



บทความวิชาการ Hot Issue

(มิถุนายน 2559)

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

วิชารากรณ จุ้ยลำเพ็ญ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สำหรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ภายในสภา ซึ่งได้แก่ อำนาจในการพิจารณากฎหมาย อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจในการให้ความเห็นชอบ เป็นต้น และบทบาทอำนาจหน้าที่ภายนอกสภาผู้แทนราษฎรในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน และในด้านเวทีต่างประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ, ม.ป.ป., น. 1)

สำหรับบทความนี้จะขอนำเสนอเฉพาะอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ)

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีความจำเป็นต่อการบริหารงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะถูกกำหนดขึ้นก่อนจะถึงปีงบประมาณนั้นจะมาถึง โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณกำหนดให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้จัดทำ โดยสำนักงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมโครงการจากส่วนราชการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ให้นโยบายและแนวทางการจัดทำโครงการเพื่อของงบประมาณประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในกรอบวงเงินงบประมาณ เมื่อผ่านคณะรัฐมนตรีแล้วนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับตั้งแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าว ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีรายละเอียดจำนวนมาก เมื่อการพิจารณาผ่านวาระแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละพรรคการเมือง นับเป็นบทบาทหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงนำเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ได้ เมื่อผ่านการพิจารณา

ของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป (ประเสริฐ ประคุณศึกษาพันธ์, 2553, น. 1)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
2. ดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะแปรญัตติหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้ตนมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมจะกระทำมิได้ หากมีผู้สงสัยว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดทำผิดบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเข้าชื่อร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนตามบทบัญญัติให้เสร็จภายใน 7 วัน หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระทำผิดจริงให้ผลของการแปรญัตตินั้นสิ้นผลไปแต่ไม่มีบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550, น. 144-145) แต่ที่ผ่านมาถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณ แต่สามารถแปรญัตติลด หรือตัดงบประมาณรายการต่าง ๆ ได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ งบประมาณที่แปรญัตติตัดลงนั้นถูกนำไปใช้โดยผิดวัตถุประสงค์ซึ่งกระทบต่อวินัยการเงินการคลังของประเทศและอาจเกิดการทุจริตในการใช้จ่ายเงินภาครัฐได้ (ธนาวัฒน์ สังข์ทอง, 2558, น.1)

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้พิจารณาเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเงินการคลัง เกิดความโปร่งใส โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และไม่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 โดยคงหลักการเดิมไว้ นอกจากนี้ได้วางกรอบหลักการดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลัง ซึ่งรายละเอียดจะไปกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป และในส่วนของประชาชน ก็จะทำอำนาจในการตรวจสอบโดยสามารถแจ้งไปยังภาครัฐเพื่อให้ทบทวนโครงการใช้จ่ายงบประมาณต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง (ธนาวัฒน์ สังข์ทอง, 2558, น. 1) ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดเนื้อหาห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ

ค่าใช้จ่าย การจะแปรญัตติทำได้เพียงแค่ปรับลดงบประมาณเท่านั้น นอกจากนี้ยังกำหนดห้ามมิให้ปรับลดงบประมาณใน 3 ประเภทคือ

1. เงินสำหรับจ่ายเงินกู้
2. เงินสำหรับจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ทั้งนี้ ยังกำหนดด้วยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มีส่วนหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากการแปรญัตติงบประมาณแผ่นดิน เพื่อป้องกันไม่ให้ใช้งบประมาณแผ่นดินไปในทางผลประโยชน์ทับซ้อน หากพบก็ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้เสร็จภายใน 15 วัน หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระทำผิดจริง ก็ให้เรื่องที่แปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนนั้นพ้นจากตำแหน่งทันที และให้เพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ (ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2559, น. 49) ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้นอกจากจะกำหนดข้อห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้วยังได้มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามเอาไว้อีกด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีสาระสำคัญว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะแปรญัตติหรือการกระทำใด ๆ เพื่อให้ตนมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจะกระทำมิได้ หากมีผู้สงสัยว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดทำผิดรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของแต่ละสภา เข้าชื่อร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 7 วัน หากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่ากระทำผิดจริง ให้ผลของการแปรญัตตินั้นสิ้นไป แต่ไม่มีบทกำหนดโทษผู้กระทำผิด สำหรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มงบประมาณค่าใช้จ่าย การจะแปรญัตติทำได้เพียงแค่ปรับลดงบประมาณเท่านั้น นอกจากนี้ยังกำหนดห้ามมิให้ปรับลดงบประมาณใน 3 ประเภทคือ 1. เงินสำหรับจ่ายเงินกู้ 2. เงินสำหรับจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ และ 3. เงินกำหนดจ่ายตามกฎหมาย ทั้งนี้ ยังกำหนดด้วยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่มี

ส่วนหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกัผลประโยชน์จากการแปรญัตติงบประมาณแผ่นดิน เพื่อป้องกันไม่ให้ใช้งบประมาณแผ่นดินไปในทางผลประโยชน์ทับซ้อน หากพบก็ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระทำผิดจริง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคณันั้นพ้นจากตำแหน่งทันที และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนี้เป็นเรื่องหนึ่งที่ได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ที่จะมีการลงประชามติรัฐธรรมนูญ “รับ-ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังจะเกิดขึ้นในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศชาติและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ ซึ่งการออกเสียงประชามติเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจึงควรให้ความสำคัญและไปใช้สิทธิออกเสียงโดยพร้อมเพรียงกัน และ ไม่ว่าประชาชนจะตัดสินใจลงประชามติในครั้งนี้อย่างไรประเทศไทยก็ต้องเดินหน้าต่อไป

บรรณานุกรม

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. (ม.ป.ป.). **อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.** สืบค้น 30 พฤษภาคม 2559 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3_c/ewt_dl_link.php?nid=8464
- ประเสริฐ ประคุณศึกษาพันธ์. (2553). **บทบาทของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีพุทธศักราช 2554 สภาผู้แทนราษฎรกับการต่อรองผลประโยชน์.** สืบค้นจาก ฐานข้อมูลโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย
- “โทษฐานแปรญัตติที่มีขอบ”. (12 ธันวาคม 2558). **ไทยรัฐ** น. 3(ซ้าย). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- “ส.ส.กับกฎหมายงบประมาณ”. (16 ธันวาคม 2558). **คม ชัด ลึก** กรอบบ่าย น. 2(ล่าง). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2540). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2550). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2559). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.