลไกของการแบ่งแยกอำนาจที่ทำให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตรวจสอบและ ถ่วงดุลกัน ในขณะที่รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ แต่ฝ่ายบริหารก็เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ งบประมาณและกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณ หากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าฝ่ายบริหารทำงานไม่ มีประสิทธิภาพก็อาจจะปรับลดงบประมาณ แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำงานไม่ได้เต็มศักยภาพ หรือไม่ได้พิจารณากฎหมายตามกรอบเวลาที่ควรจะเป็นก็อาจจะปรับลด งบประมาณลง เพื่อให้สอดคล้องกับการทำงาน ซึ่งลักษณะดังกล่าวนำไปสู่สถานะที่ Sloane (2014) เรียกว่าความย้อนแย้งกันระหว่างอำนาจสูงสุดในทางการคลังกับอำนาจในการเริ่มทางงบประมาณ ในท้ายที่สุดด้วยระบบการเมืองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทำงานควบคู่กัน ทำให้ความเป็นอิสระ ของทั้งสองฝ่ายมีเท่า ๆ กัน ในทางงบประมาณ

ทั้งนี้ แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาแบบเวสมินสเตอร์จะได้รับการ ยอมรับว่าเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเหนือองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ตามหลักการอำนาจสูงสุดเป็นของ รัฐสภา (supremacy of parliament) แต่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจในทางนิติบัญญัติ ไม่ใช่ อำนาจในทางการคลัง เพราะหากพิจารณาโดยโครงสร้างสถาบันการเมืองแบบเวสมินสเตอร์แล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดเหนือองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอื่น เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของรัฐเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งหมด ซึ่งทำให้รัฐสภาต้องรับบทบาทพิเศษ (a role of special importance) ที่รับอาณัติทางประชาธิปไตย (democratic mandate) ที่มุ่งเน้นไปที่ กระบวนการตรากฎหมาย (Uttarachai, 2022) แต่ไม่ใช่ในเรื่องทางงบประมาณ

กรณีดังกล่าวเช่นเดียวกันกับกรณีของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสการมี บทบาทของรัฐสภาโดยพื้นฐานแล้วอาจจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับกรณีของประเทศสหราชอาณาจักรและเครือรัฐออสเตรเลีย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในทางงบประมาณเฉพาะ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการริเริ่มงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การเข้ามา มีอิทธิพลในทางงบประมาณเหนือฝ่ายบริหารอาจจะเกิดขึ้นจากปัจจัยอื่น ๆ อาทิ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณทั้งระบบ กล่าวคือ รัฐสภาของฝรั่งเศสไม่ได้เป็นผู้อนุมัติงบประมาณ เฉพาะในส่วนของงบประมาณรายจ่าย แต่เป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณในผังรายได้ด้วย ซึ่งมีผล ต่อการกำหนดเป้าหมายในการจัดเก็บรายได้ของฝ่ายบริหาร (สุปรียา แก้วละเอียด, 2560) ปัจจัย ดังกล่าวมีผลต่อการเข้ามามีอิทธิพลเหนือกระบวนการงบประมาณ

ลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้จะแตกต่างจากกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีที่แม้จะมี ลักษณะของการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด แต่ภายใต้ระบบการเมืองที่ประธานาธิบดี ผู้ทรงอำนาจ ทำให้โครงสร้างของรัฐธรรมนูญไม่ได้ส่งเสริมการใช้อำนาจหรือการเข้ามามีอิทธิพลเหนือ งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำได้เพียงแค่การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เท่านั้น

²⁹ ดู ภาคผนวก ข.20 สรุปผลการสัมภาษณ์ นายวิษณุ วัลญญ รองประธานศาลปกครองสูงสุดและ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 ณ สำนักงานศาลปกครอง.

จากลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การเข้ามามีอิทธิพลเหนือระบบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารในแต่ละกรณี ส่งผลต่อรูปแบบของความเป็นอิสระทางงบประมาณ ในกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีที่บทบาทของฝ่ายบริหารภายใต้ประธานาธิบดีมีค่อนข้างมาก ส่งผลให้บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่ได้มีอำนาจทางงบประมาณโดยสมบูรณ์ แต่ก็มีอิทธิพลเหนือกระบวนการงบประมาณมากพอที่จะมีผลต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร และทำให้ต้องมีกลไกรองรับความเป็นอิสระทางงบประมาณ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร (อำนาจ ชนะวงศ์, 2539)

4.2.3.2 ระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อพิจารณาประเทศที่ศึกษาแล้ว พบว่า ระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) แบบอิสระสมบูรณ์จากฝ่ายบริหาร (2) แบบกึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร และ (3) แบบพึ่งพาฝ่ายบริหาร

(1) แบบอิสระสมบูรณ์จากฝ่ายบริหาร

ตัวอย่างในกรณีนี้คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสภาองเกรสมีอำนาจตัดสินใจทางงบประมาณอย่างสมบูรณ์ ตั้งแต่การจัดทำ การพิจารณา ไปจนถึงการอนุมัติ และควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ อันเนื่องมาจากการกำหนดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐอเมริกา ในส่วนของกรณีของงบประมาณหน่วยงานของสภาองเกรสนั้น แม้ว่าจะไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านสำนักงบประมาณเหมือนหน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่น ๆ โดยเสนองบประมาณตรงไปยังประธานาธิบดี และประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการปรับลดงบประมาณเหล่านี้ได้ตามรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 กลไกเช่นนี้ทำให้งบประมาณหน่วยงานของสภาองเกรสมีอิสระโดยสมบูรณ์ กล่าวคือ งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติถูกกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติเอง และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติก็อยู่ภายใต้การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติเอง

(2) แบบกึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร

ตัวอย่างในกรณีนี้คือ กรณีของสหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความใกล้ชิดกัน แม้ว่างบประมาณของสภาจะถูกจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการเฉพาะ รวมถึงมีกระบวนการทางงบประมาณที่แยกออกจากหากจากงบประมาณหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร อาทิ การไม่ต้องเสนองบประมาณไปรวมไว้กับสำนักงบประมาณหรือการจัดกลุ่มงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาไว้เป็นประเภทพิเศษ ซึ่งสะท้อนว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความสามารถในการกำหนดงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ แต่การกำหนดงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัตียังต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่สอดคล้องไปกับนโยบายและทิศทางทางการคลังของประเทศ ซึ่งถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหาร อาทิ ในช่วงรัฐบาลจำเป็นต้องรัดเข็มขัดหรือต้องลดค่าใช้จ่ายลง งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติก็ควรจะต้องปรับลดให้มีความสอดคล้องกัน

อย่างไรก็ดี การพิจารณาปรับลดหรือกำหนดขอบเขตของงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายและทิศทางการคลังของประเทศนั้น อำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายยังคงอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าในทางปฏิบัติอาจจะมีการเสนอความเห็นหรือการร่วมเจรจาระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา

(3) แบบพึ่งพาฝ่ายบริหาร

ตัวอย่างในกรณีนี้คือ สาธารณรัฐเกาหลี แม้ว่ารัฐบัญญัติการคลังแห่งชาติจะกำหนดให้หน่วยงานของสภานิติบัญญัติสามารถที่จะจัดทำงบประมาณของตนเองได้ แต่สุดท้ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องถูกพิจารณาโดยสำนักงบประมาณ ซึ่งตามรัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐบาลจะต้องเคารพความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ ซึ่งรวมถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในกรณีที่ตัดหรือลดงบประมาณจะต้องบันทึกความเห็น ผลกระทบ และจัดให้มีคำชี้แจงเพื่อนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ จากบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่า งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติของสาธารณรัฐเกาหลีถูกควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร แม้กฎหมายจะรับรองให้ต้องมีการพิจารณาความเห็น ผลกระทบ และจัดให้มีคำชี้แจง ซึ่งเป็นการรับรองความเป็นอิสระในเชิงรูปแบบเท่านั้น เพราะในทางเนื้อหาฝ่ายบริหารอาจจะแทรกแซงหรือจำกัดงบประมาณของหน่วยงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ โดยเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถกำหนดงบประมาณของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาพบว่าในแต่ละประเทศมีระดับของอิสระแตกต่างกันไปตามโครงสร้างการเมือง และกรอบของกฎหมายที่ประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีระดับความเป็นอิสระแบบอิสระสมบูรณ์จากฝ่ายบริหาร ในขณะที่สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีระดับความเป็นอิสระแบบกึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารจะมีอิทธิพลได้ในเชิงนโยบายทางการคลัง และสาธารณรัฐเกาหลีที่อยู่ในสถานะแบบพึ่งพาฝ่ายบริหาร เพราะงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

4.2.3.3 หลักประกันความเป็นอิสระที่เพียงพอ

เมื่อพิจารณาหลักการประกันความเป็นอิสระในแต่ละประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีประเทศใดมีอิสระอย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งนี้ ความเพียงพอของกลไกขึ้นอยู่กับระดับการปกป้องงบประมาณจากอิทธิพลฝ่ายบริหารและแรงกดดันทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

ในกรณีของสหรัฐอเมริกาเป็นกรณีที่ใกล้เคียงกับความเป็นอิสระมากที่สุด เพราะแม้จะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐกำหนดเรื่องความเป็นอิสระไว้เป็นการเฉพาะ แต่สภาองเกรสมีอำนาจในกระบวนการทางงบประมาณโดยสมบูรณ์ ข้อจำกัดเพียงอย่างเดียวที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรับรองไว้ก็คือ อำนาจของประธานาธิบดีในการยับยั้งกฎหมาย (veto power) ซึ่งเป็นกลไกถ่วงดุลตามรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถที่จะนำมาใช้เพื่อตัดหรือปรับลดงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ซึ่งจะทำให้ความเป็นอิสระทางงบประมาณของสภาองเกรสลดลง ในขณะที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถที่จะปรับลดงบประมาณที่หน่วยงานของสภาองเกรสเสนอมาได้

ในกรณีของสหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เนื่องจากลักษณะของระบบรัฐสภาแบบเวสมินสเตอร์ โดยระดับความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะถูกตั้งคำถามได้ เนื่องจากงบประมาณในขั้นต้นยังเชื่อมโยงกับการตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรี ผ่านการตัดสินใจในทางนโยบายทางการเมือง คลัง แม้รัฐสภาจะมีความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณของตนเองได้ แต่ในทางการเมืองงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องสอดคล้องกับรัฐบาล เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในแง่ของหลักประกันความเป็นอิสระจะเห็นได้ว่าในกรณีของทั้งสามประเทศได้วางกลไกการประกันความเป็นอิสระที่เพียงพอไว้ ผ่านการแยกงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร และการกำหนดบทบาทให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำและอนุมัติงบประมาณของตัวเอง

ส่วนในกรณีของสาธารณรัฐเกาหลี แม้จะมีกลไกการปรึกษาหารือ และหลักความเคารพต่อความคิดเห็นขององค์กรอิสระ แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลยังสามารถควบคุมเพดานงบประมาณทั้งหมดของหน่วยงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ ประกอบกับการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่สามารถที่จะเพิ่มงบใหม่หรือเปลี่ยนแปลงรายจ่ายได้ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายบริหาร ทำให้หลักประกันดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองความเป็นอิสระทางงบประมาณ ประกอบกับวัฒนธรรมการเมืองแบบประธานาธิบดีทรงอำนาจ อาจทำให้การใช้งบประมาณกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองมากกว่ากลไกในทางสถาบัน

4.2.3.4 บทสังเคราะห์เปรียบเทียบ

จากข้อสรุปในข้างต้นอาจสรุปได้ว่ารูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้สัมพันธ์กับความเป็นอิสระทางงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการทางงบประมาณนั้น ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระทางงบประมาณ โดยสามารถใช้กลไกทางงบประมาณมาเป็นเครื่องมือต่อรองกับฝ่ายบริหารได้ ในขณะที่เมื่อจำแนกระดับความเป็นอิสระเป็น 3 ระดับคือ แบบอิสระสมบูรณ์จากฝ่ายบริหาร แบบกึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร และแบบพึ่งพาฝ่ายบริหาร โดยแต่ละประเทศอาจจะมีระดับความเป็นอิสระที่แตกต่างกันไป ซึ่งมีผลต่อการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระที่เพียงพอ ทั้งนี้ หากสรุปภาพของหลักเกณฑ์ วิธีการ และกลไกที่มีร่วมกันของแต่ละประเทศได้ สรุปได้ดังนี้

(1) หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการจัดทำคำขอของงบประมาณได้ตามความต้องการของหน่วยงานเอง โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานที่ปรากฏในประเทศที่ศึกษาทุกประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำงบประมาณแล้ว ในบางประเทศกำหนดให้จะต้องมีการนำคำขอของงบประมาณส่งให้กับฝ่ายบริหาร อาทิ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และเครือรัฐออสเตรเลีย ทั้งนี้ มีเฉพาะกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่ประกันไม่ให้ฝ่ายบริหารสามารถปรับลดงบประมาณที่หน่วยงานของสภาองค์กรเสนอมาได้ ในขณะที่บางประเทศกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้รวมคำขอของงบประมาณของหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติเข้ากับงบประมาณแผ่นดินที่เสนอโดยฝ่ายบริหารเอง อาทิ กรณีของประเทศสหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดจำเป็นที่จะต้องให้การพิจารณางบประมาณทั้งหมดถูกรวมเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นตามหลักความเป็นเอกภาพทางงบประมาณ (อรพิน ผลสุวรรณศรี สบายรูป, 2557, น. 170)

(2) การแย่งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติออกจากงบประมาณของฝ่ายบริหาร อาทิ กรณีของประเทศสหราชอาณาจักรที่มีการจัดหางบประมาณหน่วยงานของสภาสมาชิกและสภาขุนนาง แยกออกจากงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา โดยงบประมาณของรัฐสภาจะไม่ถูกพิจารณาร่วมกับงบประมาณของหน่วยงานของคณะรัฐมนตรี หรือกรณีของเครือรัฐออสเตรเลียที่กำหนดให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับหน่วยงานของรัฐสภา ซึ่งแตกต่างจากงบประมาณของส่วนราชการภายใต้คณะรัฐมนตรี และกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กำหนดให้งบประมาณของรัฐสภาเป็นงบประมาณขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (credits des pouvoirs publics)

(3) การจัดหางบประมาณทำโดยองค์กรทางการเมืองที่มีศูนย์กลางเป็นสมาชิกของแต่ละสภา โดยประกอบด้วยตัวแทนของพรรครัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาและพรรคฝ่ายค้าน ทำให้งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติมีความยึดโยงกับองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวโดยตรง

(4) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะถูกพิจารณาโดยสมาชิกของรัฐสภาเท่านั้น โดยองค์กรที่พิจารณางบประมาณจะเป็นกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นจากสมาชิกรัฐสภา โดยฝ่ายบริหาร อาทิ ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร จะอยู่ในฐานะผู้ชี้แจง และมีอำนาจแต่เพียงให้ข้อสังเกตต่องบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

ทั้งนี้ เมื่อรวมผลการวิเคราะห์ทั้งหมดแล้ว จะเห็นแนวโน้มสำคัญ 3 ประการของความเป็นอิสระทางงบประมาณ ดังนี้

ประการแรก รูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้สัมพันธ์กับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการทางงบประมาณ กล่าวคือ ยิ่งฝ่ายนิติบัญญัตินับบทบาททางงบประมาณมากเท่าใดก็จะมีความเป็นอิสระทางงบประมาณ

ประการที่สอง ระดับความอิสระสัมพันธ์กับวัฒนธรรมทางการเมือง แม้โครงสร้างรัฐธรรมนูญจะเปิดช่องให้อิสระ แต่ถ้าระบบการเมืองยังมีลักษณะรวมศูนย์ อาทิ สาธารณรัฐเกาหลี หรือพรรคการเมืองครองเสียงข้างมากเด็ดขาด อาทิ สหราชอาณาจักร ความอิสระทางงบประมาณอาจจะยังถูกจำกัดได้

ประการที่สาม หลักประกันที่เพียงพอต้องมีทั้งอำนาจทางกฎหมายและกลไกการปฏิบัติที่ต้องเป็นอิสระ หากมีเฉพาะความเป็นอิสระเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่พอ

กล่าวโดยสรุป การเปรียบเทียบชี้ชัดว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณไม่ได้ขึ้นอยู่กับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับการจัดวางดุลยภาพระหว่างอำนาจในระบบการเมืองโดยรวม อย่างไรก็ตาม การสร้างหลักประกันที่เป็นกลไกชัดเจนแบบกรณีของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส อาจจะเป็นทางเลือกที่ดีประการหนึ่ง

ตารางที่ 4.7 เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของต่างประเทศ

ประเทศ	รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจ	การรับรองในรัฐธรรมนูญเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณ	กระบวนการงบประมาณที่เป็นอิสระหรือไม่	บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการแทรกแซงหรือถ่วงดุลงบประมาณ
สหรัฐอเมริกา	แบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด (presidential system) ฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการแยกขาดจากกันโดยสิ้นเชิง	ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญระบุ “ความเป็นอิสระทางงบประมาณ” โดยตรง แต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจรายรับ-รายจ่ายอยู่ในมือของสภาองเกรส ซึ่งเท่ากับรับรองโดยนัย	มีความเป็นอิสระสูงสุด กระบวนการจัดทำงบประมาณของสภาองเกรสดำเนินการเองผ่าน CBO และหน่วยงานภายใน แม้จะต้องส่งคำของบประมาณให้กับประธานาธิบดี แต่ประธานาธิบดีไม่สามารถแก้ไขคำขอของบได้	ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ครองอำนาจกระเป๋าเงินอย่างแท้จริง (power of the purse) มีอำนาจเต็มในการปรับแก้ หรือปฏิเสธงบประมาณฝ่ายบริหาร ยกเว้นสิทธิวิโตของประธานาธิบดี
สาธารณรัฐเกาหลี	แบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด (presidential democracy) แต่ประธานาธิบดีมีอำนาจสูงในทางการบริหาร	ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองโดยตรง มีเพียงหลักการที่ว่าสภานิติบัญญัติสามารถวางกฏเกณฑ์การดำเนินงานของตนเองได้	กระบวนการงบประมาณอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารทั้งหมด สภานิติบัญญัติทำได้เพียงพิจารณาและอนุมัติ ไม่สามารถเพิ่มหรือตัดงบโดยไม่ยินยอมจากรัฐบาล	งบประมาณอาจจะถูกปรับลดได้ แต่ต้องมีการแสดงความจำเป็นพร้อมด้วยเหตุผลมาประกอบ
สหราชอาณาจักร	แบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด (parliamentary system) ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติหลอมรวมกันผ่านระบบเวสต์มินสเตอร์	ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรรับรองอิสระทางงบประมาณโดยตรง แต่มีจารีต ในเรื่องหลักอำนาจพิเศษเหนือกิจการภายในของตัวเองที่ยอมรับอำนาจจัดการกิจการภายในของรัฐสภา	มีอิสระในระดับปฏิบัติภายในสภาสามัญและขุนนางจัดทำของตนเองผ่านคณะกรรมการธิการ แต่ต้องสอดคล้องกับนโยบายการคลังของรัฐบาล	สามารถเสนอร่างงบประมาณส่วนของรัฐสภาได้ แต่จะต้องพิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล
เครือรัฐออสเตรเลีย	ระบบรัฐสภาแบบเวสต์มินสเตอร์ ผสมกับแบบอเมริกัน	ไม่มีบทบัญญัติรับรองอิสระทางงบประมาณโดยตรง แต่มีแนวปฏิบัติแยกงบรัฐสภาไว้ใน Appropriation	กระบวนการงบประมาณของรัฐสภาต้องเสนอผ่านฝ่ายบริหาร แต่มีคณะกรรมการธิการเฉพาะ (Parliamentary Appropriations	สามารถเสนอร่างงบประมาณส่วนของรัฐสภาได้ แต่จะต้องพิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

ประเทศ	รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจ	การรับรองในรัฐธรรมนูญเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณ	กระบวนการงบประมาณที่เป็นอิสระหรือไม่	บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการแทรกแซงหรือถ่วงดุลงบประมาณ
		(Parliamentary Departments) Acts	and Staffing Committee) ดูแลคำขอโดยตรง	
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential) ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมีอำนาจแยกแต่ต้องร่วมมือกัน	ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเฉพาะ แต่มีการจัดตั้งของรัฐสภาในหมวดงบประมาณเฉพาะขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้กฎหมายงบประมาณกลาง	มีงบแยกของรัฐสภา (mission spécifique) แต่ต้องผ่านกระทรวงการคลัง การเบิกจ่ายยังอยู่ภายใต้ระบบรวมศูนย์ของฝ่ายบริหาร	รัฐสภากำหนดงบประมาณของตัวเองได้ โดยไม่มีการแทรกแซงของฝ่ายบริหารโดยตรง

4.3 การเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทย ที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติ หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการการเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องวิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ทราบสภาพปัญหาในปัจจุบัน แล้วจึงเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของไทยกับต่างประเทศ เพื่อนำมาสู่การเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น หัวข้อนี้จึงประกอบด้วย หัวข้อย่อย ดังนี้

- (1) การวิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ
- (2) การเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ
- (3) การเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของไทยกับต่างประเทศ
- (4) การเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยที่มีความเป็นอิสระ
- (5) สรุป

4.3.1 การวิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

จากการศึกษาสภาพปัญหาในทางงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะรับรองหลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการในทางงบประมาณยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารเป็นหลัก โดยสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ก่อนที่จะนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติ สภาดังกล่าวส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถกำหนดงบประมาณของตนเองได้อย่างแท้จริง ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ กระบวนการแปรญัตติยังไม่เอื้อให้รัฐสภามีอำนาจในการปรับเพิ่มงบประมาณได้อย่างแท้จริง เนื่องจากยังต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งมักได้รับอิทธิพลจากฝ่ายบริหาร

ดังนั้น หากแยกประเด็นปัญหาในทางงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาออกเป็นประเด็นย่อย ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

4.3.1.1 ความไม่ชัดเจนของเจตนารมณ์ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ดังกล่าวมาแล้วว่าในความเห็นของผู้วิจัย เจตนารมณ์ตามมาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้ประสงค์จะให้เกิดความเป็นอิสระในทางงบประมาณแก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาหรือหน่วยธุรการขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น เพียงแต่ต้องการประกันเพียงพอของงบประมาณให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระเท่านั้น ซึ่งระดับของความเป็นอิสระในทั้งสองกรณีมีความแตกต่างกัน เพราะหากรัฐธรรมนูญ

ประสงค์ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาหรือหน่วยธุรการขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ความเป็นอิสระ รัฐธรรมนูญย่อมต้องกำหนดให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถกำหนดงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารทั้งในระดับคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานทางปกครองแบบสำนักงบประมาณ

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามองเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้ประสงค์จะให้บทบัญญัตินี้ทำหน้าที่ประกันความเป็นอิสระ เพียงแต่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีช่วยจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการใช้งบประมาณในการทำหน้าที่ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545) ประเด็นนี้จึงอาจจะสะท้อนความไม่ชัดเจนของเจตนารมณ์ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

4.3.1.2 ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะบัญญัติไว้ในมาตรา 141 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอสำหรับการดำเนินงานของรัฐสภา โดยอิสระ แต่ในทางปฏิบัติบทบัญญัตินี้ยังขาดความชัดเจนในเชิงกลไกและมาตรการทางกฎหมายรองรับ ส่งผลให้การนำหลักการดังกล่าวไปใช้มีข้อจำกัด และรัฐสภาไม่สามารถใช้อำนาจในการกำหนดงบประมาณของตนเองได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของมาตรา 141 วรรคสอง ระบุให้รัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอสำหรับการดำเนินงานของรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า “งบประมาณที่เพียงพอ” ตามมาตรา 141 วรรคสอง ควรมีเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์อย่างไร ทำให้เกิดความคลุมเครือและเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถตีความในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา ตัวอย่างเช่น ไม่มีการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำของงบประมาณที่รัฐสภาควรได้รับ หรือมาตรการคุ้มครองในกรณีที่งบประมาณถูกตัดลดเกินความจำเป็น ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของบางประเทศที่กำหนดกรอบงบประมาณที่ชัดเจนเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะขยายความโดยให้พิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งออกมาเพื่อรองรับหลักการของรัฐธรรมนูญ กลับไม่มีมาตรการคุ้มครองที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นอิสระของงบประมาณรัฐสภา ในทางตรงกันข้ามกฎหมายนี้กำหนดให้สำนักงบประมาณมีอำนาจพิจารณาขอจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเท่ากับว่าฝ่ายบริหารยังคงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการเงินของฝ่ายนิติบัญญัติ

4.3.1.3 ความขัดแย้งกันเองระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสองจะได้ประกันความเพียงพอของงบประมาณให้กับส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถขอแปรญัตติเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาในส่วนที่ถูกตัดลดงบประมาณลงไปจากงบประมาณที่ได้มีคำขอรับการจัดสรรงบประมาณมายังคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 144 ทำให้เกิดความกังวลว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณที่มีทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะทำให้ถูกกลโหดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สภาพดังกล่าวส่งผลให้ในทางปฏิบัติส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

4.3.1.4 ความไม่สอดคล้องกันของบทบัญญัติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ต้องการให้รัฐสภามีอำนาจบริหารงบประมาณของตนเอง ผ่านการบริหารงานโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการพิจารณาของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยไม่แตกต่างจากส่วนราชการสังกัดคณะรัฐมนตรี ส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถกำหนดงบประมาณของตนเองได้อย่างแท้จริง แม้ว่าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะได้จัดทำงบประมาณของตนเองมาแล้ว แต่หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณที่กำหนดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ส่งผลให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอาจจะดำเนินการตัดลดงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไปโดยปริยาย

กระบวนการดังกล่าว จึงเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารควบคุมงบประมาณของรัฐสภายังขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติถูกจำกัดบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาล และในทางปฏิบัติอาจเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมรัฐสภาได้

4.3.1.5 ความไม่สอดคล้องกันของการปฏิบัติในวิธีการงบประมาณ

เมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ได้กำหนดสถานะความสัมพันธ์ทางงบประมาณระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเอาไว้ให้ชัดเจน ส่งผลให้ในทางปฏิบัติในวิธีการงบประมาณ ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจในกระบวนการงบประมาณสูงและลดทอนพื้นที่ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิ การปรับลดงบประมาณของสำนักงบประมาณไม่ได้มีการชี้แจงหรือให้โอกาสทักท้วงไว้โดยเป็นความเห็นอย่างเปิดเผยเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เมื่องบประมาณถูกตัดในชั้นการพิจารณาของสำนักงบประมาณ จึงไม่ปรากฏหลักฐานมาสู่การพิจารณาของรัฐสภา หรือการกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต้องแปรญัตติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณจัดทำขึ้นมา พร้อมทั้งกรรมการต้องรับฟังความเห็นของสำนักงบประมาณประกอบ จึงกลายเป็นสำนักงบประมาณอาจแทรกแซงการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติในชั้นกรรมาธิการได้ด้วยเช่นกัน

4.3.2 การเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ

การเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีความสำคัญเพราะทั้งสามเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจรัฐ หากองค์กรเหล่านี้ไม่สามารถจัดทำ ได้รับอนุมัติงบประมาณที่เพียงพอ และบริหารงบประมาณได้อย่างเป็นอิสระ ย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำหน้าที่และหลักการแบ่งแยก

อำนาจในระบอบประชาธิปไตย การวิเคราะห์ต่อไปนี้จะมุ่งแสดงให้เห็นสถานะทางกฎหมาย ข้อจำกัดจากฝ่ายบริหาร และลักษณะการจัดทำงบประมาณของแต่ละองค์กร เพื่อประเมินสถานการณ์และระดับของความไม่เป็นอิสระที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ตารางที่ 4.8) สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4.8 เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐบาล ศาล และองค์กรอิสระ

ประเด็นเปรียบเทียบ	รัฐบาล	ศาล	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
สถานะทางกฎหมาย	รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง แต่ในทางปฏิบัติยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ทำให้ขาดอิสระในความเป็นจริง	รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง แต่ในทางปฏิบัติยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ทำให้ขาดอิสระในความเป็นจริง	รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง แต่ในทางปฏิบัติยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ทำให้ขาดอิสระในความเป็นจริง
ข้อจำกัดจากฝ่ายบริหาร	ต้องเสนอคำขอของผ่านสำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง โดยงบบุคลากรปรับลดในชั้นฝ่ายบริหาร การแปรญัตติต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ อาจถูกจำกัดการแปรญัตติในเรื่องที่อาจจะมีส่วนได้เสีย	ต้องเสนอคำขอของผ่านสำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง โดยงบบุคลากรปรับลดในชั้นฝ่ายบริหารการแปรญัตติต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องการแปรญัตติในเรื่องที่อาจจะมีส่วนได้เสีย	ต้องเสนอคำขอของผ่านสำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง โดยงบบุคลากรปรับลดในชั้นฝ่ายบริหารการแปรญัตติต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องการแปรญัตติในเรื่องที่อาจจะมีส่วนได้เสีย
ลักษณะงบประมาณ (แนวโน้มปี 2563 - 2568)	งบประมาณโดยรวมค่อนข้างคงที่ โดยเฉพาะบางปีจากโครงการพิเศษ อาทิ การก่อสร้างอาคารรัฐสภา งบส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากร ทำให้ยืดหยุ่นต่ำ	งบประมาณเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยเฉพาะงบบุคลากรและงบลงทุน สอดคล้องกับการขยายภารกิจและจำนวนคดีมากขึ้น ค่อนข้างมีเสถียรภาพสูงสุด	งบประมาณผันผวนตามภารกิจ อาทิ ปีเลือกตั้งหรืองานตรวจสอบพิเศษ งบบุคลากรยังเป็นสัดส่วนสูงสุดเช่นกัน แต่เสถียรภาพโดยรวมต่ำกว่าศาล
ระดับความเป็นอิสระ และเสถียรภาพโดยรวม (พหุคูณ)	ต่ำสุด	สูงสุดและมั่นคงที่สุด	ปานกลาง-ผันผวนตามภารกิจ

4.3.2.1 สถานะทางกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่รัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระจากฝ่ายบริหาร การรับรองดังกล่าวเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของแต่ละองค์กร

ทว่า ในทางปฏิบัติกลับไม่เกิดผลในระดับเดียวกับที่กฎหมายรับรองไว้จริง เนื่องจากทุกหน่วยงานยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งให้อำนาจสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง ในฐานะหน่วยงานของฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงผ่านการพิจารณา ปรับลด หรือให้ความเห็นต่องบประมาณของทุกหน่วยงาน กระบวนการดังกล่าวทำให้ความเป็นอิสระทางงบประมาณในทางนิตินัยไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในทางพฤตินัย

ดังนั้น ทั้งสามหน่วยงานแม้จะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายเหมือนกัน แต่ยังคงตกอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมและดุลพินิจของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกันทั้งหมด ความแตกต่างจึงอยู่ที่ระดับกลไกภายในของแต่ละหน่วยงานมากกว่าระดับการรับรองทางกฎหมาย กล่าวคือ ศาลและองค์กรอิสระมีโครงสร้างบริหารงบประมาณภายในของตนเอง ขณะที่รัฐสภายังขาดกลไกเช่นนั้น ทำให้เปราะบางที่สุดต่อการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อลักษณะงบประมาณ

อนึ่ง พึงสังเกตว่าบทบัญญัติของมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ครอบคลุมเฉพาะในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ที่ให้สามารถแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมงบประมาณได้เท่านั้น แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวยังไม่ได้รองรับในชั้นของการจัดทำและการบริหารงบประมาณ

4.3.2.2 ข้อจำกัดจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร

ข้อจำกัดที่มีร่วมกันของหน่วยงานทั้งสามประเภท เนื่องจากต้องผ่านการกลั่นกรองของฝ่ายบริหารในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ต้องการให้แต่ละองค์กรปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ

อนึ่ง รัฐสภาถูกผูกพันโดยตรงกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ให้อำนาจกับสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังพิจารณาและให้ความเห็นต่อคำขอของหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี การแทรกแซงในลักษณะนี้ทำให้หน่วยงานข้างต้นไม่สามารถกำหนดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายงบประมาณของตนเองได้

ในขณะที่ กระบวนการอนุมัติงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น แม้จะสามารถขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง แต่หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณายังคงถูกจำกัดไว้ว่าจะต้องพิจารณาความเห็นของสำนักงบประมาณตามพระราชบัญญัติวินัยการเงิน

การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์การแปรรูปที่ที่กำหนดโดยสำนักงบประมาณ ทำให้ในทางปฏิบัติการปรับใช้บทบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสอง เป็นไปได้ยาก

อย่างไรก็ดี ลักษณะดังกล่าวไม่ได้แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ มาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จุดสำคัญที่ส่งผลต่อการแปรรูปงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาเป็นพิเศษ เนื่องจากข้อจำกัดในการห้ามแปรรูปที่อาจจะทำให้มีผลประโยชน์เกี่ยวโยงกันตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผลที่ตามมาคือ หน่วยงานของรัฐสภาไม่สามารถผลักดันงบประมาณของตนให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ได้จริง

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นว่า ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการประเมินความเพียงพอของงบประมาณตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้รอบวินัยการเงินการคลังเป็นเหตุผลในการปรับลดงบประมาณได้

4.3.2.3 ลักษณะงบประมาณ

จากข้อมูลระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2568 แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของศาล โดยเฉพาะสำนักงานศาลยุติธรรม มีการขยายตัวของงบประมาณต่อเนื่อง โดยเฉพาะในหมวดงบบุคลากร ซึ่งสะท้อนการเติบโตของภารกิจด้านตุลาการและความจำเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานทางคดี ในขณะที่งบประมาณของรัฐสภาและองค์กรอิสระมีแนวโน้มคงที่มากกว่า โดยรัฐสภามีการปรับขึ้นเฉพาะในบางปีที่มีโครงการพิเศษ อาทิ การพัฒนาอาคารรัฐสภา ส่วนองค์กรอิสระมีงบเพิ่มในบางช่วงตามภารกิจเฉพาะ อาทิ การเลือกตั้งหรืองานตรวจสอบภาครัฐ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบงบประมาณของทั้งสามกลุ่ม พบว่า ส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากรภาครัฐ ซึ่งมีสัดส่วนสูงที่สุดของงบทั้งหมด ทำให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารงบน้อยและยังคงพึ่งพาระบบงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกหน่วยงานยังต้องผ่านกระบวนการจัดสรรจากสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าสู่ชั้นพิจารณาของรัฐสภา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณก็ตาม ผลลัพธ์คือระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณในเชิงโครงสร้างของทั้งสามสถาบันไม่ได้แตกต่างกันมากนัก ความแตกต่างจึงปรากฏในเสถียรภาพและขนาดงบประมาณ โดยศาลมีความมั่นคงและเติบโตต่อเนื่องที่สุด ส่วนรัฐสภาและองค์กรอิสระยังคงเผชิญข้อจำกัดเชิงสถาบันสูง ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระในทางปฏิบัติ

4.3.3 การเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของไทยกับต่างประเทศ

การเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างทั้งในเชิงโครงสร้างอำนาจและระดับของการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้เห็นภาพรวมเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศประชาธิปไตยที่มีพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญมั่นคง การวิเคราะห์ต่อไปนี้จะวิเคราะห์จากรายงานวิจัยในส่วนที่ว่าด้วยความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา โดยพิจารณาตาม 4 ประเด็น ได้แก่ (1) รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจ (2) ความเป็นอิสระทางงบประมาณ (3) สถานะการรับรองทางกฎหมาย และ

(4) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งช่วยให้เห็นถึงความแตกต่างทางโครงสร้างและกลไกที่ส่งผลต่อระดับอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละประเทศ (ตารางที่ 4.12) สรุปได้ดังนี้

4.3.3.1 รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจ

ระดับความอิสระทางงบประมาณสัมพันธ์โดยตรงกับโครงสร้างของการแบ่งแยกอำนาจในแต่ละประเทศ ประเทศที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด อาทิ สหรัฐอเมริกา มีเส้นแบ่งชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจจัดทำและควบคุมงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม ในเชิงรูปแบบเดียวกันนั้นมีความแตกต่างกันกับกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีที่โครงสร้างของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะถูกลดทอนความสำคัญในเชิงอำนาจลงไปได้ ซึ่งอาจจะถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

ในทางตรงกันข้ามประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบวสมินสเตอร์ อาทิ สหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย ฝ่ายบริหารเกิดจากเสียงข้างมากในสภา จึงมีอิทธิพลเหนือกระบวนการงบประมาณ ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสในฐานะรัฐกึ่งประธานาธิบดีอยู่ระหว่างสองขั้วระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจแยกจากกันแต่ต้องพึ่งพาความร่วมมือซึ่งกันและกันในกระบวนการต่าง ๆ เช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดทั่วไป

ประเทศไทยใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้แยกขาดจากกันโดยเด็ดขาด นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และอาศัยเสียงข้างมากในสภาเพื่อบริหารประเทศ ผลคือฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสูง โดยเฉพาะในกระบวนการงบประมาณที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มและควบคุมทุกขั้นตอนตั้งแต่การวางกรอบนโยบายการคลังไปจนถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้รัฐสภาไม่สามารถจัดทำงบประมาณของตนเองได้โดยอิสระ และมีสถานะเชิงสถาบันอ่อนกว่าในประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจชัดเจน

4.3.3.2 ความเป็นอิสระทางงบประมาณ

ในสหรัฐอเมริกาฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสมบูรณ์ในทางงบประมาณ หมายถึงอำนาจเต็มในการจัดทำและอนุมัติงบประมาณของตนเอง โดยฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิแทรกแซง ขณะที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกลไกเรียกว่างบประมาณขององค์กรที่ใช้อำนาจอัติปไตย ภายใต้กฎหมายงบประมาณกลาง ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดงบประมาณของรัฐสภาเป็นหมวดเฉพาะที่รัฐบาลไม่อาจแก้ไขสาระสำคัญของงบประมาณได้ ในขั้นการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติการพิจารณางบประมาณจะแยกออกไปเป็นกระบวนการเฉพาะ

ลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากสหราชอาณาจักรและเครือรัฐออสเตรเลียที่มีระบบงบประมาณที่รัฐสภาเสนอได้เองแต่ยังต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ลักษณะดังกล่าวนี้ เช่นเดียวกับกับสาธารณรัฐเกาหลีที่แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะจัดทำงบประมาณได้ด้วยตัวเองแต่อาจจะถูกปรับลดได้โดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ กรณีของสาธารณรัฐเกาหลีนั้นหากมีการปรับลดงบประมาณลงจะต้องมีการอธิบายความเห็นเอาไว้ และตั้งข้อสังเกตเพื่อรายงานสภานิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ในขั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นไม่ได้มีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างจากการเสนอกฎหมายปกติ

ในกรณีของประเทศไทยยังไม่มีกลไกให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำงบประมาณของตนเองโดยอิสระ แยกต่างหากจากฝ่ายบริหาร การเสนอค่าของงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาจะต้องยื่นผ่านคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปรวมเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับสำนักงบประมาณ รวมถึงการแปรญัตติที่ถูกควบคุมโดยอิทธิพลของฝ่ายบริหาร ทำให้การแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมงบประมาณไม่สามารถทำได้จริง ทั้งนี้ การไม่มีระบบงบประมาณแยกต่างหากสำหรับหน่วยงานของรัฐสภาทำให้งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้เป็นอิสระทางงบประมาณ

4.3.3.3 สถานะการรับรองทางกฎหมาย

แม้หลายประเทศจะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเฉพาะ อาทิ สหราชอาณาจักร หรือเครือรัฐออสเตรเลีย แต่มีกฎหมายจารีตประเพณีและกฎหมายลำดับรองรับรองการดำเนินงานงบประมาณของรัฐสภา ในขณะที่ฝรั่งเศสมีบัญญัติในกฎหมายงบประมาณโดยตรงให้หมวด งบประมาณขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นงบประมาณเฉพาะ ส่วนสหรัฐอเมริกามอบอำนาจรายรับ-รายจ่ายไว้ในมือของสภาองเกรสโดยตรงถือเป็นการรับรองโดยนัยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือในกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีที่มีการรับรองเงื่อนไขในการปรับลดงบประมาณเอาไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ

ในบริบทของประเทศไทย รัฐธรรมนูญไทยได้รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณเอาไว้ในกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ไม่มีบทบัญญัติที่สร้างกลไกคุ้มครอง หรือหลักเกณฑ์การพิจารณางบประมาณขั้นต่ำของรัฐสภา ต่างจากประเทศอย่างฝรั่งเศสหรือสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายงบประมาณเฉพาะแยกออกจากฝ่ายบริหาร กฎหมายลำดับรองและระเบียบภายในของรัฐสภา ดังจะเห็นได้ว่าตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ไม่ได้รับรองกระบวนการที่ทำให้สภามีอำนาจพิจารณาของตนเองได้จริง ดังนั้น แม้จะมีการรับรองในระดับรัฐธรรมนูญ แต่สถานะทางกฎหมายยังคงผูกอยู่กับกรอบราชการส่วนกลางของฝ่ายบริหารทั้งหมด

4.3.3.4 การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร

ในสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสมีระบบที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถแก้ไขของ รัฐสภาได้โดยตรง ขณะที่สหราชอาณาจักรและเครือรัฐออสเตรเลียแม้รัฐสภาจะมีคณะกรรมการ งบประมาณภายใน แต่ในทางการเมืองฝ่ายบริหารยังมีอิทธิพลสูงเนื่องจากระบบพรรคเดียวเสียงข้างมาก ในกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีแม้รัฐธรรมนูญแยกอำนาจอย่างชัดเจน แต่ด้วยระบบราชการรวมศูนย์และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบลำดับชั้นยังคงจำกัดความอิสระของรัฐสภา

ในกรณีของประเทศไทย ฝ่ายบริหารมีอำนาจแทรกแซงงบประมาณของรัฐสภาได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกลั่นกรองคำขอของบโดยสำนักงบประมาณ ไปจนถึงการปรับลดบก่อนเสนอ คณะรัฐมนตรี แม้รัฐสภาจะสามารถแปรญัตติของหน่วยงานของรัฐสภาได้ในขั้นกรรมาธิการ แต่การพิจารณาายังต้องยึดถือเงื่อนไขที่กำหนดโดยสำนักงบประมาณ อีกทั้งด้วยข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถเพิ่มงบของตนเองได้เพราะอาจถูกตีความว่าขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 ที่ห้ามสมาชิกสภา มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ทำให้ความเป็นอิสระทางงบประมาณถูกจำกัดทั้งในขั้นตอนการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของไทยกับต่างประเทศ

ประเด็นเปรียบเทียบ	ประเทศไทย	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ฝรั่งเศส	ออสเตรเลีย	เกาหลีใต้
รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจ	ระบบแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลสูงต่อรัฐสภา โดยเฉพาะในกระบวนการงบประมาณ	ระบบแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกขาดจากกันโดยสิ้นเชิง	ระบบแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด ฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภา จึงมีความสัมพันธ์ทางการเมืองใกล้ชิด	ระบบแบ่งอำนาจแบบไม่เด็ดขาดระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี	ระบบแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาแต่ยังคงอิทธิพลสูง	ระบบแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด มีการแบ่งแยกอำนาจชัดเจนในเชิงโครงสร้าง
ความเป็นอิสระทางงบประมาณ	รัฐสภาไม่มีอำนาจจัดทำงบของตนเอง ต้องผ่านสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรีทุกขั้นตอน ไม่มีระบบงบแยกเฉพาะ	รัฐสภามี “power of the purse” ควบคุมงบของตนได้เต็มที่โดยไม่ผ่านฝ่ายบริหาร	มีคณะกรรมการธิการภายใน (House of Commons Commission) จัดทำและบริหารงบของตนเอง	มีกลไก “pouvoirs publics” ภายใต้กฎหมายงบประมาณกลาง แยกงบรัฐสภาออกจากรัฐบาล	มีระบบ “separate appropriation bill” แต่ยังคงต้องผ่านการเสนอของฝ่ายบริหาร	มีการในทางสำนักงานธุรการรัฐสภาแยกจากฝ่ายบริหารตั้งแต่ปี 2005
สถานะการรับรองทางกฎหมาย (นิตินัย)	รัฐธรรมนูญ ม.141 วรรคสอง รับรองหลักการทั่วไป แต่ไม่มีกฎหมายลูกหรือกลไกเฉพาะคุ้มครองความอิสระ	รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจการอนุมัติรายจ่ายอยู่ในมือของสภาองเกรส (มาตรา 1 และ 8)	ไม่มีบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่มี House of Commons (Administration) Act 1978 รองรับ	มีกฎหมายงบประมาณ (LOLF) บัญญัติให้หมวด “pouvoirs publics” เป็นงบเฉพาะของรัฐสภา	ไม่มีกฎหมายเฉพาะ แต่มีแนวปฏิบัติรัฐสภากำหนดให้แยกงบจากรัฐบาล	รัฐธรรมนูญและกฎหมายงบประมาณกำหนดให้รัฐสภามีสถานะหน่วยบอิสระ
การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร	ฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มในการกลั่นกรอง ปรับลด และเสนอร่างงบรัฐสภาสภาไม่อาจแปรญัตติเพิ่มงบของตนได้	ฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิแทรกแซงงบรัฐสภาโดยตรง	มีการกลั่นกรองร่วม แต่รัฐสภามีอำนาจสุดท้ายผ่านคณะกรรมการธิการ	รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขหรือลดงบหมวด “pouvoirs publics” ได้	ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ appropriation bill ทั้งหมด รวมถึงงบรัฐสภา	ฝ่ายบริหารไม่แทรกแซงโดยตรง แต่มีอิทธิพลทางวัฒนธรรมราชการ
ระดับความเป็นอิสระโดยรวม (พฤตินัย)	ต่ำสุดในกลุ่ม	สูงสุด	สูง	สูง-มีหลักคุ้มครองทางกฎหมาย	ปานกลาง	ค่อนข้างสูงแต่ยังมีข้อจำกัด

4.3.4 การเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทย ที่มีความเป็นอิสระ

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทย ประกอบกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของไทยกับต่างประเทศแล้ว ในส่วนนี้เป็นการเสนอรูปแบบและแนวทางส่งเสริมความเป็นอิสระในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยที่มีความเป็นอิสระ ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษานี้มุ่งหมายเฉพาะความเป็นอิสระในขั้นของการจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ รูปแบบและแนวทางที่เสนอในครั้งนี้จึงจำกัดอยู่เฉพาะในสองขั้นตอนดังกล่าวเท่านั้น โดยมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การกำหนดให้กระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณอยู่ภายใต้ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ให้อำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางงบประมาณอยู่ภายในฝ่ายนิติบัญญัติ และประการที่สอง การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณจะต้องรับรองความเป็นอิสระทั้งในทางรูปแบบและเนื้อหา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.4.1 กระบวนการจัดทำงบประมาณ

ในกระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภานั้น กระบวนการทั้งหมดควรจะต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งหมด ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารในหลาย ๆ ขั้นตอน นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณควรจะต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียในงบประมาณให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยปัจจุบันกระบวนการจัดทำงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอยู่ในความดูแลของข้าราชการประจำ ซึ่งไม่ใช่องค์กรทางการเมืองแบบกรรมาธิการ ลักษณะนี้แตกต่างจากในบริบทของต่างประเทศ ที่องค์กรหลักที่มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณคือ กรรมาธิการ อาทิ กรณีของสหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ และผู้แทนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่าลักษณะของรัฐสภาไทยมีความแตกต่างจากบริบทของรัฐสภาในต่างประเทศ เนื่องจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์นั้นทำให้การบริหารงานรัฐสภาเป็นเรื่องของสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภา โดยบทบาทของสมาชิกสภาที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะมีเฉพาะประธานและรองประธานของสภาที่ได้รับมอบหมายให้ดูแล³⁰ ซึ่งตามกฎหมายกำหนดสถานะของประธานสภาให้มีสถานะเป็นเสมือนรัฐมนตรีผู้รักษาการ ฉะนั้น การจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา จึงไม่ได้แตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ³¹

³⁰ ดู ภาคผนวก ข.20 สรุปผลการสัมภาษณ์ นายวิชณุ วรัญญู รองประธานศาลปกครองสูงสุดและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 ณ สำนักงานศาลปกครอง.

³¹ ดู ภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ดังกล่าวแล้ว ในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยที่มีความเป็นอิสระ จึงเสนอแนะรูปแบบและแนวทางดังต่อไปนี้

(1) การปรับเปลี่ยนรูปแบบและแนวทางการกระบวนกรจัดทำงบประมาณ

ในการจัดทำคำของบประมาณของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติไทย ควรจะเปลี่ยนบทบาทให้มีลักษณะเป็นงบประมาณแบบสองทาง โดยกำหนดให้งบประมาณคณะกรรมการกิจการสภาเข้ามามีบทบาทเป็นองค์กรทางการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในการจัดทำงบประมาณ เช่นเดียวกันกับกรณีของฝ่ายนิติบัญญัติในสหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากคณะกรรมการกิจการสภานั้นเป็นคณะกรรมการสามัญที่มีบทบาทในการดูแลกิจการใด ๆ ของสภา ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรนั้นคณะกรรมการชุดนี้ ตั้งขึ้นจากสัดส่วนของสมาชิกพรรคการเมืองในสภาทั้งสมาชิกพรรคเสียงข้างมากในสภา และพรรคฝ่ายค้าน ทำให้มีบทบาทที่รักษาสมดุลและเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่หลากหลาย โดยไม่ทำให้การตัดสินใจด้านงบประมาณอยู่ภายใต้ตัวแทนเสียงข้างมากในสภา (Bulmer & Storey, 2024) ดังเช่นในระบบปัจจุบันที่การจัดทำงบประมาณอยู่ภายใต้การตัดสินใจของประธานและรองประธาน ซึ่งแม้ธรรมเนียมทางการเมืองจะต้องวางตัวเป็นกลาง แต่โดยทั่วไปแล้วประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรมักมาจากพรรคเสียงข้างมากในสภาหรือพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนกรณีของวุฒิสภา เนื่องจากไม่ได้มีพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบ ย่อมไม่มีปัญหาเรื่องการจำกัดบทบาทของเสียงข้างน้อยในสภา

ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการนั้น จะมีบทบาทในฐานะฝ่ายสนับสนุนการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจัดเตรียมเอกสารและข้อมูลประกอบการจัดทำคำของบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะทำให้บทบาทของสำนักงานเลขาธิการควรอยู่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกิจการสภา ทั้งนี้ ภายใต้การทำงานนี้อาจจะทำในรูปแบบของการตั้งคณะกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อมาสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการกิจการสภา (ภาพที่ 4.10) โดยโครงสร้างในลักษณะนี้นำแนวคิดมาจากประเทศสหราชอาณาจักรที่มีกำหนดให้คณะกรรมการบริหารเป็นองค์กรหลักในการจัดทำงบประมาณ และมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมืองมาทำหน้าที่สนับสนุน นอกจากนี้ บทบาทของสำนักงานเลขาธิการควรทำหน้าที่ในการเสนอแนะความต้องการใช้งบประมาณในส่วนของสำนักงานเลขาธิการ



ภาพที่ 4.10 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกิจการสภากับคณะกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อนึ่ง จากการสัมภาษณ์รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร³² และรองเลขาธิการวุฒิสภา³³ ได้มีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้คณะกรรมการกิจการสภาเข้ามามีบทบาทเป็นองค์กรหลักในการจัดทำงบประมาณนั้น จำเป็นต้องพิจารณาในแง่ของความเป็นกลาง โดยควรประกอบด้วยผู้แทนของทุก ๆ ฝ่ายที่เป็นสมาชิกของสภา และควรพิจารณาในเรื่องของความเกี่ยวข้องทางการเมือง เนื่องจากงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภานั้นประกอบไปด้วยส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานประจำของสำนักงานเลขาธิการ และงบที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนประเด็นทางการเมืองที่ดำเนินโดยสมาชิกของสภา ประกอบกับเมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 144 ที่ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตัดสินให้การกระทำของนายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน พันตำรวจรองประธานสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหตุฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว (iLaw, 2568) ทำให้มีแนวโน้มที่จะมีการใช้งบประมาณหน่วยงานของรัฐสภามาเป็นเครื่องมือในทางการเมืองมากขึ้น

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าข้อเท็จจริงในลักษณะดังกล่าวต้องพิจารณาระหว่างลักษณะของโครงการที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาและกรรมการในการในข้อเท็จจริงนั้นปรากฏว่า การตั้งงบประมาณของโครงการนั้นเป็นการมุ่งเป้าหมายให้มีการใช้งบประมาณลงไปในพื้นที่ แม้จะเนื้อหาของโครงการอาจจะมีเป้าหมายเพื่อทำกิจกรรมในลักษณะที่เป็นโครงการตามยุทธศาสตร์และลักษณะการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายการใช้งบประมาณแล้วเป็นการจัดสรรงบประมาณไปลงพื้นที่ ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³⁴ ซึ่งในกรณีผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากเป็นงบประมาณที่เสนอขึ้นตามยุทธศาสตร์และลักษณะงานของรัฐสภา โดยไม่ได้มีการมุ่งเป้าหมายเพื่อใช้ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเป็นการจัดทำงบประมาณโดยรวมไม่น่าจะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 144 นี้ โดยความเห็นของผู้วิจัยนี้สอดคล้องกับความเห็นของ นายฐาณกร จุลินทร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภาที่ให้ไว้ในการประชุมกลุ่มย่อย³⁵

ทั้งนี้ ในกรณีนี้ลักษณะการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะเปลี่ยนไปเป็นลักษณะเป็นการมาบรรจบกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายในการใช้งบประมาณ ซึ่งเป็นตัวแทนของสมาชิกสภา และสำนักงานเลขาธิการ

³² ดู ภาคผนวก ข.3 สรุปผลการสัมภาษณ์ นายรุ่งธรรม เปรมมางกูร รองเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา วันที่ 25 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

³³ ดู ภาคผนวก ข.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting).

³⁴ ขณะทำรายงานวิจัยฉบับนี้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้เผยแพร่คำวินิจฉัยของคดีนายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน.

³⁵ ดู ภาคผนวก ข.20 สรุปผลการสัมภาษณ์ นายวิชณุ วรัญญู รองประธานศาลปกครองสูงสุดและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 ณ สำนักงานศาลปกครอง.

ภายหลังจากสำนักงานเลขาธิการได้จัดทำงบประมาณเรียบร้อยแล้ว การเสนองบประมาณเพื่อรวมเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในกรณีนี้ ผู้วิจัยเสนอรูปแบบและแนวทางให้ยังคงต้องเสนองบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้งบประมาณทั้งหมดรวมกันตามหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2557) รวมถึงเพื่อให้ฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ในการบริหารงบประมาณแผ่นดินได้ตรวจสอบและให้ความเห็นต่อกองบประมาณเพื่อรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจากการศึกษารูปแบบและแนวทางการจัดทำงบประมาณของต่างประเทศพบว่า รูปแบบและแนวทางในต่างประเทศมุ่งหมายให้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่รวบรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดเพื่อเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้ได้ร่างงบประมาณที่สมบูรณ์และเป็นเอกภาพ

ในการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องไม่ปรับลดงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา แต่อาจจะทำข้อเสนอให้มีการปรับลดงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาลงให้สอดคล้องกับฐานะการคลังของประเทศ และความจำเป็น โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นของหน่วยงานของรัฐสภาถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นตามข้อเสนอแนะในการปรับลดงบประมาณดังกล่าว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในชั้นพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ดังกรณีตัวอย่างของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งอาจจะมีผลสอดคล้องกับบริบทของงบประมาณไทยที่มีลักษณะเป็นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล รวมถึงยังไม่สามารถกำหนดกรอบการใช้จ่ายงบประมาณในระยะปานกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติยังคงปรับลดงบประมาณได้จะช่วยให้เป็นกลไกที่ประกันไม่ให้เสียวินัยทางการคลัง

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่จัดทำงบประมาณแล้ว องค์กรหลักที่มีบทบาทในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยตีความหลักเกณฑ์การงบประมาณของรัฐสภาควรจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญภายในหน่วยงานของรัฐสภาเอง เพื่อป้องกันการมีอิทธิพลของฝ่ายบริหารเหนือการตัดสินใจทางด้านงบประมาณต่าง ๆ (Beetham, 2006) ดังนั้น จึงควรปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของ คบง.รส. โดยปรับองค์ประกอบของผู้แทนส่วนราชการในสังกัดของฝ่ายบริหาร ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีออกไป ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง โดยนำไปเพิ่มองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านงบประมาณ การคลัง และกิจการของรัฐสภาแทน รวมถึงควรเพิ่มตัวแทนของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาเป็นองค์ประกอบของ คบง.รส. ด้วย

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าภารกิจบางประการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีความซ้ำซ้อนกัน อาทิ ภารกิจในส่วนของสำนักงาน ดังนั้น คณะกรรมาธิการกิจการสภาและสำนักงานเลขาธิการของสภาทั้งสองควรจะต้องมีการทำงานร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของเนื้อหา งาน การให้คณะกรรมาธิการกิจการสภาของทั้งสองสภามาประชุมร่วมกัน เพื่อที่จะได้มีการพิจารณาในส่วนองบประมาณที่มีการซ้ำซ้อนกันหรือมีความต้องการใช้งบประมาณในกิจกรรมร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของรัฐสภา

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากทัศนคติของกระบวนการจัดทำงบประมาณใหม่ จะเปลี่ยนไป โดยกระบวนการจัดทำจะมีลักษณะดังนี้

1) การทบทวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เริ่มต้นกระบวนการทบทวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นการถวาทเรียนการใช้จ่ายงบประมาณ และเตรียมข้อมูลสำหรับการจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี

กระบวนการในส่วนนี้เป็นขั้นตอนตั้งต้นเพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จัดเตรียมข้อมูลเพื่อนำไปสู่การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) การจัดทำคำขอของงบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จัดทำคำขอของงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน และเปิดให้มีการแสดงความคิดเห็นต่อความต้องการใช้งบประมาณจากสมาชิกของแต่ละสภา เพื่อรวบรวมข้อมูลความต้องการใช้งบประมาณ โดยขั้นตอนนี้อาจจะดำเนินการโดยคณะทำงานหรือคณะกรรมการจัดทำคำขอของงบประมาณ เมื่อได้คำขอของงบประมาณดังกล่าวต่อคณะกรรมการกิจการสภาของแต่ละสภา เพื่อให้คณะกรรมการกิจการสภาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา แล้วเสนองบประมาณต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ คณะกรรมการกิจการสภาทั้งสองสภาอาจจะประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาการจัดทำคำขอของงบประมาณก่อน

กระบวนการข้างต้นนี้เป็นกระบวนการที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่บางส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ แก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของงบประมาณที่อาจจะตั้งไว้ในสภาทั้งสอง และการไม่มีส่วนร่วมของสมาชิกสภาในกระบวนการงบประมาณ เนื่องจากที่ผ่านมาสมาชิกของทั้งสองสภาไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง แต่เมื่อเปิดให้กรรมาธิการกิจการสภาเป็นผู้พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาในเบื้องต้นแล้ว จะทำให้กระบวนการงบประมาณเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ในขณะเดียวกันงบประมาณที่จัดทำขึ้นมาจะตอบสนองความต้องการใช้งบประมาณได้มากขึ้น

ทั้งนี้ ในการจัดทำคำขอของงบประมาณของคณะกรรมการกิจการสภา ควรจะต้องพิจารณาให้มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการพิจารณาจัดทำคำขอของงบประมาณ กล่าวคือ งบประมาณของแต่ละสภาจะต้องสอดคล้องกับความต้องการใช้งบประมาณ และจะต้องไม่สร้างภาระทางการคลัง ฉะนั้น ในการจัดเตรียมคำขอของงบประมาณควรจะต้องพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ โดยเพิ่มเติมมาจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

- แผนการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา
- แผนการคลังระยะปานกลาง
- ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา และภาระทางงบประมาณที่สำนักงานมีอยู่ในปัจจุบัน

- สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ อาทิ การขาดดุลทางการคลังระดับหนี้สาธารณะ
- รายได้ และเงินนอกงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภา

อนึ่ง ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ไม่ควรจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณเหมือนหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ในบางประการ อาทิ การกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายลงทุนเป็นร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำ เนื่องจากลักษณะของกิจกรรมการใช้งบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมุ่งเน้นไปที่กระบวนการใช้อำนาจรัฐ มากกว่าการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ งบประมาณรายจ่ายลงทุนของหน่วยงานประเภทนี้จึงใช้ไปกับการตั้งสำนักงานสาขามากกว่าจะเป็นการสร้างประโยชน์ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

3) การเสนอคำขอของงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา เห็นชอบคำขอของงบประมาณดังกล่าว ให้เลขาธิการของสภาทั้งสองนำคำขอของงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่รวมงบประมาณดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจะต้องไม่แก้ไขหรือปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) แนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

ในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งความเป็นอิสระทางงบประมาณในส่วนของการจัดทำงบประมาณจะต้องแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติมาตรา 28 โดยแก้ไขวรรคสองความว่าให้ในความในมาตรา 25 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 28 ด้วย โดยแก้ไขเป็น การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 28 ให้สำนักงานงบประมาณรวมคำขอของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการไว้เป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งจัดทำความเห็นเสนอแนะการปรับลดงบประมาณ โดยความเห็นดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยการเปรียบเทียบคำขอตั้งงบประมาณเดิมเปรียบเทียบกับคำขอตั้งงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณเสนอ พร้อมทั้งความเห็นของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเสนอปรับลดงบประมาณ เพื่อรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา

2) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557

ในการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ในข้อ 6 โดยเสนอให้ตัดองค์ประกอบของ คบง.รส. ที่จากฝ่ายบริหารออกไปแล้วเพิ่มตำแหน่งของผู้แทนฝ่ายค้าน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

นอกจากนี้ ให้แก้ไขข้อ 9 ของระเบียบดังกล่าว โดยเสนอให้มีกระบวนการจัดทำคำของบประมาณจากเดิมที่ดำเนินการโดยส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการเพียง โดยเพิ่มกระบวนการให้คณะกรรมการกิจการกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

3) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเติมบทบาทของคณะกรรมการกิจการกิจการสภาผู้แทนราษฎรให้มีหน้าที่และอำนาจรวมถึงการร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการจัดทำคำของบประมาณในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

4) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562

ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มคณะกรรมการกิจการวุฒิสภาเป็นคณะกรรมการสามัญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจรวมถึงการร่วมกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน้าที่จัดทำคำของบประมาณร่วมสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

4.3.4.2 กระบวนการอนุมัติงบประมาณ

ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ในทางหลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณควรอยู่ภายใต้ขอบเขตการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น (Beetham, 2006) ดังจะเห็นได้จากในบริบทของต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่การพิจารณางบประมาณแผ่นดินจะอยู่ภายใต้กระบวนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นไปตามหลักการอำนาจสูงสุดในทางงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ (สุปรียา แก้วละเอียด, 2565) อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะของกระบวนการพิจารณาจ่ายประจำปีของประเทศไทยที่ใช้คณะกรรมการวิสามัญมาโดยตลอดทำให้การพิจารณางบประมาณอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์กรรมการวิสามัญพิจารณาจ่ายประจำปี ซึ่งอธิบายว่าในการโหวตและลงมติเสียงโดยส่วนใหญ่ย่อมเป็นไปตามทิศทางของข้อเสนอของงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรี³⁶ กอปรกับการแปรญัตติงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการนั้น ไม่ได้มีกระบวนการพิจารณาโดยมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่แตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป ดังนั้นในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ผู้วิจัยจึงเสนอรูปแบบและแนวทางการพิจารณาอนุมัติงบประมาณดังนี้

³⁶ ดู ภาคผนวก ข.17 สรุปผลการสัมภาษณ์ นายอัศวิน สุทธิวิเชียรโชติ ที่ปรึกษาคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามงบประมาณ และกรรมการวิสามัญพิจารณาจ่ายประจำปี พ.ศ. 2569 (คนนอก) ณ วันที่ 7 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS).

(1) การปรับเปลี่ยนรูปแบบและแนวทางการพิจารณาอนุมัติ

งบประมาณ

จากการศึกษารูปแบบและแนวทางการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของต่างประเทศ พบว่ากระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการสามัญด้านงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งหมดต้องตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพื่อประกันความเป็นอิสระในการพิจารณางบประมาณ

ในส่วนของหลักเกณฑ์การแปรรูปที่ดินนั้น จากการศึกษารูปแบบและแนวทางการพิจารณาอนุมัติที่ดินของต่างประเทศ พบว่าไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแปรรูปที่ดินว่าควรจะต้องดำเนินการแบบใด ถึงจะประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณไว้ได้ เนื่องจากลักษณะของงบประมาณที่รัฐสภาในต่างประเทศได้รับมีลักษณะเป็นงบจัดสรรแบบรับประกัน (guaranteed constitutional allotment) โดยฝ่ายบริหารไม่สามารถปรับลดงบประมาณได้ ในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการใช้งบประมาณโดยระมัดระวังและโปร่งใส (Commonwealth Parliamentary Association, 2005)

อย่างไรก็ดี ในบริบทของประเทศไทยที่งบประมาณมีลักษณะเป็นการขาดดุลทางงบประมาณ การปรับลดงบประมาณย่อมเป็นกลไกที่ช่วยคุมให้งบประมาณอยู่ในภาวะไม่ขาดดุลทางการคลังในระยะยาว ฉะนั้น ในการเสนอแนะรูปแบบและแนวทางในการแปรรูปที่ดินนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในเชิงหลักเกณฑ์นั้นการพิจารณาแปรรูปที่ดินหน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ โดยเนื้อหาของลักษณะการใช้งบประมาณและกิจกรรมการใช้งบประมาณอาจจะไม่ได้แตกต่างจากส่วนราชการปกติเท่าใดนัก เพียงแต่เป้าหมายของภารกิจอาจจะไม่ต้องมุ่งเน้นตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ชาติหรือเป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้อำนาจรัฐ

นอกจากนี้ ในการพิจารณาแปรรูปที่ดินคณะกรรมการอาจจะกำหนดเงื่อนไขในการแปรรูปที่ดินของหน่วยงานขององค์กรอิสระ โดยอาจจะกำหนดลำดับการพิจารณาเป็นพิเศษ ให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาของหน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการก่อนรอบหนึ่งในลักษณะของการพิจารณาเบื้องต้น และเมื่อดำเนินการพิจารณาตัดหรือปรับลดงบประมาณแล้ว จึงนำงบประมาณดังกล่าวมาจัดลำดับความสำคัญแล้วพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ตามกรอบที่ได้พิจารณาไว้ในเบื้องต้นแล้ว เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นในลักษณะอื่น อาจจะพิจารณาแปรรูปที่ดินให้ตามกรอบที่ได้พิจารณาไว้ในเบื้องต้น³⁷

(2) แนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

เพื่อดำเนินการตามรูปแบบและแนวทางดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องแก้ไขหลักเกณฑ์ในกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

³⁷ ดูความเห็นของนายฐากร จุลินทร ใน ภาคผนวก ข.21 สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Groups) ในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2568 ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และผ่านการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS).

1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในมาตรา 23 โดยกำหนดให้ในการแปรรูปจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีการพิจารณาคำขอแปรรูปจัดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อนการพิจารณาตัดและปรับลดงบประมาณ โดยเป็นการพิจารณาในเบื้องต้น พร้อมกันนี้กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเข้ามาชี้แจงประกอบคำขอแปรรูปจัด และเมื่อดำเนินการตัด/ปรับลดงบประมาณแล้วให้มีการพิจารณางบประมาณมาจัดสรรให้กับหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อนตามสัดส่วนที่พิจารณาไว้ในเบื้องต้น

2) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีหน้าที่และอำนาจพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ

4.3.5 สรุป

ในการเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ การศึกษานี้เริ่มจากการวิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในเชิงโครงสร้างกฎหมายและการปฏิบัติ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง ความขัดแย้งกันเองระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา 141 วรรคสอง และมาตรา 144 ตลอดจนความไม่สอดคล้องกันของบทบัญญัติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 รวมถึงความไม่สอดคล้องกันของการปฏิบัติในวิธีการงบประมาณที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรี มีอำนาจควบคุมและแทรกแซงงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้ในทุกขั้นตอน สภาดังกล่าวทำให้หลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่รับรองไว้ในทางนิตินัยไม่สามารถเกิดผลในทางพฤตินัย และกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและบทบาทการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ

จากการศึกษาจึงเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบของมาตรา 141 วรรคสอง พบว่า แม้ทั้งสามประเภทองค์กรจะได้รับการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณในระดับรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติทุกหน่วยงานยังต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งให้อำนาจสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังในการพิจารณา ปรับลด และให้ความเห็นต่องบประมาณก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา อย่างไรก็ดี ระดับความเปราะบางต่อการแทรกแซงแตกต่างกัน โดยเมื่อพิจารณาจากลักษณะงบประมาณ ระดับเสถียรภาพ และข้อจำกัดจากฝ่ายบริหารแล้ว รัฐสภามีระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณและเสถียรภาพโดยรวมต่ำที่สุด ขณะที่ศาลมีเสถียรภาพและระดับความเป็นอิสระ

โดยรวมสูงที่สุด ส่วนองค์กรอิสระมีระดับความเป็นอิสระและเสถียรภาพอยู่ในระดับปานกลาง และผันผวนตามภารกิจ ทั้งนี้ สถานะดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของรัฐสภาไทยที่ยังไม่มีโครงสร้างกลไกภายในด้านงบประมาณที่เข้มแข็งเท่ากับศาลและองค์กรอิสระ

ในระดับเปรียบเทียบกับต่างประเทศ การศึกษาระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี แสดงให้เห็นว่าระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจและสถานะการรับรองทางกฎหมาย สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดมอบอำนาจสูงสุดในทางงบประมาณไว้ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง ขณะที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสแยกงบประมาณขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นหมวดเฉพาะ ในกฎหมายงบประมาณกลางที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถแก้ไขได้ ส่วนสหราชอาณาจักรและเครือรัฐออสเตรเลียแม้จะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเฉพาะ แต่มีคณะกรรมการภายในและกลไกทางกฎหมายระดับรองรองรับให้รัฐสภาจัดทำและบริหารงบประมาณของตนเอง ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกับฝ่ายบริหาร ด้านสาธารณรัฐเกาหลีแม้จะมีการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจนในเชิงโครงสร้าง และมีการรับรองสถานะงบประมาณของรัฐสภาในกฎหมาย แต่ยังมีข้อจำกัดจากวัฒนธรรมทางการเมืองและระบบราชการรวมศูนย์ ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองหลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาไว้ในมาตรา 141 วรรคสอง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์งบประมาณแยกเฉพาะ กลไกทางกฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในทางเนื้อหาที่ประกันความเพียงพอของงบประมาณของรัฐสภา ทำให้ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจแทรกแซงงบประมาณของรัฐสภาในทุกขั้นตอน และทำให้ระดับความเป็นอิสระโดยรวมอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศประชาธิปไตยอื่นในตัวอย่าง

ภายใต้ข้อค้นพบข้างต้น การศึกษาเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยที่มีความเป็นอิสระ โดยมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ *ประการแรก* การกำหนดให้กระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาอยู่ภายใต้ขอบเขตการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น และ *ประการที่สอง* การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณต้องครอบคลุมทั้งในเชิงรูปแบบและเนื้อหา ในขั้นการจัดทำงบประมาณ การศึกษานำเสนอให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างจากรูปแบบที่สำนักงานเลขาธิการเป็นผู้จัดทำคำของบประมาณฝ่ายเดียว ไปสู่รูปแบบที่ให้คณะกรรมการกิจการสภาของทั้งสองสภาเข้ามามีบทบาทเป็นองค์กรหลักในการจัดทำงบประมาณ โดยสำนักงานเลขาธิการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการและฝ่ายสนับสนุนทางเทคนิค พร้อมทั้งกำหนดให้มีการทบทวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำคำของบประมาณโดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย และการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการกิจการสภาของทั้งสองสภาเพื่อลดความซ้ำซ้อนของงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันยังคงหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณโดยให้คณะรัฐมนตรียังคงมีหน้าที่รวบรวมงบประมาณเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่จำกัดบทบาทไว้เพียงการรวมงบประมาณและเสนอความเห็นประกอบ พร้อมทั้งให้ต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสภาชี้แจงผลกระทบจากการเสนอปรับลดงบประมาณ

ในชั้นการอนุมัติงบประมาณ การศึกษาเสนอให้โครงสร้างการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการสามัญด้านงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เพื่อประกันความเป็นอิสระในการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ โดยกำหนดให้มีลำดับการพิจารณาคำขอแปรญัตติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อนการพิจารณาตัดและปรับลดงบประมาณในส่วนอื่น พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเข้ามาชี้แจงประกอบคำขอแปรญัตติภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณในชั้นการอนุมัติไม่ขัดกับเป้าหมายด้านวินัยการคลังในระยะยาว สุดท้าย การศึกษานำเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 และข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา เพื่อให้กลไกระดับกฎหมายรองและระเบียบภายในสอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง และเพื่อให้หลักการดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่ความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในภาพรวมต่อไป

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ในหัวข้อนี้เป็นการนำเสนอสาระสำคัญของผลการศึกษาวิจัยและการอภิปรายผลตามกรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่กำหนดไว้ เพื่ออธิบายระดับและกลไกของความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในเชิงกฎหมาย สถาบัน และการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) สรุปผลการวิจัย ซึ่งสรุปสาระสำคัญของข้อค้นพบจากการศึกษาภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อให้เห็นภาพรวมของระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทย และ (2) การอภิปรายผลการวิจัย ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงลึกถึงสาเหตุของข้อจำกัดดังกล่าว โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจและเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่มาอธิบายเชิงโครงสร้าง เพื่อให้เข้าใจว่าความไม่เป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาไทยเป็นผลจากปัญหาเชิงสถาบันมากกว่าความบกพร่องของบทบัญญัติกฎหมายเพียงอย่างเดียว

5.1.1 สรุปผลการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่น และกับต่างประเทศ ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ และแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ที่มองกฎเกณฑ์และโครงสร้างแรงจูงใจของผู้เล่นในระบบเป็นองค์ประกอบสำคัญของผลลัพธ์เชิงสถาบันของความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

จากผลการศึกษา พบว่า แม้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติรับรองหลักการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติและกำหนดให้รัฐสภามีบทบาทในการให้ฉันทานุมัติ และตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร ภายใต้หลักอำนาจสูงสุดในด้านงบประมาณ เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติที่สืบเนื่องมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่การรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภายังมีลักษณะจำกัดอยู่ในกรอบของการให้อำนาจเพียงแปรญัตติต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ย่อยบริหารเสนอมาเท่านั้น มิได้ยอมรับสถานะงบประมาณของรัฐสภาในฐานะหน่วยงบอิสระที่สามารถกำหนดกรอบทรัพยากรของตนเองอย่างแท้จริง เมื่อพิจารณาโครงสร้างกระบวนการงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พบว่างบประมาณของรัฐสภายังคงต้องเข้าสู่กระบวนการจัดทำคำของบประมาณผ่านสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ในฐานะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้ฝ่ายบริหารยังคงมีอิทธิพลและอำนาจกลั่นกรองเหนือกรอบทรัพยากรของรัฐสภาในทุกช่วงตอนของวงจรงบประมาณ ทั้งในด้านการจัดทำ การอนุมัติ และการเบิกจ่าย ซึ่งสะท้อนลักษณะการรวมศูนย์อำนาจทางงบประมาณไว้ที่ฝ่ายบริหาร มากกว่าจะเป็นการรับรองความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติในทางปฏิบัติ

ในเชิงเปรียบเทียบภายในประเทศ การศึกษาบทบัญญัติและกลไกงบประมาณหน่วยงานของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พบว่า องค์กรเหล่านี้ได้รับการรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณในระดับเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐสภา โดยปรากฏจากบทบัญญัติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง เพียงแต่ในแง่ของการได้รับจัดสรรงบประมาณหน่วยงานของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มจะได้รับการจัดสรรงบประมาณในอัตราที่ใกล้เคียงกับงบประมาณในปีก่อน ๆ มากกว่า

ในเชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จากการศึกษา พบว่าระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศไม่ได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจของระบบการเมือง หากแต่เกิดจากกลไกเฉพาะที่ประเทศนั้น ๆ วางไว้เพื่อคุ้มครองงบประมาณของรัฐสภาโดยตรง ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา แม้เป็นระบบแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด แต่ความอิสระทางงบประมาณของสภาองเกรสเกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มอบอำนาจสูงสุดในทางงบประมาณให้โดยเฉพาะ รวมถึงรับรองอำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเอง โดยประธานาธิบดีไม่สามารถแก้ไขหรือปรับลดงบประมาณได้ ขณะที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นระบบแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด แต่กฎหมายกำหนดหมวดงบประมาณเฉพาะสำหรับองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐแยกออกมาเป็นงบประมาณที่รัฐบาลไม่อาจปรับลดสาระสำคัญได้ สำหรับสหราชอาณาจักรและเครือรัฐออสเตรเลีย แม้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลสูงตามธรรมชาติของระบบรัฐสภา แต่รัฐสภายังมีกลไกภายใน เช่น คณะกรรมาธิการบริหารหรือคณะกรรมาธิการกิจการสภา ทำหน้าที่จัดทำและพิจารณางบประมาณของรัฐสภาเอง ส่วนสาธารณรัฐเกาหลี แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแบ่งแยกอำนาจชัดเจน แต่กลไกด้านงบประมาณยังเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารปรับลดงบประมาณของรัฐสภาได้หากมีการชี้แจงเหตุผลต่อสภาโดยไม่แตกต่างจากบริบทของประเทศที่มีระบบรัฐสภาโดยสิ้นเชิง จึงสรุปได้ว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณในประเทศต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางกฎหมาย กลไกงบประมาณเฉพาะ และวัฒนธรรมการเมืองของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ดี ประเทศเหล่านี้ต่างเผชิญข้อจำกัดร่วมกัน 3 ประการ คือ (1) รัฐสภายังต้องปฏิบัติตามกรอบวินัยการคลังของประเทศ เช่น เพดานหนี้สาธารณะ กรอบงบประมาณระยะปานกลาง เป็นต้น (2) กระบวนการเบิกจ่าย การตรวจสอบ และการบัญชีของรัฐสภายังคงอยู่ภายใต้ระบบการคลังส่วนกลาง เพื่อรักษาหลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ และ (3) นโยบายการคลังระดับมหภาค อาทิ การจัดทำบัญชีคร่าว การปรับลดงบรายจ่าย เป็นต้น ยังคงมีผลกระทบต่อสถาบันรัฐสภาโดยรวม แม้จะมีสถานะเป็นหน่วยงบอิสระก็ตาม ทั้งนี้ หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจน ข้อจำกัดดังกล่าวไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การลดทอนความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจนกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ การจัดวางกฎเกณฑ์ของกฎหมายงบประมาณและโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในประเทศไทย ได้กำหนดสิทธิในทรัพยากรและโครงสร้างแรงจูงใจให้อื้อต่อฝ่ายบริหารมากกว่า กล่าวคือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ผูกขาดการริเริ่มงบประมาณทั้งของตนเองและของรัฐสภา ขณะที่บทบาทของรัฐสภาในฐานะ เจ้าของงบประมาณของตนเองกลับไม่ชัดเจน ความไม่สมดุลของสิทธิดังกล่าว ทำให้การออกแบบกลไกความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจบรรลุเป้าหมายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างที่ควรจะเป็น และทำให้การพัฒนาศักยภาพของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลถูกจำกัดด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรและกระบวนการงบประมาณที่ต้องพึ่งพาฝ่ายบริหาร

จากข้อค้นพบข้างต้น การยกระดับความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทย จำเป็นต้องดำเนินควบคู่กันอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ (1) การปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อกำหนดหลักประกันให้รัฐสภามีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้นในขั้นตอนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ และ (2) การปรับปรุงเชิงโครงสร้างสถาบันและกลไกภายในของรัฐสภา เพื่อให้การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณดำเนินการโดยองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้การรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญสามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

5.1.2 การอภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่าง (gap) ที่เกิดขึ้นระหว่างหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองไว้กับกลไกในทางปฏิบัติที่ยังคงทำให้หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติต้องพึ่งพาฝ่ายบริหารในทางงบประมาณ การอภิปรายผลในส่วนนี้มุ่งอธิบายสาเหตุของช่องว่างดังกล่าว โดยอาศัยกรอบแนวคิดว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ เพื่อทำความเข้าใจว่าโครงสร้างทางกฎหมาย แรงจูงใจของสถาบัน และวัฒนธรรมราชการที่รวมศูนย์ ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นเงื่อนไขที่กำหนดความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ อนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบประสบการณ์จากต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าปัจจัยในข้างต้นนั้นให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน

หากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่ารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจรัฐออกจากกัน เพื่อไม่ให้อำนาจรัฐถูกรวมศูนย์ และให้องค์กรใช้อำนาจแต่ละองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561) ซึ่งอำนาจที่ได้มีการแบ่งแยกนั้นเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ (ธากูร ศิริยุทธ์วัฒนา, 2566) ในบริบทของประเทศไทยนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดโครงสร้างของรัฐไว้บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยแบ่งองค์กรใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากลักษณะของตัวแบบการแบ่งแยกอำนาจแล้ว จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญไทยนั้นมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน เนื่องจากคณะรัฐมนตรีที่มี

หน้าที่บริหารราชการแผ่นดินมาจากนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการให้ความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹ และจะดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยใจที่สภาผู้แทนราษฎรมอบไว้ให้ในการบริหารราชการแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมุ่งประกันความเป็นอิสระของรัฐสภาเอาไว้ ดังจะเห็นได้ในบทบัญญัติมาตรา 128 ที่รับรองให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้ในการบริหารจัดการภายในที่ประชุมสภาในรูปแบบของข้อบังคับการประชุมสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการกิจการภายในของรัฐสภา (Bulmer & Storey, 2024) รวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังได้รับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณไว้ให้กับหน่วยงานของรัฐสภา ดังปรากฏตามบทบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ซึ่งในทางหลักการแล้ว จึงเหมือนกับฝ่ายนิติบัญญัติของไทยนั้นมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่แล้ว

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างละเอียดแล้ว โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นอิสระในทางงบประมาณ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการทำหน้าที่ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Fasone, 2023, pp. 23-24) โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในเงื่อนไขของความเป็นอิสระทางงบประมาณ ซึ่งนำมาสู่ความเป็นอิสระในมิติอื่น ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023) จะพบว่าฝ่ายบริหารสามารถที่จะแทรกแซงความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นไปตามหลักการอำนาจริเริ่มงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหารแล้ว ทำให้งบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน กระบวนการเสนองบประมาณดังกล่าวทำให้ฝ่ายบริหารสามารถที่จะแทรกแซงความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยการเข้าไปกำหนดพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอมา เพื่อเสนอจัดสรรไปเป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจากการศึกษาพบว่า งบประมาณที่ได้รับการเสนอจัดสรรน้อยกว่างบประมาณที่ขอจัดสรร ประกอบกับที่ผ่านมาการปรับลดงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ปรากฏว่าได้มีการแสดงเหตุผลประกอบการปรับลดไว้อย่างชัดเจนแต่ประการใด

แม้ว่ามาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสภาสามารถขอแปรญัตติเพื่อเพิ่มงบประมาณในชั้นคณะกรรมการได้นั้น แต่การเพิ่มงบประมาณยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังนี้

¹ แม้ว่านายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีจะไม่ได้มาจากเสียงส่วนใหญ่ในสภา ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แต่ยังคงถือว่านายกรัฐมนตรีมาจากสภาผู้แทนราษฎรผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบ และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยใจที่สภาผู้แทนราษฎร อันเป็นคุณลักษณะตามตัวบทรัฐสภา; ดู เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561).

ประการแรก องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งขึ้นจากผู้แทนของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และสัดส่วนของพรรคการเมืองในสภา ซึ่งรวมถึงพรรคร่วมรัฐบาล ส่งผลให้งบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาอาจถูกพิจารณาปรับลดได้ โดยฝ่ายบริหาร (สุปรียา แก้วละเอียด, 2566)

ประการที่สอง การพิจารณาแปรญัตติในชั้นกรรมาธิการนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด และต้องพิจารณาความเห็นของสำนักงบประมาณประกอบ (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ, 2561) ทำให้แม้จะมีการขอแปรญัตติเพื่อเพิ่มงบประมาณก็อาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม เนื่องจากรายการที่ขอแปรญัตตินั้นไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนด

ประการที่สาม ในการพิจารณาแปรญัตติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น การแปรญัตติในเรื่องที่อาจจะมีส่วนได้เสียยังต้องห้ามด้วยบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อผู้พิจารณาการแปรญัตติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560)

ด้วยข้อจำกัดในลักษณะดังกล่าว ทำให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารดำเนินไปภายใต้ข้อจำกัด เพราะทรัพยากรของผู้ตรวจสอบยังต้องผ่านการกลั่นกรองและอนุมัติจากผู้ถูกตรวจสอบ ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จึงสะท้อนความอ่อนแอในเชิงหลักการ กล่าวคือ แม้รัฐสภาจะเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจ แต่กลับต้องพึ่งพาฝ่ายบริหารในทรัพยากรพื้นฐานที่สุดสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง (Meakin, Yong, และ Leston-Bandeira, 2023)

เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของต่างประเทศที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจารีตประเพณีที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ ได้ประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ และได้สร้างกลไกที่คุ้มครองงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาให้พ้นจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ หากพิจารณาลักษณะของการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา (ดังปรากฏตามบทที่ 4 หัวข้อ 4.2 การศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศ) พบว่า กลไกสำคัญที่ใช้ประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ คือ การแยกกระบวนการและโครงสร้างงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ออกจากงบประมาณของหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

ในชั้นของการจัดทำงบประมาณ พบว่า ในภาพรวมของต่างประเทศการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติจะจัดทำภายในฝ่ายนิติบัญญัติโดยตลอด ตั้งแต่เริ่มต้นจัดทำคำของบประมาณไปจนถึงการเตรียมเสนองบประมาณสู่รัฐสภา ซึ่งเป็นการทำให้โครงสร้างงบประมาณหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากฝ่ายบริหาร ดังปรากฏในกรณีของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย หรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยบทบาทของฝ่ายบริหารมีหน้าที่เพียงแค่รวมคำของบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งหรือเพียงรวบรวมเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเท่านั้น โดยกฎหมายจะกำหนดห้ามไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจปรับลดงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งมีลักษณะการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ประธานาธิบดีนั้น อาจจะมีลักษณะที่แตกต่างออกไป เนื่องจากฝ่ายบริหารค่อนข้างจะมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารสามารถปรับลดงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้ แต่ถึงกระนั้น

ในกฎหมายวิธีการงบประมาณของสาธารณรัฐเกาหลียังได้รับรองให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องแสดงเหตุผลของการปรับลด และความเห็นของหน่วยงานของรัฐสภาประกอบต่อคณะกรรมการการพิจารณางบประมาณประจำปี

ในส่วนของการขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณนั้น พบว่า ในหลายประเทศที่มีการศึกษาได้แยกกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติออกไปต่างหากจากคณะกรรมการการปกติ อาทิ กรณีของสหรัฐอเมริกาหรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือเป็นกรณีที่ไม่นำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาเข้ามาพิจารณาแบบเดียวกันกับงบประมาณปกติเลย ดังเช่นในกรณีของสหราชอาณาจักรที่งบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการการบริหารสภาสามัญชนและสภาขุนนาง โดยไม่ต้องเสนอเข้าที่ประชุมสภาสามัญและสภาขุนนางเช่นเดียวกันกับงบประมาณในกรณีทั่วไป ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในกรณีแรกหรือในกรณีที่สองนั้น สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายบริหารไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงหรือมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวได้ ทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณกลายเป็นเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้

ในทางหลักการความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในทางงบประมาณ นอกเหนือจากการเจรจาต่อรองกันในการการเมืองแล้ว ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลก็คือการพิจารณาวินัยการเงินการคลัง ซึ่งเป็นกรอบข้อจำกัดทางกฎหมายที่กำหนดขอบเขตการใช้จ่ายและการจัดทำงบประมาณของทุกหน่วยงานของรัฐ หลักวินัยการคลังดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศและป้องกันการใช้งบประมาณอย่างไม่รับผิดชอบ ทว่า ด้วยการออกแบบกฎหมายในลักษณะรวมศูนย์ ดังเช่นพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจตีความและบังคับใช้หลักวินัยการคลังเหนือทุกหน่วยงาน รวมถึงหน่วยงานของรัฐสภาด้วย ส่งผลให้หลักวินัยการคลังถูกใช้เป็นทั้งเครื่องมือคุ้มครองความมั่นคงทางการเงินการคลัง และในอีกด้านหนึ่งกลไกจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการบริหารงบประมาณของตน การผูกพันรัฐสภาไว้ภายใต้กรอบเดียวกับหน่วยงานฝ่ายบริหารจึงสะท้อนแนวโน้มของระบบการคลังแบบบริหารนิยม ซึ่งจำกัดความเป็นอิสระเชิงสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ในด้านที่มีได้กระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศโดยตรงก็ตาม

เมื่อเปรียบเทียบกับในต่างประเทศแล้ว แม้ว่าการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาความสอดคล้องกับวินัยทางการเงินการคลัง แต่การพิจารณาว่างบประมาณดังกล่าวสอดคล้องกับวินัยทางการเงินการคลังหรือไม่ เป็นบทบาทในการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเอง โดยฝ่ายบริหารมีบทบาทแค่เพียงการให้ความเห็นประกอบเท่านั้น

ทั้งนี้ ในเชิงทฤษฎีภายใต้กรอบเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ จะเห็นได้ว่าความไม่เป็นอิสระทางงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาไทยมิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงกฎหมาย หากแต่เป็นผลจากโครงสร้างแรงจูงใจทางสถาบันที่ฝังลึกภายในระบบราชการแบบรวมศูนย์ การคงอำนาจควบคุมงบประมาณไว้ในมือฝ่ายบริหารสร้างภาวะติดกับเชิงสถาบัน (institutional lock-in) ที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากผู้มีอำนาจเดิมได้รับผลประโยชน์จากการผูกขาดสิทธิในการจัดสรรทรัพยากร เมื่อโครงสร้างแรงจูงใจยังคงไม่เปลี่ยน แม้จะมีความพยายามปฏิรูประบบกฎหมายงบประมาณหลายครั้ง แต่การกระจายอำนาจทางการเงินการคลังก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง สะท้อน

ให้เห็นว่าปัญหาความไม่เป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาเป็นอาการของความไม่สมดุลเชิงสถาบัน (institutional imbalance) มากกว่าความบกพร่องของกฎหมายเฉพาะฉบับใด

นอกจากแรงจูงใจของฝ่ายบริหารที่มุ่งรักษาอำนาจควบคุมงบประมาณแล้ว โครงสร้างแรงจูงใจของข้าราชการประจำภายในหน่วยงานของรัฐสภาเองมีส่วนทำให้ภาวะดังกล่าวดำรงอยู่ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีสถานะเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่สังกัดโดยตรงกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การเพิ่มหรือลดงบประมาณของรัฐสภาไม่ได้ส่งผลต่อค่าตอบแทน ความมั่นคงในตำแหน่ง หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเหล่านี้ ทำให้พวกเขาไม่มีแรงจูงใจเชิงสถาบันในการปกป้องหรือผลักดันงบประมาณของรัฐสภาให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น ซึ่งในทางหลักการแล้ว ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาก็คือ สมาชิกของทั้งสองสภา เนื่องจากงบประมาณของสภามีส่วนสำคัญต่อการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชนและการตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร แต่การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ทำให้ระบบงบประมาณของรัฐสภาขาดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในที่มีแรงผลักดันทางผลประโยชน์เพียงพอจะต่อสู้กับอำนาจควบคุมของฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างจากกรณีของหน่วยงานของศาลหรือองค์กรอิสระที่ข้าราชการตุลาการในระดับบริหาร หรือคณะกรรมการที่มีสถานะเป็นองค์กรกลุ่มต่างเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องงบประมาณ

กล่าวโดยสรุป การคงไว้ซึ่งโครงสร้างการบริหารงบประมาณแบบรวมศูนย์ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร ทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบการเมืองไทยดำรงอยู่ในลักษณะเพียงการแบ่งแยกในเชิงรูปแบบ มากกว่าจะเป็นการถ่วงดุลในเชิงเนื้อหา แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติให้รัฐสภามีบทบาทตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีกลไกที่รับรองให้รัฐสภามีทรัพยากรของตนเองเพียงพอในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง การรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณยังคงจำกัดอยู่ในชั้นการแปรญัตติ ในขณะที่ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณนั้นเริ่มต้นตั้งแต่ในชั้นของการจัดทำงบประมาณ ดังนี้ หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ยังไม่สร้างกลไกคุ้มครองกระบวนการจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภาไว้โดยเฉพาะ การถ่วงดุลอำนาจระหว่างสองฝ่ายก็ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ประเด็นนี้จึงเป็นฐานสำคัญที่นำไปสู่การอภิปรายลึกลงในประเด็นต่อไปว่าด้วยความไม่เป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจมีผลในเชิงสถาบันจริง ไม่ใช่เพียงในทางบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีภายใต้กรอบเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความไม่เป็นอิสระทางงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาไทยมิได้เป็นเพียงผลของความบกพร่องเชิงกฎหมาย หรือการออกแบบบทบัญญัติที่ไม่สมบูรณ์ หากแต่เป็นผลสืบเนื่องจากโครงสร้างแรงจูงใจทางสถาบันที่ฝังลึกอยู่ภายในระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้ครอบครองอำนาจในการควบคุมและจัดสรรทรัพยากรทางการคลังของรัฐ การคงอำนาจควบคุมงบประมาณไว้ในมือฝ่ายบริหารก่อให้เกิดภาวะติดกับเชิงสถาบัน (institutional lock-in) ที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเกิดขึ้นไม่ได้ ขณะที่กลไกทางกฎหมายและสถาบันที่มีอยู่

ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจใหม่เพียงพอที่จะท้าทายโครงสร้างอำนาจดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ แม้จะมีความพยายามแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระทางงบประมาณมากขึ้นก็ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ

ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ความไม่เป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอาการของความไม่สมดุลเชิงสถาบัน (institutional imbalance) มากกว่าความล้มเหลวของกฎหมาย เฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่ง การแก้ไขปัญหานี้จึงไม่อาจจำกัดอยู่เพียงการปรับปรุงบทบัญญัติทางกฎหมายในเชิงเทคนิค หากแต่จำเป็นต้องมุ่งออกแบบข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงจูงใจและกลไกการใช้อำนาจในระบบงบประมาณ เพื่อให้หลักการความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเกิดผลในทางสถาบันอย่างแท้จริง จากผลการศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่าความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไทยมีปัญหาทั้งในเชิงโครงสร้างกฎหมาย กระบวนการงบประมาณ และในเชิงนโยบาย การส่งเสริมความเป็นอิสระทางงบประมาณจึงควรดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีหลายระดับ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความรับผิดชอบทางการคลัง ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

5.2.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

การเสนอแนะเชิงกฎหมายประกอบด้วยข้อเสนอแนะสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

จากการทบทวนวรรณกรรม Beetham (2006) ได้เสนอว่างบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติควรจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดยปราศจากอิทธิพลหรือการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวทางของต่างประเทศ พบว่า ประเทศส่วนใหญ่ได้พัฒนากลไกคุ้มครองมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจครอบงำหรือตัดลดงบประมาณของรัฐสภาในทางปฏิบัติ รัฐสภาในฐานะฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจปรับลดสาระสำคัญของงบประมาณดังกล่าว โดยมีหน้าที่เพียงจะต่อนำงบประมาณรวมไว้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

ดังนั้น ควรพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง เพื่อให้ความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภามีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยปรับให้บทบัญญัติไม่เพียงรับรองการได้รับจัดสรรงบประมาณ แต่ต้องครอบคลุมถึงการจัดทำ อนุมัติ บริหาร และใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภาด้วยตนเอง ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้ การจัดทำค่าของงบประมาณของรัฐสภายังคงต้องส่งต่อให้คณะรัฐมนตรีเพื่อรวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ให้คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจปรับลดสาระสำคัญของค่าของดังกล่าว เว้นแต่จะมีเหตุผลจำเป็นตามหลักวินัยการคลังและต้องจัดทำความเห็นประกอบอย่างเป็นทางการ

มาตรา 141 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

งบประมาณของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอัยการ ให้มีความเป็นอิสระในการจัดทำ อนุมัติ บริหาร และการใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีรวมคำขอตั้ง งบประมาณของรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่ปรับลดสาระสำคัญ เว้นแต่ มีเหตุผลจำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และ องค์การอัยการ มีสิทธิยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีได้โดยตรง พร้อมแสดงเหตุผลและเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนด

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

ควรเพิ่มบทบัญญัติที่รับรองอำนาจของรัฐสภาในการจัดทำคำของบประมาณ โดยตรง เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณของรัฐสภามีสถานะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ แม้คำของบประมาณของรัฐสภายังคงต้องถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ แต่ควรกำหนดให้สำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจปรับลดสาระสำคัญของคำของบประมาณของรัฐสภา เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นตามหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐ และต้องจัดทำความเห็นประกอบอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงต้องเปิดโอกาสให้รัฐสภาชี้แจงผลกระทบก่อนรวมงบประมาณดังกล่าวไว้ในร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังเช่นกรณีของสาธารณรัฐเกาหลี นอกจากนี้ การเพิ่มบทบัญญัติในลักษณะนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาระหว่างประเทศที่พบว่า งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจัดอยู่ในประเภทงบที่ไม่อาจปรับลดได้ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้งบประมาณของรัฐสภา และองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่น มีหมวดงบประมาณที่แยกต่างหาก โดยควรแก้ไขบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 28 ในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงบประมาณรวมคำขอตั้ง งบประมาณของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ ไว้เป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่ปรับลดสาระสำคัญของคำขอตั้งกล่าว เว้นแต่มีเหตุผลจำเป็นตามหลักวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และต้อง จัดทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณของหน่วยงานตามวรรคหนึ่งให้แยกเป็นหมวดว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

การวางกรอบการประเมินความเพียงพอของงบประมาณ และกลไกการแปรญัตติที่คุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเสริมสร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาและองค์การตามรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับประเมินความเพียงพอของงบประมาณเพื่อใช้เป็นมาตรฐานร่วมในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายปี โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรคำนึงถึงปัจจัยสำคัญ ดังนี้

- การพิจารณากรอบเงินงบประมาณของประเทศที่รัฐบาลจัดสรร
- การพิจารณาภาระหนี้สินของรัฐบาล และภาระทางการคลัง
- การพิจารณาความจำเป็นของงบประมาณหน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ โดยพิจารณาเปรียบเทียบรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ
- การพิจารณาสัดส่วนของเงินนอกงบประมาณที่หน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการสามารถนำมาใช้ได้

การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้การพิจารณางบประมาณสำหรับองค์การตามรัฐธรรมนูญดำเนินไปบนพื้นฐานข้อมูลที่โปร่งใส มีเกณฑ์วัดที่ตรวจสอบได้ และสะท้อนความจำเป็นของภารกิจตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

ในขณะเดียวกัน ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในมาตรา 23 เพื่อวางกลไกพิเศษสำหรับการแปรญัตติงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ คณะกรรมาธิการงบประมาณพิจารณาข้อเสนอแปรญัตติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อนการตัดหรือลดงบประมาณส่วนอื่น พร้อมทั้งกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวมีสิทธิเข้าชี้แจงเหตุผลประกอบคำขอแปรญัตติต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการโดยตรง อันเป็นขั้นตอนที่ช่วยให้การปรับลดงบประมาณ (ถ้าจำเป็นต้องมี) เป็นไปอย่างมีเหตุผลและไม่กระทบต่อภารกิจหลักขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกินสมควร

ภายหลังจากการพิจารณาปรับลดงบประมาณแล้ว ควรกำหนดให้ คณะกรรมาธิการงบประมาณพิจารณางบประมาณส่วนที่ปรับลดดังกล่าวมาจัดสรรคืนให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อน ตามสัดส่วนและหลักเกณฑ์ที่ได้พิจารณาไว้ในเบื้องต้น เพื่อให้มั่นใจว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

ท้ายที่สุด ควรกำหนดให้มีการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณและผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เสนอต่อรัฐสภาอย่างเปิดเผย เพื่อสะท้อนความสมดุลระหว่างอิสระทางงบประมาณและความรับผิดชอบทางการคลัง เสริมสร้างความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจของสาธารณชนต่อกระบวนการงบประมาณโดยรวม

มาตรา 23 ให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ ให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงกรอบเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศในปีงบประมาณนั้น ภาระหนี้สาธารณะ ภาระทางการคลัง และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง แผนการคลังระยะปานกลาง ความจำเป็นของรายจ่ายและภารกิจตามกฎหมายของแต่ละองค์กร โดยพิจารณาเทียบรายจ่ายย้อนหลังและภารกิจที่เพิ่มขึ้น สัดส่วนเงินนอกงบประมาณหรือรายได้อื่นที่องค์กรสามารถนำมาใช้ได้ตามกฎหมาย เหตุผลและความจำเป็นตามที่องค์กรผู้ขอตั้งงบประมาณเสนอประกอบ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ และยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการ ให้แสดงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม และให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง จัดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน และระบบการควบคุมภายในด้านการเงินการคลัง โดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน และรายได้ที่ได้รับให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

ในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คณะกรรมการการงบประมาณพิจารณาข้อเสนอแปรญัตติของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ก่อนการพิจารณาปรับลดงบประมาณในส่วนอื่น และให้องค์กรดังกล่าวมีสิทธิเข้าชี้แจงเหตุผลประกอบต่อคณะกรรมการการงบประมาณได้โดยตรง

เมื่อมีการพิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายใด ๆ ให้คณะกรรมการการงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ปรับลดดังกล่าวคืนแก่รัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ตามสัดส่วนและความจำเป็นที่ได้ประเมินไว้ในเบื้องต้น

ให้คณะกรรมการการงบประมาณจัดทำบันทึกสรุปเหตุผลประกอบการพิจารณาแปรญัตติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภา

(4) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557

ในการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ในข้อ 6 โดยเสนอให้ตัดองค์ประกอบของ คบง.รส. จากฝ่ายบริหารออกไปแล้วเพิ่มตำแหน่งของผู้แทนฝ่ายค้าน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากนี้ ให้แก้ไขข้อ 9 ของระเบียบดังกล่าว โดยเสนอให้มีกระบวนการจัดทำคำของบประมาณจากเดิมที่ดำเนินการโดยส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการเพียง โดยเพิ่มกระบวนการให้คณะกรรมการกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

(5) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเติมบทบาทของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรให้มีหน้าที่และอำนาจรวมไปถึงร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการจัดทำคำของบประมาณในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาพิจารณาประจำปี โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิจารณาประจำปี

(4) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562

ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มคณะกรรมการกิจการวุฒิสภาเป็นคณะกรรมการสามัญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจรวมไปถึงการร่วมกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน้าที่จัดทำคำของบประมาณร่วมสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

5.2.1.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการส่งเสริมความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันทั้งในด้านโครงสร้างสถาบันและการสร้างวัฒนธรรมองค์กรภายในรัฐสภา เพื่อให้เกิดระบบบริหารงบประมาณที่มีความอิสระ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ โดยสามารถเสนอแนวทางเชิงนโยบายได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ควรให้หน่วยงานภายในที่มีหน้าที่เฉพาะในการวางแผนและบริหารงบประมาณของรัฐบาล อาทิ สำนักบริหารงบประมาณรัฐบาล ภายใต้การกำกับของประธานรัฐบาล ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการวางแผน วิเคราะห์ และจัดทำงบประมาณ รวมถึงติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายของทั้งสองสภาอย่างมีประสิทธิภาพ การมีหน่วยงานลักษณะนี้จะช่วยลดการพึ่งพาฝ่ายบริหารในขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณ และเพิ่มความสามารถของรัฐบาลในการวางแผนการใช้ทรัพยากรให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของตน

ประการที่สอง ควรสร้างกลไกการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้ระบบงบประมาณของรัฐบาลมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับความเชื่อมั่นจากสาธารณะ โดยสร้างบทบาทให้คณะกรรมการกิจการสภาเข้ามามีบทบาทในการจัดทำงบประมาณ และตรวจสอบงบประมาณ

ประการที่สาม ควรพัฒนาศักยภาพบุคลากรทางงบประมาณของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ ผ่านการฝึกอบรมและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับรัฐบาลต่างประเทศ รวมทั้งการในทางหลักสูตรเฉพาะด้านงบประมาณและการคลังของรัฐ เพื่อยกระดับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐบาลให้เทียบเท่ากับหน่วยงานด้านงบประมาณของฝ่ายบริหาร การพัฒนาศักยภาพดังกล่าวจะช่วยให้รัฐบาลมีบุคลากรที่สามารถวิเคราะห์งบประมาณได้อย่างมืออาชีพ และรองรับภารกิจที่ซับซ้อนมากขึ้นในอนาคต

ประการที่สี่ ควรส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นความรับผิดชอบและความโปร่งใสทางงบประมาณ โดยกำหนดให้รัฐบาลจัดทำรายงานงบประมาณเพื่อสาธารณะ (parliamentary budget transparency report) และเผยแพร่ข้อมูลการใช้จ่ายประจำปีในรูปแบบที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ง่าย ทั้งนี้ เพื่อสร้างความไว้วางใจของสังคมต่อการใช้งบประมาณของรัฐบาล และยกระดับมาตรฐานความโปร่งใสขององค์กรให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล การเพิ่มกลไกดังกล่าวนี้มีส่วนสำคัญ เนื่องจากในทางทฤษฎีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิสระในการจัดทำงบประมาณของตนเอง จึงเป็นการทำให้ต้นทุนทางการเมืองของการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจากรัฐบาลไปสู่สาธารณะ ทำการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะให้มากขึ้น

ประการที่ห้า ควรมีการสื่อสารสาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการอิสระทางงบประมาณของรัฐบาล เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดว่าการในทางงบประมาณอิสระเป็นการเพิ่มอภิสิทธิ์ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งที่ในความเป็นจริง การมีงบประมาณอิสระเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักประชาธิปไตย

ประการสุดท้าย ควรพัฒนาแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมทางงบประมาณของรัฐบาล (parliamentary fiscal ethics) เพื่อสร้างมาตรฐานการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองความคาดหวังของประชาชน การมีกรอบจริยธรรมที่ชัดเจนจะช่วยให้รัฐบาลใช้งบประมาณด้วยความระมัดระวัง ยึดมั่นในความโปร่งใส และรักษาความน่าเชื่อถือขององค์กรในฐานะสถาบันหลักของระบอบประชาธิปไตย

5.2.2 แผนปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระทางประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ
เพื่อให้ข้อเสนอข้างต้นเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จึงเสนอให้ดำเนินการตาม
แผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

ตารางที่ 5.1 แผนปฏิบัติการ

ระยะเวลา	แผนปฏิบัติงาน	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง
ระยะสั้น	แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 เพื่อเพิ่มบทบาทและจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสภา และคณะกรรมการการงบประมาณรายจ่ายประจำปี	— สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร — สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	รัฐสภามีคณะกรรมการถาวรที่รับผิดชอบด้านกิจการภายในและงบประมาณโดยเฉพาะ ทำให้สมาชิกสภาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและพิจารณางบประมาณของรัฐสภาอย่างเป็นระบบ
ระยะสั้น	แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ให้คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำคำของบประมาณ แทนที่ให้ส่วนราชการภายในดำเนินการเพียงลำพัง	— สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร — สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	กระบวนการจัดทำคำของบประมาณของรัฐสภาสะท้อนความจำเป็นและลำดับความสำคัญเชิงนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติ ลดลักษณะของข้าราชการประจำและเพิ่มความโปร่งใสภายในรัฐสภา
ระยะสั้น	ปรับองค์ประกอบของ คบง.รส. โดยตัดผู้แทนจากฝ่ายบริหารออก และเพิ่มผู้แทนฝ่ายค้านและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านงบประมาณ การคลัง และกิจการรัฐสภา	— สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร — สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	คณะกรรมการด้านงบประมาณภายในรัฐสภาความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากขึ้น การพิจารณางบประมาณของรัฐสภาลดความเสี่ยงจากอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายบริหาร
ระยะสั้น-กลาง	จัดตั้งหรือยกระดับ “สำนักบริหารงบประมาณรัฐสภา” ภายใต้การกำกับของประธานรัฐสภา ทำหน้าที่วางแผน วิเคราะห์ และติดตามงบประมาณของทั้งสองสภา	— สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร — สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	รัฐสภามีหน่วยงานกลางด้านงบประมาณของตนเอง ลดการพึ่งพาสำนักงบประมาณในชั้นวิเคราะห์และออกแบบงบประมาณ และเพิ่มความสามารถเชิงเทคนิคของฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารทรัพยากร
ระยะกลาง	พัฒนากลไกตรวจสอบภายในด้านงบประมาณของรัฐสภา โดยให้คณะกรรมการกิจการสภาและคณะกรรมการการงบประมาณมีบทบาทกำกับ ติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในรัฐสภา	— คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร — คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา — คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหาร	รัฐสภามีระบบตรวจสอบภายในที่ชัดเจนและสม่ำเสมอ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภายในรัฐสภาถูกตรวจสอบได้ และเสริมความน่าเชื่อถือในการอ้างอิงอิสระทางงบประมาณ

ระยะเวลา	แผนปฏิบัติงาน	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง
		งบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร — สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร — สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา — สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา	
ระยะกลาง	พัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านงบประมาณของรัฐสภาอย่างเป็นระบบ ผ่านหลักสูตรอบรมเฉพาะด้าน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับรัฐสภาต่างประเทศ และการพัฒนาความรู้ด้านงบประมาณและวินัยการคลัง	— สำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร — สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	เจ้าหน้าที่รัฐสภามีความรู้ความสามารถด้านงบประมาณใกล้เคียงหรือเทียบเท่าหน่วยงานงบประมาณของฝ่ายบริหาร ทำให้รัฐสภาสามารถวิเคราะห์และต่อรองงบประมาณของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ระยะกลาง	กำหนดหลักเกณฑ์กลางในการประเมินความเพียงพอของงบประมาณตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 สำหรับรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	— กระทรวงการคลัง — สำนักงานงบประมาณ — สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร — สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา — สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา	การพิจารณางบประมาณองค์กรตามรัฐธรรมนูญดำเนินไปบนพื้นฐานเกณฑ์ที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ ลดการใช้ดุลพินิจแบบไม่มีหลักมัด และช่วยประคองความเป็นอิสระทางงบประมาณให้สอดคล้องกับกรอบวินัยการคลัง
ระยะกลาง-ยาว	แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อรับรองอำนาจของรัฐสภาในการจัดทำคำของบประมาณโดยตรง กำหนดหมวดงบประมาณแยกสำหรับองค์กรตาม	— คณะรัฐมนตรี — กระทรวงการคลัง — สำนักงานงบประมาณ	กระบวนการจัดทำและแปรญัตติงบประมาณของรัฐสภา มีฐานทางกฎหมายชัดเจน ลดการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร และทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีเสถียรภาพมากขึ้น

ระยะเวลา	แผนปฏิบัติงาน	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง
	รัฐธรรมนูญ และวางกลไกแปรรูปนิติที่คุ้มครองงบประมาณของรัฐบาล	— รัฐบาล	
ระยะยาว	แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง เพื่อรับรองให้ “งบประมาณของรัฐบาล ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ” มีความเป็นอิสระในการจัดทำ อนุมัติ บริหาร และใช้จ่าย ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง และให้คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจปรับลดสาระสำคัญของคำขอตั้งงบประมาณ ดังที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติใหม่	— รัฐบาล — คณะรัฐมนตรี — คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	ความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐบาลได้รับการรับรองในระดับรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ทำให้โครงสร้างอำนาจงบประมาณสมดุลยิ่งขึ้น และลดความเสี่ยงที่ฝ่ายบริหารจะใช้ดุลพินิจควบคุมงบประมาณขององค์กรถ่วงดุล
ระยะยาว	พัฒนาแนวปฏิบัติด้าน “จริยธรรมทางงบประมาณของรัฐบาล” (parliamentary fiscal ethics) และแนวทางการสื่อสารสาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการอิสระทางงบประมาณของรัฐบาล	— สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร — สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา — วิทยาลัยการนิติบัญญัติ — สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล	รัฐสภามีกรอบจริยธรรมและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการใช้จ่ายงบประมาณ ลดข้อครหาเรื่องอภิสิทธิ์ และทำให้สังคมเข้าใจว่า “งบประมาณอิสระ” เป็นเงื่อนไขของการถ่วงดุล ไม่ใช่การเพิ่มผลประโยชน์ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ

หมายเหตุ กรณีในตารางระบุว่าเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หมายถึง ลักษณะของภารกิจที่ต้องดำเนินการร่วมกันของส่วนราชการภายในของทั้งสองสภา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงการคลัง. (30 มกราคม 2567). คำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2567/P_410450_5.pdf
- _____. (30 มกราคม 2567). คำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2567/P_410448_5.pdf
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2561). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จันทมร สีหาบุญลี. (14 สิงหาคม 2552). **ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา**. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา>
- จิราภิตต์ แสงสี. (2563). **ลักษณะพื้นฐานของการปกครองระบบรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบระบบรัฐสภาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- จิระสิทธิ์ จินดาศิลป์. (2547). **ความเป็นอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารในด้านการงบประมาณ**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2545). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา.
- ไชยยศ จิรเมธากร. (2546). **ปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547**. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหาร). สถาบันพระปกเกล้า.
- ฐากูร ศิริฤทธิ์วัฒนา. (2566). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณรงค์ สัจพันธุ์โรจน์. (2542). **ประสิทธิภาพของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- ณัฐพงศ์ พรหมมาตร, และ ภูริวัฒน์ จิรานันตรัตน์. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2567). ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ศึกษากรณี: การยื่นคำขอและการได้รับจัดสรรงบประมาณ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*, 7(2), 16-46.
- ดุขฎิ หลีละเมียร. (2556). *ประวัติความเป็นมาของความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและวิวัฒนาการของการพัฒนาระบบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในประเทศไทย*. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การฝึกอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ.
- ธนบุญ ธนบุญพงศ์ และคณะ. (2551). *ประวัติและพัฒนากองสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยธุรการไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2550*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ธาม มาฉิม. (2559). *ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา. รายงานวิชาการส่วนบุคคล. (หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9). สถาบันพระปกเกล้า*.
- ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์. (2557). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็ง ในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์*.
- นิพนธ์ โลหะกุลวิช. (2539). *หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- บรรหา คำลา. (2553). การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณกับการมีส่วนร่วมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา กรรมการ. *จตุรนิติ*, 7(5), 169.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2562). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสิน โสภณบุญ. (2527). *วิธีการและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย-อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ปรียาภา ทาระ, และ สุภณัฐ ศิริทอง. (2554). *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย กลุ่มงานกฎหมาย 1.
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (พฤษภาคม - สิงหาคม 2564). บทวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้

- เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 19(2), 88-120.
- ยุวณิตย์ ไม่เดิน. (2560). **การบริหารงบประมาณโดยอิสระของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา**. (รายงานวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10) สถาบันพระปกเกล้า.
- รวมพร วุฒิสงห์ชัย. (มกราคม - มีนาคม 2550). **ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. **วารสารการงบประมาณ**, 4(11), 56-68.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2545). **เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- รัศมะณี โปรงภูเขียว. (2554). **การขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระ**. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย.
- วรวิทย์ กนิษฐะเสน. (2521). **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชณุ เครื่องาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- วิชณุ วรัญญู. (2532). **ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separation des pouvoirs) เป็นหลักในการจำแนกรูปแบบของการปกครองชนิดต่างๆ**. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 19(3), 158-175.
- ศักดิ์สิทธิ์ ภูสิโรจรัช. (2560). **เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เรื่อง ฝ่ายนิติบัญญัติกับการควบคุมงบประมาณรายจ่าย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ศิกานต์ อิสสระชัยยศ. (2566). **หลักงบประมาณและการคลังสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, และสกันธ์ วรัญญูวัฒนา. (2541). **รายงานวิจัย เรื่อง งบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2500). **ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, 5(3), 5-23. เข้าถึงได้จาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&skin=S&mmid=10241&bid=10146>

- สมยศ เชื้อไทย. (2564). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2564). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (ธันวาคม 2559). สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา: ความคาดหวังในการควบคุมวินัยการเงินการคลังของฝ่ายบริหาร. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/1interview/IN74.pdf
- สำนักงบประมาณ. (29 มกราคม 2567). นร 0715/265 คำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (7 สิงหาคม 2567). นร 0716/3/190 การเสนอขอเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568.
- _____. (1 มกราคม 2567). นร 0715/265 คำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (1 กรกฎาคม 2567). รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2568 มาตรา 31 หน่วยงานของศาล. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก https://web.parliament.go.th/view/82/News_Detail/2568/1520/TH-TH
- _____. (1 กรกฎาคม 2567). รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 : หน่วยงานขององค์กรอิสระและองค์กรอัยการ. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก https://web.parliament.go.th/view/82/News_Detail/2568/1534/TH-TH
- _____. (2563). ข้อมูลเกี่ยวกับ PBO. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/main.php?filename=about_us
- _____. (2567a). ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปี. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก <https://public.tableau.com/app/profile/phubet.senbut/viz/PBOBudgetDashboard/Dashboard2>
- _____. (29 เมษายน 2567). ข้อมูลงบประมาณ ปี 2563 - 2567 จำแนกรายกระทรวง. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/8bf91139-3edf-4a10-b004-1db027852b23/page/p_wenotxfdpc
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2545). บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (1 กุมภาพันธ์ 2567). คำของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2568 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2567/P_410450_1.pdf

- _____. (1 กุมภาพันธ์ 2567). คำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2567/P_410448_1.pdf
- สิทธิกร นิพนธ์. (31 ตุลาคม 2562). งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก <https://setthasarn.econ.tu.ac.th/blog/detail/33>
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2565). กฎหมายการคลัง: ภาควิชาการคลังแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2565). ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: การคลังสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2566). การจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีหน่วยงานประเทศไทยและต่างประเทศที่มีระบบการบริการจัดการงบประมาณอย่างอิสระ. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.
- สุปรียา แก้วละเอียด, สมคิด เลิศไพฑูรย์, นัชฎิภา ศรีพงษ์สกุล, บุญญภัทร์ ชูเกียรติ, สักกพล กุณรินทร์, นพณ์ช สกฤตเกษมชัย, และสถาพร เรืองสังข์. (2564). การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- _____. (2560). กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ: ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2557). กฎหมายการคลัง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อำนาจ ชนะวงศ์. (2539). แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย.
- เอื้ออารีย์ อังจะนิล. (2558). หลักกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- iLaw. (1 สิงหาคม 2568). ศาลธน.ฟันพิษเชษฐ เชื้อเมืองพาน พันตำแหน่ง เหตุฝ่าฝืนรธน. 60 ม. 144 ดันโครงการในพื้นที่เขตเลือกตั้ง ใช้งบทางอ้อมสร้างความนิยม. สืบค้น 27 มกราคม 2569. จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/53726>

ภาษาต่างประเทศ

- Australian Government. (2024, May 22). **The Budget Process**. Retrieved from **Australian Government**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.finance.gov.au/government/federal-budget/budget-process>
- Bagehot, W. (1873). **The English Constitution**. Retrieved 27 January 2026, from <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/bagehot/constitution.pdf>
- Bank of Korea. (2022). **Monetary and fiscal policy interactions in the wake of the pandemic in Korea**. Retrieved from **Bank of International Settlements**. Retrieved 27 January 2026, from https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap122_m.pdf
- Barrett, V. (2023). Australia's Parliamentary Administration . In T. Christiansen, E. Griglio, & N. Lupo, **The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations** (pp. 597-610). London: Routledge.
- Bateman, W. (2020). **Public Finance and Parliamentary Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beetham, D. (2006). **Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice**. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Bouvier, M. (2024). L'autonomie financière des parlements en questions. **Revue française de finances publiques**, 168 (4), 3-8.
- Bradlaugh v Gosset, 12 QBD 271 (England)
- Brass, C. T., Brudnick, I. A., McMillion, B. J., Paris, N., Rollins, J. W., & Yeh, B. T. (2018, December 10). **Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.congress.gov/crs-product/RL34680>
- Brass, C. T., Riccard, T. N., & Schwemle, B. L. (2025, September 9). **Government Shutdowns and Executive Branch Operations: Frequently Asked Questions (FAQ)**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.congress.gov/crs-product/R47693>
- Britannica Encyclopedia. (2025, October 7). **United Kingdom**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.britannica.com/facts/United-Kingdom>
- Brown, T. (2023, April 18). **Parliamentary Democracy in the UK**. Retrieved 27 January 2026, from <https://lordslibrary.parliament.uk/parliamentary-democracy-in-the-uk/>

- Brudnick, I. A. (2025, May 30). **Legislative Branch Appropriations: Frequently Asked Questions**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.congress.gov/crs-product/R43397>
- Bulmer, E. (2019). **Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions**. Stockholm: International IDEA.
- Bulmer, W. E., & Storey, J. (2024). **Legislatures: Organization, Administration and Privileges**. Stockholm : International IDEA.
- Carlitz, R. (2010, October). **Budget Processes**. Retrieved 27 January 2026, from https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b22ed915d3cfd000b5e/60827-Annex2BudgetProcessesCarlitzFinal28Oct2010_1_.pdf
- Carpenter, D. H. (2019, 10 January). **How a Government Shutdown Affects Government Contracts**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.congress.gov/crs-product/LSB10243>
- Christiansen, T., Griglio, E., & Lupo, N. (2023). Introduction. In T. Christiansen, E. Griglio, & N. Lupo, **The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations** (pp. 1-16). London: Routledge.
- Commonwealth Parliamentary Association. (2005). **Administration and Financing of Parliament**. London: Commonwealth Parliamentary Association.
- Coudere, M. (1998, September). **The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies**. Retrieved 27 January 2026, from <https://asgp.co/wp-content/uploads/2023/06/OMQJLYHYSWWZWJFVQGFGIIDSANRDGW-1.pdf>
- Delury, J. (2025, April 10). **Separation of Powers Defeats Imperial Presidency in South Korea**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.cfr.org/blog/separation-powers-defeats-imperial-presidency-south-korea>
- Department of Finance. (2022, july 22). **Guide to Appropriations (RMG 100)**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.finance.gov.au/publications/resource-management-guides/guide-appropriations-rmg-100>
- Dicey, A. (1915). **Introduction to the Study of the Law of the Constitution** (8 ed.). London: Macmillan.
- Diermeier, D. (2006). Coalition Government. In W. Barry R., & W. Donald A., **The Oxford Handbook Of Political Economy** (p. 162). Oxford University Press.

- Dussart, V. (2024). L'insertion des budgets des assemblées. **Revue française de finances publiques**, 168 (4), 31-40.
- Fasone, C. (2023). A Distinct Role for Parliamentary Administrations in Presidential and Parliamentary Systems? In T. Christiansen, E. Griglio, & N. Lupo, **The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations** (pp. 19-37). London: Routledge.
- Fiorentino, D. A., & Riccard, T. N. (2025, May 22). **The Executive Budget Process: An Overview**. Retrieved 27 January 2026, from https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R47019/R47019.8.pdf
- Gay, O. (2013, July 16). **Parliamentary Privilege: Current Issues**. Retrieved 27 January 2026, from <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06390/SN06390.pdf>
- Gianniti, L., & Cesare, R. D. (2023). The Internal Administrative Structure and the Relationship with the Speaker. In T. Christiansen, E. Griglio, & N. Lupo, **The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations**. London: Routledge.
- Glassman, M. E. (2016, January 8). **Separation of Powers: An Overview**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.congress.gov/crs-product/R44334>
- Guahk, Y. (2023). Korea's Parliamentary Administration. In T. Christiansen, E. Griglio, & N. Lupo, **The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations** (pp. 666-677). London: Routledge.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1961). **The Federalist Papers**. (C. Rossiter, Ed.) New York: Penguin.
- Hamon, F., & Troper, M. (2015). **Droit Constitutionnel** (35 ed.). Paris: LGDJ.
- Horn, M. J. (1995). **The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector**. Cambridge University Press.
- Indicators for Democratic Parliaments. (2023, October). **Budgetary Autonomy**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.parliamentaryindicators.org/indicators/effective/parliamentary-autonomy/budgetary-autonomy>
- International Parliamentary Union. (2019). **Putting Parliamentary Self-development into Practice: a Guide to the Common Principles for Support to Parliaments**. Geneva: International Parliamentary Union.
- _____. (2025a). **Decision-making about the Maximum Amount of the Parliamentary Budget**. Retrieved 27 January 2026, from https://data.ipu.org/compare/?field=max_parliamentary_budget#

- _____. (n.d.). **Australia**. Retrieved 27 January 2026, from <https://data.ipu.org/parliament/AU/AU-LC01/administration/administration/>
- _____. (n.d.). **Republic of Korea**. Retrieved 27 January 2026, from <https://data.ipu.org/parliament/KR/KR-LC01/administration/administration/>
- Jochheim, U. (2022). **The political system of the Republic of Korea**. Retrieved 27 January 2026, from https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733582/EPRS_BRI%282022%29733582_EN.pdf
- Kadlec, O., & Blisa, A. (2024). Superjudges and the Separation of Powers: A Case Study of Judicial Informality in Czechia. **German Law Journal**, 24(8), 1282 - 1299.
- Kang, Y., & Min, S. (2013, June). **Public Participation in the Budget Process in the Republic of Korea**. Retrieved 27 January 2026, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/178151523259318780/pdf/125047-BRI-KR-Budget-process-GPSM-3-PUBLIC.pdf#page=2.33>
- Kim, J. M. (n.d.). The Korean Budget System (& Economic Development). Retrieved 27 January 2026, from https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/session-2-kor_budget_sys_-_econ_dev_eng.pdf
- Kim, P. T. (2015). Beyond Principal-Agent Theories: Law and the Judicial Hierarchy. **Northwestern University Law Review**, 105(2), 535.
- King, A. (2009). **The British Constitution**. Oxford: Oxford University Press.
- Kölling, M., & Molina, I. (2023). Spain's Parliamentary Administration . In T. Christiansen, E. Griglio, & N. Lupo, **The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations** (pp. 435-446). London: Routledge.
- Kramer, M., Commerford, J., Dana, S., Heady, S., Hellman, C., Keshawartz, O., Werboff, A. (2012). **A People's Guide to the Federal Budget**. Northampton, M.A.: Interlink Publishing Group.
- Lee, H.-J. (2022). Monopolizing Authority: The Construction of Presidential Power in South Korea. **Korean Studies**, 46, 195-226.
- Lijphart, A. (2022, July 22). **The Westminster Model of Democracy**. Retrieved 27 January 2026, from https://www.some.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2022/08/Lijphart_2012_2.pdf
- Lynch, M. S., & Saturno, J. V. (2023, May 17). **The Appropriations Process: a Brief Overview**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.congress.gov/crs-product/R47106>

- _____. (2024, August 1). **Points of Order in the Congressional Budget Process**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.congress.gov/crs-product/R47413>
- Masala, F., Keep, M., & Brien, P. (2024, July 16). **How does Parliament scrutinise tax and spending?** Retrieved 27 January 2026, from <https://commonslibrary.parliament.uk/how-does-parliament-scrutinise-tax-and-spending/>
- Masterman, R. (2010). **The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mather, D., & Sienkowski, J. (2025, February 10). **Appropriation Bill (No. 3) 2024-2025 [and] Appropriation Bill (No. 4) 2024- 2025 [and] Appropriation (Parliamentary Departments) Bill (No. 2) 2024-2025**. Retrieved 27 January 2026, from https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2425/25bd049
- May, E. (2025). **Control of Proceedings**. Retrieved 27 January 2026, from <https://erskinemay.parliament.uk/section/4543/control-of-proceedings>
- Meakin, A., Yong, B., & Leston-Bandeira, C. (2023). United Kingdom's Parliamentary Administration. In T. Christiansen, E. Griglio, & N. Lupo, **The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations** (pp. 570-580). London: Routledge.
- Ministry of Stategy and Finance. (2024). **The Budget System of Korea**. Retrieved 27 January 2026, from https://www.moef.go.kr/com/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=ATCH_OLD_00004020946&fileSn=451588
- Moellers, C. (2013). **The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers**. Oxford University Press.
- Möllers, C. (2019). Separation of Powers. In R. Masterman, & R. Schütze, **The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law** (pp. 230-257). Cambridge: CUP.
- Mordacq, F. (2005). **Les Finances Publiques, Que Sais-je?** Paris: Economica.
- Mvaebeme, É. S. (2021). L'autonomie financiere des assemblees parlementaires en Afrique subsaharienne Francophone : Le cas du Bénin, du Cameroun, du Gabon, et du Niger. **Revue Algérienne de Finances Publiques**, 11(1), 123-146.

- National Audit Office. (2024, August 28). **Financial Audits: An Overview**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.nao.org.uk/our-work/financial-audits-overview/>
- _____. (n.d.). Support for Parliament. Retrieved from National Audit Office: <https://www.nao.org.uk/support-for-parliament/>
- Nilsson-Wright, J. (2022, July). **Contested politics in South Korea: Democratic Evolution, National Identity and Political Partisanship**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-07/2022-07-28-contested-politics-south-korea-nilsson-wright.pdf>
- North, D. C. (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** (Vol. 5). Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1991). Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, 5(1), 97-112.
- Office for Budget Responsibility. (n.d.). **What We Do**. Retrieved from Office for Budget. Retrieved 27 January 2026, from <https://obr.uk/about-the-obr/what-we-do/>
- Parliament of Australia. (2018). **Appropriation and Supply Bills, House of Representatives Practice**. Retrieved 27 January 2026, from https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter11/Appropriation_and_supply_bills
- _____. (n.d.). **Infosheet 10 - The budget and financial legislation**. Retrieved 27 January 2026, from https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_10_-_Budget_and_financial_legislation
- Parliamentary Budget Office. (n.d.). **Overview of the Budget Process**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.pbo.gov.au/sites/default/files/2023-03/PBO%20Fact%20sheet%20-%20Overview%20of%20the%20Budget%20Process.pdf>
- Rhee, W.-Y. (1998, May). **Why South Korea Needs Institutional Reform in the Government Structure, and How It Can Make A Change: Some Suggestions to the South Korean Legislature and Judiciary for an Institutionally Reinforced Check-And-Balance Model**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/03/RheeWoo1998.pdf>

- Robert C., W. (2004). State Library and Local Public Library Relationships: A Case Study of Legislative Conflict Within South Carolina from the Principle/Agent Perspective. **Public Library Quarterly**, 23(1), 43.
- Saturno, J. V. (2023, January 10). **Introduction to the Federal Budget Process**. Retrieved 27 January 2026, from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46240>
- Sloane, M. (2014). The Role of the Separation of Powers and the Parliamentary Budget Setting Processes. **Australasian Parliamentary Review**, 29(2). from <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/08/Role-of-the-separation-of-powers-1.pdf>
- Sutter, P. G. (2004). Quelle autonomie financière du Parlement ? **Revue française de finances publiques**, 168 (4), 9-18.
- Tudela Aranda, J. (2010). La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación. **Corts: Anuario de derecho parlamentario** (23), 157-191.
- UK Parliament. (2025). **Parliament Act 1911**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/house-of-lords-reform/from-the-collections/from-the-parliamentary-collections-the-parliament-act/parliament-act-1911/>
- _____. (2025). **Parliament's Authority**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>
- _____. (2025). **The House of Commons Administration Explained**. Retrieved 27 January 2026, from <https://www.parliament.uk/business/commons/governance-of-the-house-of-commons-/house-governance-structure/>
- Uttarachai, T.-n. (2022). The Doctrine of Parliamentary Sovereignty: Its Scope and Influence on the Australian Law System. **Nitipat NIDA Law Journal**, 11(2), 102–129.
- Whon-il, P. (2021, January 11). **Separation of Powers**. Retrieved 27 January 2026, from http://koreanlii.or.kr/w/index.php/Separation_of_powers?ckattempt=3
- Wintr, J., Chmel, J., & Askari, D. (2021, March 3). The Role of Parliamentary Autonomy in Constitutional Review. **The Lawyer Quarterly**, 11(1), 83-103.
- Wood, M. (2012, February 13). **The President's Budget**. Retrieved 27 January 2026, from <https://blogs.loc.gov/law/2012/02/the-presidents-budget/>

Yap, O. F. (2006). Agenda Control, Intraparty Conflict, and Government Spending in Asia: Evidence from South Korea and Taiwan. **Journal of East Asian Studies**, 6(1), 69-104. from doi:10.1017/S1598240800000047

ภาคผนวก ก.

กรอบคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก

กรอบคำถามสัมภาษณ์: สำหรับหน่วยรับงบประมาณ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ ประกอบไปด้วยประเด็นคำถาม 2 ประเด็น ได้แก่ (1) คำถามด้านกระบวนการ เพื่อให้ทราบสภาพปัจจุบันของกระบวนการในทางของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นและ (2) คำถามด้านเนื้อหาเพื่อให้ทราบลักษณะที่ควรจะเป็นและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการวิจัย

1. คำถามด้านกระบวนการในทางงบประมาณ

- 1) ปัจจุบันกระบวนการจัดทำงบประมาณในหน่วยงานของท่านมีขั้นตอนอย่างไร
- 2) บัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานของท่าน ได้แก่ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับฉบับใดบ้าง

2. คำถามด้านเนื้อหาของการในทางงบประมาณ

- 1) ขอบเขตของความเป็นอิสระในทางงบประมาณควรจะครอบคลุมเพียงใด
- 2) หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดงบประมาณของหน่วยงานของท่านมีหลักเกณฑ์อย่างไร และจากประสบการณ์ที่ผ่านมาการปรับหรือลดงบประมาณที่เสนอขอไปยังคณะรัฐมนตรี มีการปรับหรือลดด้วยหลักเกณฑ์อย่างไร
- 3) ในทางปฏิบัติการจัดทำงบประมาณ การเสนอ และการอนุมัติงบประมาณของหน่วยงานของท่าน มีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการในทางงบประมาณอย่างไรบ้าง อาทิ การถูกปรับลดงบประมาณ การกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่สอดคล้องกับแผนการทำงานของหน่วยงานของท่าน
- 4) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปรับหรือลดงบประมาณมีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามภารกิจในหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร
- 5) ในความเห็นของท่านบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีส่วนช่วยประกันความเป็นอิสระในการในทางงบประมาณนอกเพียงใด
- 6) ในความเห็นของท่านทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความเป็นอิสระในการจัดทำและอนุมัติงบประมาณควรมีลักษณะอย่างไร

กรอบคำถามสัมภาษณ์: สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ประกอบไปด้วยประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

1. ท่านมีมุมมองต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญอย่างไร และความเป็นอิสระทางงบประมาณควรครอบคลุมเพียงใด
2. เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์อย่างไร
3. เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์อย่างไร
4. การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญควรจะมีการกำหนดสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรหรือไม่
5. ในการพิจารณางบประมาณควรจะออกแบบกระบวนการอย่างไร เพื่อประกันความเป็นอิสระในทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
6. จากประสบการณ์ของท่าน กลไกในลักษณะใดจะช่วยประกันความเป็นอิสระในการจัดทำ และการอนุมัติให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กรอบคำถามสัมภาษณ์: สำหรับสำนักงบประมาณ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ประกอบไปด้วยประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

1. ท่านมีมุมมองต่อความเป็นอิสระทางงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญอย่างไร และความเป็นอิสระทางงบประมาณควรครอบคลุมเพียงใด
2. การขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีขั้นตอนอย่างไร
3. สำนักงบประมาณได้เข้าไปมีส่วนช่วยในการจัดทำงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่
4. ในทางปฏิบัติสำนักงบประมาณมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้กับรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างไร
5. สำนักงบประมาณมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่อย่างไรบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
6. จากประสบการณ์ของท่าน กลไกในลักษณะใดจะช่วยประกันความเป็นอิสระในการจัดทำ และการอนุมัติให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ภาคผนวก ข.

สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)
และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Groups)

สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และ การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Groups)

1. นายณัฐกฤต วงศ์เจริญ
รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2. นางสาวศุภพรัตน์ สุขพุ่ม
รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
3. นายรุ่งธรรม เปรมมากร
รองเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
4. นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข
รองเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
5. นายภพ เอกพานิช และนางสาวนวรรตน์ อินทร์รุ่งเรือง
รองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้อำนวยการสำนักแผนงานและงบประมาณ
สำนักงานศาลยุติธรรม
6. นางพรพิมล นิลทจันทร์
รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
7. นางรัตนติยา ตรีกิตติบุตร
ผู้อำนวยการกลุ่มติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
8. นางสาวขึ้นสมน นิเวทวงศ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
9. นางเกล็ดนที มโนสันต์
รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
10. นางโกศิญา วิริยะนันท์วงศ์
ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
11. นายรณกร ปิยะชาติ
ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง สำนักงานศาลปกครอง
12. นายสรารุช ปิตุเตชะ
เลขาธิการสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด
13. นายฐาตุร จุลินทร
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
14. นายยุทธนา สาโยชนกร
รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ
15. นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น
ผู้อำนวยการวิทยาลัยการนิติบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า

16. นายวรภพ วิริยะโรจน์
รองประธานกรรมการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ
และกรรมการวิสามัญพิจารณารายจ่ายประจำปีหลายวาระ
17. นายอัศวิน สุทธิวิเชียรโชติ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการศึกษาการเจ้าหน้าที่และติดตามการบริหารงบประมาณ และ
กรรมการวิสามัญพิจารณารายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 (คนนอก)
18. รศ. ดร.ต่อศักดิ์ ยมนาค
กรรมการวิสามัญพิจารณารายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 (คนนอก)
19. รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล
ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
20. นายวิษณุ วรัญญู
รองประธานศาลปกครองสูงสุดและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ
21. รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด
ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาคผนวก ข.1

สรุปผลการสัมภาษณ์ นายณัฐฤกษ์ วงศ์เจริญ

รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร

ในการสัมภาษณ์ นายณัฐฤกษ์ วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 7 มกราคม 2568 ณ สภาผู้แทนราษฎร สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

กระบวนการงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีและปฏิทินงบประมาณประจำปี ซึ่งกำหนดขึ้นตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณจะต้องเริ่มทบทวนและวางแผนงบประมาณ โดยมีสำนักนโยบายและแผนทำหน้าที่เป็นเลขานุการของอนุกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมในการคัดกรองงบประมาณที่ส่วนราชการในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอมา ต่อมาในเดือนมกราคมถึงพฤษภาคมจะจัดทำแผนปฏิบัติและวงเงิน จากนั้นจึงจะเข้าสู่การอนุมัติโดยจะมีการชี้แจงต่อกรรมาธิการ โดยกระบวนการจะเป็นการทบทวนรายจ่ายในช่วงปีที่ผ่านมา และจัดทำรายงานประกอบการพิจารณาในการเสนอของบประมาณช่วงเดือนธันวาคม

คณะกรรมการที่พิจารณาเรื่องแผนข้างต้นจะไม่มีบุคคลภายนอก ซึ่งต่างจากกรณีในต่างประเทศจะมีคณะกรรมการที่มาจากบุคลากรวิชาชีพต่าง ๆ เข้ามาสนับสนุนกระบวนการทำงานที่เป็นกิจกรรมทางการเงินของหน่วยงาน

นอกจากนี้ แม้มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญจะมีการประกันความเป็นอิสระไว้แล้วแต่ยังคงขาดหลักการในการพิจารณาเรื่องความเป็นอิสระอยู่ ซึ่งในส่วนของผู้บัญญัติเองก็เห็นว่ายังมีความอิสระไม่เพียงพอในการทำงาน อีกทั้งในการทำงานของหน่วยงานที่อยู่ในส่วนของราชการทั่วไปฝ่ายบริหารไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องมาก แต่จะมีการให้คำแนะนำ รวมถึงประธานสภาฯ จะมีดำริให้รองประธานสภาฯ มาช่วยให้คำแนะนำและดูความเพียงพอ

การสนับสนุนความเป็นอิสระในการในทางงบประมาณควรเริ่มจากการตีความว่า “ความเพียงพอ” คืออะไร เพื่อใช้ในการพิจารณาต่อไปในการบริหารงานรองรับภารกิจของหน่วยงานมีความอิสระเพียงพอแล้วหรือไม่ โดยอาจต้องพิจารณาจากภารกิจในด้านต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมาย การให้ความเห็นชอบ การตรวจสอบงบประมาณของแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณงบของประเทศ การใช้กฎหมายในเชิงกระบวนการโดยเสนอไปยังรัฐสภาโดยตรง เป็นต้น จากนั้นจึงหากกลไกที่จะเข้ามาช่วยสนับสนุนในแต่ละกระบวนการ อย่างไรก็ตามในส่วนของการจ่ายงบประมาณสำนักงานเห็นว่ามีความอิสระแล้ว เพียงแต่สถานการณ์สภาพคล่องทางการเงินของประเทศส่งผลให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ตามคำเสนอของงบประมาณสำหรับทุกหน่วยงาน การจัดสรรงบประมาณจึงไม่มีประสิทธิภาพ

ท้ายที่สุด ได้มีข้อเสนอแนะในเรื่องงบประมาณพัฒนาบุคคล กล่าวคือ ปัจจุบันงบประมาณด้านการพัฒนาบุคคลได้รับการจัดสรรน้อยมาก สำนักงานมองว่าควรเพิ่มงบประมาณในส่วนนี้ และควรพัฒนาระบบการให้บริการทางเทคโนโลยีมากขึ้น เช่น การเผยแพร่ข้อมูลทางดิจิทัล เป็นต้น นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้หน่วยงานมีนโยบายภายในที่ตอบสนองภารกิจอีกด้วย

ภาคผนวก ข.2

สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวศุภพรัตน์ สุขพุ่ม

รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
วันที่ 27 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

สัมภาษณ์ นางสาวศุภพรัตน์ สุขพุ่ม รองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

บทบาทปัจจุบันของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในเชิงของการบริหารงานนั้นแยกขาดกัน โดยชัดเจน แต่ในความเป็นจริงต้องยอมรับว่าฝ่ายบริหารจะมีบทบาทหรือมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ส่วนของงบประมาณ รวมทั้งการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น หากถามว่าฝ่ายบริหารควรกำกับ มากน้อยเพียงใด ในการบริหารงบประมาณทั้งหมด ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องควบคุมในส่วน ของกรอบเงินงบประมาณ เนื่องจากมีการเปลี่ยนงบประมาณ ภายใต้ข้อเท็จจริงหรือวาระการบริหารงาน ของประเทศในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งมองว่าปัจจุบัน ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในส่วน ของวงเงินงบประมาณไม่ได้มองว่ามีการก้าวก้าวกัน แต่มองว่าแต่ละฝ่ายต่างมีอำนาจหน้าที่เพราะในการกำหนด กระบวนการหรือกรอบงบประมาณ การกำหนดวงเงินงบประมาณนั้น เกิดโดยการมีส่วนร่วม ของหน่วยงานที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคาร แห่งประเทศไทย สำนักงานงบประมาณ และคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีการบริหารกรอบเงินงบประมาณ ร่วมกันทั้งหมด หากมองภายใต้ความสำคัญของการพัฒนาประเทศ การบริหารการเงินการคลัง การดำเนินการในปัจจุบัน ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ มองว่าแต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้ดี ภายใต้กรอบ ภารกิจของตนเองในส่วนของการกำหนดกรอบเงินงบประมาณ อาจมีในบางกรณีที่รัฐสภา ไม่ว่าจะ เป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสถาบันพระปกเกล้า ขณะทำการเสนอวงเงินงบประมาณ คณะรัฐมนตรีหรือสำนักงานงบประมาณจะมีการตัดวงเงิน งบประมาณ แต่หากถูกตัดงบประมาณแล้ว ในส่วนของรัฐสภาสามารถแปรญัตติกลับมาได้ หากมี รายการนั้น ๆ อยู่แล้ว แต่หากไม่มีรายการนั้น ๆ ไม่สามารถแปรญัตติได้ เพราะฉะนั้นจึงมองว่าหากมี รายการที่สำคัญหรือจำเป็นจึงสามารถเสนอขอแปรญัตติกลับมาได้ ภายใต้ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันหรือภายใต้กรอบกฎหมาย มาตรา 141 เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถ ยื่นขอการแปรญัตติได้โดยตรงกับคณะกรรมการการ ซึ่งมองว่ามีความยืดหยุ่นพอสมควร แต่หากไม่มี เหตุซึ่งทำให้ฝ่ายการเมืองต้องมีความระมัดระวังมากกว่าโดยปกติเหมือนปีงบประมาณที่ผ่านมา กรณีของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 ค่อนข้างส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคในการบริหาร งบประมาณของสำนักงานพอสมควร แต่หากย้อนกลับก่อนปีที่ผ่านมาไม่เคยมีปัญหาในส่วน ของการบริหารงบประมาณ อาจมีเพียงในส่วนของโครงการขนาดใหญ่ อาทิ อาคารรัฐสภาแห่งใหม่ สำนักงานงบประมาณมองว่าการเสนอวงเงินงบประมาณในส่วนนี้อาจมากเกินไป จึงได้มีการตัด งบประมาณในส่วนดังกล่าว ผลของการตัดงบประมาณทำให้ได้รับระบบการบริหารงานของอาคาร ไม่ครบ จึงต้องมีการทยอยของงบประมาณ ทำให้ใช้พื้นที่ในแต่ละส่วนได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ รวมถึงในส่วนของระบบไอทีนั้นได้งบประมาณมาเพียงครั้งเดียวจากทั้งหมดที่ได้มีการของงบประมาณ

หากมีการของบประมาณ ในขณะที่อาคารเพิ่งได้รับการสร้างเสร็จ ฝ่ายการเมืองอาจมองว่าเพราะเหตุใดจึงไม่ของบประมาณในครั้งเดียว โดยที่ไม่ทราบว่าได้มีการถูกต้องงบประมาณตั้งแต่แรก เพราะในช่วงนั้น สำนักงบประมาณมองว่ามีการของบประมาณที่มากเกินไป และมักมีการผูกฟุ้งเฟ้อ หรืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านพูดทำนองว่า การใช้เงินเสี่ยงต่อการทุจริต การถูกต้องงบประมาณ และมีการของบประมาณเพิ่มทีหลังจึงมีปัญหา แต่ในส่วนของโครงการปกติที่ไม่ใช่โครงการขนาดใหญ่ สำนักงานสามารถบริหารจัดการได้ดีพอสมควรในส่วนของกรอบวงเงิน ซึ่งสามารถบรรลุภารกิจที่เราวางไว้แต่ละปีได้

มาตรา 144 เดิมนั้นไม่ได้รับผลกระทบ เพราะในฐานะของของฝ่ายนิติบัญญัติมองว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการมอบนโยบายให้กับรองประธานแต่ละท่านในฐานะของรัฐมนตรีช่วย ซึ่งรัฐมนตรีช่วยจะดูแลงานในแต่ละด้านตามที่รัฐมนตรีสังกัดมอบหมาย ในทางปฏิบัติคือประธานสภาจะมอบให้รองประธานคุมในแต่ละสำนัก และในแต่ละสำนักจะมีนโยบายแตกต่างกัน มาตรา 144 ขออนุญาตอ้างอิง ในกรณีของท่านพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน ท่านได้รับมอบหมายให้คุมในส่วนของงบประมาณ และท่านได้เสนองานงบประมาณตามนโยบาย หากถามว่าที่ผ่านมารัฐสภามีงานตามนโยบายหรือไม่ หากเทียบกับรัฐมนตรี รัฐมนตรีทุกท่านจะมีนโยบาย รวมถึงประธานและรองประธานสภาก็จะมีนโยบาย แต่ละท่านจะมีการเสนอนโยบาย และได้รับมอบหมายให้ขับเคลื่อนจึงมีลักษณะเหมือนฝ่ายบริหาร แต่ในครั้งนี้นี้มีการร้องว่าการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการเสนอโครงการหรือการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนโครงการของท่านรองประธานเข้าช่วยมาตรา 144 การที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งที่ผ่านมารัฐมนตรี ประธานสภา หรือรองประธานสภาจะมีการขับเคลื่อนนโยบายซึ่งต้องผูกพันกับงบประมาณ ซึ่งมีการดำเนินการมาเช่นนี้มาโดยตลอด จึงได้มองว่าการที่อดีตองประธานรัฐสภาทำการมอบนโยบายและขับเคลื่อนการดำเนินโครงการคือการแทรกแซง แต่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมองอีกมิติหนึ่งว่าท่านเป็นทั้งรองประธานและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะฉะนั้นโครงการของท่าน หากลงในพื้นที่ของท่าน นั่นคือการแทรกแซงในความเป็นจริงแล้วมองว่ามีหลายมิติ ตามกฎหมายนั้น ประธานรัฐสภาต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง โดยธรรมเนียมปฏิบัติ หากเคยเป็นหัวหน้าพรรคจะต้องลาออกจากหัวหน้าพรรค หรือหากเคยอยู่ในพรรคนั้นจะต้องถูกลบทบาทของพรรคหรือลบทบาทของพื้นที่ลงเพื่อความเป็นกลาง แต่นัยยะนั้นสามารถลงไปในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบได้ ไม่ว่าจะเป็นโครงการของประธาน รองประธาน หรือผู้นำฝ่ายค้าน จะมีการลงพื้นที่ในหลายส่วน การที่มีสมาชิกร้องเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ หรือการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาแทรกแซงเกี่ยวกับกระบวนการ ตามมาตรา 144 วรรค 2 บัญญัติว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา กรรมการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเข้ามามีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมจะกระทำมิได้ ศาลรัฐธรรมนูญมองว่าเป็นการกระทำในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เรามองว่าทำในนามของผู้ช่วยในการดำเนินงาน เพราะฉะนั้นในมิตินี้จึงส่งผลให้ ณ ปีที่ผ่านมา รวมถึงการตัดสินกรณีของท่านพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน

จึงทำให้สมาชิกเกิดความกังวล เนื่องจากโทษเป็นการตัดสิทธิ์ทางการเมือง 10 ปี จึงทำให้ในส่วนของการแปรญัตติ ซึ่งสำนักงานสามารถดำเนินการได้ตามมาตรา 141 จึงไม่มีการดำเนินการ แม้เสนอขอแปรญัตติไป หากสมาชิกไม่ให้ตามนั้น ปีที่ผ่านมาทั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้งบประมาณในส่วนการแปรญัตติ ซึ่งกระบวนการแปรญัตติเป็นกระบวนการที่ถูกต้องในกระบวนการงบประมาณ เมื่อหน่วยรับงบประมาณเล็งเห็นว่างบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอ สามารถเสนอขอแปรญัตติได้ แต่ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมองว่าการแปรญัตตินั้น ท่านพิเชษฐ์เป็นคนสั่งการให้แปรญัตติ แต่เรามองอีกมิติหนึ่งว่าเป็นการกระทำคนละฐานะการเป็นประธานสภากับการเป็นรองประธานรัฐสภา ซึ่งไม่ได้ทำในนามของพรรคการเมือง แต่ทำในนามของสมาชิกสภาผู้แทน เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดว่าการเป็นประธานสภาหรือรองประธานสภาจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นมิติที่ทางหน่วยงานรู้สึกกังวลเนื่องจากว่าปีที่แล้วดำเนินการทางการเมืองจะมีเรื่องลักษณะของธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติจะมีผลผูกพันในความเป็นจริง ทางกฎหมายไม่มีผลผูกพัน แต่หากเป็นทิศทางกฎหมาย 101 ในทางปฏิบัติ คือ รากเหง้าของกฎหมายที่มีผลผูกพัน กรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจน แต่กรณีนี้มีบทบัญญัติชัดเจน แต่ว่าศาลรัฐธรรมนูญมองอีกมุมหนึ่ง และในมุมมองส่วนตัวมองว่าศาลรัฐธรรมนูญขยายกรอบอำนาจในการตีความหรือไม่ แต่ในเชิงวิชาการ คิดว่ามีผลต่อการดำเนินงานของรัฐสภา ซึ่งจะเชื่อมโยงกับการพิจารณาในมาตรา 144 วรรค 2 หรือไม่

ผลของการตัดสิทธิ์ทางการเมือง 10 ปี สำหรับสมาชิกมีผลกระทบมาก เนื่องจากใน 10 ปี สำหรับนักการเมือง การที่จะกลับมาในพื้นที่ค่อนข้างยาก และไม่รวมถึงการถูกมองว่าผิดจริยธรรม หรือประพฤติดัดโดยการหรือใด ๆ ตามคำพิพากษาของศาล ค่อนข้างรุนแรงในสายตาของนักการเมืองต่อประชาชน เนื่องจากประชาชนอาจไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นการผิดจริยธรรมที่มีได้มีความรุนแรง หรือกรณีของท่านพิเชษฐ์ ซึ่งมติของคำตัดสินนั้น ผลตกกันเพียงคะแนนเดียว ซึ่งหลายท่านมองว่าเป็นการบริหารงานปกติของรัฐสภา

ซึ่งมิได้มีผลกระทบเฉพาะส่วนราชการสังกัดรัฐสภา แต่ในส่วนของสำนักงบประมาณนั้นก็เกิดความไม่สบายใจ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการแตกต่างจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะบริหารโดยใช้วาระแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งจะกำหนดในแต่ละปีว่าจะขับเคลื่อนโครงการใด เพื่อให้บรรลุภารกิจและบรรลุวิสัยทัศน์ของสำนักงาน และจะนำงบประมาณซึ่งมีอยู่จำกัดมาเฉลี่ยในแต่ละโครงการที่ไม่ได้รับจัดสรร ตามยอดการใช้จ่ายของปีที่ผ่านมา หรือหากการดำเนินการในปีดังกล่าวอาจจะน้อยลง เนื่องจากจำนวนเดือนในการดำเนินการจะนำมาเฉลี่ยให้โครงการเหล่านั้นให้ขับเคลื่อน และเป็นโครงการต่อเนื่องหรือมาเพิ่มขึ้น ซึ่งมีการวางแผนว่าหากโครงการดังกล่าวไม่เสร็จสิ้นจะนำงบประมาณเฉลี่ยปลายปีงบประมาณเพื่อบริหารงบประมาณให้เสร็จสิ้น

สำหรับในกรณีที่งบประมาณคงเหลือของโครงการอื่นจะนำมาขับเคลื่อนปีดังกล่าวให้บรรลุผล แต่ในส่วนของวุฒิสภาจะบริหารตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งทำให้มีความแตกต่างกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีโครงการที่เป็นนวัตกรรม หากมองว่าเป็นโครงการที่ดีจะนำงบประมาณมาใส่ในโครงการนวัตกรรมเพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนโครงการไปได้ แต่ปัจจุบันสำนักงบประมาณแจ้งว่าปีนี้ไม่มีการเฉลี่ย ซึ่งกฎหมายไม่ระบุว่าสามารถเฉลี่ยได้ตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ เพราะฉะนั้น

การเปลี่ยนแปลงปริมาณเพื่อให้เพียงพอหรือตามแผนที่เคยดำเนินการมาจะหยุด หลายโครงการที่สำนักงานให้ความสำคัญ ด้วยความจำกัดของงบประมาณหรือคณะกรรมการอาจมองว่าโครงการนี้ไม่สำคัญ หรือสำนักงานงบประมาณทำการตัดลดงบประมาณไปตั้งแต่ต้น หากโครงการนั้นไม่ได้รับจัดสรร ก็ไม่มีโอกาสได้กระทำอีก สิ่งนี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญ แม้มีทั้งข้อดีทั้งข้อเสีย แต่สำนักงานยังเชื่อในความสุจริตว่าการมีวิสัยทัศน์ที่ดีจะต้องประกอบด้วยหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายหรือว่าความพร้อมของบุคลากร แต่สิ่งสำคัญคือทรัพยากรด้านงบประมาณจะต้องช่วยในการขับเคลื่อนด้วย ซึ่งมองว่าการบริหารงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญของงานนโยบายและแผน

ขั้นตอนการแปรรูปนิติของคณะกรรมการธิการ ในฐานะของที่อยู่ในการแปรรูปนิติของคณะกรรมการธิการมาระยะหนึ่ง ในส่วนของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกที่ดูแลเกี่ยวกับแปรรูปนิติได้กำหนดกรอบ แต่หากถามในส่วนของการตั้งงบประมาณ อาจมองในพื้นฐานความจำเป็น โดยมีการกำหนดว่าจะมีการตั้งงบประมาณจำนวนกี่เปอร์เซ็นต์ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของสภาก่อน หากมีงบประมาณเหลือนั้น จะมีในกรณีที่ส่งสัญญาณว่าต้องการบงกชเหลือจำนวนเท่าใด ในส่วนการแปรรูปนิติเพิ่มเติม จะมีการกำหนดกรอบเพดานว่ารวมแล้วงบประมาณไม่เกินเท่าใด แต่คณะกรรมการธิการนั้นจะมีความยืดหยุ่นพอสมควร สำหรับกระทรวงทบวงกรมที่มีความจำเป็นสามารถขอเพิ่มหรือลดได้ จึงไม่เหมือนในสมัยก่อน อาจมีบางท่านเคยได้ยินเรื่องงบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ออกกฎหมายเพื่อปิดประเด็นของคำดังกล่าว ซึ่งคือมาตรา 144 ในส่วนนั้นจึงไม่มีเพดานจะอยู่ที่พื้นที่ แต่ในปัจจุบันจะมีเพดานว่าต้องคืนจำนวนเท่าใด แต่การเพิ่มงบประมาณจะไม่มีกำหนดเพดาน เพียงแต่ดูจากความเป็นจริงว่าสำหรับโครงการที่มีความสำคัญนั้นควรให้งบประมาณเท่าใด ขณะเดียวกันในส่วนของการเมืองหรือพรรคประชาชน การที่มีโปรแกรมสำหรับกรวิเคราะหฺจะทำให้ฐานในการตั้งงบประมาณหรือการเพิ่มงบประมาณมีความชัดเจนมากขึ้น และมีข้อมูลประกอบการพิจารณามากขึ้น รวมทั้งสภามี PBO สำหรับให้คำแนะนำเกี่ยวกับการให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เข้ามาช่วยให้มีข้อมูลมากพอสำหรับการใช้ดุลยพินิจในการบริหารเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณได้ดียิ่งขึ้น แต่หากถามว่าในความเป็นอิสระ หากหมายถึงในส่วนของการของงบประมาณ ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่เคยได้โจทย์ในส่วนของการงบประมาณว่าปีนี้ไม่เกินจำนวนเท่าใด ซึ่งจะดำเนินการของงบประมาณตามความเป็นจริง ในส่วนของการตัดลดงบประมาณจะอยู่ที่ความจำเป็นของหน่วยงาน ในส่วนการสนับสนุนของสมาชิก ในอดีตจะมีการช่วยเหลือในด้าน IT หากเห็นว่าเทคโนโลยีดิจิทัลอาจไม่ทันโลกความเป็นจริงจะมีการแนะนำว่าควรเพิ่มเติมในด้านใดเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

แต่ในปัจจุบันนั้นสมาชิกจะไม่ได้ข้องเกี่ยวกัน คณะกรรมการธิการจะทำหน้าที่โดยอิสระภายใต้ข้อมูล DPO ที่ได้รับ มองว่าในเบื้องต้นไม่ควรกำหนดวงเงินงบประมาณหรือเพดาน เนื่องจากเศรษฐกิจในแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว เพราะฉะนั้นการกำหนดโดยใช้ฐานของ GDP มองว่าในแต่ละหน่วยงานยังมีการถกเถียง และมีมุมมองที่แตกต่างกันตามข้อมูลที่ได้รับ ซึ่งตัวเลขยังมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทำให้ไม่ได้รับข้อมูลที่ชัดเจน ในประเทศไทยมีการนำตัวเลขดิบมาใช้ในการคาดการณ์ เพราะฉะนั้นวิธีการดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับประเทศที่กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน และการกำหนดกรอบที่ชัดเจนมากเกินไป อาจส่งผลกระทบในด้านลบคือในการแข่งขันทางการเมือง

ที่ค่อนข้างรุนแรง กฎหมายจึงเป็นอีกด้านหนึ่งสำหรับการส่งเสริมหรือยับยั้งการเติบโตของของอีกฝั่งหนึ่ง

ในกรณีหนึ่ง การมีกรรมกรร่วมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรี ในความเป็นอิสระ ต้องการให้มีการแย่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน ในกรณีที่มีคะแนนของรัฐมนตรีจะมีปัญหาประเด็นเรื่องความแทรกแซง หากให้เป็นอิสระ autonomy จึงควรแยกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันมีการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณากรอบวงเงินทั้งหมด เนื่องจากอาจเกิดจากความเคยชิน อย่างกรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยเกี่ยวกับการเงินยังต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นรับรอง เนื่องจากเป็นผู้บริหารวงเงินงบประมาณ ทุกกฎหมายที่ส่งผลกับงบประมาณ รัฐมนตรีต้องเห็นชอบก่อน กรณีนี้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการบริหารกรอบวงเงินงบประมาณของทั้งประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการได้งบประมาณ ซึ่งการที่มีเวทีในการพูดคุยจะทำให้ได้งบประมาณมากขึ้น แต่ควรมองในภาพรวมว่านอกจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังมีองค์กรตุลาการ องค์กรอิสระ และองค์กรอื่น ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ เพราะฉะนั้น การถ่วงดุลอำนาจในลักษณะนี้สำหรับด้านการเงินการคลัง มองว่าอยู่ในจุดที่มีช่องว่างระยะที่เหมาะสมแล้ว หากมีได้งบประมาณตามกรอบที่ตั้งไว้ มาตรา 141 วรรค 2 ยังเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการขอแปรญัตติเพิ่มได้ ที่ผ่านมา การแปรญัตติของสภาได้งบประมาณคืนมาประมาณร้อยละ 50-70 ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่เคยมีปัญหาในส่วนของการแปรญัตติ แต่ในการเสนอขอโครงการซึ่งมีแค่ชื่อโครงการ วัตถุประสงค์ และรายละเอียดที่ไม่มากพอ คณะกรรมาธิการไม่ได้ทราบว่าโครงการนั้นจะทำให้แก้ปัญหายังไง หรือในอนาคตจะส่งผลกระทบอย่างไร

สภาวะปกติ ในส่วนกรณีของเรื่องคณะกรรมการธิการ หากถามว่าจำเป็นต้องแยกจากวิสามัญพิจารณา งบประมาณหรือไม่ ทางไต่ถามอาจจะเหมาะสม แต่ในทางปฏิบัติควรใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการพิจารณา งบประมาณด้านเดียวกัน หากเลือกคณะกรรมการจะมีทั้งด้านบวกด้านลบ รวมถึงในด้านประสิทธิภาพ ความสุจริต มองว่าเป็นหน่วยงานของท่านเอง เพราะฉะนั้น หากในความเป็นธรรม การใช้กรรมการชุดเดียวเพื่อให้มีมาตรฐานในการบริหารกระบวนการงบประมาณของทั้งประเทศ

รวมถึงหลักเกณฑ์เฉพาะของหน่วยงานรัฐสภา องค์กรศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่โดยที่ไม่แทรกแซงภายใต้กลไกเดียวกันน่าจะเป็นประโยชน์กับภาพรวมของทั้งประเทศในการบริหารวงเงินงบประมาณที่มีค่อนข้างจำกัด

หน่วยงานของรัฐสภา องค์กรศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการเป็นงบอุดหนุน ซึ่งมีความอิสระในการบริหารงบประมาณแตกต่างจากกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นกลไกที่ไม่มีความจำเป็นในส่วนของการอนุมัติงบประมาณ หากกลไกในการบริหารในส่วนองเงินอุดหนุนเป็นรูปธรรมอย่างเช่นตอนนี้ หน่วยงานอื่นสามารถบริหารงบประมาณได้ เว้นแต่รัฐสภากำลังร่างระเบียบ ซึ่งใช้เวลาพอสมควร ในความเป็นจริงระเบียบควรใกล้เสร็จแล้ว แต่ขณะส่งระเบียบไปให้กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณพิจารณาจะมองว่าภาพลักษณ์ของรัฐสภาอาจมีฝ่ายการเมืองหรือมี transparency พอที่จะบริหารกรอบวงเงินนั้น และเจ้าหน้าที่หลายคนไม่มั่นใจในการที่จะมีบัญชีของสำนักงานในการถือครองเพื่อบริหารงบประมาณทั้ง 2 ส่วน เจ้าหน้าที่ไม่ต้องการจะบริหารกรอบวงเงินโดยภายใต้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานตามร่างระเบียบที่น่าขึ้นใหม่ แต่หากเป็นงบเงินอุดหนุน

รัฐสภาหรือองค์กรอิสระ องค์กรศาล มองว่าหากนำการดำเนินการตามงบประมาณงบอื่น ๆ จะเป็นประโยชน์ อาจไม่จำเป็นจะต้องไปในส่วนของเรื่องการกำหนดกรอบ หรือว่าการแปรรูปที่ดิน เพราะสามารถบริหารวงเงินที่เหลืออยู่ในการดำเนินการได้ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มองว่าได้กระทำสำเร็จพอสมควร และทางสภาได้ไปรับฟังและดูระบบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในช่วงต้น มองว่าระบบนี้สามารถตอบโจทย์เกี่ยวกับการบริหารวงเงินงบประมาณที่มีจำกัด หากไม่ได้รับในส่วนของการแปรรูปที่ดินหรือไม่ได้รับจัดสรรวงเงินงบประมาณที่เพียงพอ การบริหารเงินอุดหนุนจะช่วยแก้ไขได้ แต่ ณ เวลานี้สำนักงานงบประมาณอาจพบข้อจำกัด อาจเป็นเพราะวงเงินงบประมาณของประเทศค่อนข้างจำกัดหรืออาจเป็นเพราะคำพิพากษาผ่านมา ทำให้ทั้ง 2 หน่วยงานเวลาส่งจดหมายไปถึงกรมบัญชีกลาง และสำนักงานงบประมาณจะมีข้อสังเกตมาพอสมควร จึงทำให้ในส่วนของการระเบียบค่อนข้างล่าช้าพอสมควร

ในทางกฎหมาย ตามมาตรา 144 สมาชิกไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณได้ แต่สมาชิกสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นผ่านกรรมาธิการกิจการสภา เช่น การปรับปรุงห้องศาลาสารนิเทศให้มีระบบที่ทันสมัย เพื่อให้ประชาชนเข้ามาเรียนรู้และใช้ประโยชน์ในสถานที่ดังกล่าว เพราะฉะนั้นกรรมาธิการกิจการสภาจะแนะนำในส่วนของการปรับปรุงที่สำนักงานควรจะต้องปรับปรุงเพื่อให้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการเผยแพร่ประชาธิปไตย การอำนวยความสะดวกในส่วนของการเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ให้สมาชิกได้ดูว่าเคยอภิปรายเรื่องใด หรือข้อวิติที่ที่เคยอภิปราย หรือการถอดความที่เคยอภิปราย

ในฐานะของผู้ให้บริการมอง ไม่ว่าจะเป็นท่านกรรมาธิการ หรือท่านสมาชิก หรือผ่านกลไกของคณะกรรมการ ที่แนะนำว่าควรจะมีการปรับปรุงระบบ IT หรือ E-service ด้านใด หรือคณะกรรมการพัฒนาห้องสมุดหรือพิพิธภัณฑ์ที่แนะนำว่าควรเพิ่มเติมในด้านใด ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นกรรมการ อาจมีท่านประธานสภาหรือรองประธานสภา ผู้ทรงคุณวุฒิ หรืออาจมีสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญที่เป็นประธานกรรมาธิการในคณะที่เชื่อมโยงกับเรื่องนั้น ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ คือนอกจากกรรมาธิการกิจการสภายังมีบอร์ดแต่ละบอร์ด จะมีกลไกเพื่อรับฟังความต้องการหรือความพึงพอใจว่าความต้องการในแต่ละปีหรือกระทั่งความต้องการด้านงานวิจัยต่าง ๆ จะถูกดำเนินการรวบรวมความต้องการ และหน่วยงานจัดทำเป็นคำของบประมาณ ซึ่งเป็นมติการมีส่วนร่วมสมาชิกไม่ได้เข้ามามีบทบาทถึงเข้ามาแทรกแซง แต่มีบทบาทในฐานะของผู้รับบริการเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นที่พัฒนาการบริการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเกิดความเชื่อมั่น มองว่าเพื่อให้ท่านสมาชิกซึ่งเป็นผู้รับบริการกรรมาธิการหรือกระทั่งบุคคลในสภา ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้ช่วยดำเนินงาน ผู้ชำนาญการประจำตัวสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณและสามารถใช้บริการของสำนักงานได้อย่างสะดวก โดยมองว่าระยะห่างประมาณนี้ค่อนข้างโอเค

ในส่วนของผู้ฝ่ายค้านหรือสมาชิกบางท่านมองว่ากรรมาธิการกิจการสภาเข้ามาแทรกแซง แต่ในความเป็นจริงในกิจการสภาจะมีทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเข้ามา หากเป็นรัฐมนตรีเข้ามามีบทบาทและประธานสภาส่วนใหญ่มาจากเสียงของพรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลเสียงข้างมาก เพราะฉะนั้นรัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทกับนิติบัญญัติ มองว่าในการดำเนินการของกรรมาธิการกิจการสภาซึ่งมีทั้ง 2 ฝ่ายในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน เป็นการส่งต่อความต้องการ โดยสมาชิกปัจจุบันจะไม่เข้ามาใกล้กว่านี้ เพราะเริ่มมีความกลัวว่าจะส่งผลให้เสี่ยงต่อการขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในส่วนของสมาชิกจะมี

ส่วนร่วมได้ในระดับนี้เท่านั้น และในฟอร์แคชต่อไปมองว่าจะต้องผ่านกลไกที่เป็นมติมากกว่ากลไกที่เป็นบุคคล ในอดีตมีสมาชิกร้องขอมา แต่ในปัจจุบัน กรณีของมาตรา 144 ที่มีปัญหาเมื่อครั้งที่แล้ว สมาชิกเป็นผู้ร้องขอให้จัดกิจกรรมในพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันเข้าใจว่าอาจไม่มีสมาชิกร้องขอแล้ว เนื่องจากการที่ท่านเข้ามาข้องเกี่ยวกับการขอให้ทำกิจกรรมในพื้นที่ กลับเข้ามาในส่วนของงบประมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในความเป็นจริง สถานะของหน่วยงานจะไม่เหมือนสถานะของหน่วยงานอื่น หากเป็นรัฐมนตรีสั่งมาอีกเรื่องหนึ่ง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบอกให้รัฐมนตรีให้ช่วยลงพื้นที่ เช่น การคมนาคม หากให้ไปทำถนนในพื้นที่ต่าง ๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนั้นเข้าไปแทรกแซงการทำงานของกระทรวง แต่ในกรณีนี้ เป็นในฐานะของผู้รับบริการ และเรื่องของการมีส่วนร่วมของการจัดทำงบประมาณต้องมองว่าอาจเป็นที่ภาพลักษณ์ของสำนักงาน หากเป็นสำนักงานเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการตรวจสอบเรื่องความโปร่งใสจะมองว่าการนำงบประมาณไปลงพื้นที่ตัวเอง แต่ในความเป็นจริงนั้นคือสำนักงาน เป็นส่วนที่ตัดกันไม่ขาด เพราะฉะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาทำงบประมาณจะมีความเสี่ยง เนื่องจากประชาชนแยกความเป็นหน่วยธุรการของสำนักงานกับท่านสมาชิกไม่ออก หากมองท่านสมาชิกในทางที่เสื่อมเสีย ยังมีผลกระทบกับการเข้าไปมีบทบาทของท่านสมาชิก

ในส่วนสำนักงานมองว่าการเว้นระยะในปัจจุบันหรือการส่งต่อความต้องการหรือใด ๆ ที่เป็นในส่วนนโยบายผ่านมติจะปลอดภัยกับทั้ง 2 ส่วนมากกว่าทั้งสำนักงานในฐานะผู้ปฏิบัติ เพราะผลของมาตรา 144 ที่กระทบมาอย่างหนึ่งคือ มีการส่งเรื่องเข้าไปที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องมีการชี้แจงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการเข้าไปมีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นความเสี่ยงของสำนักงานพอสมควร เพราะฉะนั้นการดำเนินการที่โปร่งใสภายใต้คณะกรรมการมากกว่ารายบุคคล หรือดุลพินิจส่วนบุคคล จะปลอดภัยมากกว่ากับหน่วยงานเองในฐานะผู้ให้บริการกับท่านสมาชิกในฐานะผู้รับบริการ

ในส่วนของระเบียบ มีความหวังว่าระเบียบการบริหารงบประมาณ หรือระเบียบว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งเงินจากคลัง ซึ่งระเบียบทุกอย่างจะต้องสอบถามกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หากได้รับสัญญาณที่ดีหรือได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมีการสอบถามความคิดเห็น ไม่ว่าจะเป็นกรมบัญชีกลางหรือสำนักงบประมาณได้ประเด็นที่แก้ไขเพื่อให้ระเบียบทั้ง 2 ฉบับมีความครบถ้วนสมบูรณ์ จะทำให้การบริหารงบประมาณของสำนักงานทั้ง 2 ส่วนเป็นไปอย่างคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และมีอิสระในการบริหารงบประมาณอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องพึ่งในส่วนของการจัดสรรงบประมาณหรือในส่วนของการแปรรูปแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้ระเบียบ 2 ฉบับผ่านไปได้ สิ่งที่สำคัญคือการบริหารจะต้องมีนโยบายของผู้บริหารระดับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในกระทรวงทบวงกรม หรือประธานสภาที่รองประธานสภา นโยบายนั้นจะต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินการตามนโยบาย และมีโครงการที่มีความชัดเจนมากเพียงพอที่สำนักงานจะดำเนินการได้ โดยปราศจากข้อสงสัยว่าเป็นการแทรกแซงหรือไม่ แต่ในความเป็นจริงในกระบวนการของสำนักงานในฐานะที่ดำเนินการในส่วนของการวางแผนด้านงบประมาณและการบริหารงบประมาณ มีความพยายามจะทำให้ทุกอย่างถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ แต่ยังมีตัวแปรอื่นองค์กรอิสระ หน่วยงานถ่วงดุล หรือท่านสมาชิกเนื่องจากว่าเป็นเวทีทางการเมือง เพราะฉะนั้นทุกการกระทำนั้นมีความเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นผู้รับบริการที่เป็น 2 ฝ่าย ถ้าเป็นหน่วยงานอื่นจะเห็นประชาชนมุ่งไปรับบริการ แต่กรณีนี้ประชาชนเหมือนคน 2 ฝ่ายที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมาที่จตุรบริการ

จึงเป็นภาวะที่เกิดขึ้นแล้ว ต้องผ่านการตรวจสอบไปที่หน่วยงานแทน หากตรวจสอบกันเองไม่ได้ จะส่งผลกระทบกับหน่วยงาน การมีกฎระเบียบที่ดีจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อใจ ธรรมชาติบาลของผู้บริหารงานตั้งแต่ระดับนโยบาย และท่านสมาชิกที่ต้องทำความเข้าใจว่าสำนักงานดำเนินการด้วยความเป็นกลาง ไม่ต้องการให้นำสำนักงานหรือการบริหารงบประมาณมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง เนื่องจากหน่วยงานยืนหยัดในความเป็นกลาง และต้องถูกตรวจสอบจาก 2 ฝ่าย ดังนั้น เรื่องความเป็นกลางหรือการถ่วงดุลของทั้ง 3 ฝ่าย พยายามจะยืนในส่วนนี้ให้ได้ เพราะว่า ไม่งั้นจะตอบทั้ง 2 ฝ่าย และคอยตรวจสอบไม่ได้

ภาคผนวกที่ ข.3

สรุปผลการสัมภาษณ์ นายรุ่งธรรม เปรมมางกูร

รองเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วันที่ 25 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ นายรุ่งธรรม เปรมมางกูร รองเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 25 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

บทบาทและการคุ้มครองความเป็นอิสระในเรื่องการจัดทำงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรค 2 ให้ความสำคัญในการจัดทำงบประมาณ เพื่อเป็นการเช็คความสมดุลในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจของ 3 อำนาจอธิปไตย ซึ่งฝ่ายจัดทำงบประมาณคือภาครัฐ ความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติมากนักน้อยเพียงใดที่จะเหมาะสมกับสัดส่วนของรัฐบาลที่ทำการจัดทำงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนนี้จึงต้องมีความเป็นอิสระ ขณะการจัดทำงบประมาณการดำเนินการนั้นจะต้องผ่านสำนักงบประมาณ ซึ่งจะถูกลดลงงบประมาณในชั้นของสำนักงบประมาณ จึงมองว่าขาดความเป็นอิสระ ซึ่งรัฐสภามีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมา คือ สำนักงบประมาณ มีหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ หากใช้กลไกนี้ในการกลั่นกรองงบประมาณของทั้งรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา โดยอาจมีสัดส่วนร่วมกับสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารเข้ามากลั่นกรอง และดำเนินการตรงไปสู่คณะรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านสำนักงบประมาณ กลไกนี้สามารถป้องกันความเป็นอิสระและสามารถคำนึงถึงรายได้ภาครัฐ การประมาณรายได้ในงบประมาณหน้า ปัจจุบันไทยเป็นงบประมาณแบบขาดดุล ซึ่งต้องมีการกู้การกู้หนี้จึงเป็นภาระของภาครัฐ ซึ่งภาระของภาครัฐคือภาระของประชาชนที่ต้องชดเชยเงินกู้หนี้ ความสมดุลในส่วนนี้มีในฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ต้องคำนึงถึงการหารายได้ของประเทศและภาระหนี้สินของประเทศ หากงบประมาณเกินดุลอาจไม่มีปัญหา ควรได้รับความเป็นอิสระ แต่ในบริบทนี้ ในส่วนของการจัดทำงบประมาณควรลดบทบาทของสำนักงบประมาณ และในส่วนของความเป็นอิสระโดยให้สำนักงบประมาณเข้ามาอยู่ในส่วนของสำนักจัดทำงบประมาณของรัฐสภาที่จัดตั้งขึ้น โดยส่งตัวแทนมา discuss เพื่อมาดูรายละเอียดต่าง ๆ และความคิดเห็นในชั้นคณะรัฐมนตรีว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร โดยไม่ผ่านสำนักงบประมาณ มีความคิดเห็นว่ายากให้เป็นอิสระในแง่นี้ แต่ยังมีกลไกภาครัฐถ่วงดุลอยู่ จึงไม่สามารถเป็นอิสระได้

ในส่วนของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายเดียว ยังมีในส่วนของบุคลากรซึ่งเป็นสำนักงานภาครัฐโดยตรงที่ไม่ใช่ฝ่ายการเมือง โดยมีองคาพยพสำนักงานต่าง ๆ คอยขับเคลื่อนงบประมาณในส่วนนี้จึงถูกจำกัด ที่ผ่านมากุศลกรไม่สามารถเพิ่มงบประมาณได้ ทางคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีนโยบายไม่เพิ่มจำนวนบุคลากร แต่สำนักงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีความต้องการเพิ่มจำนวนบุคลากร แต่ไม่สามารถของงบประมาณได้ ปัญหาคือการบริหารงานบุคคลไม่สามารถของงบประมาณในการจ้างบุคลากรตามมาตราที่รัฐสภากำหนดได้ ในส่วนของงบประมาณการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กระบวนการนิติบัญญัติอย่างเดียว อาทิ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การตรวจสอบ การเดินทางของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อำนาจ

ประธานวุฒิสภา ประธานรัฐสภาต่าง ๆ จึงมีนัยยะที่สำคัญ บริบททางการเมือง มีความต้องการที่จะทำงานอย่างเต็มที่ ในส่วนนี้ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลว่าอย่างน้อยเพียงใด จึงต้องมีการวิเคราะห์อย่างจริงจังว่าในการประชุมของคณะกรรมการมีส่วนใดที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการหนึ่งคณะ ในการลงพื้นที่ การตรวจสอบ การเชิญบุคลากรเข้ามาในการประชุม ส่วนที่เหลือเป็นเรื่องค่าน้ำค่าไฟหรือค่าที่สำนักงานรองรับ ในส่วนนี้ไม่มีปัญหา แต่ส่วนสำคัญคือกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องทำงานด้วยคุณภาพต้องใช้งบประมาณเพียงใดในการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร หรือการศึกษาในประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือการพิจารณาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เข้ามาสู่ในคณะกรรมการ จึงต้องดูบริบททั้งหมด

ในส่วนของคณะพิจารณางบประมาณ ซึ่งจะใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดียว และมี สัดส่วนของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกของรัฐสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญที่นำงบประมาณ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านงบประมาณต้องมีสัดส่วนเข้าไป แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 หากเป็นเรื่องของการให้อำนาจควรวิเคราะห์ด้วยว่าอย่างน้อยเพียงใด และความเห็นของกฤษฎีกา เคยให้ความคิดเห็นว่าหน่วยงานอิสระสามารถทำสิ่งใดได้ แต่ยังคงต้องตรวจสอบการใช้บัญชีต่าง ๆ ซึ่งการของบประมาณกับการใช้งบประมาณนั้นเป็นคนละประเด็น การใช้งบประมาณต้องเป็นไปตามระเบียบที่ฝ่ายบริหารตรวจสอบได้ แต่การของบประมาณที่เป็นปัญหาในส่วนของสำนักงาน จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับบุคลากร การฝึกอบรมบุคลากร ซึ่งจะถูกต้องในส่วนของสมาชิก และคาดการณ์ว่าเรื่องใดที่พอเป็นไปได้และยังไม่มีปัญหา แต่ปัญหาคือเรื่องเกี่ยวกับสำนักงานในการที่จะทำเครื่องมือรองรับอย่างเป็นประโยชน์

หาก GDP มีความต่ำ จะถูกลดงบประมาณลง จึงกลายเป็นกระทบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งวิธีนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อเสียคือจะกระทบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจทำให้การประชุม การลงพื้นที่ การรับฟังปัญหา นั้นเกิดขึ้นน้อยลงจึงย้อนแย้งกับปัญหาที่เพิ่มมากขึ้น หากมีฐานความคิดของ GDP เป็นหลักประกัน ทั้งนี้ ไม่อาจลดงบประมาณให้ต่ำกว่าเดิม ในกรณีที่ GDP ต่ำลง อย่างน้อยควรให้พอเพียงต่อการทำงาน หากงบประมาณไม่เพิ่มขึ้น แต่ไม่ควรลดลงกว่าเดิม ซึ่งเป็นการกันไว้ว่า หาก GDP มีความต่ำลงจะไม่ส่งผลกระทบ แต่การเบิกจ่ายงบประมาณนั้นเป็นปัญหา คือการที่ได้รับงบประมาณเป็นก้อนเดียว ทางศาลรัฐธรรมนูญหรือกฤษฎีกาเคยให้ความคิดเห็นว่าเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ต้องมีการกู้เงินเพื่อมาใช้ในหลายทาง แต่จริง ๆ แล้วการทำงานงบประมาณไม่ใช่เรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเดียว การจัดทำงบประมาณแบบลงรายละเอียด แผนงาน โครงการเสร็จแล้วไม่สามารถแปรผันเป็นอย่างอื่นได้ โดยมีระเบียบในการใช้เงิน ซึ่งมองว่าจะทำให้เกิดความคล่องตัว ในบางโครงการได้ดำเนินการไปแล้วแต่ความล่าช้า เนื่องจากเทคโนโลยีมีความรวดเร็ว หากจะปรับเปลี่ยนจะกลายเป็นว่าไม่ได้เป็นงบประมาณที่ได้จัดขอไว้ และการเทคโนโลยีมีความรวดเร็ว ทำให้ภาครัฐต้องซื้อเทคโนโลยีเนื่องจากเป็นงบประมาณที่ได้ขอไว้ หากของงบประมาณและไม่ใช่อาจตกเรื่อง การใช้งบประมาณ การทำให้การใช้งบประมาณมีความคล่องตัว โดยมีระเบียบกติกาที่กำหนด มีความคิดเห็นว่าเป็นแนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ซึ่งอาจดีกว่าการลงละเอียดในโครงการ และในฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่จำเป็นต้องลงรายละเอียดมาก แต่เป็นงบก้อนเดียวที่ระบุว่าจะนำไปใช้ในเรื่องใด และให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามระเบียบราชการ ซึ่งจะทำให้มีความคล่องตัวกว่า การทำงานงบประมาณในรูปแบบเดิม ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถนำงบประมาณมาใช้ในส่วนต่าง ๆ ได้

ในประเด็นเรื่องฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงและครอบงำนั้นมีรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 ควบคุมไว้อยู่ หากทำโครงการเพื่อสนับสนุนสมาชิกเป็นรายกลุ่ม รายจังหวัด จะมีมาตรา 157 รวมถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบ ควรให้ฝ่ายองค์กรอิสระต่าง ๆ ใช้งบประมาณแบบภาพรวม โดยไม่ต้องแจกแจงรายละเอียด เนื่องจากไม่ใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร

มองว่าสามารถให้ความคิดเห็นได้ เนื่องจากการให้ความคิดเห็นในการประชุมมีการบันทึกอยู่ หากมองในภาพรวม สมาชิกนั้นได้รับงบประมาณเป็นส่วนตัว แต่เป็นงบประมาณแบบภาพรวมที่จะดำเนินงาน จึงมองว่าวุฒิภาวะของสมาชิกอาจเพียงพอที่จะขีดเส้นได้ว่าในส่วนใดเป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือเป็นประโยชน์เพื่อการนิติบัญญัติ แต่ในเรื่องของสัดส่วนทางการเมืองมีทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายรัฐบาลจึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเสียงข้างมาก จึงต้องเห็นด้วยต่องบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา แต่ฝ่ายค้านนั้นไม่เห็นด้วย ในฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติควรให้สัดส่วนทั้ง 2 ฝ่าย โดยระบุว่าให้พรรคที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลจำนวนเท่าใด และพรรคที่ร่วมรัฐบาลจำนวนเท่าใด โดยให้มีสัดส่วนเท่ากัน จึงมองว่าเป็นประโยชน์ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล รวมถึงสมาชิกวุฒิสภา แม้แต่ชั้นของวุฒิสภานั้น ไม่อาจแก้ไขลดหย่อนเพิ่มเติมได้ เพียงให้ความเห็นหรือเห็นชอบเท่านั้น อย่างน้อยสมาชิกวุฒิสภา มีบทบาทตามรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มีความคิดเห็นว่าควรแก้ไขในกฎหมายลำดับรอง หากกำหนดลงในรัฐธรรมนูญมาก ซึ่งประเทศไทยตอนนี้มีแต่การร้องคดีสู่ศาลรัฐธรรมนูญ หากเป็นประเทศที่มีความนิ่งแล้วจะไม่มีปัญหา แต่ในบริบททางการเมืองปัจจุบัน ทุกประเด็นสามารถนำมาร้องเป็นประเด็นทางการเมืองได้ หากไปลงรายละเอียดในกฎหมายลูกจะดีกว่า ในรัฐธรรมนูญควรให้หลักการไว้กว้าง ๆ แต่หากกฎหมายลูกในส่วนไหนไม่เป็นไปตามข้อกำหนด ควรไปเขียนรายละเอียดในกฎหมายลำดับรอง รัฐธรรมนูญไม่ควรลงรายละเอียดมากควรเป็นหัวใจหลัก และให้กฎหมายลำดับรองมีหน้าที่ขับเคลื่อนและมีกลไกรัฐธรรมนูญคือเป้าหมายสูงสุด

ในส่วนของงบประมาณคงเหลือที่เป็นบุดหนุนว่าจะต้องส่งคืนหรือไม่ ควรทำให้เหมือนองค์กรศาล เพราะว่ององค์กรศาลนั้นมีบริบทงานที่นิ่ง ไม่เหมือนองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งการลงพื้นที่ มีการทำงานที่แตกต่างกันไป มองว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรอิสระอื่น ๆ สามารถนำงบประมาณคงเหลือเก็บไว้ได้ แต่การใช้งบประมาณต้องเป็นไปตามระเบียบของฝ่ายบริหารเข้ามาตรวจสอบ หรือควรไว้เป็นสัดส่วนอย่างน้อย 50% เนื่องจากงบประมาณในประเทศไทยเป็นงบประมาณแบบขาดดุล อาจมีการคืนเพียง 50% ให้เป็นประโยชน์ และสามารถเก็บไว้ใช้ได้เท่าใดในปีต่อไป หากใช้ไม่หมดต้องนำมาคืน มองว่าสามารถออกแบบวิธีการได้ จึงสอดคล้องกับความคิดที่ว่าต้องการให้เป็นงบประมาณแบบภาพรวม ไม่ต้องไปลงรายละเอียดแผนงาน โครงการต่าง ๆ แต่ให้เห็นว่าจัดเป็นรายจ่ายก้อนเดียวในส่วนของสมาชิก การประชุม สำนักงาน เพราะทุกอย่างต้องเป็นการเบิกจ่ายตามระเบียบราชการ นอกจากมีบางประเด็น เช่น เงินเรียกคืนและเงินนำส่ง (ง.น.ส.) สำนักงบประมาณพิจารณาเรื่องการใช้งบประมาณบางอย่างที่มีความยืดหยุ่น แต่แบบอื่นต้องอิงตามราชการ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถหางบประมาณเองได้ จึงต้องเข้าใจในบริบทของภาครัฐที่เป็นผู้หารายได้ ในส่วนที่เหลือจึงเป็นเรื่องของเพดานเงินกู้ต่าง ๆ ซึ่งเป็นหนี้ผูกพันทางงบประมาณ ซึ่งรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายของประเทศ รายจ่ายของงบการบริหารงานบุคลากร แต่ในส่วนของงบพัฒนานั้นมีน้อย มีความเห็นว่าจะไม่ได้ต้องการลดงบประมาณบุคลากร แต่อาจต้องขยายเพดานเงินกู้ เนื่องจากงบพัฒนา

จะถึงทางตัน ซึ่งสามารถทำได้เพียงพุงบุคลากร แต่ไม่สามารถพัฒนาได้เนื่องจากงบประมาณมีจำนวนน้อย และไม่มีการทำงานวิจัยที่สร้างนวัตกรรมสร้างมูลค่าเพิ่มเติมของประเทศ ประเทศไทยมิได้มีการขับเคลื่อนในด้านนี้ จึงมองว่างบในส่วนนี้ควรได้รับการจัดสรรและจำเป็นในการพัฒนาประเทศ และค่า MA จัดเป็นงบประมาณที่ใกล้เคียงกับงบบริหารงานบุคคล นอกจากเรื่องฝ่ายนิติบัญญัติประเด็นที่น่าห่วงคือการจัดหางบประมาณในภาพรวม นอกจากงบประมาณงานบุคคลแล้ว งบในส่วนเทคโนโลยี มองว่าภาครัฐควรให้ความสำคัญและทบทวนว่าประเทศจะเดินต่อไปอย่างไร ประเทศไทยจึงขาดงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศ

ในส่วนของงานวิจัยนั้นหากได้รับการรับรองจากสถาบันที่น่าเชื่อถือ ภาครัฐจะต้องนำไปดำเนินการหรือมีข้อตอบสนองว่าจะทำอะไรต่อไป หากงานวิจัยเป็นนโยบาย และหากทำนโยบายไม่สำเร็จอาจทำให้เกิดหนี้ และหนี้ก็ติดอยู่กับประชาชนทั่วประเทศ งานวิจัยควรนำไปใช้เพื่อแก้ไขบริบททางกฎหมาย มองว่าประชาชนยังตื่นตัวกับงานวิจัยน้อย อาจทำเป็นมิติใหม่ ซึ่งสามารถทำให้ประชาชนอ่านงานวิจัย โดยทำเป็นสรุปย่อหรือทำเป็นสื่อที่ทำให้ประชาชนสามารถติดตามได้

ภาคผนวกที่ ข.4

สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข

รองเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข รองเลขาธิการวุฒิสภาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ณ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้รับงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุน แต่เงินอุดหนุนนี้ไม่สามารถเก็บไว้ได้หลังจากใช้จ่ายแล้วก็ต้องส่งคืนคลัง ส่งผลให้การวางแผนงบประมาณต้องทำภายใต้กรอบเวลาที่เข้มงวดตามปฏิทินปีงบประมาณ

ในขั้นตอนการจัดทำคำขอของงบประมาณ ฝ่ายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะเตรียมข้อมูลคำขอต่าง ๆ เช่นเดียวกันกับหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ กล่าวคือ เริ่มต้นการจัดทำงบประมาณจากส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยใช้ข้อมูลของปีงบประมาณก่อน มาพิจารณาประกอบกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณในปีนั้น ๆ และเมื่อดำเนินการจัดทำคำขอของงบประมาณแล้วเสร็จจะนำคำขอของปีงบประมาณดังกล่าวเสนอต่อเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อพิจารณา และนำเรียนประธานวุฒิสภาเพื่อขอให้ความเห็นชอบก่อนนำคำขอของปีงบประมาณดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ โดยทั่วไปสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดทำคำขอของปีงบประมาณ สมาชิกวุฒิสภาจะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการงบประมาณในขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและมีบทบาทเพียงให้ความเห็นต่อปีงบประมาณเท่านั้น โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 20 วัน และไม่มีอำนาจปรับลดหรือแก้ไขงบประมาณ ทำได้เพียงถ่วงการขอเท็จจริงและผลกระทบทางงบประมาณกับตั้งข้อสังเกตต่อปีงบประมาณ

ในขั้นการพิจารณาของสำนักงบประมาณ งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะถูกปรับลดลงมาเพื่อให้สอดคล้องกับภาพรวมงบประมาณของประเทศ งบประมาณส่วนที่ถูกกระทบในขั้นนี้มากที่สุดจะเป็นงบบุคลากร แม้ว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะสามารถกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างราชการได้เอง แต่ปีงบประมาณที่ตั้งขึ้นตามกรอบอัตราดังกล่าวอาจจะไม่ได้รับการจัดสรรให้จากสำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอาจถูกปรับลดลงอีกภายหลังจากได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรในขั้นกรรมาธิการวิสามัญ โดยทั่วไป งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะถูกพิจารณาและตั้งข้อสังเกตจากอนุกรรมาธิการในส่วนของงบประมาณที่เกี่ยวกับครุภัณฑ์และไม่ใช้ครุภัณฑ์ โดยงบประมาณด้านครุภัณฑ์จะถูกตั้งข้อสังเกตโดยอนุกรรมาธิการและปรับลดงบประมาณลง

อย่างไรก็ดี ในความเห็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ ยังคงเห็นว่าการปรับลดงบประมาณทั้งหมดยังพิจารณาตามความจำเป็นของหน่วยรับงบประมาณและสถานะการคลังของประเทศ หากมีรายการที่อาจถูกปรับลดงบประมาณลง สำนักงบประมาณจะสอบถามกลับมายังสำนักงานเพื่อนำเหตุผลและความ

จำเป็นไปชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งหากคำชี้แจงมีน้ำหนักเพียงพอการนั้นมีโอกาสคงอยู่ได้ แต่อาจจะปรับลดจำนวนงบลง

ในส่วนของการแปรญัตติต่อกรรมาธิการวิสามัญ แม้ว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อประธานกรรมาธิการวิสามัญได้ตรง (โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของเลขาธิการวุฒิสภาก่อน) แต่ในทางปฏิบัติคำขอแปรญัตติจะต้องส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาเพื่อรวบรวมและทำข้อสังเกตต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญ อย่างไรก็ตาม การใช้กลไกการแปรญัตติเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม ในทางปฏิบัติไม่ค่อยจะได้ผลเท่าใดนัก แม้จะเสนอแปรญัตติภายใต้ภาระความจำเป็นของประเทศและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา งบประมาณที่ได้รับเพิ่มเติมจากการแปรญัตติ เกิดขึ้นได้น้อยมาก

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อสังเกตว่า แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง จะรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไว้ แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่มีอำนาจบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างแท้จริง เพราะยังต้องผ่านการควบคุมและให้ความเห็นชอบจากสำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลังอยู่เสมอ ส่งผลให้อัตราค่าใช้จ่ายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ถูกกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกันกับส่วนราชการทั่วไป ซึ่งไม่สะท้อนความคล่องตัวและสถานะของการเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ควรมีระดับความเป็นอิสระในการจัดการภายในมากกว่าส่วนราชการทั่วไป ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอยู่ระหว่างการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับบทบาทตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น

ภาคผนวก ข.5

สรุปผลการสัมภาษณ์ นายภพ เอครพานิช และ นางสาวนวรรตน์ อินทร์รุ่งเรือง

ตัวแทนจากสำนักงานศาลยุติธรรม วันที่ 14 พฤศจิกายน 2567

ณ สำนักงานศาลยุติธรรม

ในการสัมภาษณ์ นายภพ เอครพานิช และนางสาวนวรรตน์ อินทร์รุ่งเรือง ตัวแทนจากสำนักงานศาลยุติธรรม วันที่ 14 พฤศจิกายน 2567 ณ สำนักงานศาลยุติธรรม สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้ กระบวนการจัดทำงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมอยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2544

การจัดทำงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม เริ่มต้นจากศาลแต่ละแห่งรวบรวมข้อมูลรายการงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานทั้งหมดส่งมายังคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) เพื่อให้คณะกรรมการกลั่นกรองตัวเลขงบประมาณและให้ความเห็นชอบ โดยพิจารณาจากความจำเป็นและความเหมาะสมอ้างอิงตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานและแผนยุทธศาสตร์ของชาติ จากนั้นจึงส่งให้คณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณพิจารณาต่อไป โดยสำนักงบประมาณจะพิจารณาตามแผนยุทธศาสตร์ซึ่งศาลต้องประให้สอดคล้องกันจึงจะได้รับงบประมาณนั้นเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ

แม้จะมีการประกันความเป็นอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรมแล้วตามรัฐธรรมนูญ แต่อาจไม่สอดคล้องในทางปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐเคยมีการจัดทำกรอบเงินงบประมาณ (Pre-ceiling) และขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมยอมรับในส่วนที่กรอบนั้นตัดออก ศาลได้มีการของบประมาณและยืนยันว่ารายการตามที่เสนอขอไปมีความจำเป็นอย่างไร พร้อมแจ้งความประสงค์ที่จะขอใช้งบรายการตัวเลขเดิม แต่ท้ายที่สุดสำนักงบประมาณอาจพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณในรายการดังกล่าวเต็มจำนวนหรือปรับลดลงเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณ รวมถึงการถูกพิจารณาปรับลดงบประมาณและเข้าคณะรัฐมนตรีตามวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ ภายหลังจากการถูกปรับลด ศาลมีการขอแปรญัตติโดยสามารถส่งคำขอแปรญัตติแก่สำนักงบประมาณพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจ

ในส่วนการปรับลดงบประมาณของสำนักงบประมาณต่อคำเสนอของงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม มักเกิดในส่วนภารกิจงานของศาลแตกต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป โดยเฉพาะภารกิจการทำงานเกี่ยวกับด้านคดีซึ่งมีความสำคัญจำเป็น ส่งผลให้การของบประมาณบางรายการมีรายการปรากฏเฉพาะในศาลยุติธรรมเท่านั้น ไม่มีเกณฑ์เทียบเคียงกับหน่วยงานราชการอื่น เช่น งบบุคลากรตำแหน่งเจ้าพนักงานคดีที่สนับสนุนการทำงานของศาล งบครุภัณฑ์ที่ใช้ภายในห้องพิจารณาคดี คอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการทำงานคดี โครงการ e-filing งบลงทุนในการก่อสร้างตึกพิจารณาคดีของศาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้สำนักงานศาลยุติธรรมจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการปรับลดงบประมาณจากทางสำนักงบประมาณ แต่ส่วนใหญ่ทางสำนักงานจะมีการชี้แจงเหตุผลให้สำนักงบประมาณได้เข้าใจถึงความจำเป็นต่อภารกิจอย่างไรเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบรายการนั้น ทั้งนี้ หากสำนักงานศาลยุติธรรม

ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณส่งผลกระทบต่อการทำงานของศาลและประโยชน์ในการเข้ารับบริการของประชาชน

ทั้งนี้ กรอบแนวคิดในการพิจารณาการได้รับการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานประมาณต้องมีการทำความเข้าใจและยินยอมที่จะใช้หลักแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น เนื่องจากแต่ละหน่วยงานอาจจะมีแผนยุทธศาสตร์ภายในที่ใช้ในการขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายในการทำภารกิจของหน่วยงานที่สำคัญและจำเป็น ดังนั้น การพิจารณาอนุมัติหรือปรับลดงบประมาณโดยคำนึงถึงแผนยุทธศาสตร์ภายในขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะของศาลจะช่วยให้เกิดการพิจารณางบประมาณในการบริหารจัดการภารกิจที่เหมาะสมและประกันความเป็นอิสระมากขึ้น

ในท้ายที่สุด มีข้อเสนอเรื่องการมีความเป็นอิสระในการในทางงบประมาณของหน่วยงานอิสระควรนิยามให้ชัดเจนว่ามีความแตกต่างจากหน่วยรับงบประมาณอื่น ๆ อย่างไร

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานประมาณที่ไม่ได้มีการกระจายไปยังภาคส่วนย่อยส่งผลให้เกิดข้อขัดข้องในการบริหารเงินงบประมาณแต่ละไตรมาสของสำนักงานศาลยุติธรรม และทำให้งบประมาณภาคส่วนต่าง ๆ ไม่เพียงพอ

ภาคผนวก ข.6

สรุปผลการสัมภาษณ์ นางพรพิมล นิลทจันทร์

ตัวแทนจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2567

ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ นางพรพิมล นิลทจันทร์ ตัวแทนสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะมีการจัดทำปฏิทินงบประมาณของตนเองและพิจารณาตามกรอบของนโยบายและวิเคราะห์ความสำเร็จประกอบการทำคำของบประมาณ โดยเริ่มจากการรวบรวมข้อมูลและประชุมหารือกันภายในหน่วยงาน จากนั้นจะมีการจัดทำข้อเสนอรับการจัดสรรเบื้องต้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วยงบรายการหลายรายการ อาทิ งบบุคลากร สาธารณูปโภค บกก่อนนี้ผูกพัน งบลงทุน

ต่อมาในขั้นตอนและกระบวนการจัดทำงบประมาณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้มีการทำสรุปรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน โดยมีการจัดประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเบื้องต้น และทำการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้คณะตุลาการศาลให้ความเห็นชอบ จากนั้นคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนนำเสนอต่อสำนักงบประมาณต่อไป

กระบวนการอนุมัติงบประมาณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับส่วนราชการทั่วไป กล่าวคือ จะมีการปรับปรุงแนวทางงบประมาณตามที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และกรมการจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยในขั้นตอนนี้จะมีกรมการพิจารณาซึ่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะดำเนินการเตรียมทำคำชี้แจงเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีในชั้นคณะกรรมการต่อผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป นอกจากนี้ สำนักงานศาลจะมีการนำความเห็นจากการรายงานการทำงานของคณะกรรมการมาสรุปเป็นรายงานเพื่อวางแผนจัดการทำงานในปีงบประมาณต่อไปเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ทั้งนี้ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการทางสภาแล้ว สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะดำเนินการรอคำขออนุมัติเพื่อเตรียมออกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและประกาศบังคับใช้ต่อไป

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าศาลมีความเป็นอิสระและได้รับจัดสรรและการใช้จ่ายในระดับที่ไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยกระบวนการทำงานของหน่วยงานจะต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับกฎหมายวิธีงบประมาณและกฎหมายการเงินการคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของชาติตามที่หน่วยงานรัฐกำหนดไว้

ในแต่ละปีงบประมาณที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับมักจะไม่ไต่มาเมื่อเทียบกับองค์กรอื่น ๆ เนื่องจากภารกิจที่ต้องบริหารจัดการไม่ได้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบจำนวนมากนัก งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมากที่สุดจะเป็นงบประมาณบุคลากร ร้อยละ 60-70 นอกจากนั้นจะเป็นงบดำเนินงานและงบลงทุนตามลำดับ ด้วยเหตุนี้ การปรับลดงบประมาณของสำนักงบประมาณและในชั้นกรมการ

ไม่มีผลกระทบต่อหน่วยงานสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในแต่ละปีฝ่ายบริหารจะดำเนินการจัดสรรเงินงบประมาณที่ได้รับมาตามลำดับความสำคัญและจำเป็นของภารกิจองค์กร

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าในส่วนของความเป็นอิสระนั้นมีความเพียงพอและยืดหยุ่นแล้ว แต่ควรเพิ่มให้มีการอนุญาตให้นำเงินเหลือจากการใช้จ่ายในแต่ละปีมาเก็บไว้ใช้ต่อไปได้ โดยหน่วยงานต้องบริหารจัดการงบประมาณในแต่ละปีให้สอดคล้องกับระยะเวลาตามแผนงานของประเทศที่วางเอาไว้ด้วย มิฉะนั้น การบริหารจัดการงบประมาณในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นเช่นนี้อาจส่งผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานล่าช้ากว่าตามแผนงบประมาณปกติได้เช่นกัน

ภาคผนวก ข.7

สรุปผลการสัมภาษณ์ นางรัตนติยา ตรีกิตติบุตร

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ นางรัตนติยา ตรีกิตติบุตร ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

กระบวนการในทางงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ แต่หากการใดสำนักงานงบประมาณไม่ได้มีการกำหนดไว้ อาทิ รายจ่ายในการฝึกอบรมสัมมนา เช่นนี้หน่วยงานจะใช้ระเบียบของกระทรวงการคลังแทน ทั้งนี้ ระเบียบส่วนใหญ่ที่ใช้ในการพิจารณาในการในทางงบประมาณจะใช้ระเบียบคณะกรรมการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานมีการจัดทำปฏิทินงบประมาณและจัดทำร่างแนวทางบัญชีงบประมาณ โดยดำเนินการวิเคราะห์กรอบงบประมาณภายใน จากนั้นส่งไปยังที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ และดำเนินการจัดทำบัญชีงบประมาณเพื่อเสนองบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

โดยปกติการเสนองบประมาณจะดำเนินขั้นตอนตามระยะเวลาที่กำหนดกรอบไว้ตายตัว โดยสำนักงานงบประมาณ ซึ่งส่วนราชการจะต้องดำเนินการเสนองบประมาณให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนที่จะส่งไปยังสำนักงานงบประมาณพิจารณาภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อที่สำนักงานงบประมาณจะสามารถพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กฎหมายกำหนดได้

ในทางปฏิบัติสำนักงาน ป.ป.ช. เห็นว่าระยะเวลาที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้ส่งงบส่งผลให้หน่วยงานมีระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณกระชั้นชิดเกินไป

ในกระบวนการเสนอคำขอแปรญัตติ พบว่า ภารกิจของหน่วยงานอาจไม่ได้ตรงตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณกำหนดไว้ตามแผนยุทธศาสตร์ ส่งผลให้ไม่ได้รับการจัดสรรเงินในภารกิจดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการเชื่อมโยงภารกิจกับยุทธศาสตร์นั้นเป็นเรื่องยาก

กรณีทั้งนี้ที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ กฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำคำเสนอขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและของงบกลางทดแทนกรณีที่มีการจำเป็นเร่งด่วน

ในท้ายที่สุด มีการเสนอแนะว่าควรมีช่องทางและหลักเกณฑ์การพิจารณางบประมาณของหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระแยกจากหน่วยงานราชการอื่น เนื่องจากระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานอิสระแตกต่างจากหน่วยงานทั่วไป กล่าวคือ หน่วยงานอิสระจะมีกรอบระเบียบภายในของหน่วยงานเอง แต่หน่วยงานยังคงต้องใช้หลักเกณฑ์ของสำนักงานงบประมาณในการกำหนดงบให้เป็นไปตามกฎหมายของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งบางครั้งเป็นการกำหนดงบประมาณที่จำกัดต่อหน่วยงานอิสระ

ภาคผนวก ข.8

สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวขึ้นสุน นีวาทวงศ์

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2567

ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ นางสาวขึ้นสุน นีวาทวงศ์ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 20 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 75 วรรคสอง กำหนดว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่งเป็นการกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารงานของแต่ละองค์กรอย่างเป็นอิสระ เนื่องจากหากไม่รับรองความเป็นอิสระส่วนนี้อาจกระทบต่อภารกิจขององค์กรได้

อย่างไรก็ดี การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานดังกล่าวไม่ได้หมายความว่า องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะมีความเป็นอิสระทางงบประมาณ การจัดทำและการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีการงบประมาณ และกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ต้องเข้ามาตรวจสอบความถูกต้องเรื่องการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 เกิดปัญหากรณีหน่วยรับงบประมาณขอรับการจัดสรรทั้งหมดในคราวเดียว ซึ่งไม่สามารถจัดสรรให้ได้เนื่องจากข้อจำกัดทางรายได้ที่รายได้ส่วนมากของประเทศมาจากเงินภาษีที่หากจัดสรรในคราวเดียวแล้วเงินไม่พอจะเป็นภาระการกู้เงินต่อไป ด้วยเหตุนี้ แม้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อความเป็นอิสระแต่ก็ไม่สามารถขอเบิกงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรรตั้งแต่ต้นปีงบประมาณได้

จากนั้นในปี พ.ศ. 2550 มาตรา 168 วรรค 8 กำหนดว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และวรรค 9 “ในการพิจารณาจ่ายงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรนั้นไม่เพียงพอให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง” ซึ่งเป็นการกำหนดเพิ่มขึ้นมาจากเดิม

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีการกำหนดกระบวนการของงบประมาณ การจัดสรรและการแปรญัตติเอาไว้ และใช้กฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐประกอบด้วย โดยการบริหารจัดการงบประมาณเป็นไปตามกฎหมายภายในของหน่วยงาน

อย่างไรก็ดี มีปัญหากรณีการแปรญัตติที่มีการกำหนดมาตรา 144 เพิ่มเติมว่า “...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้...” ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ส่งผลเสียในแง่ของการทำให้ไม่กล้าแปรญัตติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแสดงความคิดเห็นในวาระการประชุมกรรมาธิการเกี่ยวกับการแปรญัตติได้ เนื่องจากอาจขัดต่อข้อบังคับภายในของสภาเกี่ยวกับขั้นตอนการชี้แจงงบประมาณ ซึ่งอาจมีข้อกำหนดในกรณีจำเป็นให้สามารถพิจารณาเรื่องการตัดสินใจแปรญัตติได้

ในส่วนกลไกการร้องเรียนการจัดสรรงบประมาณโดยองค์กรที่รับงบประมาณ ต่อสำนักงบประมาณ จะเป็นกระบวนการที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระและมีความโปร่งใส อาทิ ในกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณและมีการตัดลดงบประมาณบางส่วนจากทั้งหมดที่หน่วยงานขอมา ในทางปฏิบัติ สำนักงบประมาณจะไม่มีการชี้แจงไปถึงเหตุผลและที่มาของการปรับลดงบประมาณของหน่วยงานใดที่ถูกตัดทอนงบประมาณแต่อย่างใด ดังนั้น หากมีขั้นตอนการร้องเรียนและให้ชี้แจงเหตุผลของการลดทอนงบประมาณจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

ทั้งนี้ กระบวนการอาจเริ่มจากหน่วยงานที่ต้องการของงบประมาณทำหนังสือไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อให้ชี้แจงเรื่องเหตุแห่งการปรับลดงบประมาณแต่ละรายการ

ท้ายที่สุด มีข้อเสนอแนะในส่วนสัดส่วนงบประมาณไม่มีโครงสร้างหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่า เช่นใดจะสามารถตอบสนองต่อประโยชน์การใช้จ่ายงบประมาณได้จริง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่รัฐเสีย ส่งผลให้องค์กรอิสระอาจมีการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการมากกว่าความเป็นจริง

นอกจากนี้ การออกหลักเกณฑ์ภายในของการบริหารจัดการของหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ ควรมีความเป็นอิสระและอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม หน่วยงานยังคงต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์งบประมาณตามกฎหมายกลางของประเทศที่มีอยู่เดิม

ภาคผนวก ข.9

สรุปผลการสัมภาษณ์ นางเกล็ดนที มโนสันต์

ผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ณ วันที่ 11 พฤศจิกายน 2567

ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ นางเกล็ดนที มโนสันต์ ผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน วันที่ 11 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ ได้ ดังนี้

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น กล่าวคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาด โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดภายใต้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายวินัยการเงินการคลังจะกำหนดให้มีความเป็นอิสระ แต่ก็มีกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามนโยบายที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด โดยระเบียบที่ใช้คือระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยงบประมาณ กล่าวคือ สตง. มีระเบียบของตนเองในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบโดยอ้างอิงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ในกระบวนการงบประมาณมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมข้อมูล สอดคล้องกับนโยบาย และแผนปฏิบัติการ 5 ปี จากบุคลากรของสำนักต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค จากนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะให้ความเห็นชอบและจัดทำข้อมูลในระบบพร้อมส่งให้สำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรีพิจารณา

การกำหนดโครงสร้างเงินแผ่นดินเป็นหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะมีความแตกต่างจากองค์กรอิสระอื่น ๆ และแตกต่างจากองค์กรตรวจสอบเงินแผ่นดินของต่างประเทศ เนื่องจากในต่างประเทศโครงสร้างการบริหารจัดการเงินมีการรูปแบบลักษณะเป็น hybrid โดยมีผู้ว่าการตรวจสอบการรับการจ่ายและบริหารเงินของประเทศคณะกรรมการและสำนักงานฝ่ายสนับสนุนเข้ามาช่วยพิจารณาตรวจสอบงบประมาณรายรับรายจ่าย

ในการจัดทำงบประมาณแต่ละครั้ง สำนักการเงินการคลังจะมีคณะกรรมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปี โดยแบ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ คณะกรรมการจะทำหน้าที่พิจารณาคำขอของงบประมาณในวงเงินที่ขอมมาและพิจารณาให้ความเห็นชอบตามคำขอก่อนที่จะมีการส่งให้สำนักงบประมาณ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจัดทำงบประมาณตามปฏิทินที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยทั่วไปยังไม่มีข้อขัดข้องที่ชัดเจน แต่มีปัญหาในส่วนงบประมาณการกระชั้นชิดเกินไปเนื่องจากต้องมีการรวบรวมทำหนังสือแจ้งรายละเอียดและส่งคณะกรรมการพิจารณา ส่งผลให้คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณางบประมาณรายรับรายจ่ายที่ขอมมาได้ทันเวลา กล่าวคือ แม้จะมีกฎหมายวิธีงบประมาณกำหนดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณโดยแบ่งช่วงดำเนินงานแยกเป็นรายเดือนชัดเจน โดยกำหนดให้คณะกรรมการจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่จัดทำบัญชีที่ต้องมีการระบุ

ตัวเลขวงเงินงบประมาณดำเนินการส่งข้อมูลบัพทั้งหมดยังสำนักงานในช่วงเวลากระชั้นชิดมากเกินไป ส่งผลให้คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาได้ทันเวลาที่กำหนด

หน่วยรับงบประมาณทำหน้าที่จัดทำบัญชีงบประมาณที่ประกอบด้วยรายการต่าง ๆ เพื่อเสนอขอเบิกงบประมาณจากสำนักงบประมาณ แต่สำนักงบประมาณจะพิจารณาปรับลดวงเงินของทุกหน่วยงานให้เท่ากับสภาพคล่องทางการเงินของประเทศที่สามารถจัดสรรให้ได้ในแต่ละปี

ในขั้นตอนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนี้หน่วยรับงบประมาณจะไม่สามารถรู้ได้เลยว่าในแต่ละปีสำนักงบประมาณจะปรับลดงบประมาณที่ขอเบิกไปในรายการใดบ้าง หน่วยงานจะทำหน้าที่เพียงแค่ส่งเอกสารประกอบการพิจารณาปรับลดบัพให้แก่สำนักงบประมาณตามที่มีการขอเพิ่มเติมเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

ทั้งนี้ กรณีที่มีการปรับลดงบประมาณแต่ละครั้ง หน่วยรับงบประมาณจำเป็นต้องยอมรับตัวเลขงบประมาณที่สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรรให้ โดยไม่ทราบเหตุผลของการปรับลดรายการแต่อย่างใด

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีหลักเกณฑ์ภายในที่ชัดเจนสำหรับการพิจารณาแยกประเภทงบประมาณและงบลงทุน ส่งผลให้ไม่ทราบว่ากาารตั้งบางรายการจากทางสำนักงบประมาณเป็นประเภทใด มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภารกิจขององค์กรหรือไม่

ในส่วนของการเสนอแปรญัตติ ขอเสนอให้มีหลักเกณฑ์การแปรญัตติของหน่วยงานอิสระแยกจากหน่วยรับงบประมาณทั่วไป เนื่องจากมีความจำเป็นบางอย่างที่ไม่เข้าเกณฑ์หลักกฎหมายวิธีงบประมาณตามที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ในเรื่องการแปรญัตติ ส่งผลให้การขอแปรญัตติในรายการงบประมาณที่จำเป็นบางรายการของหน่วยงานอิสระไม่สามารถใช้เกณฑ์ทั่วไปได้

นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีแนวทางการแปรญัตติที่ชัดเจนว่าควรเป็นไปในทิศทางใดเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหลักและภารกิจย่อยที่จำเป็นของหน่วยงานอย่างไร และในกรณีที่หน่วยงานมีภารกิจอื่นนอกเหนือจากเรื่องที่เป็นภารกิจหลักในการตรวจสอบเงินงบประมาณของประเทศ อาทิ การจัดการกิจการให้ความรู้ของหน่วยงาน

ทั้งนี้ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาการเสนอขอแปรญัตติ โดยก่อนแปรญัตติจะทบทวนแผนงานโครงการแล้วมีความจำเป็นอย่างไรและมีผลต่อภารกิจอย่างไร แต่ไม่เคยได้รับงบประมาณเพิ่มจากการแปรญัตติ และแม้กฎหมายจะกำหนดให้การแปรญัตติเป็นการเสนอต่อคณะกรรมการแต่ในทางปฏิบัติต้องผ่านสำนักงบประมาณก่อนซึ่งมีการใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังที่มีเนื้อหากระบวนการและหลักเกณฑ์ที่เหมือนกันกับหน่วยงานอื่น แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะมารองรับ

อย่างไรก็ดี กระบวนการจัดทำงบประมาณในประเทศไทยแม้จะมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำหนดกระบวนการตั้งค่าของงบประมาณไว้ แต่การอนุมัติงบประมาณยังเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารเป็นหลักซึ่งส่งผลให้มีการเข้าแทรกแซงการพิจารณาตรวจสอบและกำกับดูแลก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นของสำนักงบประมาณในท้ายที่สุด แต่ในต่างประเทศมีแนวทาง SAI ที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ

ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรับงบประมาณถูกตรวจสอบการจัดทำงบประมาณ โดยหน่วยรับตรวจที่สำนักงานงบประมาณตั้งขึ้นมา กระบวนการตรวจสอบงบประมาณของหน่วยรับ งบประมาณจึงเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้ระบบกระบวนการงบประมาณ ของประเทศไทยยังขาดความเป็นอิสระ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดไว้คลุมเครือในส่วนของ การบริหารงบประมาณว่ามีความอิสระมากน้อยเพียงใด

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำและการตรวจสอบงบประมาณไม่ควรกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร เพียงฝ่ายเดียว ปัจจุบันฝ่ายบริหารมักถูกแต่งตั้งให้เป็นฝ่ายที่ได้รับมอบหมายตรวจสอบงบประมาณ ที่ถูกเสนอขอมาเพื่อพิจารณาก่อนจะเข้าสู่กระบวนการเสนอคำขอนั้นต่อสำนักงานงบประมาณ

นอกจากนี้ ในการพิจารณาปรับลดงบประมาณของสำนักงานงบประมาณแต่ละปี ควรมีการเปิดเผย ทุกขั้นตอนการทำงานว่ามีการพิจารณาปรับลดหรือตัดงบอย่างไร นับแต่มีการยื่นคำขอของงบประมาณ จากหน่วยรับงบประมาณควรเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

อนึ่ง การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณประจำรัฐสภามีประโยชน์และตรง ประเด็นจึงอาจกำหนดหน้าที่ให้แก่สำนักงานงบประมาณประจำรัฐสภาเลย

ภาคผนวก ข.10

สรุปผลการสัมภาษณ์ นางโกศิญา วิริยะนันทวงศ์

ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ วันที่ 22 พฤศจิกายน 2567

ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ นางโกศิญา วิริยะนันทวงศ์ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง วันที่ 22 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

กระบวนการในทางงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เริ่มจากการทบทวนงบประมาณและการใช้จ่ายในแต่ละรายการจากงบประมาณของปีที่ผ่านมา โดยจะมีการทำปฏิทินงบประมาณของแต่ละปีไว้ล่วงหน้าก่อนที่สำนักงานงบประมาณจะออกประกาศปฏิทินงบประมาณ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและจัดทำคำขอรายการงบประมาณออกมา แจ้างไปยังส่วนงานภายในต่าง ๆ และเปิดรับข้อมูลงบประมาณของแต่ละส่วนงาน เพื่อนำมารวบรวมเป็นงบประมาณจากทั้งส่วนกลางและส่วนจังหวัดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ภายหลังจากได้ข้อมูลทางงบประมาณครบทุกภาคส่วนภายในของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว คณะอนุกรรมการพิจารณาและกลั่นกรองงบประมาณจะมีสถานะเป็นผู้แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่พิจารณาคำขอของงบประมาณ ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจรอความชัดเจนทางมติเกี่ยวกับงบประมาณของทางรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณในปีงบประมาณปัจจุบันก่อน จากนั้นคณะอนุกรรมการจึงดำเนินการพิจารณาคำขอ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเข้าสู่กระบวนการเสนองบประมาณไปยังสำนักงบประมาณต่อไป

อนึ่ง การพิจารณาและจัดทำคำขอของงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน พ.ศ. 2563

ภารกิจหลักของ กกต. คือ การควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และการดำเนินการออกเสียงประชามติ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเป็นธรรม และการดำเนินการตามภารกิจอื่น เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแก่ภาคประชาชน เป็นต้น

ความอิสระทางงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสำหรับ กกต. คือ การได้รับการจัดสรรงบประมาณตามรายการที่ขอไปครบถ้วนเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ แม้จะมีการถูกปรับลดในบางรายการ แต่ยังมีข้อกฎหมายที่สามารถให้อำนาจองค์กรทำคำเสนอขอแปรญัตติเพื่อชี้แจงถึงความประสงค์ทางงบประมาณมาดำเนินการบริหารจัดการภารกิจขององค์กรได้

ระยะเวลาที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการจัดส่งงบประมาณแก่สำนักงบประมาณภายในกำหนดมีความกระชั้นชิดมากเกินไป กล่าวคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการจัดส่งงบ

ภายในวันที่ 31 มกราคม ส่วนงบประมาณบุคลากรจะต้องส่งภายใน 13 ธันวาคม ซึ่งส่งผลกระทบให้จัดทำงบประมาณของหน่วยงานไม่ทัน และต้องแก้ไขโดยจัดทำงบประมาณเตรียมไว้ก่อนล่วงหน้าเสมอ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกปรับลดงบประมาณในส่วนงบประมาณประจำมากที่สุด แต่ไม่ได้ส่งผลต่อการบริหารจัดการภารกิจของสำนักงาน เนื่องจากในกรณีทั่วไปหน่วยงานสามารถนำเงินนอกงบประมาณที่เหลือในแต่ละปีมาสบทบในกรณีที่มีการถูกปรับลดหรือถูกตัดงบประมาณ แต่หากเกิดกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีการใช้เงินงบประมาณเพื่อจัดทำภารกิจพิเศษอื่นนอกเหนือจากรายการงบประมาณที่ขอไป อาทิ กรณีที่มีการยุบสภา สำนักงานจะต้องเร่งดำเนินการจัดทำงบประมาณเพื่อจัดทำงบกลางแทน ซึ่งจะกระทบต่อภารกิจ

นอกจากนี้ งบรายจ่ายประจำที่เป็นค่าใช้จ่ายใช้สอยหรือรายการงบประมาณที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจไม่ตรงกับรายการที่กำหนดไว้ในระเบียบของสำนักงานงบประมาณ ทำให้ไม่ได้รับจัดสรร

ข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 141 วรรคสองกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากมีกรณีที่หน่วยงานรับงบประมาณได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการภารกิจขององค์กร กฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยงานรับงบประมาณสามารถเสนอคำขอคณะกรรมการได้โดยตรง เป็นหลักประกันความอิสระที่ช่วยสนับสนุนการทำงานหน่วยงานรับงบประมาณเพียงพอแล้ว

ในท้ายที่สุดได้มีข้อเสนอในส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นงบประมาณในการจัดอบรมและการประชุมเสนอให้สำนักงานงบประมาณมีการปรับหลักเกณฑ์อัตราค่าใช้จ่ายให้สูงขึ้นเพื่อให้ตรงกับความเป็นจริงเนื่องจากราคาตามความเป็นจริงในท้องตลาดมีอัตราสูง

ภาคผนวก ข.11

สรุปผลการสัมภาษณ์ ผู้แทนจากสำนักบริหารกลาง สำนักงานศาลปกครอง วันที่ 6 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ ผู้แทนจากสำนักบริหารกลาง สำนักงานศาลปกครอง วันที่ 6 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

กระบวนการจัดเตรียมงบประมาณเป็นไปตามปฏิทินงบประมาณ แบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) ก่อนส่งคำขอในเดือนตุลาคม สำนักกฎหมายและยุทธศาสตร์ต้องจัดเตรียมงานตามความต้องการตามแผนยุทธศาสตร์ 20 ปี และแผนการดำเนินงานระยะ 5 ปี (2) พิจารณาโดยคณะกรรมการศาลปกครองและเลขาธิการศาลปกครอง ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และ (3) นำส่งสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณา โดยจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 141 และมาตรา 143 รวมถึงอัตราค่าใช้จ่ายให้อ้างอิงตามระเบียบ

งบประมาณที่ศาลปกครองได้รับการจัดสรรจะได้คราวเดียวในรูปแบบของเงินอุดหนุนโดยแบ่งเป็น งบบุคลากร งบลงทุน งบดำเนินงาน และงบยุทธศาสตร์ ซึ่งไม่เพียงพอ

อนึ่ง ในกระบวนการทางงบประมาณต้องผ่านการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการซึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับศาลอันกระทบต่อความเป็นอิสระอยู่

สำนักงบประมาณอาจพิจารณาปรับลดงบประมาณโดยพิจารณาในภาพรวมของประเทศเป็นหลักและตัดงบประมาณในส่วนที่มีความสำคัญระดับล่างออกก่อน ซึ่งเมื่อหน่วยงานถูกปรับลดงบประมาณแล้วอาจขอแปรญัตติได้โดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับการขอจัดสรรงบและส่งต่อสำนักงบประมาณ ที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2567 หน่วยงานก็ได้ขอแปรญัตติและได้รับงบประมาณเพิ่มเติมในส่วนเบี้ยประชุมและบุคลากรมา

ทั้งนี้ ในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณไม่ได้มีรายละเอียดที่สอดคล้องกับการดำเนินการขององค์กรอิสระเป็นการเฉพาะส่งผลให้ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น จึงควรมียุทธศาสตร์ในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ ในการปรับลดงบประมาณจะถูกปรับลดด้วยหลักเกณฑ์เดียวกันภายใต้มาตรการรัดเข็มขัด ทำให้ค่าสาธารณูปโภคโดนจำกัดลง มีในปี พ.ศ. 2568 ที่ได้เพิ่มมา ส่วนค่าซ่อมแซมและค่าบำรุงรักษาไม่ได้รับการจัดสรร

มาตรา 141 รับรองความเป็นอิสระไว้ดีแล้วภายใต้กรอบงบประมาณของประเทศ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระอาจได้รับผลกระทบในส่วนของการพิจารณา แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วสามารถส่งไปที่วุฒิสภาพิจารณาได้เลยโดยที่ไม่มีสิทธิปรับลดการจัดสรรงบประมาณ ทำได้เพียงการให้ความเห็นเท่านั้น

ภาคผนวก ข.12

สรุปผลการสัมภาษณ์ รองอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด

วันที่ 18 พฤศจิกายน 2567 ณ สำนักงานอัยการสูงสุด

ในการสัมภาษณ์ รองอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด วันที่ 18 พฤศจิกายน 2567 สำนักงานอัยการสูงสุด สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

การจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะเป็นงบประมาณขาดดุล อาจจะไม่เพียงพอต่อหน่วยงาน ในอดีตส่วนราชการส่วนมากสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหาร เพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2550 โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การจัดเตรียมและเสนองบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ และการให้อำนาจการพิจารณางบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้พิจารณา ส่วนคณะรัฐมนตรีเพียงรับทราบการพิจารณาเท่านั้น รวมไปถึงคำขอแปรญัตติต้องเป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ของสำนักงานงบประมาณเช่นเดียวกัน

กระบวนการทางงบประมาณเริ่มต้นที่สำนักงานงบประมาณกำหนดปฏิทินงบประมาณและหน่วยงานเริ่มกระบวนการเตรียมคำขอที่จำเป็นในเดือนสิงหาคม จากนั้นเมื่อปฏิทินบอออกจะมีการทบทวนแผนและตัวชี้วัดว่าสอดคล้องหรือไม่ และเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ แผนอาจจะไม่ได้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ได้ แต่ต้องเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกและปกป้องผลประโยชน์ของชาติ แต่จะไปตัดรายจ่ายประจำเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และดึงกลับมาตามแผน ในท้ายที่สุดการพิจารณาจะออกมาเป็นคำขอเบื้องต้นในเดือนธันวาคม ส่งคำขอแก่คณะรัฐมนตรีเดือนมกราคมถึงกุมภาพันธ์และนำเสนอสภา

อย่างไรก็ดี กระบวนการที่มีความท้าทายคือการจัดทำในส่วนงบบูรณาการทั้งในแง่ความยุ่งยาก และการไม่เป็นเจ้าภาพหลัก ทำให้แผนเป็นไปตามนโยบายของหน่วยงานเจ้าภาพ ส่งผลให้หน่วยงานไม่รับรู้งบประมาณในส่วนนี้และจัดทำรายการเพื่อของบประมาณได้ยาก

การพิจารณาปรับลดงบประมาณเป็นไปตามระเบียบของสำนักงานงบประมาณซึ่งส่วนมากจะเป็นการพิจารณาหลักเกณฑ์อ้างอิงกรอบงบประมาณของหน่วยงานในปีก่อนเทียบกับปีปัจจุบัน และปรับลดโดยไม่ได้ให้เหตุผล แต่หลักเกณฑ์นั้นกำหนดงบประมาณบางส่วนไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อาทิ งบประจำของข้าราชการ รวมถึงบางกรณีไม่สอดคล้องกับความจำเป็นของรัฐบาล ดังนั้นจึงอยากให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาโดยเข้าใจถึงบริบทของงานเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานมากขึ้น มีหลักเกณฑ์การปรับลดที่แน่นอน และมีการชี้แจงต่อหน่วยงานในการปรับลดแต่ละรายการ

ในประเด็นเรื่องความสอดคล้องข้างต้น แม้กรรมการจะทราบปัญหาแต่ก็มีปัญหากับวุฒิสภา ในการตั้งข้อสังเกตโดยวุฒิสภาชุดเดิมมักจะใช้ทฤษฎีที่ไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติและนำมาใช้ไม่ได้จริง ซึ่งไม่สอดคล้องกับภารกิจหลัก

นอกจากนี้ แม้จะมีช่องทางให้แปรญัตติได้แต่หลักเกณฑ์ก็มีความไม่แน่นอน อาทิ หลักเกณฑ์ที่ห้ามของบที่ผูกพัน แต่พบว่าในทางปฏิบัติมีคนขอแปรแล้วได้เช่นกัน

แม้ปัจจุบันจะมีการตั้งตัวชี้วัดด้านงบประมาณอยู่บ้างแต่ก็เป็นการวัดเชิงปริมาณ จึงอยากให้มีการวัดในเชิงคุณภาพด้วยว่าประสิทธิภาพการทำงานในการจ่ายค้ำค่าหรือไม่

ภาคผนวก ข.13

สรุปผลการสัมภาษณ์ นายฐาการ จุลินทร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภา
วันอังคารที่ 19 พฤศจิกายน 2567 ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ในการสัมภาษณ์ นายฐาการ จุลินทร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภา วันที่ 19 พฤศจิกายน 2567 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระมีพัฒนาการมาตั้งแต่ความเป็นอิสระของรัฐสภาที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2517 และความเป็นอิสระทางธุรการของศาล รวมถึงองค์กรอิสระในปี พ.ศ. 2540 และมีพัฒนาการมาเป็นลำดับจนถึงแนวคิดความเป็นอิสระในปัจจุบันที่เริ่มต้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในมาตรา 168 และต่อมาถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 141

การแปรญัตติที่ผ่านมา พบว่า ในปี 2563 ทุกกลุ่มได้รับงบประมาณตามที่ขอ แต่ในปี 2564 มีเฉพาะกลุ่มองค์กรศาลที่ได้รับงบประมาณตามที่ขอ ส่วนปี 2565 ตัดไปงบกลางทั้งหมด และปี 2566 และ 2567 รัฐสภาไม่ได้รับงบประมาณตามที่ขอแปรญัตติ ดังนั้น จะเห็นว่าแม้จะมีการแปรญัตติ แต่อาจไม่ได้รับงบประมาณก็ได้

ในทางปฏิบัติกรรมาธิการบางปีก็อนุมัติตามมติอนุกรรมาธิการ แต่บางปีก็ไม่ได้

ภาคผนวก ข.14

สรุปผลการสัมภาษณ์ นายยุทธนา สาโยชนกร รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ วันที่ 24 ธันวาคม 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ นายยุทธนา สาโยชนกร รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ วันที่ 24 ธันวาคม 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

ความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นไปตามมาตรา 141 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญ การตีความไม่สามารถกว้างหรือแคบเกินไปเพราะหากจำกัดเฉพาะการจัดทำหรือการอนุมัติงบประมาณจะทำให้ไม่เป็นอิสระ ดังนั้น ความเป็นอิสระจึงต้องพิจารณาตามกรอบของกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ตามศักยภาพ และความพร้อมในการดำเนินการกิจ อาทิ กรณีของสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาว่าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรคืออะไร การจัดสรรงบประมาณเช่นนี้จะไม่กระทบต่อการกิจและความเป็นอิสระของหน่วยงาน สำนักงบประมาณจะนำเอาภารกิจหน้าที่ ศักยภาพและความสามารถของหน่วยงานมาประกอบเป็นกรอบในการพิจารณางบประมาณ

ในชั้นของการอนุมัติงบประมาณ ความเป็นอิสระไม่ได้แตกต่างกันมาก โดยต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ แต่พื้นที่ในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนนี้จะค่อนข้างแคบ เนื่องจากการตัดสินใจจะโดนจำกัดตามประเภทของรายจ่าย

ทั้งนี้ สำนักงบประมาณจะทำหน้าที่เป็นเพียงการจัดทำความเห็นประกอบเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการลดหรือตัดทอนตัวเลขที่ปรากฏตามเอกสาร เมื่อมีการขอของงบประมาณมาสำนักงบประมาณจะมีการเขียนเสนอไปให้

ดังนั้น ถ้ามีการลดหรือตัดงบประมาณและหน่วยงานต้องการขอเพิ่มให้ทำตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรีกำหนดคือแปรญัตติโดยตรง สำนักงบประมาณจะทำการเสนอให้หลังจากนั้นจะเป็นภารกิจของกรรมาธิการที่จะพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะคือ ปัจจุบัน กลไกหรือเครื่องมือประกันความเป็นอิสระมีอยู่เพียงพอและเหมาะสมแล้ว เพียงแต่หน่วยงานต้องทำความเข้าใจและคำนึงถึงมิติด้านเวลาที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณด้วย

นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการมีหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเห็นว่าอาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ และในปัจจุบันมีช่องทางที่สามารถหางบมาอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นได้อย่างเพียงพอแล้ว

ภาคผนวก ข.15

สรุปผลการสัมภาษณ์ นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น

ผู้อำนวยการวิทยาลัยการนิติบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า

วันที่ 8 มกราคม 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น ผู้อำนวยการวิทยาลัยการนิติบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า วันที่ 8 มกราคม 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

รัฐสภาไม่สามารถตั้งงบประมาณได้อย่างเบ็ดเสร็จ ยกเว้นการให้แปรรูปที่ดินที่ไม่มีค่านอนบางปีได้บ้างไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าไม่ได้มีอิสระอย่างแท้จริง แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติประกันความเป็นอิสระไว้แล้วก็ตาม ทั้งนี้ อาจมีประเด็นปัญหาในกรณีที่รัฐสภาไม่สามารถชี้แจงภารกิจของตนเองให้ชัดเจนได้ ทำให้ได้รับงบในการปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ด้วยก็เป็นได้

โดยหากสามารถชี้แจงภารกิจได้การตั้งงบประมาณจะมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยภารกิจสำคัญที่ควรชี้แจง คือ ภารกิจการทำกฎหมายให้รอบคอบซึ่งต้องอาศัยงบประมาณในการรับฟังความคิดเห็นทุกฉบับที่ต้องรับฟัง ภารกิจต่อประชาชน อาทิ การเข้าช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติ ภารกิจติดตามตรวจสอบ

ทั้งนี้ เพื่อกำกับดูแลและตั้งงบประมาณให้รอบคอบ ควรต้องมีกลไกการให้ประชาชนสามารถประชาพิจารณ์ในการตั้งงบประมาณของสภาในแต่ละปี ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจรวมไปถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณ อาทิ สตง.

การตั้งค่าของงบประมาณในส่วนของรัฐสภา ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับผิดชอบในการตั้งงบประมาณ แต่ภารกิจหลักที่หน่วยงานรับผิดชอบคืองานธุรการ การตั้งงบประมาณจึงมักจะเป็นการตั้งงบด้านธุรการมากกว่าการสนับสนุนภารกิจหลักของสภา ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าควรให้สำนักงานวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาเข้ามาช่วยรับผิดชอบในการหน่วยงานตั้งงบประมาณสภา เพราะเป็นหน่วยงานที่สามารถให้ความคิดเห็นและมีองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญที่จะทำให้วิเคราะห์งบประมาณได้ แต่ปัจจุบันสำนักงานวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาเห็นว่าตนมีภาระงานมากแล้ว

งบประมาณที่สถาบันพระปกเกล้าได้รับมีแนวโน้มที่ลดลง โดยเฉพาะงบการทำงาน แต่งบการลงทูลสูงขึ้นบ้าง ในปีที่ผ่านมาได้งบทั้งหมด 12 ล้านบาท ซึ่งนอกจากจะได้รับงบการทำงานน้อยแล้วยังไม่มีหลักประกันว่าแต่ละภารกิจจะได้เท่าไรด้วย แต่ในกรณีที่งบประมาณไม่พอยังมีกองทุนประชานิธิปไตยที่เข้ามาช่วย

การตั้งงบไม่มีหลักเกณฑ์หรือรับประกันว่าจะได้งบประมาณรายการไหน จำนวนเท่าใด ในทางปฏิบัติหน่วยงานจึงต้องตั้งงบประมาณเพื่อโดนปรับลดหรือตัดซึ่งไม่ตรงกับงบประมาณในความเป็นจริง

ในส่วนงบทำงานของสถาบันพระปกเกล้าที่เป็นส่วนงานวิจัย งบประมาณส่วนหนึ่งมาจาก วช. และ สกสว. แต่ส่วนมากเป็นงานด้านวิทยาศาสตร์ ส่วนงานด้านกฎหมายนั้นได้น้อยมากโดยปีที่ผ่านมาได้เงินมา 1 ล้านบาทแต่ต้องทำงานวิจัยด้านกฎหมาย 3-4 เล่ม และมีตัวชี้วัดเยอะมาก

จากงบประมาณที่โดนปรับลดหรือตัดไป แม้กฎหมายจะอนุญาตให้สามารถแปรญัตติได้ แต่การแปรญัตติแล้วได้ตามที่ขอนั้นเป็นเรื่องยาก รวมถึงหาความชอบธรรมในการแปรยากด้วย โดยหน่วยงานเพิ่งแปรญัตติแล้วได้มาในปีที่ผ่านมา ซึ่งได้จากเรื่องของการย้ายสำนักงาน แต่เรื่องอื่น ๆ เห็นว่าไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารมีกลไกการดึงงบกลางมาได้ในกรณีฉุกเฉิน แต่ฝั่งรัฐสภาไม่มีกลไกเช่นว่านี้ จึงเห็นว่าอาจต้องเขียนกรอบการพิจารณาให้ชัดเจนมากขึ้นรวมถึงการเพิ่มความชัดเจนในมาตรา 144

ภาคผนวก ข.16

สรุปผลการสัมภาษณ์ นายวรภพ วิริยะโรจน์ รองประธานกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และกรรมการวิสามัญพิจารณาจ่ายประจำปีหลายวาระ ณ วันที่ 28 สิงหาคม 2568 ผ่านทางโทรศัพท์

ในการสัมภาษณ์ นายวรภพ วิริยะโรจน์ รองประธานกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และกรรมการวิสามัญพิจารณาจ่ายประจำปีหลายวาระ วันที่ 28 สิงหาคม 2568 ผ่านทางโทรศัพท์ สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

ในประเด็นกระบวนการทำงานในฐานะของกรรมการวิสามัญและในเชิงเนื้อหา การขอแปรญัตติของสำนักงานเลขาธิการในส่วนงบประมาณมีความจำเป็นหรือสำคัญจริงหรือไม่ คุณวรภพมีความเห็นว่ามันแน่นอนเสมอไป โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณ ทุกหน่วยรับงบประมาณคือกลุ่มสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำขอของงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานงบประมาณพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบจะนำเสนอต่อรัฐสภา เพียงแต่ในทางนิติบัญญัติ

องค์กรอิสระหรือตุลาการจะมีบทบาทหนึ่ง เพื่อให้รัฐสภาเห็นว่าฝ่ายบริหารได้มีการอนุมัติงบประมาณในส่วนใดบ้าง หน่วยงานเหล่านี้ยื่นคำขอไปจำนวนเท่าใด ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณมาให้เท่าใด ซึ่งหน่วยงานอื่นจะไม่ทราบว่ายื่นคำขอไปจำนวนเท่าใด แต่หากเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จะเห็นว่ายื่นคำขอไปเท่าใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเห็นว่าฝ่ายบริหารลดงบประมาณจากคำขอไปจำนวนเท่าใด เช่นเดียวกันกับการแปรญัตติ หมายความว่าคณะกรรมการตัดลดงบประมาณลงมาได้ หน่วยงานของฝ่ายบริหารจะมีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติขอให้สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเงินไว้ในโครงการใดบ้าง แต่หากเป็นหน่วยงานนิติบัญญัติหรือตุลาการ การยื่นแปรญัตติ คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องเห็นชอบ และเตรียมข้อมูลเพื่อให้คณะกรรมการงบประมาณพิจารณาการแปรญัตติ เพื่อลงมติว่าใช้งบประมาณไปกับโครงการใด รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ องค์กรอิสระ

ในส่วนของข้อกังวล ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 มีข้อกังวลเดียวคือ กองทุนสำหรับผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นเงื่อนไขในการพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีบางโครงการไม่สามารถแปรญัตติได้ คุณวรภพ ให้ข้อมูลว่าไม่ใช่ทุกโครงการที่คณะกรรมการจะมีอำนาจพิจารณาเองได้ **ขั้นตอนแรก** ในการบริหารงบประมาณจะต้องเป็นโครงการที่เสนอโดยหน่วยงานที่รับงบประมาณ ไม่สามารถสร้างโครงการขึ้นมาเองได้ หมายความว่าโครงการหนึ่งจะต้องมาพร้อมรายละเอียดโดยหน่วยรับงบประมาณว่าจะทำอย่างไร ไม่ใช่การคิดโดยคณะกรรมการงบประมาณ **ขั้นตอนที่สอง** ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องเห็นชอบว่าอยู่ในรายการที่คณะกรรมการงบประมาณสามารถแปรญัตติของบเพิ่มได้ ตัวอย่างเช่น หากมีการของบประมาณ จำนวน 1 แสนล้านบาท คณะรัฐมนตรีอนุมัติ จำนวน 2 หมื่นล้านบาท และกรรมการงบประมาณจะต้องจัดสรรว่าใช้งบประมาณ จำนวน 2 หมื่นล้านบาท อย่างไรบ้าง

ในส่วนกระบวนการแปรรูปคดี คณะกรรมการใหญ่จะตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดูรายละเอียดงบประมาณ ทางคณะอนุกรรมการจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้แล้วเสร็จ จึงนำมาเสนอต่อคณะกรรมการใหญ่เพื่อลงมติโหวตเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการเสนอ ซึ่งคณะกรรมการใหญ่จะดำเนินการโหวตรับรองการจัดสรรงบประมาณของคณะอนุกรรมการ

ทั้งนี้ คุณวรภพเห็นว่าไม่ควรมองว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการสำคัญมากกว่าหน่วยงานอื่น จนต้องจัดสรรงบประมาณให้ก่อน ในความเป็นจริงงบประมาณต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ความเหมาะสม ในทางที่ดี รัฐสภาควรเห็นค่าของงบประมาณทั้งหมด ตัวอย่างเช่น หากต้องการก่อสร้างห้องพิจารณาคดีเพิ่มเนื่องจากคดีมีจำนวนมาก แต่ทางสภาจะไม่ทราบข้อมูลว่างบประมาณนี้มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ซึ่งทางสภาทราบเพียงว่าได้มีการของบประมาณมา จำนวน 2 หมื่นล้านบาท หากเป็นในส่วนของกรมทางหลวงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร หากฝ่ายบริหารไม่อนุมัติงบประมาณในส่วนนี้ จึงไม่จำเป็นต้องแจ้งต่อสภาเนื่องจากเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหาร แต่หากเป็นฝ่ายนิติบัญญัติควรมีโครงการมาเสนอให้มีความชัดเจนว่านางงบประมาณไปใช้ในส่วนใด

อย่างไรก็ดี ในการทำงานคณะกรรมการงบประมาณมีการดำเนินการขอข้อมูลในการใช้งบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ ในปัจจุบันยังไม่ได้ข้อมูลเนื่องจากหากดำเนินการขอข้อมูล ที่สำนักงานงบประมาณ ทางสำนักงานงบประมาณจะให้คำตอบว่าข้อมูลดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลของตน จึงต้องยื่นดำเนินการขอข้อมูลดังกล่าวไปที่กรมแทน

ภาคผนวก ข.17

สรุปผลการสัมภาษณ์ นายอัศวิน สุทธิวิเชียรโชติ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และ
กรรมการวิสามัญพิจารณารายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 (คนนอก)
ณ วันที่ 7 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS)

ในการสัมภาษณ์ นายอัศวิน สุทธิวิเชียรโชติ ที่ปรึกษาคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ และกรรมการวิสามัญพิจารณารายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 (คนนอก) วันที่ 7 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

ประเด็นการแปรญัตติหรือรับแปรญัตติงบประมาณในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่าในช่วงการแปรญัตติ หากดำเนินการพิจารณางบประมาณของทุกหน่วยงานเสร็จแล้ว จะมีช่วงเวลาที่เงินเหลือที่คณะกรรมการวิสามัญตั้งงบประมาณได้ ในทุกหน่วยงานจะมีเงินเหลือจำนวนหนึ่ง หน่วยงานต่าง ๆ จะดำเนินการแปรญัตติเข้ามา

อย่างแรกจะมีชั้นอุทธรณ์ หน่วยงานที่คณะอนุกรรมการตั้งงบประมาณจะมีสิทธิอุทธรณ์ดำเนินการของงบประมาณคืน ในจำนวนเงินที่เหลืออยู่ หากเป็นในปี 2569 เหลืองบประมาณประมาณ 3,000 พันล้านบาท การอุทธรณ์ในชั้นแรกจะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการว่าจะให้หรือไม่ให้ ในส่วนของปี 2569 จะไม่ให้ เนื่องจากได้มีการยึดตามคณะอนุกรรมการพิจารณา ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่ได้มีการดำเนินการอุทธรณ์เข้ามาและไม่ได้งบประมาณในส่วนนี้

เมื่ออุทธรณ์เสร็จแล้ว ต่อมาคือชั้นการแปรญัตติ ซึ่งมีหน่วยงานที่ดำเนินการแปรญัตติเข้ามาว่าจำนวนงบประมาณในบางโครงการไม่เพียงพอ และในบางโครงการไม่ได้มีการยื่นขอ ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการได้ข้อมูลมาจากสำนักงบประมาณมีการรวบรวมรายการมาให้อยู่แล้ว ซึ่งทางคณะกรรมการไม่ทราบว่าโครงการที่เสนอการแปรญัตติมีโครงการใดบ้าง และเชื่อว่ามีจำนวนโครงการมากกว่านั้น แต่ไม่ทราบว่าสำนักงบประมาณใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่านำโครงการใดให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญจะใช้อำนาจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการแปรญัตติให้งบประมาณเท่าใดในกรอบเงินที่เหลืออยู่ จำนวน 3,000 พันล้านบาท

ซึ่งการพิจารณางบประมาณในคณะกรรมการวิสามัญจะดำเนินการลงมติโดยใช้วิธีการโหวต สัดส่วนที่ได้เปรียบคือฝ่ายรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญมีโควตาจากรัฐบาล พรรครัฐบาล ซึ่งเป็น 2/3 ส่วน ฝ่ายรัฐบาลนั้นมีการรวบรวมรายการว่าจะให้โครงการใดในจำนวนเงิน 3,000 พันล้านบาท ข้อมูลรายการที่รวบรวมดังกล่าวอาจมาจากคณะรัฐมนตรี ในส่วนของ ดร.อัศวิน อยู่ในสัดส่วนของฝ่ายค้าน ซึ่งมีเกณฑ์ในการเลือกว่าโครงการใดมีความจำเป็นซึ่งรัฐบาลควรต้องจ่าย อาทิหนี้สวัสดิการต่าง ๆ เงินเด็กเล็ก จึงได้มีการเสนอไป หากมี 2 ข้อเสนอ จักใช้วิธีการโหวต ในฝ่ายรัฐบาลจะมีโอกาสที่ชนะสูงกว่า ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในการแปรญัตติ

งบประมาณในส่วนนี้รวมถึงหน่วยงานที่กล่าวข้างต้น ปีที่ผ่านมา ในส่วนของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ได้ดำเนินการแปรญัตติค่าประกันสุขภาพ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งได้งบประมาณดังกล่าวไป และมีบางโครงการที่ไม่ได้งบประมาณ ในลักษณะที่ทางสัดส่วน

เสียงข้างมากได้มีการกำหนดตัวเลือกไว้แล้วว่าจะเอาโครงการใดบ้าง ซึ่งปีที่ผ่านมาคือค่าประกันสุขภาพ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ไม่แน่ใจว่างบประมาณดังกล่าวไม่ได้มีการดำเนินการยื่นขอหรือเป็นงบประมาณในส่วนค่าสวัสดิการของคณะกรรมการต่าง ๆ อาจไม่ได้ยื่นขอ จึงใช้การแปรญัตติแทน

ประเด็นในส่วนของมาตรา 144 ได้มีการพูดถึงอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่ไม่ได้มีความกังวลในมาตรานี้ เพราะรัฐสภาเหมือนหน่วยงานรับงบประมาณหน่วยงานหนึ่ง แต่สิ่งที่ทำให้รัฐสภาไม่ได้งบประมาณอาจเกิดจากข่าวต่าง ๆ ที่ผ่านมา อาทิ งบประมาณศาลาเรือนแก้ว หรืองบประมาณที่ไม่มีความจำเป็น และสังคมจับตามอง คณะกรรมาธิการซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็น แม้งบประมาณศาลาเรือนแก้วจะได้มีการอุทธรณ์แต่โดนตัดงบประมาณเช่นกัน หากมาตรา 144 ที่มีการแปรญัตติแล้วเข้าข้างตนเองหรือเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือความเหมาะสมในการดำเนินการของงบประมาณ ซึ่งในปีที่ผ่านมา มีประเด็นที่แสดงออกทางสังคมว่าเป็นการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย นักการเมืองจึงไม่กล้าดำเนินการแปรญัตติให้เช่นเดียวกัน

กระบวนการทำงานคณะกรรมการการอาจไม่ได้เห็นค่าของงบประมาณแรกที่หน่วยงานเสนอไปยังสำนักงบประมาณ แต่ได้เพียงข้อมูลที่สำนักงบประมาณดำเนินการรวบรวมมาให้เรียบร้อย และพร้อมทำเป็นพระราชบัญญัตินำมาเสนอ ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่ทางพรรคประชาชนพยายามผลักดันในรอบ Presenting คือการดำเนินการของงบประมาณแทบทุกหน่วยงานจะมีธรรมเนียมว่าขอ 2 เท่าของงบประมาณที่ได้รับในปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการขอมาเผื่อถูกตัดงบประมาณ เช่น ปีที่ผ่านมาได้รับ 100 ล้านบาท อาจถูกตัดเหลือ 80 ล้านบาท ปัจจุบันจึงขอ 200 ล้านบาทเพื่อที่จะได้ถูกตัดเหลือครึ่งหนึ่ง เป็นการกระทำที่ควรปฏิรูป ซึ่งอยู่ในแผนปฏิรูปของพรรคประชาชนเช่นกัน ในปีที่ผ่านมาขอ 6 ล้านล้านบาท สำนักงบประมาณจะใช้อำนาจในการพิจารณาเหลือ 3 ล้านล้านบาท และสำนักงบประมาณไม่มีความโปร่งใสที่จะบอกว่าใช้หลักเกณฑ์ใดในการตัดสินใจ คณะกรรมาธิการหลายคณะติดตามงบประมาณ ได้มีการดำเนินการขอทราบว่ามีโครงการใด ดำเนินการของงบประมาณมาในรอบ Presenting บ้าง แม้ว่ารัฐมนตรีหรือกระทรวงจะอนุมัติแล้ว สำนักงบประมาณก็ไม่ให้ข้อมูลในส่วนนี้

ในรอบ Presenting หากสำนักงบประมาณนำเข้าเป็นพระราชบัญญัติหรือเข้าคณะรัฐมนตรีโครงการในรอบนี้จะถูกคัดทิ้งทันที และพูดถึงโครงการหลังจากรอบ Presenting อยู่ในกรอบ 3 ล้านล้านบาท และถูกโดนตัดไปถึงจะมีสิทธิ์ในรอบการแปรญัตติ ในขั้นการแปรญัตติอาจมีการนำโครงการใหม่เข้ามา บางหน่วยงานมีการดำเนินการของงบประมาณมาในรอบ Presenting และสำนักงบประมาณได้มีการตัดงบประมาณทั้งหมด โครงการนั้นจึงได้มีการของงบประมาณในรอบแปรญัตติอีกครั้ง

จำนวนงบประมาณขั้นต่ำมีอยู่แล้วนั่นคืองบประมาณบุคลากร ซึ่งเป็นงบประมาณประจำ รวมถึงงบดำเนินการ ค่าน้ำค่าไฟ นั่นคืองบประมาณขั้นต่ำ แต่หากระบุขั้นต่ำที่มากกว่างบบุคลากรหรืองบประจำ ในความเห็นส่วนตัวไม่เห็นด้วย เนื่องจากการกำหนดการตัดสินใจของนักการเมืองหรือสภาในการพิจารณางบประมาณ ซึ่งการให้งบประมาณควรคำนึงถึงว่าโครงการนั้นจำเป็นมากน้อยเพียงใด อย่างเช่นที่พรรคประชาชนพูดเสนอว่าควรทำงบประมาณแบบ Zero-based budgeting (ZBB) ว่าในปีนั้นมีโครงการใดที่จำเป็น รัฐสภาก็เช่นเดียวกัน ในแต่ละปีงบประมาณที่เป็นฐานอดีต

ควรจะต้องยกเลิก และควรเป็นฐานศูนย์ซึ่งเป็นการเริ่มใหม่ในปีนั้น ๆ การมีโครงการที่จำเป็นหรือภารกิจเร่งด่วน จึงไม่ควรกำหนดขึ้นต่ำหรือขึ้นสูง การจัดสรรงบประมาณควรมีการสวิงได้

ทั้งนี้ หากพูดถึงองค์กรอิสระ อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรตอบสนองให้ได้ว่าองค์กรอิสระใช้งบประมาณมากเกินไปหรือไม่ และการที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้องค์กรอิสระก่อน มีความเห็นว่าประชาชนจะไม่เห็นด้วย หากประชาชนไม่เห็นด้วย นักการเมืองย่อมไม่เห็นด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งองค์กรอิสระใช้งบประมาณและบุคลากรมากเกินไป อาทิ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวนบุคลากร 3,000 กว่าคน และได้มีการตั้งสาขาท้องถิ่น ในยุคนี้เป็นยุคของเทคโนโลยี จึงมองว่าเป็นการใช้งบประมาณที่มากเกินไป ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ไปดูงานต่างประเทศบ่อยครั้ง แต่การตัดสินใจต่าง ๆ ไม่มีความเหมือนประเทศอื่นใด หากอนาคตองค์กรอิสระสามารถประพัตินเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนได้ ประเด็นนี้สามารถนำมาพูดใหม่ได้อีก แต่หากเป็นตอนนี้มองว่าไม่ผ่านแน่นอน

ประเด็นในเรื่องของความเป็นอิสระ มองว่าองค์กรดังกล่าวมีความอิสระสูงมาก อย่างเช่น องค์กรอิสระสามารถเพิ่มเงินเดือนผู้บริหารได้เอง หากมีการเพิ่มเงินเดือน สำนักงบประมาณจึงต้องให้ตามนั้น เช่น สถาบันพระปกเกล้ามีการดำเนินการขออนุมัติเพิ่มเงินเดือนเลขาธิการเป็นจำนวนหลายแสน แต่จำนวนการทำงานยังเท่าเดิม หากมีการเพิ่มเงินเดือนจะกลายเป็นเรื่องของงบประมาณ ซึ่งเป็น การเพิ่มงบประมาณตนเองได้เต็มที่ เป็นต้น

อาจารย์เชมภัทร ทฤษฎีคุณ มีความเห็นว่าเห็นด้วยในประเด็นนี้ มองว่าเป็นปัญหาอย่างมาก หากเทียบงบประมาณขององค์กรอิสระมีความโตขึ้น ในแง่ของประสิทธิภาพคือการทำงานคุณภาพเท่าเดิม แต่ในส่วนการลงทุนหรือโครงการที่ควรทำเพื่อพัฒนาองค์กรไม่ได้ทำอย่างจริงจังสักเท่าใด แต่ขณะดำเนินการของงบประมาณมีจำนวนสูงเนื่องจากงบประมาณบุคลากรหรืองบประมาณประจำสูง ซึ่งบางทีไม่เห็นด้วยว่าควรจะต้องใช้งบประมาณประจำเยอะขนาดนั้นหรือไม่ อย่างเช่น งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการก็วุฒิสภา ในงานบางส่วนมีความซ้ำซ้อนกันหลายจุด แต่ต้องใช้งบประมาณให้กับทั้งสองสถาบันเท่ากัน จึงกลายเป็นปัญหาเช่นกัน ขณะทำวิจัยจึงพยายามนำประเด็นนี้มาเป็นประเด็นหลัก อาทิ อำนาจในการตัดงบประมาณขององค์กรอิสระ ควรเป็นอำนาจของคณะกรรมการการ หรือสภาเป็นผู้พิจารณาแทนสำนักงบประมาณ เพื่อให้สภาได้ตัดสินใจท้ายสุด

ในส่วนข้อเสนอแนะ ดร.อัศวิน สุทธิวิเชียรโชติ เห็นด้วยกับข้อเสนอของผู้วิจัยที่อำนาจในการตัดงบประมาณขององค์กรอิสระ ควรเป็นอำนาจของคณะกรรมการการหรือสภาเป็นผู้พิจารณาแทน สำนักงบประมาณ เพื่อให้สภาได้ตัดสินใจท้ายสุด โดยการดึงอำนาจจากสำนักงบประมาณมาให้สภา ดำเนินการพิจารณาแทน แต่ควรตอบคำถามให้ได้ว่าองค์กรอิสระต่างจากหน่วยงานที่ได้รับ งบประมาณอื่นอย่างไร จึงมองว่ารัฐสภาสามารถมีอำนาจในการพิจารณาได้ทุกหน่วยงาน ไม่ใช่เฉพาะ องค์กรอิสระ

คณะกรรมการการได้ใช้หลักเกณฑ์ในการตัดสินใจตามข้อมูลที่สำนักงบประมาณกำหนดมาให้เป็นอย่างมาก เนื่องจากข้อมูลที่ได้รับมาจากสำนักงบประมาณทั้งหมด เช่น ข้อมูลรายละเอียด งบประมาณ ข้อมูลที่จะขอเพิ่มเติมจะต้องขอจากสำนักงบประมาณทั้งหมด ซึ่งการตัดสินใจแทบจะ เป็นไปตามข้อมูลจากสำนักงบประมาณทั้งหมด เป็นต้น

ประเด็นสำคัญ คือ PBO ของรัฐสภาควรทำหน้าที่ในการคานอำนาจสำนักงบประมาณ ซึ่งข้อมูลที่สำนักงบประมาณมี ทาง PBO ควรมีเช่นเดียวกัน ในอนาคตทางพรรคประชาชนจะผลักดันให้ PBO มีบทบาทมากขึ้น หากรัฐสภาอยากได้งบประมาณเพิ่มเติมจะต้องขยายหน้าที่ของตนเอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่สามารถขยายได้ คือ PBO เนื่องจากมีเคสจากต่างประเทศ ซึ่ง PBO มีบทบาทสำคัญ แต่ในไทยมีบทบาทค่อนข้างน้อย เพราะฉะนั้นหากต้องการงบประมาณเพิ่มเติม ควรทำ Value Added

ภาคผนวก ข.18

สรุปผลการสัมภาษณ์ รศ. ดร.ต่อภัสสร ยมนา

กรรมการวิสามัญพิจารณารายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 (คนนอก)

ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS)

ในการสัมภาษณ์ รศ. ดร.ต่อภัสสร ยมนา กรรมการวิสามัญพิจารณารายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 (คนนอก) วันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

หน่วยงานทั้งงบประมาณมาเพื่อส่งให้สำนักงานงบประมาณตรวจสอบ ซึ่งจะมีการตัดงบประมาณไปรอบหนึ่ง ตัดงบประมาณเรียบร้อยแล้วจะมีการรวบรวมส่งต่อไปทางคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีลงมติผ่านอนุมัติจะนำเข้ามาสู่รัฐสภา โดยผ่านวาระหนึ่ง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการงบประมาณ ซึ่งมีสัดส่วนจากพรรคต่าง ๆ โดยบางพรรคอาจมีการนำบุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม บางคนเป็นผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลูกหลานรัฐมนตรี ในส่วนของวันแรก จะมีการแต่งตั้งประธานรองประธาน มีการแจกเอกสารซึ่งเป็นเอกสารคำชี้แจง ในช่วงแรกจะมีเพียงการถามคำถามจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งการชี้แจงจะให้หน่วยงานทุกหน่วยงานทำคลิปวิดีโอ 5 นาที ซึ่งมองว่ามีความสั้นเปลือง คลิปวิดีโอดังกล่าวเป็นเหมือนกับการจ้างทำมาสำหรับ 5 นาที ให้สมาชิกจำนวน 70 คนได้รับชม ซึ่งในช่วงทับซ้อนกันจะเป็นช่วงที่อนุกรรมการเริ่มตั้ง

คณะกรรมการใหญ่ ส่วนใหญ่จะมีการตั้งคำถามและส่งข้อสังเกตสู่อนุกรรมการ เป็นผู้ตัดงบประมาณตัวจริง ในส่วนของอนุกรรมการจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาน้อยกว่าคณะกรรมการใหญ่ และมีการเจรจาว่าโครงการดังกล่าวมีประโยชน์อย่างไร หากไม่มีความคิดเห็นเพิ่มเติมก็จะผ่านไป แต่หากมีกรรมการท่านไหนไม่เห็นด้วยอาจมีการถกเถียง ส่วนใหญ่แล้วกรรมการสามารถออกจากห้องใหญ่และเข้าห้องอนุกรรมการห้องไหนก็ได้ สามารถเข้าไปถามคำถามได้ แต่ไม่มีสิทธิในการลงมติโหวต หากโหวตเสร็จ ประธานอนุกรรมการจะรวบรวมทั้งหมดและนำมาเสนอในคณะกรรมการโดยบุคคลที่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณหรือตัดงบประมาณได้แก่ คณะกรรมการ ในส่วนงบที่ถูกตัดไปจะมีการแปรญัตติจะมีเสนอการแปรญัตติ แต่ส่วนใหญ่จะไม่ผ่าน ในปีนี้เท่าที่ทราบไม่มีการแปรญัตติผ่าน ยกเว้นสุดท้ายจะเป็นข้อเสนอการแปรญัตติของฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน ซึ่งมีการแปรญัตติเข้ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และรถไฟ

หน่วยงานสามารถเสนอผ่านอนุกรรมการได้โดยตรง และคณะกรรมการสามารถเป็นฝ่ายเสนอได้ด้วย แต่สุดท้ายต้องกลับไปถามสำนักงานงบประมาณว่างงบประมาณพอหรือไม่ ในฐานะบุคคลภายนอกมองได้ 2 ทาง คือ ตามหลักประชาธิปไตยต้องใช้การโหวตในการตัดสินใจ และต้องยอมรับในผลโหวตที่ออกมา แต่ว่าในบางบุคคลนั้นอาจรู้สึกเห็นด้วย แต่จำต้องโหวตไปตามเสียงว่าโครงการนี้ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอมา ส่วนฝ่ายค้านจะมีการเสนอ และโหวตร่วมกัน หากพิจารณาเพียงฝ่ายค้านที่เป็นพรรคประชาชนเท่านั้นจะเป็นการโหวตแบบกลุ่มพรรค อาจมีอาจารย์ต่อภัสสรและอาจารย์วีระที่มีการโหวตสวนทางในบางครั้ง ซึ่งพิจารณาการโหวตจากความคิดเห็น และความเหมาะสม

จึงมองว่าการที่คณะกรรมการมีบุคคลภายนอก เช่น นักวิชาการ อาจมีความสมดุลที่ดี ซึ่งอาจให้ความเห็นในเชิงเทคโนโลยีได้ แต่ในทางกลไกของคณะกรรมการคือต้องการให้ตัวแทนของประชาชนได้มาช่วยในการตัดสินใจ เพราะฉะนั้น อาจดูยุ่งยากกันพอสมควร แต่ในจุดที่การเมืองขาดความไว้วางใจจากสังคม จึงมองว่าบุคคลภายนอกก็สามารถช่วยได้เช่นกัน

ข้อแรกคือหากเป็นเพียงความจำเป็น ถ้าเกิดว่าสามารถของงบประมาณเพิ่มเติมได้ คำถามคือจะนำงบประมาณมาจากไหน เพราะว่างบประมาณที่มีอยู่ก็ไม่ได้มีจำนวนมาก และคำถามข้อที่สองคือหน่วยงานนั้นมองว่าตนควรได้รับความสำคัญก่อนหน่วยงานอื่น ๆ ใช่หรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้น อาจต้องมาพิจารณาว่าทำไมหน่วยงานอิสระควรได้รับความสำคัญก่อนหน่วยงานอื่น ซึ่งในความเป็นจริงหน่วยงานอิสระเป็นหน่วยงานที่บุคคลไม่กล้าถามคำถาม เนื่องจากรัฐบาลแทบไม่มีการถามศาลอัยการหรือองค์กรอิสระ ส่วนใหญ่จะมีเพียงฝ่ายค้านหรือภาคประชาชนที่ถาม เพราะเท่าที่ทราบคือหน่วยงานนี้ไม่ค่อยมีบุคคลต้องการมีปัญหาร่วมด้วย

ซึ่งบุคคลที่ตั้งคำถามคือ คุณพรวิษฐ์ ส่วนหลักสูตรสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะเป็นอาจารย์ต่อภัสสรเป็นผู้ตั้งคำถาม 2 หน่วยงานทั้งตุลาการ และองค์กรอิสระ และถ้าเกิดให้ความสำคัญหน่วยงานดังกล่าว ในส่วนงบประมาณเดิมนั้นยังมีความต้องการตักงบประมาณอยู่ และในเชิงวิชาการไม่เห็นด้วยกับการทำงานงบประมาณอย่างไม่ตอบโจทย์กลยุทธ์ของการต่อต้านการคอร์รัปชัน

ในเรื่องของสำนักงบประมาณต้องมอง 2 ทาง ในทางหนึ่ง สำนักงบประมาณต้องทำงานเพื่อจัดสมดุลเพื่อความถูกต้องในการของงบประมาณ เพราะว่าหน่วยงานหลายหน่วยงานไม่เข้าใจในการของงบประมาณ เพราะฉะนั้นสำนักงบประมาณเป็นเหมือนที่ปรึกษา แต่ถ้าไม่ผ่านสำนักงบประมาณหรือสำนักงบประมาณจะต้องตรวจสอบทั้งหมด หากมีการทำงานงบประมาณมาผิดอาจเกิดเป็นปัญหาได้เช่นกัน

สำหรับเรื่องใหญ่คือเรื่องการเปิดข้อมูลออกมาก่อน จึงต้องการข้อมูลมากขึ้น อยากเห็นว่ก่อนจะพิจารณาเห็นชอบหรือไม่ จึงต้องรู้ก่อนว่าหน่วยงานของงบประมาณในส่วนนี้มาเพราะอะไร ในส่วนนี้อาจเป็นตรงกลางระหว่างหน่วยงานส่งตรงไปสภา ต้องผ่านสำนักงบประมาณก่อน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะผ่านสำนักงบประมาณก่อนได้ แต่ต้องการทราบข้อมูลแรกก่อนถูกสำนักงบประมาณตักงบประมาณว่ามีการของงบประมาณอย่างไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร หากมาถึงคณะกรรมการจะได้มีความเห็นตอบกลับไปว่าเห็นชอบงบประมาณแบบไหน หน่วยงานเป็นอย่างไร แต่ในรายละเอียดมีการผ่านสำนักงบประมาณมาก่อน ซึ่งเป็นการสร้างความสมดุล ซึ่งทางสำนักงบประมาณไม่เปิดให้ โดยให้เหตุผลว่ายังไม่ผ่านการอนุมัติ แต่คณะกรรมการเป็นผู้อนุมัติ แต่ไม่ทราบว่าหน่วยงานนั้นของงบประมาณไปเพื่ออะไร และให้เหตุผลว่าหากหน่วยงานมากี่สอบถามเพื่อให้หน่วยงานชี้แจงเอง ซึ่งเป้าหมายแรกของหน่วยงานผ่านสำนักงบประมาณมาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องไปแก้ต่างในส่วนแรกแล้ว

ทางอาจารย์ต่อภัสสรได้มีการร้องเรียนไปยัง กทท. ซึ่งอาจมีการเปิดข้อมูลในปีหน้า เนื่องจากโดนดราม่าเป็นจำนวนมาก แต่หากมีการปฏิเสธโดยเหตุผลที่ว่าค่างบประมาณมีจำนวนมาก ฝ่ายบริหารอาจพิจารณาไม่ครบถ้วน ไม่สามารถปฏิเสธเช่นนั้นได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้เซ็นตั้งจึงจำเป็นต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าต้องการเปิดให้ประชาชนทราบ ควรเปิดตั้งแต่ต้นจะได้เห็นว่าการเสนอมายังไร

บรรยากาศความซีเรียสในห้องประชุมมีการทบทวนทุกวัน เพราะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาหลายสมัย เคยผ่านคณะกรรมการธิการในปีก่อนที่จะมีมาตรา 144 จะมีการพูดในพื้นที่ตนเอง ประธานที่เสนอกฎหมายจึงต้องมีการเตือนให้ท่านระวังว่าอาจมีการเข้าข่ายได้ เพราะจะมีการทบทวนแบบนี้เป็นประจำ หากมีการถามแบบนี้มากขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีความระมัดระวังมากขึ้นเพื่อไม่ให้เข้าข่ายในเรื่องดังกล่าว จึงถือว่ามีความซีเรียสในระดับหนึ่ง และในสมัยก่อนที่จะมีมาตรา 144 ถือว่าเป็นแหล่งทำงานประมาณซึ่งมีการพูดเพื่อให้ร่างประมาณมาลงในพื้นที่ตน จึงมีการแย่งชิงการเป็นกรรมการงบประมาณอยู่มาก เนื่องจากมูลค่าค่อนข้างสูง เพราะฉะนั้นการมีมาตรา 144 จึงช่วยในการป้องกันประเด็นนี้ ในเรื่องความกังวลจะมีเป็นเรื่องการถามคำถามตอนแปรญัตติซึ่งต้องใช้ความระมัดระวังสูง เนื่องจากทุกคำพูดในการบันทึกเพื่อเป็นหลักฐานในการฟ้องร้อง การพิจารณาเรื่องความเหมาะสมจะมีเพียง 2 กลุ่ม คือ ฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านที่พิจารณากันอยู่ 2 ฝ่าย ซึ่งไม่แน่ใจว่าได้มีการพิจารณากันอย่างจริงจังหรือไม่

ภาคผนวก ข.19

สรุปผลการสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล
ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2567
ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting)

ในการสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 12 พฤศจิกายน 2567 ผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM Meeting) สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

ความเป็นอิสระทางงบประมาณเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมการทำงานภายในองค์กรได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ ซึ่งองค์กรแต่ละแห่งต้องการการรอบความเป็นอิสระในการบริหารงานที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจอรัฐในการดำเนินงานหรือองค์กรที่มีอำนาจเข้ามา ตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐในเรื่องสำคัญ เช่น เรื่องการตรวจสอบกระบวนการการได้มาซึ่งบุคลากร ในการทำงานขององค์กรอย่างเป็นอิสระ เป็นต้น

สำหรับความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาทิ องค์กรศาลต้องการ ความอิสระการพิจารณาคดีด้วยตนเองให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใสโดยปราศจากการแทรกแซง จากปัจจัยภายนอก ในขณะที่องค์กรนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระที่ช่วยส่งเสริมองค์กรให้เกิดการทำงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การรอบความเป็นอิสระในการออกหลักเกณฑ์ภายในของตนเอง โดยหน่วยงาน อาจต้องมีระเบียบภายในเกี่ยวกับการจัดหางบประมาณของตนเองให้สอดคล้องกับการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร จะเห็นว่าองค์กรแต่ละแห่งล้วนต้องการการรอบความเป็นอิสระ ทางงบประมาณที่แตกต่างกันในการสนับสนุนการทำงานให้บรรลุภารกิจภายในองค์กร

สำนักงบประมาณทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงิน ที่ประเทศมีอยู่ หลายครั้งสำนักงบประมาณจะมีการปรับลดหรือตัดงบประมาณจากรายการทั้งหมด ที่หน่วยงานขอเบิกจ่าย แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติในทาง งบประมาณ เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ

แม้ในบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 141 วรรคสองจะมีการระบุให้รัฐจัดสรรงบประมาณ ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภาแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้มีผลต่อความ เป็นอิสระทางงบประมาณในทางปฏิบัติ เนื่องจากสำนักงานเลขาฯ จะดำเนินการปรับลดงบประมาณ ลงอีกครั้ง ตัวอย่างเช่น กรณีที่มีการปรับลดบของฝ่ายองค์กรนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบความ ถูกต้องในงบบุคลากรซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบงบการเงินให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องมีการตรวจสอบการทำงาน

มาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ซึ่งเป็นองค์กรตามที่ระบุในวรรคสอง การปฏิบัติหน้าที่ อาจหมายถึงความรับผิดชอบอื่น นอกเหนือจากหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของแต่ละองค์กร เช่น ภารกิจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติคือ ด้านการตรากฎหมาย การผลักดันร่างกฎหมาย แต่ยังสามารถ ครอบคลุมไปได้อีกหลายประการ อาทิ การประเมินด้านศักยภาพการทำงานของบุคลากรภายใน องค์กร เป็นต้น

ในส่วนพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 23 เป็นการระบุให้อำนาจแก่สำนักงบประมาณในการเข้ามามตรวจสอบและเสนอความเห็นในการปรับลดงบประมาณ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติส่วนนี้ส่งผลต่อหน่วยงานรับงบประมาณที่อาจจะได้รับงบประมาณไม่ครบถ้วนตามรายการที่ขอเบิกมาทั้งหมด และอาจไม่สามารถใช้งบในการบริหารจัดการงานได้อย่างเต็มที่

ในประเทศไทยมีการกำหนดให้มีการตั้งกรรมการวิสามัญเข้ามามีส่วนร่วมกับทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนแทรกแซงในการพิจารณางบประมาณ แตกต่างจากประเทศฝรั่งเศส รัฐสภามีอำนาจในการจัดทำกฎหมายและค่าของงบประมาณโดยตรง แต่สัดส่วนของบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้มีหลักเกณฑ์เปิดรับบุคคลภายนอกที่น่าเชื่อถือเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย เช่น บุคคลที่เป็นผู้พิพากษาของศาลบัญชี เป็นต้น ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยป้องกันการแทรกแซงและช่วยให้ความเห็นในการดำเนินงานมีความสมเหตุสมผลมากขึ้น ส่วนรายงานที่เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับการได้มาซึ่งงบประมาณจะต้องมีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับงบประมาณส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกรรมการวิสามัญ

บทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการที่กำหนดห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ เสนอหรือแปรญัตติ ในกรณีที่การกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการนำงบประมาณไปใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ส่งผลให้บุคคลซึ่งเป็นกรรมการไม่กล้าที่จะหยิบยกประเด็นใดขึ้นมาเสนอเพื่อขอแปรญัตติงบประมาณ เนื่องจากจะถูกตั้งข้อสงสัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียต่องบประมาณในส่วนนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติข้อนี้จึงสร้างความสับสนและทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้จริง เนื่องจากไม่มีการระบุชัดเจนว่า การมีส่วนได้เสียของกรรมการต่อการนำงบประมาณไปใช้ประโยชน์เพื่อตนเองเป็นอย่างไร จึงยังคงเกิดปัญหาการตีความที่คลุมเครือ

อีกทั้ง ประเด็นเรื่องบทลงโทษบุคคลที่เป็นกรรมการซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับด้านบทลงโทษที่รุนแรงเกินไป อาทิ ในกรณีที่กรรมการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของประเทศมีประสิทธิภาพลดลง เนื่องจากการพิจารณาของกรรมการไม่ใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ภาพรวมของประเทศ ซึ่งบทบัญญัตินี้อยู่เพียงกระบวนการขั้นการจัดทำงบประมาณ ยังไม่เข้าสู่ขั้นการบริหารจัดการงบประมาณซึ่งต้องมีความเคร่งครัดมากกว่า ดังนั้น การมีบทลงโทษที่มากเกินไปสมควรอาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือลงโทษกรรมการในการทำงานอย่างไม่สมเหตุสมผล

หากในอนาคตประเทศไทยสามารถมีระบบพัฒนาการทำงานคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการพิจารณากฎหมายวิธีงบประมาณให้กลายเป็นกรรมการสามัญได้ อาจช่วยแก้ไขปัญหาการแทรกแซงจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดีขึ้น เนื่องจากในส่วนการทำงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การออกกฎหมาย และการใช้กฎหมายจะมีความต่อเนื่องและเกิดความเชี่ยวชาญในกลุ่มบุคคล ซึ่งส่งผลดีต่อการดูแลเกี่ยวกับงบประมาณ

ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีการแสดงศักยภาพในการบริหารงานจากงบประมาณที่ใช้ในการบริหารงานให้ชัดเจนว่าจำเป็นต้องการความเป็นอิสระทางงบประมาณในการทำงานอย่างไร เพื่อให้สำนักงบประมาณเห็นศักยภาพการทำงานและเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง การแสดงศักยภาพในการบริหารงานอาจช่วยให้สำนักงบประมาณสร้างความเข้าใจในบทบาทและติดตามผลลัพธ์การทำงานขององค์กรนิติบัญญัติได้มากขึ้น และอาจลดข้อกังวลและลดการเข้ามาแทรกแซงในการปรับลดของสำนักงบประมาณได้

ภาคผนวก ข.20

สรุปผลการสัมภาษณ์ นายวิชณุ วรรณ

รองประธานศาลปกครองสูงสุดและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 ณ สำนักงานศาลปกครอง

ในการสัมภาษณ์ นายวิชณุ วรรณ รองประธานศาลปกครองสูงสุดและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2568 ณ สำนักงานศาลปกครอง สรุปเนื้อหาการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

มาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางงบประมาณว่าควรครอบคลุมในแง่ใด ความเป็นอิสระหมายถึง Autonomy รัฐสภาต้องทราบว่าการปฏิบัติหน้าที่ต้องทำสิ่งใดบ้าง เมื่อทราบว่าจะต้องทำสิ่งใดบ้าง งบประมาณที่ใช้จะเกิดจากอะไร เพราะฉะนั้นภาคส่วนอื่นของรัฐจะไปกำหนดรัฐสภาว่าควรทำสิ่งใดไม่ได้ กระทำได้เพียงตั้งข้อสังเกตและให้รัฐสภาชี้แจงว่าจำนวนงบประมาณที่กำหนดจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ รัฐบาลจึงต้องวิเคราะห์ความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาว่าโครงการที่รัฐสภาเสนอมามีความเข้าใจตรงกันกับสำนักงบประมาณหรือไม่ รัฐสภาเสนอโครงการที่ทำให้เกิดงบประมาณ ซึ่งพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 2561 ใช้แนวคิดในเรื่องการประเมินประสิทธิภาพสุดท้ายที่เกิดขึ้น 2 แนวคิดนี้จะนำมารวมเข้าด้วยกันได้อย่างไร

การประเมินหากมีการจัดประชุมในประเด็นหนึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์ว่าจัดขึ้นเพื่ออะไร ต้องการผลในด้านไหน ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณให้ประเมินประสิทธิภาพสุดท้ายที่เกิดขึ้นหากรัฐสภาแจ้งว่าประเมินไม่ได้ จึงมองว่ารัฐสภาอาจเบี้ยว

รัฐสภาไม่มีงบลงทุน เพราะไม่ได้สร้างสาขา ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง แม้มีการลงทุนไปมากแล้ว การตรวจรับงานยังไม่เสร็จสิ้น ในส่วนนี้คืองบลงทุน แต่รัฐสภายังมีงบดำเนินงาน ซึ่งไม่ใช่งบรายจ่ายประจำ งบดำเนินงานที่มองว่ามีปัญหามากที่สุดคืองบไปดำเนินงานต่างประเทศของกรรมาธิการ ในส่วนนี้มีการจัดตั้งขึ้น ซึ่งการอธิบายวัตถุประสงค์ การประเมินประสิทธิภาพนั้นยังไม่เคยเห็นการชี้แจงตามพระราชบัญญัติวิธีการเงินการคลังควรได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจสอบว่ามีการประเมินกันอย่างไร เมื่อมีการปิดสมัยประชุม คณะกรรมาธิการจะต้องไปต่างประเทศ ซึ่งแบบนี้หากอ้าง Autonomy อาจดูมีความ Abuse การดูงานจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเกี่ยวกับเรื่องอะไร กิจกรรมอะไร ได้อะไรจากการดูงาน แต่ส่วนมากมักเป็นการไปทัวร์มากกว่า

หากเป็นประเทศฝรั่งเศส ศาลบัญชีมักมีบทบาทสูงในการสุ่มตรวจสอบการประเมินผล ซึ่งมีการทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับองค์การต่าง ๆ ในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล กระทรวง กรม รัฐสภาว่ามีการใช้งบประมาณอย่างมีคุณค่า และมีความเหมาะสมหรือไม่ แต่ในประเทศไทย รัฐสภามีการตรวจสอบกันเอง ซึ่งการตรวจสอบกันเองจึงไม่มีการประเมินอย่างจริงจัง เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเพื่อทำลายกันทางการเมือง ตัวอย่างเช่น กรณีรองประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพิษณุโลก

เกณฑ์ในการตั้งงบประมาณของสำนักงานงบประมาณเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณหรือไม่ แต่ของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ใช้เกณฑ์เดียวกันหรือไม่ โดยปกติแม้มีอิสระตามมาตรา 141 แต่สำนักงานเลขาธิการของทั้ง 2 สภา จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เพราะว่างบประมาณไม่ได้มีการแยกว่าเป็นงบประมาณของรัฐสภา งบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณไม่ได้ใช้เฉพาะงบประมาณของฝ่ายบริหาร แต่ต้องใช้กับฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการเช่นกัน และสิ่งหนึ่งที่คิดว่าประเทศไทยยังไม่มี จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหารมีความ Abuse คือหลักการแยกผู้จ่ายเงินกับผู้สั่งจ่ายออกจากกัน ซึ่งเป็นหลักสำคัญ เป็นการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาปรับใช้ ในต่างประเทศ อย่างประเทศฝรั่งเศส บุคคลที่เป็นฝ่ายการคลัง หัวหน้างานการเงิน สำนักการเงินการคลังที่ทำหน้าที่ในการเซ็นจ่ายตามคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานนั้น ไม่ได้อยู่ในภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงาน บุคคลนั้นมาจากกระทรวงการคลัง ซึ่งฟังคำสั่งจากรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว เพราะฉะนั้นหากมีการสั่งจ่าย ซึ่งไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติงบประมาณหรืองบประมาณที่ได้รับ จะมีสิทธิปฏิเสธ และไม่สามารถไปลงโทษหรือสั่งย้ายได้ แต่ประเทศไทยไม่ได้เป็นเช่นนั้น จะมีการจ่ายหรือไม่ ฝ่ายการเงินการคลัง หากเป็นกรมจะพิจารณาอธิบดี หากเป็นศาลจะพิจารณาที่ประธาน หากมีการเซ็นก็จะมีจ่ายเกิดขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่มีการตรวจสอบกัน

หากอิงตามมาตรา 144 จะต้องดูเกี่ยวกับความเป็นมา ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2540 2550 และ 2560 ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่พบการปรากฏ ในเรื่องห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการเสนอหรือการแปรญัตติ ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐาน บุคคลที่ทำงบประมาณคือรัฐบาล ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ควรเสนอ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังต้องให้รัฐบาลลงความเห็นชอบ ในชั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นเป็นช่องทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการเปลี่ยนแปลงจำนวนงบประมาณไปทำในทางการเมือง บุคคลที่เป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดมาตรา 144 คือคุณบรรหาร คุณบรรหารมีบทบาทในกรรมาธิการงบประมาณ วิธีการที่ทำคือหน่วยงานเสนองบประมาณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาว่าเรื่องหนึ่งรับรอง วาระสองในกรรมาธิการคือการตัดลดงบประมาณ โดยมีช่องทางที่จะนำไปใช้ในด้านอื่น ตัดลดงบประมาณแล้วนับไปรวมตรงกลาง หากโครงการไหนที่ลงพื้นที่ตนเองหรือตนเองได้รับประโยชน์จะอนุมัติให้มีการแปรญัตติ มาตรา 144 จึงมีเพื่อป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในลักษณะกระทำใด ๆ ที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณ ในส่วนนี้คือความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนของรัฐสภาได้มีการทำงบประมาณ เคสที่เกิดขึ้นนั้น บุคคลที่แก้ต่างให้จะเป็นสำนักงานเลขาธิการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย แต่จริง ๆ แล้วเลขาธิการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร อย่างท่านวันนอร์นั้นไม่ได้กำกับดูแลงานเอง จึงมอบให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งมาเป็นผู้กำกับดูแลงานของสำนักงานเลขาธิการ รองประธานจึงต้องมาพิจารณางบประมาณที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอแบบนี้จะเข้าข่าย หากไม่ให้ประธานหรือรองประธานที่ได้รับมอบหมายงานดูแลงบประมาณที่สำนักเลขาธิการได้ทำมาก็กลายเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ประจำ จึงไม่สามารถตั้งงบประมาณของสภาในลักษณะที่กำหนดยุทธศาสตร์ คือข้าราชการประจำหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานงบประมาณทำงบประมาณมา ในที่สุดก็ต้องให้

ผู้บริหารมาช่วยกันดูงบประมาณว่าเป็นไปตามนโยบายของประธานหรือไม่ จึงมีข้อสังเกตเกี่ยวกับเคสดังกล่าวซึ่งทำให้พ้นจากตำแหน่ง มองว่าเป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง หากดูความเป็นมาตามมาตรา 144 เป็นการไม่ให้นางบประมาณไปใช้กับพื้นที่ส่วนตัว แต่ในส่วนนี้เป็นงานสภา จึงมองว่าเป็นการใช้มาตรานี้โดยผิดวัตถุประสงค์ ในประเด็นนี้บุคคลที่เข้าข่ายมาตรานี้มีอยู่มาก กรณีพรรคเพื่อไทยและพรรคภูมิใจไทยขณะที่เป็นรัฐบาลที่นำเงินชำระหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไปใช้เป็นเงินดิจิทัลวอลเล็ต และสุดท้ายก็จ่ายไม่ครบจำนวน

การบริหารงานรัฐสภาของประเทศไทยกับการบริหารงานรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสมีความแตกต่างกัน การบริหารงานรัฐสภาเป็นเรื่องของสำนักงานเลขาธิการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาเป็นหลัก มีเพียงรองประธานคนใดคนหนึ่งมากำกับดูแล แต่ประเทศฝรั่งเศส สำนักงานเลขาธิการเป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ในการบริการ การกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดนโยบาย มืองค์กรของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย ประธานสภา ผู้แทน ประธานกรรมาธิการ และเลขาธิการของสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นเลขานุการซึ่งมีการกำหนดสัดส่วน เพราะฉะนั้นการทำงานงบประมาณจะทำโดยองค์กรดังกล่าว แต่สำนักงานเลขาธิการเป็นผู้สนับสนุนข้อมูล เพียงแต่ของประเทศไทย สำนักงานเลขาธิการทำทั้งหมด เพิ่งแต่รองประธานมาช่วยดูซึ่งการบริหารมีความแตกต่างกัน หากรัฐสภาตั้งงบประมาณเพื่อไปทำงาน ต่อให้จะผิดหรือถูกต้อง Defend ให้เช่นเดิม

การใช้เกณฑ์ GDP เป็นสัดส่วนก็เปอร์เซ็นต์ของ GDP เพื่อลดดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการกำหนดงบประมาณให้รัฐสภาต่าง ๆ กำหนดเพดานไว้ตายตัวเป็นเปอร์เซ็นต์โดยมี GDP ในแต่ละปีการปรับขึ้นลงเป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นรัฐสภาหรือศาลจะได้งบประมาณมาน้อยเพียงใด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาล ยึดตามสภาพเศรษฐกิจ ในแง่หนึ่งเป็นการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่ง ซึ่งงบประมาณที่รัฐสภาหรือศาลจะได้รับ มิได้อยู่ภายใต้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร และเป็นเหมือนการร่วมทุกข์ร่วมสุขของหน่วยงาน หากเศรษฐกิจไม่ดีต้องรับผลกระทบไปด้วยกัน อย่างมาตรา 141 วรรค 2 เขียนเหมือนกับว่ารัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ อยากรจะอยู่ดีกินดี หากองค์กรอื่นมีปัญหาเศรษฐกิจจะต้องประหยัด แต่องค์กรดังกล่าวจะต้องไม่ได้รับการกระทบกระเทือน หลักการนี้สวนทางกับหลักการหนึ่ง ที่เข้าใจกันในเรื่องของรัฐสภา โดยเฉพาะในส่วนของรัฐสภากับศาล หากรัฐสภากับศาลปฏิบัติงานไม่ดี รัฐบาลมีสิทธิลงโทษรัฐสภากับศาลได้ โดยการไม่ใช้งบประมาณ ซึ่งเป็นหลักในระบบรัฐสภาสมัยก่อนจะอธิบายในลักษณะนี้ ศาลจะมีคำพิพากษาคัดสินที่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลหรือรัฐสภาจะถ่วงกฎหมายของรัฐบาล รัฐบาลจะมีกลไกโดยงบประมาณ จึงเคยมี Concept ในรัฐสภาที่ว่า “รัฐบาลมีสิ่งที่เรียกว่า Power of the purse” รัฐบาลเป็นผู้ถือกระเป๋าเงิน แต่ต้องไม่ใช่รัฐบาลที่หลงในอำนาจ จึงต้องมองในประโยชน์สาธารณะ หากรัฐบาลมองว่ารัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีอาจไม่ใช้งบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติของรัฐสภา ในส่วนการพิจารณาของศาลปกครอง บางครั้งรัฐสภาได้โทษไปยังรัฐบาล และบางครั้งรัฐบาลก็ถ่วงดุลกับศาลเช่นกัน อย่างเช่น การของงบประมาณเกี่ยวกับการฝึกอบรม สำนักงบประมาณนั้นไม่ใช้งบประมาณหรือให้ไม่เต็มจำนวน ในบางปีใช้งบประมาณมาเพียงโครงการเดียว โดยอ้างว่าศาลปกครองไม่ได้มีการคัดเลือกตุลาการในจำนวนที่มากพอ การเปิดรับสมัครมีผู้สมัครจำนวนมากแต่ได้เป็นจำนวนน้อย มีการคัดเลือกที่ยาก จึงมีข้อสงสัยว่าจะนำไปอบรมในเรื่องใด ในแง่หนึ่ง หลักการตามมาตรา 141 มีส่วนที่ดี แต่ในทางปฏิบัติ หากวิจัยในทางปฏิบัติว่ามันเกิดขึ้นจริงตามหลักการนี้เป็นการบีบให้ศาล

มีช่องทางในการสื่อสารกับนักการเมืองเพื่อเจรจาในชั้นกรรมาธิการเรื่องมิให้มีการตัดงบประมาณของศาล

ต้องมี Autonomy ในการจัดทำงบประมาณ แต่ประเด็นคือ Autonomy ไม่ใช่ Independent เพราะฉะนั้น การทำงบประมาณไปตามที่เห็นว่าสมควรเพื่อจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องยอมรับในแง่ที่ว่าหากใช้งบประมาณเกินความจำเป็นและไม่มีเหตุผล หากเป็นของรัฐสภาจะเห็นว่ารัฐบาลจะไม่ค่อยกล้าตัดงบประมาณ จึงปรากฏให้เห็นการไปขอร้องเป็นจำนวนมากของกรรมาธิการ เนื่องจากรัฐบาลกับรัฐสภาเสียงข้างมากเป็นบุคคลเดียวกัน ซึ่งเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว ไม่ได้มีการแยกรัฐบาลกับรัฐสภาอย่างเด็ดขาด ปัญหาจึงเป็นปัญหาใหญ่ในเรื่องการทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การประเมินงบประมาณ แม้พระราชบัญญัติจะมีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่ยังมีช่องว่างอยู่มากที่ทำให้งบประมาณมีการจัดสรรที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ซึ่งยังไม่เคยมีการใช้วิธีการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ อย่าง Zero Base จึงไม่เคยพิสูจน์ว่ามีข้อดีหรือไม่ หรือวิธีนี้จะสำเร็จหรือไม่ เนื่องจากข้าราชการทุกคน รวมถึงศาลจะต้องฝึกวิธีการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ ฝึกการตั้งโครงการแบบใหม่ แต่ไม่ใช่กับปัจจุบันนี้ ปัจจุบันการจัดตั้งงบประมาณจะนำงบประมาณปีก่อนหน้ามาพิจารณา และเพิ่มจำนวน 10%

วิธีการ Zero Base อาจเอามาใช้กับเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินช่วยซึ่งให้มาเป็นเงินอุดหนุนมูลค่าของเงินจะมีความแปรผัน โครงการจะทำมาซ้ำ ๆ ทุกปี หากปีนั้นมีอัตราแลกเปลี่ยนมาก มูลค่าเงินสูงขึ้น จะต้องใช้เงินทั้งหมด โดยการจัดสรรโครงการเพิ่มเติม หากใช้ข้อมูลของปีก่อนหน้าควรนำมาเพื่อดูว่าโครงการใดมีประโยชน์ที่จะทำต่อ หรือโครงการใดควรได้รับการยกเลิก และคิดสร้างโครงการใหม่ขึ้นมาทดแทน

แม้สำนักงานงบประมาณจะเปลี่ยนกฎหมาย แต่มิได้มีการเปลี่ยนความคิด วิธีการปฏิบัติเป็นเช่นเดิมจึงทำให้ไม่มีผลเกิดขึ้นอย่างทีกล่าวนำ ในอีกประเด็นหนึ่งที่รู้สึกว่าการจัดตั้งงบประมาณ ได้ทำเพียงงบประมาณรายจ่าย แต่มิได้มีการเสนองบประมาณให้สภาพิจารณารายรับ โดยปกติควรทำทั้งสอง คือการเก็บภาษีและการจ่ายเงิน การทำ Authorization ในเรื่องการจัดเงินทำให้รัฐบาลและสำนักงานงบประมาณต้องทำการบ้าน และต้องประสานงานร่วมกับสรรพากร ศุลกากร สรรพสามิต ในการประมาณการรายได้จะได้จำนวนเท่าใด หากพิจารณาแต่รายจ่ายอย่างเดียว งบประมาณอาจมีการบานปลาย เนื่องจากมีเพียงโครงการรายจ่าย แต่งบประมาณรายรับอาจไม่เพียงพอ จึงเป็นที่มาของงบขาดดุลและหนี้สาธารณะที่จำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ และในเรื่องของงบรายจ่ายประจำเงินเดือนค่าจ้างข้าราชการกับลูกจ้างมากเกินไป แต่ไม่พบความพยายามในการลดจำนวนข้าราชการ จึงถือเป็นปัญหาใหญ่เช่นกัน จำนวนบุคลากรมากแต่ใช้ทรัพยากรบุคคลได้ไม่คุ้มค่า ข้อเท็จจริงที่ทำให้ระบบราชการเล็กลงควรใช้โอกาสนี้ ในเรื่องคนไทยมีลูกน้อยลง ทำให้มีคนเกษียณมากขึ้น ทำให้จำนวนข้าราชการน้อยลง กลับไปแก้กฎหมายให้เกษียณจากอายุ 65 ปี กลายเป็น 70 ปี แทนที่จะทำให้ภาครัฐเล็กลงกลับทำให้ภาครัฐมีขนาดใหญ่มากขึ้น

ภาคผนวก ข.21

สรุปผลการสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด

ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ วันที่ 12 ธันวาคม 2568 ทาง MS TEAM

ในเชิงลักษณะและเป้าหมาย ความพยายามในการสร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณ ในภาพรวม มิได้มุ่งหมายเพียงการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินเท่านั้น หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบกลไกเพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อประกันว่าองค์กรเหล่านี้จะมีทรัพยากรที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร

ทั้งนี้ ในการจัดการความเป็นอิสระดังกล่าว อาจดำเนินการได้หลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสถานะและโครงสร้างขององค์กร หรือการออกแบบกระบวนการทำงาน อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระทางงบประมาณถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้ เมื่อกล่าวถึงความเป็นอิสระทางงบประมาณ อาจจำแนกประเด็นพิจารณาออกได้หลายด้าน

ประเด็นแรก คือ ความเพียงพอของงบประมาณ กล่าวคือ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรนั้นเพียงพอต่อการดำเนินงานและการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบหรือไม่ โดยความเพียงพอในที่นี้ มิได้หมายถึงตัวเลขเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว หากแต่หมายถึงระดับของทรัพยากรที่ไม่ก่อให้เกิดการลดทอนอำนาจ หน้าที่ หรือศักยภาพขององค์กร ทั้งนี้ ความเพียงพอดังกล่าวจำเป็นต้องมีกลไกหรือเกณฑ์เฉพาะในการประเมิน เช่น เกณฑ์เชิงสัดส่วน หรือหลักประกันขั้นต่ำบางประการ

ประเด็นที่สอง คือ ความเป็นอิสระในเชิงกระบวนการ โดยเฉพาะกระบวนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งควรได้รับการออกแบบให้แตกต่างจากหน่วยงานฝ่ายบริหาร และลดการแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายบริหารให้น้อยที่สุด

นอกจากนี้ ระดับของความเป็นอิสระทางงบประมาณย่อมไม่อาจกำหนดให้เหมือนกันได้ในทุกองค์กร เนื่องจากลักษณะและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น องค์กรตุลาการ โดยหลักแล้วไม่ควรเป็นองค์กรที่มีรายได้เป็นของตนเอง งบประมาณที่ได้รับจึงต้องนำส่งคลังทั้งหมด เนื่องจากการเปิดช่องให้ศาลมีรายได้หรือรับเงินบริจาค อาจก่อให้เกิดความกังวลต่อหลักความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม ในขณะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางประเภทอาจมีรายได้เป็นของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งคลัง ทั้งนี้เพื่อค้ำประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

ด้วยเหตุนี้ แม้ความเป็นอิสระทางงบประมาณจะมีความสำคัญต่อทุกองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แต่ระดับและรูปแบบของความเป็นอิสระย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์กร กล่าวโดยสรุป ความเป็นอิสระทางงบประมาณจึงควรพิจารณาอย่างน้อยในสามมิติ ได้แก่ มิติของความเพียงพอของงบประมาณ มิติของกระบวนการจัดทำงบประมาณ และมิติของสถานะทางงบประมาณขององค์กร

ในประเด็นขอบเขตของความเป็นอิสระทางงบประมาณ ควรพิจารณาว่าความเป็นอิสระดังกล่าวควรครอบคลุมตลอดทั้งกระบวนการงบประมาณหรือไม่ ซึ่งโดยหลักสามารถแบ่งกระบวนการงบประมาณออกเป็นสี่ขั้นตอน ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระทางงบประมาณในแต่ละขั้นตอนอาจไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเดียวกันสำหรับทุกองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในขั้นของการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ อาจออกแบบให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหลักการทำงานร่วมกันได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ องค์กรเหล่านี้ควรมีอำนาจในการเสนอและกำหนดความจำเป็นด้านงบประมาณของตนเองโดยไม่ถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในขั้นของการบริหารงบประมาณและการควบคุมตรวจสอบย่อมปรากฏความแตกต่างเชิงโครงสร้างที่ไม่อาจออกแบบให้เหมือนกันได้ทั้งหมด

ตัวอย่างเช่น ในด้านการบริหารงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาจมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณได้ในระดับที่สูงกว่าองค์กรตุลาการ เนื่องจากการเพิ่มอำนาจในการบริหารงบประมาณให้แก่องค์กรตุลาการย่อมเผชิญข้อจำกัดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม ความกังวลดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงการบริหารงบประมาณเท่านั้น หากแต่ขยายไปถึงประเด็นการควบคุมตรวจสอบงบประมาณด้วย

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบ โดยเฉพาะบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินย่อมเกิดคำถามสำคัญว่าองค์กรตรวจสอบภายนอกควรมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐได้มากน้อยเพียงใด และภายใต้เงื่อนไขใด แนวทางของบางประเทศสะท้อนให้เห็นว่า งบประมาณขององค์กรตรวจสอบ โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ควรได้รับการออกแบบให้ไม่อยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ต้นกระบวนการ กล่าวคือ ในขั้นของการจัดทำงบประมาณ องค์กรเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร เนื่องจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือของการใช้อำนาจบริหารโดยตรง ซึ่งอาจขัดแย้งกับบทบาทและหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ บางประเทศถึงกับแยกกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรเหล่านี้ออกจากกรอบนโยบายของรัฐบาลโดยสิ้นเชิง

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ ความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐอาจยังคงต้องมีการชี้แจงหรือประสานกับสำนักงบประมาณในบางประเด็น อย่างไรก็ตาม แนวทางของบางประเทศสะท้อนให้เห็นว่า การออกแบบระบบงบประมาณให้ความสำคัญกับองค์กรตุลาการเป็นพิเศษ โดยถือว่าองค์กรตุลาการมีสถานะที่แตกต่างจากองค์กรอื่นอย่างมีนัยสำคัญ กรณีของประเทศฝรั่งเศส ประเด็นเรื่องศาลได้รับการรับรองไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าองค์กรตุลาการเป็นสาขาที่สามของโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน ซึ่งในเชิงสภาพสะท้อนให้เห็นว่าฝรั่งเศสแยกอำนาจขององค์กรตุลาการออกจากฝ่ายอื่นอย่างเป็นรูปธรรม ผลที่ตามมาคือ ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการได้รับการประกันในระดับที่ค่อนข้างสูงกว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศ จะพบว่าการจัดวางสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากบริบทของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในเชิงโครงสร้างและในเชิงหลักคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางงบประมาณ ความแตกต่างดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อรูปแบบการออกแบบระบบงบประมาณ

นอกจากนี้ ลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายไทยเองก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดขอบเขตความเป็นอิสระทางงบประมาณ โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ ซึ่งในบริบทของไทยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับองค์กรตุลาการ โดยมีความเห็นว่าองค์กรตุลาการไม่ควรมีเงินนอกงบประมาณ เนื่องจากอาจเปิดช่องให้เกิดการแทรกแซงหรือกระทบต่อหลักความเป็นกลางของกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาองค์กรที่มีอำนาจให้คุณให้โทษประเภทอื่น อาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ปปช.) ก็ปรากฏประเด็นปัญหาในลักษณะเดียวกัน แม้จะมีน้ำหนักหรือความเข้มข้นแตกต่างกันไปก็ตาม โดยเมื่อเปรียบเทียบในภาพรวมแล้ว ประเด็นเกี่ยวกับองค์กรตุลาการยังคงถูกมองว่ามีความอ่อนไหวและมีความสำคัญในระดับที่สูงกว่าองค์กรประเภทอื่น

การออกแบบในลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลต่อขอบเขตและความเข้มข้นของการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ กล่าวคือ หากงบประมาณขององค์กรตรวจสอบไม่ถูกผูกโยงกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนของฝ่ายบริหาร คำถามที่ตามมาคือ องค์กรตรวจสอบภายนอกจะสามารถเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยหลักเกณฑ์ใด และในระดับใด ซึ่งขอบเขตของการตรวจสอบอาจแตกต่างกันไปตามสถานะและบทบาทของแต่ละองค์กร

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในภาพรวม ความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิได้เป็นเพียงประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากร หากแต่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจตลอดทั้งกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่การจัดทำการอนุมัติ การบริหาร ไปจนถึงการควบคุมตรวจสอบ โดยไม่อาจใช้รูปแบบเดียวกันกับทุกองค์กรได้

อย่างไรก็ตาม หากสมมติให้กระบวนการงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แบ่งออกเป็นสามช่วง ได้แก่ (1) ช่วงการยื่นคำของบประมาณ (2) ช่วงการกลั่นกรองงบประมาณ และ (3) ช่วงที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ การวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยแสดงสัดส่วนหรือเปอร์เซ็นต์ของงบประมาณในแต่ละช่วง จะทำให้สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่า งบประมาณถูกกลดทอนลงในขั้นตอนใด ตัวอย่างเช่น หากงบประมาณถูกตัดลดลงในขั้นของกรรมาธิการรัฐสภา ย่อมอาจถือเป็นกลไกปกติของกระบวนการพิจารณางบประมาณ แต่หากพบว่า งบประมาณถูกกลดทอนลงอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ในขั้นของสำนักงบประมาณ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างน่าจะอยู่ในขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานตั้งต้นว่า กฎหมายงบประมาณได้ให้อำนาจแก่สำนักงบประมาณในการกลั่นกรองและตัดลดงบประมาณขององค์กรเหล่านี้ตั้งแต่ต้นกระบวนการ

หากเป็นเช่นนั้น ในทางหลักการอาจสรุปได้ว่า ระบบงบประมาณไม่ควรจำเป็นต้องมีกลไกการแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มงบประมาณเข้ามาอีก และควรพิจารณาตัดอำนาจของสำนักงบประมาณในการลดทอนงบประมาณ โดยจำกัดบทบาทของสำนักงบประมาณไว้เพียงการรวบรวมข้อมูลและการให้ความเห็นเชิงวิชาการเท่านั้น ขณะที่อำนาจในการตัดสินใจควรเป็นของรัฐสภา

ภายใต้แนวคิดดังกล่าว กระบวนการงบประมาณจะเหลือเพียงสองช่วงหลัก คือ ช่วงการเสนอของงบประมาณ และช่วงการได้รับจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณไม่มีอำนาจในการลดทอนงบประมาณแต่อย่างใด ซึ่งแนวทางในลักษณะนี้ปรากฏให้เห็นในต่างประเทศหลายประเทศ

ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณมิได้หมายความว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ทางการคลัง เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หากแต่เป็นความเป็นอิสระจากนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโดยหลักแล้วควรใช้กับหน่วยงานฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

ในบริบทปัจจุบัน อาจจำแนกระดับของกรอบนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณออกเป็นสามระดับ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งมีลักษณะกว้างและยังพอรับได้ในระดับหนึ่ง (2) ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่มาจากนโยบายของรัฐบาล และ (3) ยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณ หากกรอบทั้งสามระดับนี้ถูกจัดวางในลักษณะระบบบนลงล่าง (top-down) การจัดสรรงบประมาณย่อมถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐบาลโดยตรง ในกรณีเช่นนี้ การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐย่อมสะท้อนนโยบายของฝ่ายที่องค์กรเหล่านั้นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบ คำถามสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบจะยังคงอยู่ตรงจุดใด หากงบประมาณถูกกำหนดทิศทางโดยนโยบายรัฐบาลโดยตรง

ในเรื่องการรับรองความเพียงพอของงบประมาณ อาจถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นอิสระทางงบประมาณ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงประเด็นความเพียงพอเท่านั้น คำถามสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ความเพียงพอควรถูกนิยามด้วยเกณฑ์ใด การกำหนดสัดส่วนงบประมาณ อาทิ การผูกกับ GDP อาจใช้ได้เชิงภาพรวมของงบประมาณประเทศ แต่หากนำมาใช้เป็นเกณฑ์กำหนดงบประมาณขององค์กรควบคุมตรวจสอบโดยตรงย่อมเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แม้การกำหนดสัดส่วนจะมีข้อดีคือสร้างเกณฑ์เชิงปริมาณที่ชัดเจน แต่ข้อจำกัดสำคัญคือ งบประมาณจะไม่สะท้อนภารกิจที่แท้จริงขององค์กร หากแต่ผูกติดกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของงบประมาณอาจจะไม่สอดคล้องกับความจำเป็น ในขณะที่การกำหนดให้เสนอไว้ในแผนการคลังระยะปานกลาง (MTF) ก็อาจจะไม่เหมาะสมเช่นกัน เนื่องจาก MTF มีเป้าหมายหลักมิใช่การกำหนดสัดส่วนงบประมาณให้แก่แต่ละองค์กร หากแต่เป็นการกำหนดกรอบมหภาคด้านรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ เพื่อรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง การกำหนดสัดส่วนใน MTF จึงควรเป็นการกำหนดภาพรวมของงบประมาณประเทศ ไม่ใช่การเจาะจงในระดับองค์กร ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาปรับตามบริบทและข้อจำกัดในแต่ละช่วงเวลา

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดสัดส่วนอาจใช้ได้เพียงในฐานะกรอบจำกัดว่าไม่ควรเกินระดับใด แต่ไม่ควรถูกกำหนดตายตัว เมื่อเปรียบเทียบ แนวปฏิบัติของต่างประเทศส่วนใหญ่มิได้ใช้การกำหนดสัดส่วน หากแต่ใช้หลักเกณฑ์หรือกระบวนการเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ โดยเปิดให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอคำขอของงบประมาณของตนเองได้โดยตรง ขณะที่ฝ่ายบริหารหรือสำนักงบประมาณมีบทบาทเพียงให้ความเห็นและดูภาพรวมทางการคลังเท่านั้น ทั้งนี้ สิ่งต้องพึงระวังคือ การกำหนดสัดส่วนงบประมาณในลักษณะตายตัวมักปรากฏในประเทศที่มีฐานะทางการคลังมั่นคงในระดับหนึ่ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน

ส่วนในประเด็นเกณฑ์ภาพรวมงบประมาณของประเทศตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบมีงบประมาณในลักษณะงบประมาณเป็นสัดส่วนสูง อาทิ ร้อยละ 90 ย่อมไม่ถือเป็นปัญหา เนื่องจากภารกิจขององค์กรเหล่านี้มีได้มุ่งเน้นการลงทุนในลักษณะเดียวกับหน่วยงานฝ่ายบริหาร ดังนั้น เกณฑ์ร้อยละ 20 ของงบลงทุนควรถูกใช้เป็นเกณฑ์ในภาพรวมของประเทศ มิใช่บังคับใช้เป็นรายองค์กรในลักษณะเดียวกันทั้งหมด

ด้วยเหตุนี้ งบประมาณขององค์กรควบคุมตรวจสอบควรถูกออกแบบให้เป็นงบประมาณลักษณะพิเศษ แยกออกจากกรอบงบประมาณของฝ่ายบริหาร และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ด้านความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์ที่ถูกออกแบบมาเพื่อใช้กับฝ่ายบริหารโดยตรง ทั้งนี้ แม้การอนุมัติงบประมาณจะยังมีประเด็นอยู่บ้าง แต่ปัญหาหลักของระบบงบประมาณไทยกลับอยู่ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนของปัญหาประมาณร้อยละ 85-90

ดังนั้น การแก้ไขปัญหายังเป็นระบบจำเป็นต้องมุ่งไปที่การแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นสำคัญ ขณะเดียวกัน หากจะพัฒนาแนวทางให้รัดกุมยิ่งขึ้น อาจพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะสำหรับการพิจารณางบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยไม่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ซึ่งในกรณีเช่นนี้อาจไม่จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ หากแต่แก้ไขข้อบังคับการประชุมรัฐสภาแทน

ในการแก้ไขปัญหาคือความเป็นอิสระทางงบประมาณ หากพิจารณาเฉพาะขั้นตอนของการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ จะเห็นว่าการแก้ไขในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณเป็นส่วนที่ดำเนินการได้ง่ายที่สุด เนื่องจากสามารถออกแบบหรือแก้ไขข้อบังคับการประชุมรัฐสภาได้โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ มิใช่เพียงการแก้ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณเท่านั้น หากแต่เป็นการแก้ไขหลักการในภาพรวม โดยเฉพาะการออกแบบองค์ประกอบของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับบทบาทของรัฐสภาในฐานะผู้ตัดสินใจด้านงบประมาณโดยแท้

ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ควรมีคณะกรรมการชุดพิเศษสำหรับพิจารณางบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยอาจใช้กลไกของคณะกรรมการร่วมกับหน่วยวิเคราะห์อย่างสำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) เพื่อประเมินความเหมาะสมของงบประมาณ การพิจารณาควรดำเนินการโดยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและมีความเป็นอิสระในเชิงโครงสร้าง คล้ายกับคณะกรรมการอิสระของรัฐสภา ทั้งนี้ สิทธิในการแปรญัตติเพิ่มเติมควรถูกกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่าต้องตั้งอยู่บนฐานใด

อย่างไรก็ดี ปัญหาหลักของความเป็นอิสระทางงบประมาณยังคงอยู่ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งจำเป็นต้องเปิดให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอคำของบประมาณได้อย่างเป็นอิสระ โดยให้สำนักงบประมาณทำหน้าที่เพียงรวบรวมงบประมาณในภาพรวมและให้ความเห็นเชิงวิชาการเท่านั้น โดยต้องมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนว่าสำนักงบประมาณไม่มีอำนาจปรับหรือลดงบประมาณขององค์กรเหล่านี้ ควบคู่กันนั้น งบประมาณขององค์กรควบคุมตรวจสอบควรถูกออกแบบเป็นงบประมาณลักษณะพิเศษ อาทิ การจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุน (block grant) ครอบคลุมทั้งบุคลากร งบประมาณ และงบดำเนินการ โดยไม่อยู่ภายใต้

กรอบสัดส่วนหรือกฎเกณฑ์ด้านนโยบายการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ แม้บางประเทศจะเปิดให้องค์กรเหล่านี้เสนอของบประมาณต่อรัฐสภาโดยตรง แต่แนวทางดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับบริบทของไทยซึ่งกำหนดให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมจึงควรเป็นการเสนอผ่านสำนักงานงบประมาณ แต่ต้องมีหลักเกณฑ์คุ้มครองความเป็นอิสระอย่างชัดเจน

ในประเด็นการกำหนดกรอบงบประมาณในภาพรวมของประเทศ สำนักงานงบประมาณไม่ควรใช้เพดานดังกล่าวเพื่อตัดลดงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยอัตโนมัติ เนื่องจากการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับระดับงบประมาณรวมควรเป็นอำนาจของรัฐสภา แม้สำนักงานงบประมาณจะมีบทบาทในการคาดการณ์ความเสี่ยงทางการคลัง แต่ไม่ควรผูกมัดดุลพินิจของรัฐสภา ดังนั้น หากไม่สามารถการันตีความเพียงพอของงบประมาณด้วยการกำหนดสัดส่วนตายตัวได้ อย่างน้อยต้องมีหลักประกันในเชิงกระบวนการและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน กระบวนการที่เป็นอิสระย่อมช่วยเพิ่มโอกาสให้งบประมาณสะท้อนความเพียงพอได้มากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน การจัดสรรงบประมาณจึงควรคำนึงถึงบริบทเฉพาะของแต่ละองค์กร โดยอาจใช้หน่วยวิเคราะห์ที่มีความเป็นกลาง อาทิ PBO หรือ คณะกรรมาธิการอิสระของรัฐสภาเป็นผู้ประเมินความเพียงพอ แม้ในทางปฏิบัติจะยังมีข้อกังวลว่าโครงสร้างดังกล่าวอาจวนกลับไปสู่รูปแบบเดิมก็ตาม

ภาคผนวก ข.21

สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Groups)

ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2568 ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
และผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS)

ในการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Groups) วันที่ 20 พฤศจิกายน 2568 ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และผ่านทางการประชุมอิเล็กทรอนิกส์ (MS TEAMS)

รายชื่อผู้เข้าร่วม

1.	นวรรตน์ นพคุณ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2.	นางสาวสุภาวดี มงคลธรรมกุล	สำนักนโยบายและแผน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
3.	นางสาวทัศนวรรณ พัฒน์คุ้ม	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
4.	นางชรัญญา ประสิทธิ์ินาวา	สำนักนโยบายและแผน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
5.	นางสาวธनिया ไวยสุศรี	สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม
6.	นายธนพันธ์ แสงพงศานนท์	สำนักงานอัยการสูงสุด
7.	อนุภาพ พรหมบุตร	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
8.	นางสาวหทัยทิพย์ นราแหวน	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
9.	ฐาغر จุลินทร	สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
10.	นายธนพิพัฒน์ วิษณุธนาเลิศ	สำนักงานศาลปกครอง
11.	สุภาภรณ์ มาตรกำจร	กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
12.	ปิยนันท์ ภิงคารวัฒน์	กรมบัญชีกลาง
13.	นางดารารัตน์ ไตรเทน	สนง.กกต.
14.	นางสาวจริยา มัยราช	สำนักงานศาลปกครอง
15.	นางสาววรลักษณ์ ป้องศรี	สำนักงาน ป.ป.ช.
16.	เฉลิมชนม์ บุญเกียรติสกุล	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
17.	นางสาวศศิธร ภูทอง	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
18.	นายสุเชษฐ์ อร่ามมงคลวิชัย	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
19.	นางสาวปัทมา สุปก่าปิง	สถาบันพระปกเกล้า

ในการประชุมสามารถสรุปเนื้อหาได้ ดังนี้

สำนักนโยบายและแผน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีข้อสังเกตว่า รัฐสภาควรมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง เนื่องจากที่ผ่านมาในบางครั้งจำเป็นต้องใช้งบประมาณ แต่ถูกคณะกรรมการการหรือสำนักงบประมาณจัดสรรให้ไม่ตรงตามเป้าหมายที่จะนำไปใช้ในการพัฒนา จึงอยากให้มีความอิสระในระดับหนึ่ง แต่ควรอยู่ในกรอบของวินัยการเงินการคลัง หมายความว่า การตั้งงบประมาณของรัฐสภาควรมีความอิสระ แต่ต้องอยู่ในกรอบของวินัยการเงินการคลัง เพื่อไม่ให้กระทบต่อสภาพงบประมาณ

ของประเทศ และไม่ควรมีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการตั้งงบประมาณของรัฐสภา หากมีความอิสระมากเกินไป อาจป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองไม่ได้ ฉะนั้น จึงต้องมีหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดในการตั้งงบประมาณที่ชัดเจน หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ต่างประเทศมีอิสระมาก แต่ในกระบวนการของต่างประเทศกับประเทศไทย ณ วันนี้ยังมีความแตกต่าง ในมุมมองการเมือง อาจมีสมาชิกได้มีการของบประมาณ เพื่อนำไปลงในพื้นที่ของตน ซึ่งสำนักงบประมาณไม่อาจตั้งงบประมาณได้หากเกิดการระดม จึงแสดงความคิดเห็นว่าควรมีอิสระในการตั้งงบประมาณ แต่ควรอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง หลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดที่ชัดเจน เช่น การตั้งงบประมาณบุคลากรต้องไม่มีการเพิ่มอัตรามาก การตั้งงบประมาณดำเนินงานต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ เป็นต้น

หากต้องการความเป็นอิสระ จึงมีมุมมองว่าบุคลากร ระบบบัญชี หรือระบบเทคโนโลยี ที่ใช้ในการตรวจสอบงบประมาณเหลือจ่าย และนำงบประมาณกลับเข้ามา บุคลากร ระบบบัญชี หรือระบบเทคโนโลยีมีความพร้อมหรือไม่ที่จะตรวจสอบ โดยต้องการให้ระบุข้อห่วงใยในเรื่องของความพร้อมของหน่วยงานว่าหน่วยงานควรเตรียมความพร้อมด้านใดบ้าง เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขกฎระเบียบให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระ ตั้งแต่การตั้งงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ บุคลากร ระบบบัญชี หรือระบบเทคโนโลยี ควรมีความพร้อมอย่างไรบ้าง ณ ปัจจุบันการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขระเบียบมีความยากจึงต้องใช้เวลา ในระหว่างที่มิได้มีการแก้ไข หน่วยงานควรเตรียมความพร้อมด้านใดบ้าง เนื่องจากในคำถามของผู้ให้ความคิดเห็นท่านอื่น ๆ ว่าหน่วยงานของรัฐสภามีความเป็นอิสระบ้างหรือไม่ แต่ไม่มีหน่วยงานใดที่มีความเป็นอิสระเช่นนั้น ดังนั้น การที่รัฐสภาหรือองค์กรอื่น ๆ อาทิ องค์กรศาล องค์กรอัยการ ควรมีความพร้อมในด้านใด เนื่องจากปัจจุบันได้ใช้ของกรมบัญชีกลาง และสำนักงบประมาณทั้งหมด

สถาบันพระปกเกล้า ได้แสดงความเห็นในการวิเคราะห์ศึกษาเบื้องต้นในกรอบของงานวิจัยเรื่องความเป็นอิสระในการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ประเด็นที่วิเคราะห์ในเชิงขององค์กร กลุ่มที่นอกเหนือจากฝ่ายนิติบัญญัติครอบคลุมถึงองค์กรศาล องค์กรอัยการ องค์กรอิสระ เบื้องต้นค่อนข้างเห็นด้วยในประเด็นนี้ว่าเป็นกลุ่มองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งมีลักษณะของกรอบอำนาจที่ใกล้เคียงกัน แต่ต้องการให้วิเคราะห์ลงรายละเอียดเพิ่มเติมในเชิงลึกกว่าแม้เป็นกลุ่มองค์กรเดียวกัน แต่รูปแบบหรือสถานะค่อนข้างแตกต่างกัน

นอกจากนี้ การวิเคราะห์หรือสำรวจเกี่ยวกับต่างประเทศ ซึ่งพยายามจำแนกว่าระบบการปกครองที่แตกต่างกันมีผลต่อการวิเคราะห์ ตัวอย่างเช่น การจัดกลุ่มอำนาจของประเทศที่แบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด ประเทศที่น่าสนใจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่ค่อนข้างแตกต่างกัน แต่หากนำมาวิเคราะห์กับประเทศไทย ประเด็นที่เห็นได้ชัดเจนคือประเทศดังกล่าว คณะกรรมาธิการสามัญ ซึ่งมีเฉพาะสมาชิกรัฐสภาจะเชื่อมโยงในข้อเสนอแนะว่าควรให้ คณะกรรมาธิการสามัญเฉพาะสมาชิกรัฐสภา มีอำนาจพิจารณาในเรื่องของงบประมาณ เนื่องจากเป็นการโยงกลับไปว่าหากตั้งธงในเรื่องของการปรับให้เหมือนต่างประเทศ ในขณะที่รูปแบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภา ซึ่งมีหลักการตรวจสอบถ่วงดุล อาจต้องมีการวิเคราะห์ต่อ แต่โดยหลักการเห็นด้วยว่าระบบงบประมาณควรเริ่มตั้งแต่การจัดตั้ง หรือการจัดทำคำขอประมาณ และระดับที่เหมาะสมของอำนาจจัดทำงบประมาณ ควรอยู่ในช่วงต้น เนื่องจากการจัดทำคำขอประมาณตอนนี้ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการไว้ในมาตรา 141 ว่ามีการรับรองการจัดทำงบประมาณของไทย มีการ

ตั้งต้นโดยต้องมีการเสนอจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเท่านั้น ฝ่ายอื่น ๆ ไม่สามารถเสนอร่างคำขอ
งบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และในวรรค 2 มีปัญหาว่างบประมาณเท่าใด จึงจะ
เพียงพอ และคำว่าเพียงพอควรเท่าใด หากเพียงพอในตอนนี้อย่างไร และได้มีการตั้งงบประมาณ การตัดสินใจ
จะอยู่ที่สำนักงบประมาณมีความเห็นว่าควรได้เท่าใด และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา
การแปรญัตติค่อนข้างยาก ซึ่งในปีนี้นักสถาบันพระปกเกล้าได้งบประมาณการแปรญัตติ โดยระบบ
การแปรญัตตินั้น ไม่มีดุลยพินิจหรือหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมว่าควรให้หรือไม่ จึงเสนอว่าควรมี
หลักเกณฑ์หรือหลักประกัน ในอดีตเคยมีวิจัยเกี่ยวกับการทำงบประมาณ อาจเป็นในลักษณะ block
range หรือในเรื่อง Consolidated fund ว่าเชื่อมโยงกับงบประมาณที่จัดสรรให้เพียงพอ เกี่ยวข้อง
กับขั้นตอนในการเสนองบประมาณ การพิจารณาในสภา และรวมถึงการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีความ
เชื่อมโยงกับข้อเสนอแนะที่ว่าหากมีงบประมาณคงเหลือให้มีการกักไว้ไม่จำเป็นต้องคืนคลัง ในสถาบัน
พระปกเกล้าได้งบประมาณมาซึ่งหากมีงบประมาณเหลืออาจไม่ได้คืนคลัง

อีกทั้งระดับที่เหมาะสมของอำนาจจัดทำงบประมาณของรัฐสภาควรอยู่อย่างไร มีความเห็นว่า
รัฐสภาจะมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใดอาจกระทบต่อ อาทิ หากกระบวนการพิจารณา
งบประมาณได้ใช้คณะกรรมการสามัญเพียงอย่างเดียวเหมือนสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกามีการ
แบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด หากสภาไม่อนุมัติงบประมาณ จะเผชิญปัญหาวิกฤติที่เรียกว่า
government shutdown แต่ในประเทศไทยหากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณพิจารณาไม่ทัน จะมี
วิธีการสำรองคือการใช้งบประมาณไปพรากก่อน ซึ่งทำให้ไม่เผชิญปัญหาวิกฤติดังกล่าว และเพื่อไม่ให้
ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการอนุมัติงบประมาณของสภาได้ ในเรื่องของการจัดทำ
งบประมาณของรัฐสภาซึ่งอยู่เพียงวงแคบ มิได้มีการขยายไปถึงผู้มีส่วนได้เสีย เห็นด้วยในประเด็นนี้
เนื่องจากการจัดทำระบบ Support และในระบบของต่างประเทศที่คณะกรรมการกิจการสภา
ซึ่งรูปแบบนี้มีความน่าสนใจ เป็นการทำให้มีความเป็นกลุ่มก้อน และมีมิติของการนำไปใช้ในหน้าที่
ของสถาบันนิติบัญญัติมากขึ้น

ทั้งนี้ ประเด็นของมาตรา 141 ควรรับรองความเป็นอิสระ ตั้งแต่การจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร
หากแก้ไขในส่วนของรัฐธรรมนูญจะต้องมีความเชื่อมโยงในส่วนของกฎหมายวินัยการเงินการคลัง
การจัดตั้งหรือการทำคำขอของงบประมาณหากให้เป็นอิสระ ควรอิสระมากน้อยเพียงใด ในระบบกฎหมาย
ไทย หากพิจารณาเป็นพระราชบัญญัติ ในทุกหน่วยงานจะใช้พระราชบัญญัติเดียวกัน รวมถึงหลักเกณฑ์
เดียวกัน เพียงแต่ดุลยพินิจควรมีหลักประกัน ซึ่งข้อเสนอแนะที่ว่าให้งบประมาณของหน่วยงานนี้
เป็นสัดส่วน ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีความน่าสนใจ ต่อมาในประเด็นของกฎหมายควรกำหนดหลักเกณฑ์
การจัดสรรงบประมาณสำหรับองค์กรเหล่านี้หรือไม่ โดยหลักค่อนข้างเห็นด้วย แต่จะทำในรูปแบบใด
เช่น แบ่งสัดส่วนแบบเปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

ในประเด็นการเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใส มองว่าเป็นประเด็นสำคัญ การที่ข้อมูลไม่ถูก
เปิดเผย และการที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอย่างรัฐสภา ไม่อาจเข้าถึงข้อมูลในขั้นของการรับ
คำขอของงบประมาณแต่ละหน่วยงาน จึงมองว่าประเด็นดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระ
ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในประเด็นของการแปรรูปซึ่งอาจขัดต่อมาตรา 144 มีการพิจารณาในประเด็นนี้น้อยเกินไป ในแง่ของนัยยะ ผลบังคับใช้มาตรา 144 ซึ่งกระทบต่อกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในเรื่องอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายของสภา จึงอาจเป็นการป้องกันในเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำไปใช้พัฒนาจังหวัดของตน แต่กลไกในเรื่องของการห้ามเสนอ ห้ามแปรรูป ห้ามประการใดใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้งบประมาณ แต่สามารถทำได้ในเรื่องการแปรรูปติดงบประมาณ จึงเป็นประเด็นว่าข้อจำกัดนี้กระทบหรือไม่ หากการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มองว่างบประมาณในส่วนที่ติดงบประมาณนั้น ควรนำงบประมาณในส่วนนี้ไปใช้ในการทำงานเพื่อใช้ในการภารกิจที่สำคัญหรือจำเป็น หากมีการวิเคราะห์ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการงบประมาณในส่วนนี้อย่างไร อาจเป็นประเด็นที่เป็นประโยชน์ และสามารถนำมาใช้เป็นคำตอบได้เช่นเดียวกัน

ในแง่ของการวิเคราะห์ หากฟังความเห็นของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง อาจได้คำตอบที่กำกวมหรือไม่ชัดเจน แต่ในส่วนมุมมองทางวิชาการ เช่น สำนักของทางธรรมศาสตร์ ได้วิเคราะห์ว่าในมาตรา 144 มีความสามารถในการทำลายกระบวนการงบประมาณ เป็นต้น

สำนักงานอัยการสูงสุด ได้แสดงความเห็น ประเด็นแรก ในหัวข้อของงานวิจัยเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ มองว่าประเด็นดังกล่าวมีความแคบ เนื่องจากมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 141 วรรค 2 อยู่หลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ รวมถึงรัฐสภา การตั้งหัวข้องานวิจัยที่มีองค์กรเกี่ยวข้องกัน ควรพิจารณาในรูปแบบองค์กรรวมทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สอง ที่ต้องการสอบถาม มีองค์กรใดในปัจจุบันที่มีการแย่งงบประมาณเป็นของตัวเอง และออกมาจากฝ่ายบริหาร จึงฝากประเด็นที่ว่างานวิจัยอาจมีการขยายไปถึงองค์กรตามมาตรา 141 และในกรณีที่มีการแยกออกมาจากการทำงบประมาณที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งต้องผ่านสำนักงบประมาณ หรือฝ่ายบริหาร การแยกออกมดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของประเทศโดยรวมหรือไม่

ประเด็นที่สาม ในลักษณะนี้จะต้องมีการถ่วงดุลตรวจสอบ คำว่าแทรกแซงกับคำว่าตรวจสอบ มีความต่างกันประมาณหนึ่ง การเข้าไปตรวจสอบงบประมาณที่แยกออกมา ในงานวิจัยต้องตอบให้ได้ว่ามีความน่าเชื่อถือเพียงใดในการเข้ามาตรวจสอบงบประมาณต่าง ๆ ที่มีการใช้ และหน่วยงานใดจะเข้ามาเป็นผู้ ตรวจสอบ โดยหลักแล้ว งบประมาณมาจากประชาชน หน่วยงานที่ควรเข้ามาตรวจสอบต้องมาจากประชาชน ไม่ว่าสังคมจะมองอย่างไร อย่างน้อยบุคคลผู้ที่เข้ามาตรวจสอบจะต้องมาจากประชาชน หรือผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา โดยหลักแล้วควรเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการตรวจสอบงบประมาณ ประเด็นปัญหาอยู่ที่ว่าการที่จะให้หน่วยงานหนึ่งเข้ามาตรวจสอบ หน่วยงานนั้นจะมีอำนาจมากขึ้นอย่างมาก ซึ่งงานวิจัยควรตอบได้ว่าเหตุใดจึงใช้หน่วยงานนี้ให้เข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบ และประเด็นต่อมา กรณีที่บอกว่าฝ่ายบริหารอาจป้องกันการแทรกแซงและก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องถามว่าการที่ฝ่ายบริหารมีการตั้งงบประมาณหรือการแปรรูปต่าง ๆ ส่วนใดที่มีการแทรกแซงหรือก่อให้เกิดปัญหา ก่อนมีการแก้ไข ควรยกตัวอย่างปัญหาให้เห็นว่าปัญหานั้นคืออะไร และประเด็นต่อมา ในการตรวจสอบมีการยกตัวอย่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดี แต่หากมีตัวอย่างของประเทศในกลุ่ม

สแกนดิเนเวียจะเป็นตัวอย่างที่ดี เนื่องจากสแกนดิเนเวียเป็นแถบประเทศที่มีความโปร่งใสในการตรวจสอบระบบงบประมาณในระดับต้น ๆ ของโลก หากยกตัวอย่างของประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียมาเทียบจะทำให้มีมาตรฐานที่ยกระดับ การยกตัวอย่างจากสหภาพยุโรป แต่ในสหภาพยุโรปยังพบว่ามีปัญหา จึงควรหยิบตัวอย่างจากประเทศที่มีปัญหาน้อย ในอาเซียนอาจเป็นประเทศสิงคโปร์

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ข้อเสนอแนะที่เห็นด้วย คือ การกำหนดหมวดเฉพาะหน่วยงานในส่วนขององค์กรอิสระ เนื่องจากทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานตรวจสอบจึงไม่มีโครงสร้างงบประมาณที่เหมือนกับหน่วยงานราชการทั่วไป ในเรื่องของงบประมาณที่ได้มีการขอจัดสรรกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร มีความเห็นว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะการขอจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่จะไม่ได้รับตามที่ขอจัดสรร เวลาเสนอขอจัดสรรงบประมาณจึงมีการตั้งไว้เกินงบประมาณจริง เพื่อไว้สำหรับการถูกตัดลดงบประมาณ จึงเป็นการได้รับงบประมาณอีกส่วนหนึ่งมาชดเชย ดังนั้น การเสนอขอจัดสรรงบประมาณจะมีการประเมินว่าเท่าใดถึงจะเพียงพอ โดยจะเข้ากับข้อเสนอแนะที่ทมิววิจัยเสนอว่าหากมีหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาดูแลหรือพิจารณาเฉพาะ อาจทำให้การเสนองบประมาณเกินจริงไม่สามารถเกิดขึ้น ตอนที่ทำโครงการเสนองบประมาณได้พบว่าหน่วยงานหนึ่งมี capacity ที่สามารถทำได้มากที่สุด ไม่เกิน 6 โครงการ แต่ได้มีการเสนอไป 12 โครงการ ทำให้โครงการที่ถูกตัดออกไปนั้นสามารถชดเชยโครงการที่เหลือได้ อีกประเด็น คือ เรื่องความเพียงพอของงบประมาณที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับงบประมาณในลักษณะبودหนุนที่ไม่ต้องคืนคลังเมื่อถึงช่วงเวลาสิ้นปี ในส่วนของงบอุดหนุนนั้น แม้จะสามารถบริหารจัดการได้จริง แต่ในเรื่องของการบริหารจัดการจึงพบข้อกำหนด กฎเกณฑ์ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณพระราชบัญญัติการเงินการคลัง หรือในส่วนที่โดนตรวจสอบโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ดังนั้น การใช้งบประมาณจึงไม่เป็นอิสระ แม้มีอำนาจในการออกระเบียบเป็นของตนเอง การใช้งบประมาณถูกกำหนดโดยแผนงาน ภาระกิจ หรือข้อบังคับ และในส่วนสมมุติฐานของงานวิจัยในเรื่องของการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารต้องมีความชัดเจนกว่านี้ มีความคิดเห็นว่สมมุติฐานของงานวิจัยมีความไม่สมเหตุสมผลหรือน้อยไปสำหรับการเป็นสารตั้งต้น

สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าในส่วนของประโยชน์ของงานวิจัยจึงมีเรื่องรัฐธรรมนูญ มีแนวโน้มว่าจะมีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ งานวิจัยได้มีข้อเสนอแนะในเรื่องของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 จึงมองว่าสามารถนำงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในส่วนประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของรัฐบาลก็ดี องค์กรศาลก็ดี องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ให้เป็นรูปธรรม

ประเด็นต่อมา ในส่วนของข้อมูลอ้างอิง การจัดสรรงบประมาณหรือการบริหารงบประมาณของต่างประเทศ มีความคิดเห็นว่งานวิจัยดังกล่าวเคยมีการทำมาบ้าง แต่มองว่าข้อมูลของทาง TDRI มีความละเอียด สามารถนำเอกสารดังกล่าวออกเป็นเอกสารอ้างอิง หากมีผู้ใดจัดสนใจทำงานวิชาการในลักษณะนี้ สามารถนำงานวิชาการนี้ไปเป็นเอกสารอ้างอิงได้ และในประเด็นของบทความที่เคยทำให้กับ TDRI มีทั้งหมด 3 ประเด็น ซึ่งประเด็นของทางผู้ให้ความคิดเห็นและประเด็นของ TDRI มีความคล้ายกัน แต่มองว่าประเด็นของ TDRI มีความหนักแน่นกว่า ซึ่งได้พูดถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง และพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ แต่ในส่วนของผู้ให้ความ

คิดเห็นได้เสนอให้มีคณะกรรมการหรือที่เรียกว่าคณะมนตรีการให้บริการรัฐสภา โดยให้คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ในเรื่องของการจัดทำคำขอของงบประมาณ และประสานงานกับฝ่ายบริหาร หรือการต่อรองกับฝ่ายบริหารในการใช้งบประมาณ ซึ่งนำเอาเดียนี้มาจากประเทศเกาหลีและประเทศอินเดีย โดยประเทศดังกล่าวมีองค์กรในลักษณะนี้

ข้อเสนอที่ 2 การตั้งทุนหมุนเวียน คือ การของบประมาณจากภาครัฐ หากมีงบเหลือจ่าย ก็ไม่ต้องคืนคลัง เป็นข้อเสนอที่ง่าย แต่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง ได้มีข้อกำหนดว่าไม่ให้จัดทุนหมุนเวียน หาเปรียบเทียบเป็นโต๊ะ ลั่นชักต่าง ๆ คือ งบประมาณในส่วนต่าง ๆ อาทิ ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านสารสนเทศ ด้านกิจการกระจายเสียงของรัฐสภา เมื่อได้รับงบประมาณมา หากมีงบประมาณคงเหลือไม่ต้องคืนคลัง และนำงบในส่วนดังกล่าวไปใช้จ่ายในทุนหมุนเวียน

ข้อเสนอที่ 3 กลไกพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ปัญหาของการขอแปรญัตติ ในส่วนขององค์กรรัฐสภา องค์กรศาล องค์กรอัยการ ที่ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผล เนื่องจากการพิจารณาดังกล่าวได้นำไปพิจารณาตอนท้าย แต่ข้อเสนอคือให้นำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาตอนต้นว่างบประมาณขององค์กรดังกล่าวมีความเพียงพอหรือไม่ ซึ่งเป็นการพิจารณามติเบื้องต้น เหตุผลที่ต้องมีมติเบื้องต้นนั้นคือการที่ได้รับงบประมาณจากการแปรญัตติจะต้องมีการตัดลงมาก่อน สมมติว่าในปีนั้นไม่มีการปรับลดงบประมาณ จะทำให้การแปรญัตติของงบประมาณเพิ่มจะไม่เกิดขึ้น จึงต้องการให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาประเด็นดังกล่าวตั้งแต่ตอนต้น ซึ่งเป็นการลงมติเบื้องต้นว่างบประมาณที่เพียงพอขององค์กรดังกล่าวมีเท่าใด และจัดสรรงบประมาณให้เท่าใด โดยในช่วงปลายค่อยตรวจสอบว่ามีงบประมาณเหลือเท่าใดจากการปรับลดงบประมาณ และช่วงท้ายจึงพิจารณาลงมติโดยไม่ปล่อยให้การพิจารณาหรือการแปรญัตติขององค์กรดังกล่าว ไปอยู่ในช่วงท้าย

ในส่วนข้อสังเกต ข้อสังเกตที่ 1 เริ่มต้นจากลักษณะหน่วยงานที่บัญญัติไว้ในมาตราเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ ซึ่งมีองค์กรรัฐสภา องค์กรศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการมีความแตกต่างกันส่วนใหญ่แล้วเป็นส่วนราชการ ซึ่งหน่วยงานที่ไม่เป็นส่วนราชการมีอยู่ 3 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานย่อยในองค์กรรัฐสภา จึงมองว่าหน่วยงานทั้ง 3 มีความคล่องตัวและความเป็นอิสระในเรื่องของการใช้งบประมาณมากกว่า เช่น การกำหนดค่าตอบแทน สามารถกำหนดค่าตอบแทนโดยมีระเบียบหรือข้อบังคับที่ไม่อิงกับระเบียบของกระทรวงการคลัง เป็นต้น

ข้อสังเกตที่ 2 องค์กรศาลก็ดี องค์กรอัยการก็ดี มีรายจ่ายลงทุนสูงในเรื่องของอาคารสถานที่ อาทิ การก่อสร้างศาล เนื่องจากการก่อสร้างศาลต้องทำให้เหมาะสมในการให้บริการต่อประชาชน ขณะเดียวกันจึงมีเรื่องของบ้านพักข้าราชการตุลาการ โดยรายจ่ายลงทุนจะสูงในเรื่องดังกล่าว รวมถึงหน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรอิสระ มีสาขาต่างจังหวัด เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดให้มีสาขาต่างจังหวัดในรัฐธรรมนูญปี 2550 ในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีสาขาต่างจังหวัดมานานแล้ว รวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสาขาต่างจังหวัดเช่นกัน แต่รูปแบบนั้นมีความแตกต่าง และในส่วนของรายจ่ายลงทุนของรัฐสภาค่อนข้างสูง เนื่องจากในรอบ 10 ปี มีการก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ ซึ่งก่อสร้างในปี 2556 รวมถึงมีงบประมาณเพิ่มเติมจากการก่อสร้าง โดยมีได้ก่อสร้างขึ้นมาทั้งหมด แต่มีการต่อเติมในส่วนของพิพิธภัณฑ์รัฐสภา จึงมีการของบประมาณเพิ่มเติมในส่วนย่อยของงบประมาณการก่อสร้างอาคารรัฐสภา การดำเนินการก่อสร้าง

อาคารรัฐสภาได้เสร็จสิ้น จึงเห็นได้ว่างบประมาณของสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสูงอย่างต่อเนื่อง

ข้อสังเกตที่ 3 การที่ผู้วิจัยเสนอว่าการพิจารณางบประมาณขององค์กรรัฐสภา องค์กรศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ควรพิจารณาเฉพาะคณะกรรมการธิการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาว่าการพิจารณาต้องมีสัดส่วนของคณะรัฐมนตรี 1 ใน 4 เป็นข้อบังคับเดิม ซึ่งมีอยู่มานานแล้ว ระบบรัฐสภามองว่าให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติพอสมควร เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการเงินจะต้องให้นายกรัฐมนตรีเซ็นรับรอง ต่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน เสนอกฎหมาย แต่หากนายกรัฐมนตรีไม่เซ็นรับรอง กฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจเสนอต่อสภาได้ เนื่องจากระบบรัฐสภาหรือรัฐธรรมนูญได้วางระบบไว้เป็นเช่นนี้ ซึ่งมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับ โดยข้อบังคับดังกล่าวมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะรัฐมนตรีมิได้เสนอให้มีข้อกำหนดเช่นนี้ ข้อเสนอดังกล่าวที่ทางผู้วิจัยเสนออาจต้องไปแก้ไขในข้อบังคับเพิ่มเติมให้ดำเนินการเช่นนั้น ซึ่ง 1 ใน 4 ของคณะรัฐมนตรี มีเพียงผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเพียงคนเดียว ในส่วนอื่นเป็นองคมนตรีของคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น

ในส่วนราชการของรัฐสภา แบ่งเป็น 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการสมาชิกวุฒิสภา หากเป็นสำนักงานเลขาธิการสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดว่า สมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และต้องเป็นกลางทางการเมือง ความเชื่อมโยงของสมาชิกวุฒิสภาและทางการเมืองแทบไม่มี จึงมีความแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานหรือรองประธานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน และในทางปฏิบัติ เจริญการเมืองหรือเชิงรัฐศาสตร์ โดยหลักแล้ว ประธานสภาหรือรองประธานมาจากรัฐบาล ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับคณะรัฐมนตรี ในข้อสังเกต ขณะมีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ดี กรรมการองค์กรอิสระจะกำหนดองค์ประกอบที่ว่ามีประธานสภาเป็นองค์ประกอบ ซึ่งถือว่าประธานสภามาจากทางรัฐบาล ซึ่งในคณะกรรมการสรรหาจะมีผู้นำฝ่ายค้านแต่ไม่มีผู้แทนรัฐบาล โดยอนุมานว่าประธานสภาเป็นผู้แทนรัฐบาล สรุปว่าสมาชิกวุฒิสภากับรัฐบาลไม่มีความเชื่อมโยงกัน แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมีความเชื่อมโยงอยู่บ้าง ซึ่งผ่านประธานสภาหรือรองประธานสภา

ในส่วนของผู้วิจัยที่ระบุว่าหน่วยงานที่รองรับงบประมาณมีวัตถุประสงค์หรือรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งเห็นด้วยในข้อเท็จจริงบางส่วน แต่หน่วยงานดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับกฎหมาย กฎหมายข้อมูลข่าวสารก็ดีหรือกฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม มิใช่มีความเป็นอิสระแล้วไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารหรือกฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นการบริหารงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติมีความอิสระประมาณหนึ่ง แต่ต้องอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยไม่มีการรับรองจีน-ไต้หวัน จึงไม่พบว่าประธานสภาหรือรองประธานสภา หรือสมาชิกคนใดเดินทางไปไต้หวัน เนื่องจากประเทศไทยมิได้รับรองไต้หวัน จึงไม่สามารถตีความได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความอิสระทุกอย่าง เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องอยู่ภายใต้แนวนโยบายของรัฐ

ประเด็นเรื่องการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตัวอย่างเช่น การขึ้นเงินเดือนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่อนุมัติคือคณะรัฐมนตรีว่าจะกำหนดไว้เท่าใดในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา ในขณะเดียวกันผู้ที่กำหนดเงินเดือนของรัฐมนตรีคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 องค์การ จึงมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

ในประเด็นซึ่งเป็นกรณีศึกษา ปี 2542 ประธานสภาได้มีการเสนอการตั้งอาคารรัฐสภาใหม่ แต่คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นไม่เห็นด้วย จึงแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ดำเนินการได้ทุกเรื่อง แต่มีการถ่วงดุลกันอยู่

เสริมประเด็นในเรื่องของ Autonomy กับ Independent ซึ่งมีการตีความที่แตกต่างกัน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบุคคลตีความว่าเป็น independent แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็น autonomy ซึ่งอยู่ภายใต้คณะรัฐมนตรีอยู่ดี เป็นต้น และประเด็นในมาตรา 144 การแปรญัตติที่เสนอเข้ามาโดยตรง ซึ่งมาจากองค์กรรัฐสภา องค์กรศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ตามกฎหมายนั้นสามารถเสนอเข้ามาโดยตรงได้ แต่จะมีการถูกกลั่นกรองโดยสำนักงบประมาณ

ในประเด็นต่อมา บุคคลที่เกี่ยวข้อง และเกรงในเรื่องของการขัดกันทางผลประโยชน์ คือ คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้มีการเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นว่าชอบหรือไม่ ส่วนองค์กรศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ มิได้เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการ การดำเนินการขอแปรญัตติดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผ่านความเห็นชอบของประธานสภา การดำเนินการจึงเป็นความรับผิดชอบรวม มิใช่ดำเนินการโดยปัจเจกบุคคล ซึ่งในมาตรา 144 หมายถึงการได้รับประโยชน์ได้เสียเฉพาะปัจเจกบุคคล การดำเนินการที่เสนอแปรญัตติ โดยสำนักงานเลขาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรสามารถให้ความเห็นชอบได้ เช่น คณะกรรมการเงินเดือนแห่งชาติที่ให้เงินเดือนข้าราชการ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทั้งนั้น หากกำหนดไว้เงินเดือนข้าราชการอาจไม่เพิ่มจำนวน การดำเนินการดังกล่าวเป็นการตัดสินใจร่วมกันมิใช่การตัดสินใจโดยปัจเจกบุคคล ซึ่งทำในรูปแบบคณะกรรมการ ต้องทำความเข้าใจว่าการขัดกันของผลประโยชน์ คือ การใช้ผลประโยชน์เป็นการส่วนตัว เป็นต้น

ประวัติคณะผู้วิจัย

1. หัวหน้าโครงการวิจัย

ชื่อ-นามสกุล เขมภัทร ทฤษฎีคุณ
สถานที่ทำงานปัจจุบัน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ตำแหน่งปัจจุบัน นักวิจัยอาวุโส

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2566)
- ประกาศนียบัตรการศึกษาเฉพาะทางด้านกฎหมายมหาชน (พ.ศ. 2560)
- ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2560)

งานวิจัย

- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และคณะ, โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายสถิติ, ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) (มิถุนายน 2567)
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, โครงการ E-Public Law เพื่อจัดทำฐานข้อมูลการประกาศใช้กฎหมายไทยในอดีต (Law Index Dashboard), ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนคณะก้าวหน้า (พฤศจิกายน 2567)
- สฤณี อาชวานันทกุล, โครงการวิจัยการจัดการกับงบประมาณโฆษณาประชาสัมพันธ์จากภาครัฐและเอกชนขององค์กรสื่อ: สู่การสร้างธรรมเนียมปฏิบัติที่มีจริยธรรมและโปร่งใส, ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนรวมธรรมาภิบาลไทย (CG Fund) (พฤศจิกายน 2566)
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และคณะ, โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. 2558, ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ (มิถุนายน 2566)
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และคณะ, โครงการกียอดินกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้างของกรุงเทพมหานคร (Regulatory Guillotine of Construction Permits in Bangkok), ได้รับทุนสนับสนุนจากองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (มกราคม 2566)
- กิรติพงศ์ แนวมาลี เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และคณะ, โครงการทบทวนกฎหมายและข้อบังคับและนโยบายของประเทศไทยเพื่อการพัฒนาและเสริมสร้างแนวทางปฏิบัติที่ดีในการแข่งขันของ Start-Up, ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิเอเชีย (The Asia Foundation) (พฤศจิกายน 2565)
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และคณะ, โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (กันยายน 2565)
- สหธน รัตนไพจิตร เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และคณะ, โครงการศึกษาการปฏิรูปกฎระเบียบสำหรับการให้เช่าที่พักระยะสั้นในประเทศไทย, ได้รับทุนสนับสนุนจาก Airbnb, Inc. (ตุลาคม 2564)
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และคณะ, โครงการศึกษาวิเคราะห์ทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน, ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) (ธันวาคม 2562)

ตำรา

- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2564). คำอธิบายเค้าโครงการเศรษฐกิจหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์). ใน เขมภัทร ปัญญา (บ.ก.) ปาฐกถาปรีดี พนมยงค์ 2654 รัฐสวัสดิการเพื่อความสุขสมบูรณ์ของราษฎร. กรุงเทพฯ: มูลนิธิปรีดี พนมยงค์. 53 – 160.

บทความ

- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. ตุลาการ ปรามดาภิเษก และรัฐประหาร บทวิพากษ์และข้อสังเกตต่อความสัมพันธ์ทางจารีตและการรับรองความชอบธรรมของรัฐประหาร (อยู่ระหว่างกระบวนการตีพิมพ์)
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และฉัตรทริภา นภานาพงศ์. การปฏิรูประบบค่าปรับในกฎหมายไทยเพื่อประสิทธิภาพในการลงโทษและความเป็นธรรมในสังคม. *รายงานที่ดีอาร์ไอ*, 213. 3-16. <https://tdri.or.th/2024/07/wb213/>
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2567). ข้อจำกัดในการคุ้มครองแรงงานในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม: กรณีศึกษาแรงงานแพลตฟอร์มส่งอาหาร. *วารสารนิติพัฒน์*, 13(1). 35-56. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/nitipat/article/view/269947>
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2566). สภาพบังคับของกฎหมายวินัยทางการคลังของประเทศไทย. *วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์*, 16(2). 121-147. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/gradlawtjournal/article/view/262978>
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2566). การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในธุรกิจแพลตฟอร์ม. *รายงานที่ดีอาร์ไอ*, 201. 1-15. <https://tdri.or.th/2023/06/preparing-to-deal-with-personal-data-protection-measures-in-platform-business/>
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2565). กฎกระทรวงใหม่ช่วยปลดล็อกคล็อก “คราฟต์เปียร์” ได้จริงหรือไม่. *Thammasat Law Alumni E-Newsletter*, 4(1), 19-24. <https://anyflip.com/mcpoh/gvpq/>
- นคร เสรีรักษ์, นุรัตน์ ปวนคำมา, และเขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2565) ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับ GDPR. ใน นคร เสรีรักษ์ (บ.ก.) *GDPR ฉบับภาษาไทย*. กรุงเทพฯ: พี. เพรส. xiii – xxvi.
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2565). การปรับเปลี่ยนนโยบายทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย. *วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 40(2). 73-103. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/lawchulajournal/article/view/256949>.
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2565). การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุนและ ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 51(2). 388-423. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/tulawjournal/article/view/258624>
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2565). การศึกษาความจำเป็นและแนวทางในการจัดทำแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล. *รายงานที่ดีอาร์ไอ*, 187. 3-24. <https://tdri.or.th/2022/06/necessity-and-guidelines-for-the-preparation-of-personal-data-protection-practices/>
- กิตติพงศ์ แนวมาลี เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และคณะ. (2564) แนวทางการกำกับดูแลผู้สอบบัญชีและสำนักงานสอบบัญชีในตลาดทุน. *รายงานที่ดีอาร์ไอ*, 178. 1-12. <https://tdri.or.th/2021/07/regulatory-framework-governing-auditors-and-audit-firms-in-the-capital-market/>

- อรพัทธ์ วงศาโรจน์, เขมภัทร ทฤษฎีคุณ และคณะ. (2564) กฎหมายในฐานะชุดคำสั่งของประเทศ: ชุดคำสั่งมีปัญหาจะตีบได้อย่างไร (สรุปการเสวนา). *รายงานที่ดริอาร์ไอ*, 172. 1-16. <https://tdri.or.th/2021/01/law-as-a-national-order/>
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2562). แนวคิดเกี่ยวกับการลดภาระทางกฎหมายของประชาชนจากการปฏิบัติตามกฎหมาย. ใน อธิษฐ์ วิโยคม (บ.ก.) *หนังสือพิมพ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 91-107.

อีเมล khemmapat@tdri.or.th หรือ k.trisadikoon@gmail.com

2. นักวิจัย

ชื่อ-นามสกุล ชุติมา สุทธิประภา
 สถานที่ทำงานปัจจุบัน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
 ตำแหน่งปัจจุบัน นักวิจัย
 ประวัติการศึกษา

- ปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเพื่อวิชาชีพกฎหมาย สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร (พ.ศ. 2565)
- ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2560)

งานวิจัย

- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ ชุติมา สุทธิประภา และคณะ, โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายสถิติ, ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) (มิถุนายน 2567)
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ ชุติมา สุทธิประภา และคณะ, โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายประกอบการออกกฎหมายลำดับรองตามร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาคูณภาพชีวิต และคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ..., ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (ตุลาคม 2566)
- ยศพนธ์ นิตริจิโรจน์ ชุติมา สุทธิประภา และคณะ, โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการคุ้มครองสิทธิในการทำงาน ภายใต้มาตรการป้องกัน และยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19), ได้รับทุนสนับสนุนจากหน่วยงานผู้ให้ทุนหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนา (บพค.) (2565)
- ประพิน นุชเปี่ยม ชุติมา สุทธิประภา และคณะ, โครงการวิจัยกฎหมายกับการจัดการความเสี่ยงจากการลงทุนในยุค New Normal (Training Course on Law and the Investment Risk Management in the New Normal), ได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2563)

อีเมล khaimuk@tdri.or.th

บทความ

- ชุติมา สุทธิประภา. (2565). มาตรการทางกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างหญิงหลังคลอด: ศึกษากรณีภาวะซึมเศร้าหลังคลอด. *วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 40(3). 89-126.

อีเมล khaimook@tdri.or.th

3. นักวิจัย

ชื่อ-นามสกุล ปิยพร ประสงค์
สถานที่ทำงานปัจจุบัน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ตำแหน่งปัจจุบัน นักวิจัย

ประวัติการศึกษา

- ประกาศนียบัตรการศึกษาเฉพาะทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ (พ.ศ. 2566)
- ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2566)

งานวิจัย

- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ ปิยพร ประสงค์ และคณะ, โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายสิทธิ, ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) (มิถุนายน 2567)
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ ปิยพร ประสงค์ และคณะ, โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย ประกอบการออกกฎหมายลำดับรองตามร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ..., ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (ตุลาคม 2566)
- บุญวรา สมะโน เจนพิงพร ปิยพร ประสงค์ และคณะ, โครงการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงาน การอนุวัติการอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำปี พ.ศ. 2566, ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2566)

อีเมล piyaporn@tdri.or.th

4. ผู้ช่วยนักวิจัย

ชื่อ-นามสกุล พิษชากร เรืองเดชาวิวัฒน์
สถานที่ทำงานปัจจุบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกร

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2566)

งานวิจัย

- พิษชากร เรืองเดชาวิวัฒน์ และฉัตร คำแสง, (พฤษภาคม 2567), “1 ปีหลังเลือกตั้ง สภาไทยทำงานอะไรไปบ้าง”, <https://101pub.org/legislation-after-2023-election/>.
- พิษชากร เรืองเดชาวิวัฒน์, (มีนาคม 2567), “ให้เด็กได้แบ่งบานนอกสถานรองรับ: แนวทางการเปลี่ยนผ่านสู่การเลี้ยงดูแบบครอบครัว”, <https://101pub.org/road-to-family-based-care-in-thailand/>.
- พิษชากร เรืองเดชาวิวัฒน์, (กุมภาพันธ์ 2567), “ ‘เอาลูกเขามาเลี้ยง เอาเมียขมาอม’: ความเชื่อแบบไทยๆ อุปสรรคใหญ่ของนโยบายครอบครัวอุปถัมภ์”, <https://101pub.org/attitude-against-foster-family/>.
- พิษชากร เรืองเดชาวิวัฒน์, (กุมภาพันธ์ 2566), “วิบากกรรมของร่างกฎหมายโดยประชาชน ในสภายุคประยุทธ์ 2”, <https://101pub.org/hardship-people-proposed-law/>.

อีเมล pitchakorn.ruang@gmail.com

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

1111 ถ.สามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์: 02-242-5900 ต่อ 57611

Website: www.parliament.go.th/

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

565 ซอยรามคำแหง 39 (เทพลีลา) เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์: 02-718-5460

โทรสาร: 02-718-5461-2

Website: www.tdri.or.th