



วิจัยปริทัศน์

(Research Review Article)

ฉบับที่ 36 เดือนกรกฎาคม 2566

อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คณาธิป ไกยชน*

บทคัดย่อ

รัฐสภาใช้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินและหลักการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณดังกล่าวจะเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่รัฐสภาก็มีอาจใช้อำนาจนั้นได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณมีระยะเวลาการเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอนตามหลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคลังและการบริหารประเทศในภาพรวม จึงจำเป็นต้องมีกรอบทางกฎหมายการคลังมาควบคุมการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ แปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการงบประมาณ เนื่องจากการแปรญัตติในลักษณะดังกล่าวเป็นการริเริ่มงบประมาณหรือเป็นการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ ตามหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ หากมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณรายจ่ายให้เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ข้อจำกัดด้านอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการในการห้ามแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการงบประมาณด้านการกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงด้านการกำหนดโทษในอัตราที่ร้ายแรงหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงควรมีข้อเสนอแนะ คือ 1) ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย โดยปรับปรุงแก้ไขมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา และการกำหนดโทษของบุคคลตามบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด และแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่เกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ 2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และปรับแนวทางการพิจารณาให้เป็นบทบาทในเชิงรุกมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

* วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ



บทนำ

งบประมาณแผ่นดินถือเป็นเครื่องมือสำคัญทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน และใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงินและการคลังของประเทศไทย นอกจากนี้ งบประมาณยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลด้วย โดยในทางการคลังรัฐสภามีภารกิจในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ 2 ลักษณะ คือ การควบคุมก่อนการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณโดยคณะกรรมการการคลังของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยรัฐสภาถือเป็นหนึ่งในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ และป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ นอกจากนี้ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณยังมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนได้ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลใน 3 ประเด็น คือ 1) ตรวจสอบการรักษาวินัยทางการคลังของรัฐบาล 2) ตรวจสอบผลสำเร็จ ผลผลิตหลักและความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ และ 3) ตรวจสอบต้นทุน ประสิทธิภาพและความโปร่งใสของการบริหารจัดการ แม้อำนาจในการอนุมัติงบประมาณจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณมีระยะเวลาการเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอนตามหลักระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ และส่งผลต่อการคลังและการบริหารประเทศในภาพรวม จึงจำเป็นต้องมีกรอบทางกฎหมายการคลังมาควบคุมการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

การจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณนั้นมีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติ เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติห้ามการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เพื่อแก้ไขปัญหาในอดีตที่มีการให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้สำหรับนำไปใช้จ่ายหรือจัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรง จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกทั้งยังได้กำหนดหลักการใหม่ที่เป็นการเพิ่มมาตรการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ และให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ รวมถึงการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนให้ชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย หากมีการกระทำการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้นด้วย

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเกี่ยวข้องในการสอบสวนกรณีที่มีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืน



บทบัญญัติดังกล่าวด้วย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติหลายประการ อาทิ การจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยการห้ามแปรญัตติที่ก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณ แต่สามารถปรับลดงบประมาณได้นั้น เมื่อมีการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายการ หรือจำนวนงบประมาณรายจ่ายในรายการใด โดยในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะนำจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่ลดหรือตัดทอนส่วนหนึ่งไปเพิ่มจำนวนให้แก่งบประมาณรายจ่ายหมวดงบกลาง ซึ่งไม่สามารถติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้ ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยการตั้งคณะกรรมการวิสามัญจะประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เป็นผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งการมีกรรมการที่มาจากฝ่ายบริหารอาจขัดต่อหลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ปัญหาการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายว่ามีขอบเขตน้อยเพียงใด ปัญหากำหนดโทษของการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 144 รวมถึงการให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบและลงโทษ ตลอดจนการให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามามตรวจสอบในกระบวนการนิติบัญญัติ

ดังนั้น บทความวิจัยปริทัศน์ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอข้อมูลความรู้เกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา ตลอดจนมีข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1. หลักการเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หลักการสำคัญเกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในฐานะองค์กรที่เป็นผู้แทนปวงชน และหลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดกระบวนการให้ความยินยอมจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐสภาเกิดขึ้นจริง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นหลักการที่พัฒนาขึ้นมาจากหลักความยินยอมทางภาษีหรือหลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทนที่เรียกร้องว่าการจัดเก็บภาษีจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนของประชาชน หรือฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่ออนุญาตให้มีการจัดเก็บภาษี ดังนั้น การนำภาษีที่จัดเก็บมาไปใช้จ่ายได้ก็ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนของประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่ออนุญาตให้นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายด้วยเช่นกัน งบประมาณของแผ่นดินจึงต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นต้น ทั้งนี้ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินถือเป็นกรอบวินัยทางการคลังเฉพาะด้านรายจ่ายสาธารณะและเป็นหลักกฎหมายทางงบประมาณที่สำคัญในการกำหนดให้



งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น เพื่อให้รัฐสภาในฐานะองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนได้ให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีการใช้จ่ายงบประมาณ

1.2 หลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินจึงต้องมาจากผู้แทนของประชาชน กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งหรือฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะองค์กรที่เป็นผู้แทนของปวงชนมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลักการดังกล่าวได้เข้ามากำหนดกระบวนการในการให้ความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้นได้จริง กล่าวคือ แม้อำนาจในการอนุมัติงบประมาณจะเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถอนุมัติงบประมาณได้ตามอำเภอใจ หลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดกระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะแตกต่างกับกระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไปและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินฉบับอื่น ๆ ทั้งการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และการกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้วย ทั้งนี้ หลักความยินยอมหรือการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาต้องเกิดขึ้นก่อนขั้นตอนการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารเสมอ โดยฝ่ายบริหารไม่สามารถทำการจัดเก็บภาษีหรือทำการใช้จ่ายงบประมาณโดยปราศจากความเห็นชอบต่อกฎหมายงบประมาณประจำปีจากรัฐสภาได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพิ่มเติมบางประการที่เป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณไว้ด้วยเช่นกัน

2. หลักการเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

หลักการสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นการอธิบายถึงหลักการที่จำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มงบประมาณ เพราะอำนาจในการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากเป็นฝ่ายที่ต้องจัดหารายได้และบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นหลักการที่ให้การริเริ่มทางการคลังเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหาร เนื่องจากเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารประเทศและบริหารงบประมาณ จึงย่อมเป็นผู้ที่ทราบดีที่สุดว่าควรจะทำนอย่างไรให้สอดคล้องกับการบริหารประเทศ จึงมีความเหมาะสมที่สุดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งหลักการดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย โดยมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน เป็นผู้ที่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้เพราะขัดหลักการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มงบประมาณ ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม



พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 19 และมาตรา 20 ว่า ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ และให้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหลักอำนาจริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร

2.2 หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน

หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินเป็นหลักกฎหมายที่ป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารเสนอเท่านั้น ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ 1) เหตุผลทางการเมือง สืบเนื่องจากหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยในแต่ละด้าน โดยรัฐบาลมีหน้าที่บริหารประเทศจึงย่อมมีอำนาจในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน และ 2) เหตุผลทางเทคนิค เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นเอกสารทางการเงินของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลสำหรับชี้แจงข้อเท็จจริงและแผนงานการบริหารประเทศของรัฐบาล ดังนั้น จึงควรให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน

ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวเป็นการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รวมถึงการแปรญัตติที่ก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และทำการแปรญัตติในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การแก้ไขหรือการแปรญัตติร่างกฎหมายงบประมาณถือเป็นอำนาจอย่างหนึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภามีข้อพิจารณา 2 ประการ คือ 1) ถ้าอำนาจในการตรวจสอบร่างกฎหมายของรัฐสภาถูกจำกัดเพียง การให้ความเห็นชอบหรือการปฏิเสธร่างกฎหมายที่ตนกำลังพิจารณา โดยไม่มีอำนาจในการแก้ไขเนื้อหาสาระ แต่อย่างใดย่อมก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม เนื่องจากรัฐสภาเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของปวงชน โดยเฉพาะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้เสียภาษี และ 2) ถ้ารัฐสภาซึ่งมีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณสามารถหรือแปรญัตติโดยไม่มีข้อจำกัดแต่อย่างใด ย่อมทำให้การปรับแก้ไขรายจ่ายมีจำนวนเพิ่มขึ้น หรือรายรับที่มีการแปรญัตติอาจมีจำนวนลดลงจนเป็นภาระให้รัฐบาลต้องไปหาแหล่งรายได้ต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นจากที่ได้คาดการณ์ไว้หรือในระหว่างการจัดเตรียมเอาไว้

กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา

กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาจะเริ่มขึ้นภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงบประมาณจะเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินหรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีลักษณะแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่นเนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 105 วัน และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วจะต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อโดยมีกำหนดระยะเวลา 20 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และข้อบังคับ



การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 สามารถจำแนกกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเป็น 2 ส่วน คือ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาของวุฒิสภา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร โดยการพิจารณาประกอบด้วย 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 ขั้นตอนรับหลักการ เป็นการพิจารณาขั้นต้นว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยทั่วไป นายกรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นต่าง ๆ เช่น นโยบายของรัฐบาลตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สภาวะการณ์ด้านเศรษฐกิจ สถานะทางการคลังและการเงินของประเทศ เป็นต้น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีแก่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ ซึ่งเป็นการอภิปรายในหลักการใหญ่ ๆ เช่น วงเงินงบประมาณนั้นมีความเหมาะสมเพียงใด การจัดสรรงบประมาณในด้านต่าง ๆ มีความเหมาะสมเพียงใด เป็นต้น ทั้งนี้ จะยังไม่มีมีการพิจารณารายละเอียดหรือเปลี่ยนแปลงรายการที่รัฐบาลเสนอมาแต่อย่างใด เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้วจะดำเนินการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ โดยการเลือกและตั้งกรรมการวิสามัญนั้น ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ส่วนจำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 2 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยการพิจารณาในวาระที่สองในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะกรรมการวิสามัญรับไปพิจารณาในรายละเอียดเสร็จแล้ว และเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา โดยเริ่มจากชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่มีกรรมการขอสงวนความเห็นไว้หรือที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอสงวนคำแปรญัตติไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

วาระที่ 3 ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบ เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 แล้ว จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 ซึ่งเป็นขั้นตอนการลงมติว่าจะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งฉบับโดยจะไม่มีกรออภิปราย ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา



2. ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยวุฒิสภา จะมีการพิจารณาที่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ซึ่งจะไม่กำหนดการพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่จะมีกระบวนการพิจารณา คือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว วุฒิสภาจะมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ประชุมวุฒิสภากำหนดเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวจะพิจารณาศึกษาไปพร้อม ๆ กับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้ ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อวุฒิสภาพิจารณาแล้ว หากวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมายังวุฒิสภา ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้แก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วจะต้องรอไว้ 5 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้ หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมายังวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แก่นายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

สำหรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อยู่ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือหน่วยรับงบประมาณนำไปใช้จ่าย และบทบัญญัติดังกล่าวมีส่วนสำคัญอยู่ 2 ส่วน ดังนี้

1. กรณีมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดใช้จ่ายตามกฎหมาย ทั้งนี้ สาเหตุที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่ม เนื่องจากการแปรญัตติเพิ่มเป็นการเพิ่มเงินงบประมาณ เป็นการสร้างโครงการขึ้นใหม่อันเป็นการก้าวก่ายหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนการลดหรือตัดทอนรายจ่ายถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า มีเป้าหมายตรงตามความจำเป็นของราษฎรและมีประสิทธิภาพ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา



2. กรณีมาตรา 144 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นหลักการเดิมที่นำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการเข้าไปมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากสถานการณ์ก่อนปี 2511 การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังมิได้มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรง หรือมีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงเริ่มมีการแปรญัตติเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าวมากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยบัญญัติในมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้ว รูปแบบการแปรญัตติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ และพฤติกรรมแห่งการกระทำส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการดำเนินการอย่างครบวงจร โดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำ นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนเป็นการเฉพาะสำหรับนำไปใช้ในพื้นที่หรือจังหวัดที่ตนได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จึงเป็นทั้งผู้อนุมัติ และผู้ใช้งบประมาณที่ตนเป็นผู้อนุมัติในคราวเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of the Interest) โดยชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็เกิดปัญหาวางงบประมาณดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้นำไปใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการนำไปใช้ในการสร้างความนิยมในทางการเมืองมากกว่า ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงไม่ต้องการให้มี “งบ สส.” เพื่อไม่ให้มีส่วนในการใช้งบประมาณที่ตนอนุมัติ ทั้งยังขัดกับหลักการหลายอย่าง เช่น หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน หลักการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ไม่ได้เป็นเฉพาะในเขตจังหวัดที่ตนได้รับเลือกตั้งเท่านั้น เป็นต้น นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณแต่อย่างใด เพราะด้วยระยะเวลาการพิจารณาคดีที่จำกัดและยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาไม่ได้กำหนดบทบัญญัติที่เป็นสภาพบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดโทษในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีลักษณะโทษ ดังนี้



1. การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบ โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลา 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

2. คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบด้วย โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลา 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

3. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ เพื่อให้มีพยานในการดำเนินคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ และเป็นช่องทางสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สุจริตแต่จำต้องดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมืองในอันที่จะต้องไปร่วมรับผิดชอบด้วย

นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินการสอบสวน และเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยคดีอีกด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์ (2557) ศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา” พบว่า การพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภานั้น จะดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามที่รัฐบาลเสนอ โดยอาศัยกลไกและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดและสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันเนื่องมาจากเหตุผลต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านองค์ประกอบและอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ที่มีส่วนสำคัญในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาให้ประสบความสำเร็จ โดยการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งการเลือกและตั้งกรรมการวิสามัญโดยปกติจะประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านตามสัดส่วนที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยส่วนใหญ่จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการ และกรรมการที่แต่งตั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองมีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการแต่งตั้ง



คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวยังขาดการพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เฉพาะด้านเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ อีกทั้งอาจทำให้คณะกรรมการวิสามัญได้รับอิทธิพลจากฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากในสภา ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญมีข้อจำกัดด้านความเห็นของพรรคการเมืองได้ ตลอดจนคณะกรรมการที่มีลักษณะการทำงานแบบชั่วคราวส่งผลให้คณะกรรมการไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ขึ้นเป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญเพื่อช่วยสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้อย่างต่อเนื่องตลอดอายุของสภา ซึ่งไม่สามารถพิจารณารายละเอียดของเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีเป็นจำนวนมากให้ครอบคลุมและครบถ้วนในทุกแง่มุมได้ภายในระยะเวลาที่จำกัด

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่มีลักษณะเป็นการถาวรและต่อเนื่องตลอดอายุของสภา เพื่อให้มีการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องกันไปทุกปีงบประมาณ และควรกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้ในข้อบังคับการประชุมดังกล่าวด้วย เช่น กำหนดให้กรรมการจะต้องเป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี การตรวจสอบภายใน เศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง การบริหารธุรกิจ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง

อนุสรณ์ เกื้อขำ (2561) ศึกษาเรื่อง “การตัดสินใจทางการเมือง กรณีกระทำผิดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการที่มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ หากมีการฝ่าฝืนมีการกำหนดบทลงโทษให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันยับยั้งมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบของคณะกรรมการ เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยพิเคราะห์ถึงการใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิดังกล่าว ซึ่งมีจุดประสงค์ในแบบเดียวกันกับบทลงโทษในทางกฎหมายอาญา เนื่องจากเป็นการตัดสินใจทางการเมืองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน อันเป็นลักษณะสำคัญของบทลงโทษในทางกฎหมายอาญาและเป็นการตอบโต้ให้ได้รับความอับอายต่อชื่อเสียงในสังคม เป็นการสร้างผลร้ายให้ผู้กระทำผิดได้รับอย่างสาสมกับความผิดที่ได้กระทำลงนั้น และเป็นการข่มขู่ให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำผิด อีกทั้งเป็นการตัดโอกาสมิให้กระทำผิด เพราะหากถูกตัดสิทธิรับสมัครเลือกตั้งก็ไม่อาจเข้าสู่ระบบในทางการเมืองและไม่สามารถแสวงหาประโยชน์จากการเป็นกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้

อย่างไรก็ตาม การจะลงโทษบุคคลในทางกฎหมายอาญาจะต้องตระหนักว่าบุคคลนั้นกระทำผิดตามกฎหมายอย่างแท้จริง โดยอาศัยการบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจนและการตีความที่เคร่งครัดมิใช่การตีความออกไปได้หลายทาง เมื่อก้าวถึงการลงโทษกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ



งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กรณีการเสนอ การแปรญัตติ และการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มี ส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณนั้น ยังคงเป็นถ้อยคำที่สามารถตีความไปได้หลายทาง โดยอาศัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วางบรรทัดฐานที่ชัดเจนต่อไป การกระทำผิดในเรื่องดังกล่าว จึงยังไม่ชัดเจน การจะใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเปรียบเสมือนการลงโทษในทางอาญา จึงนับว่ายังไม่เหมาะสม และเมื่อพิจารณาถึงความไม่ได้สัดส่วนของการลงโทษ โดยใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งกับความผิดที่ได้กระทำนั้น โดยพิเคราะห์พิจารณาถึงผลร้ายของการกระทำผิดในการฝ่าฝืน หลักเกณฑ์พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเทียบกับผลร้ายของการลงโทษนั้น จะเห็นได้ว่าการลงโทษเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของ คณะกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอันจะทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างโปร่งใส และมีประสิทธิภาพนั้น แม้คณะกรรมการมีบทบาทหน้าที่ในการปรับลดงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การเพิ่มเติมงบประมาณ เพื่อให้มีความเหมาะสมเข้ากับ สภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของประเทศ อันเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติรัฐสภาไม่อาจทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างสมบูรณ์ อีกทั้งประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ หลายด้าน อาทิ การแทรกแซงในทางการเมืองที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของกรรมาธิการโดยการมีส่วนร่วมของฝ่ายบริหารทำให้ การพิจารณางบประมาณขาดความเป็นอิสระ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณางบประมาณ รวมทั้งในการขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ที่ขัดต่อหลักคุณธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นเรื่องที่ไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขให้หมดไปได้

ดังนั้น ผลร้ายในการลงโทษโดยใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจึงไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิด ทั้งกลับมิได้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง จากการศึกษาดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะ คือ ให้มีการใช้มาตรการตัดสิทธิทางการเมืองด้วยการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดระยะเวลาตามที่เห็นสมควร ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการลงโทษที่เหมาะสมที่สามารถนำมาใช้ในการยับยั้งผู้ที่ฝ่าฝืน หลักเกณฑ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และควรให้มีการปฏิรูประบบกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้เกิดเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยการตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้านเพื่อตรวจสอบและป้องกันมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและเพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง

ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน (2562) ศึกษาเรื่อง “การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการ งบประมาณของไทย” พบว่า ปัญหาด้านการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไทยที่สำคัญ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังมิได้พิจารณางบประมาณตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ซึ่งให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์เท่าที่ควร กล่าวคือ ในห้วงเวลาที่ผ่านมาการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเข้าสู่การพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบปัญหาว่าในวาระที่ 1 ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมักอภิปรายไม่ตรงประเด็นงบประมาณ บางครั้งเหมือนอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ส่วนในวาระของการพิจารณารายละเอียดงบประมาณ กรรมาธิการไม่เชี่ยวชาญเรื่องงบประมาณ และเอกสารที่ สำนักงานงบประมาณจัดทำขึ้นมีจำนวนมาก อ่านเข้าใจยาก ทำให้คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์ ในวาระนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องควบคุมการอภิปรายให้อยู่ในเนื้อหาของ



งบประมาณเท่านั้น อีกทั้งงบประมาณที่เกิดจากการลดงบประมาณของส่วนราชการควรให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติว่าควรไปตั้งอยู่ในผลผลิตหรือกิจกรรมใด เพื่อป้องกันการนำเงินงบประมาณไปใช้ในทางมิชอบ ตลอดจนการมีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวนมากอาจทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถพิจารณาอย่างรอบคอบและตรงตามเจตนารมณ์ดังกล่าว

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ คือ 1) ควรจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชี้แจงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้มีความเชื่อมโยงทุกงบประมาณที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย 2) รัฐสภาควรมีการอบรมเพื่อปรับพื้นฐานด้านยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงทุกปี โดยเน้นที่ผลผลิต ผลลัพธ์ ที่ได้จากการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ 3) งบประมาณที่กรมการวิสามัญตัดสินงบประมาณ ควรนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาว่าควรนำไปใช้สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติในด้านใด และข้าราชการที่ไปชี้แจงงบประมาณที่รัฐสภาควรเปลี่ยนวิธีการชี้แจงใหม่ โดยการชี้แจงผ่าน Video Teleconference และ 4) ควรมีมาตรการในการกำหนดขอบเขตเนื้อหาในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในประเด็นที่เกี่ยวกับด้านงบประมาณโดยเฉพาะเท่านั้น เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สุปรียา แก้วละเอียด และนัชฎิภา ศรีพงษ์กุล (2565) ศึกษาเรื่อง “การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” พบว่า มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และห้ามมิให้มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรมการวิสามัญที่พิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งได้กำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติและมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่รัฐไว้ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดี บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายบางประการ ได้แก่ ปัญหาการตีความถ้อยคำตามมาตรา 144 วรรคสอง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสาม ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรมการวิสามัญมีส่วนโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย การกระทำนั้นย่อมสิ้นผลไป และมาตรา 144 วรรคหก กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกลับไปใช้หลักการตามมาตรา 180 วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 168 วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการตีความบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง และปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลจำกัดเฉพาะต่อการกระทำในกรณีที่มีการเสนอ



การแปรรูปที่ดิน หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการมีส่วนโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 และร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีผลต่อผู้กระทำในแง่ของการสิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือการชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย และให้ตัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเสนอความเห็นในกรณีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ไม่ใช่เรื่องการทุจริตงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นในชั้นการบริหารงบประมาณ เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างแท้จริง ซึ่งจะสอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 7 ว่าด้วยรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย

จรัส สุวรรณมาลา และวีรศักดิ์ เครือเทพ (2564) ศึกษาเรื่อง “การพัฒนาขีดความสามารถของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณของรัฐ” พบว่า ในช่วงหลังปี 2560 สภาผู้แทนราษฎรได้พัฒนากลไกและกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันยังมีประเด็นท้าทายทั้งเก่าและใหม่อยู่ในองค์กรและกระบวนการของสภาผู้แทนราษฎรหลายประการ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 มีการนำข้อมูลและหลักการวิเคราะห์งบประมาณเชิงประจักษ์มาประกอบการอภิปรายมากขึ้น กรรมการวิสามัญฯ ส่วนใหญ่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ มีการเตรียมตัวที่ดีและมีความรับผิดชอบสูงในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ความสนใจประเด็นคุณภาพของการจัดทำงบประมาณอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการพิจารณางบประมาณรายจ่ายเพื่อขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ งบประมาณบูรณาการ เป็นต้น คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญฯพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีส่วนช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณด้านต่าง ๆ รอบคอบมากขึ้น ในขณะเดียวกันหน่วยรับงบประมาณจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิสามัญฯ ยังคงใช้เวลากับการปรับลดและตัดงบประมาณเป็นส่วนใหญ่ แม้ในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว คณะกรรมการวิสามัญฯ ไม่ได้ “ตั้งเป้าหมาย” ที่จะปรับลดหรือตัดงบประมาณเพื่อนำไปแปรรูปที่ดินดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาในช่วงก่อนหน้า แต่ยังคงมีการปรับลดและตัดงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ นอกจากนี้ การลงมติรับหรือไม่รับหลักการในวาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3 ของสภาผู้แทนราษฎรยังยึด “เหตุผลทางการเมือง” เป็นหลัก โดยที่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักความชอบตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณ ตลอดจนเหตุผลและข้อมูลเชิงประจักษ์ในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างจริงจัง ในส่วนของคณะกรรมการวิสามัญฯ ยังมีปัญหาในเรื่องสถานะและองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญฯ อยู่เช่นเดิม โดยการมีสถานะเป็นคณะกรรมการวิสามัญฯ ทำให้ระบบการทำงานของคณะกรรมการเป็นแบบ “ชั่วคราว” และเฉพาะกิจในทุก ๆ ด้าน ซึ่งขัดแย้งกับลักษณะงานที่จำเป็นต้องรับผิดชอบแบบต่อเนื่องตลอดทั้งปี อีกทั้งกรรมการส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 70 เป็นฝ่ายรัฐบาล เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการด้านต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญฯ และอนุกรรมการได้



อนึ่ง การวิจัยนี้ยังไม่พบปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจหน้าที่ต่อรองผลประโยชน์หรือ
ดิ่งงบประมาณลงเขตเลือกตั้งของตนเอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 144 มีบทลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว
แต่พบประเด็นปัญหาใหม่ขึ้น คือ มาตรา 144 ทำให้คณะกรรมการการวิสามัญฯ เกิดความลังเลในเรื่องขอบเขต
ของอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเลือกที่จะใช้
อำนาจพิจารณาตัดและปรับลดงบประมาณในรายการย่อยเท่านั้น มิได้พิจารณาในภาพรวมของการจัดทำ
งบประมาณ ซึ่งไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนเท่าที่ควร

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะสำคัญ 2 ประการ คือ 1) การปรับบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรให้
ครอบคลุมวงจรงบประมาณ ทั้งการกำกับดูแล การกำหนดนโยบายการคลัง และการรักษาวินัยทางการคลัง
ของรัฐ และการติดตามผลการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยสภาผู้แทนราษฎรควรปรับบทบาท
และระบบงานของคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้เป็นกลไกหลัก
ในกระบวนการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร นับตั้งแต่การศึกษาการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร
การให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไปจนถึงการติดตามการ
บริหารงบประมาณ อีกทั้งควรปรับบทบาทของคณะกรรมการวิสามัญฯ อื่น ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรให้มี
ส่วนร่วมรับผิดชอบในการติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
แต่ละคณะ โดยร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณในการวางแผน
กำหนดประเด็นการศึกษาและการติดตามผลการดำเนินงาน และ 2) การปรับแนวทางการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและการติดตามผลการบริหารงบประมาณจากการ
ตั้งรับและปรับลดงบประมาณไปเป็นการให้ความเห็นชอบแผนงบประมาณและการติดตามผลการบริหาร
งบประมาณในเชิงรุก เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดทำงบประมาณของรัฐให้สูงขึ้น และลดภาระการพิจารณา
งบประมาณให้น้อยลง

บทวิเคราะห์อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1. อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.1 กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ รัฐสภา

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา
หรือคณะกรรมการ ถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามหลักความ
ยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินและหลักอำนาจอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งการตรา
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนหรือผู้แทน
ของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตย โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย 3 วาระ ได้แก่ วาระที่ 1 ขึ้นตอนรับหลักการ เป็นการ
พิจารณาขั้นต้นว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 2 ขึ้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ การพิจารณาวาระที่สองเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ



งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือการพิจารณาขึ้นแปรญัตติซึ่งคณะกรรมาธิการ วิสามัญฯ จะมีอำนาจในการพิจารณารายละเอียดและปรับลดหรือตัดทอนงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจในรายการต่าง ๆ ลงได้ และขั้นตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะกรรมาธิการวิสามัญรับไปพิจารณา ในรายละเอียดเสร็จแล้ว และเสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณา โดยให้มีการอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือ ข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่มีกรรมาธิการขอสงวนความเห็นไว้ หรือที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอสงวนคำแปรญัตติไว้เท่านั้น เมื่อได้พิจารณาจนจบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งฉบับเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไข เพิ่มเนื้อความใดมิได้ และวาระที่ 3 ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบ ซึ่งเป็นขั้นตอนการลงมติว่าจะเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งฉบับ โดยจะไม่มีกรรมาธิการแต่อย่างใด ทั้งนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่า สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อ พิจารณา หลังจากนั้นจะเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาจะต้องพิจารณาเห็นชอบหรือไม่ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันนับแต่วันที่ ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ซึ่งกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจอนุมัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นของรัฐสภา โดยรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและควบคุมการใช้จ่าย งบประมาณของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐสภา ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจ บริหาร

1.2 กรณีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี

เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านการพิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการแล้ว จะมีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี โดยองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จะประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญมีแนวคิดอยู่ภายใต้กรอบเวลาที่จำกัด เนื่องจากการที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อภารกิจเฉพาะเรื่อง เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว่อม ทำให้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ดังกล่าวสิ้นสภาพพร้อมกับภารกิจที่เสร็จสิ้นไป โดยคณะกรรมาธิการ วิสามัญฯ จะประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาและบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ เป็นกลไกช่วยเหลือการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีผู้แทนจากฝ่ายบริหารเข้ามาทำหน้าที่ ในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นย่อมไม่เป็นไปตามหลักการที่ให้อำนาจแก่



ฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณ ทั้งหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน และหลักอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มจัดทำงบประมาณ มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและบริหารงบประมาณของประเทศ ส่วนอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาจ่ายประจำปีดังกล่าว ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การที่มีผู้แทนจากฝ่ายบริหารเข้ามาทำหน้าที่ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณนำไปสู่การขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้ เนื่องจากมีการยินยอมให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณเข้ามาเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้วย แม้ว่าการตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวจะมีความจำเป็นเพื่อให้มีบุคคลภายนอกซึ่งอาจเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลาย และเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล แต่ควรกำหนดสัดส่วนของกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกให้เหมาะสมหรือห้ามมิให้กรรมการซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือโหม่งน้ำให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นด้วยกับฝ่ายบริหารทุกกรณี ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลได้

2. ข้อจำกัดของอำนาจรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.1 ข้อห้ามในการแปรญัตติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ในมาตรา 144 โดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ซึ่งการจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าว ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการพิจารณาปรับลดงบประมาณสำหรับแผนงานหรือรายการงบประมาณที่เห็นว่ามีการจัดทำงบประมาณที่ยังขาดความชัดเจน ไม้มีความจำเป็นหรือด้อยประสิทธิภาพเท่านั้น แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณอย่างจำกัด แต่ในวาระที่ 3 สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจที่จะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติที่เป็นการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายนั้น สอดคล้องกับหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน เพราะการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ถือว่าเป็นการริเริ่มทางงบประมาณหรือริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินอย่างหนึ่ง ซึ่งการริเริ่มทางงบประมาณถือเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหารตามหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและบริหารงบประมาณของประเทศ ย่อมมีความเชี่ยวชาญในการกำหนดงบประมาณแผ่นดินให้สอดคล้องกับการบริหารประเทศ ดังนั้น การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติ



เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการดังกล่าวจึงเป็นการตีกรอบวินัยทางการคลังให้กับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเพียงอย่างเดียวตามหลักความยินยอมหรือหลักอำนาจอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งไม่เกี่ยวกับเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพนั้นถือเป็นเรื่องที่ดี แต่กฎหมายก็ได้กำหนดเงื่อนไขหรือหลักการรองรับว่าการปรับลดหรือตัดทอนรายการ หรือจำนวนงบประมาณรายจ่ายในรายการใดแล้วจะต้องนำจำนวนเงินที่ปรับลดนั้นไปไว้ในส่วนใดหรือรายการใด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในชั้นกรรมาธิการว่า เมื่อมีการปรับลดงบประมาณแล้วจะต้องนำงบประมาณที่ปรับลดนั้นไปเพิ่มให้แก่หน่วยงานใดหรือรายการใด และจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 144 หรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักจะนำจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่ปรับลดหรือตัดทอนส่วนหนึ่งไปเพิ่มให้แก่งบประมาณรายจ่ายหมวดงบกลาง ซึ่งเป็นหมวดรายจ่ายที่มีปัญหาในการติดตามตรวจสอบและปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากหมวดงบกลางเป็นเพียงการกำหนดรายการใช้จ่ายและจำนวนเงินงบประมาณไว้แบบกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดหน่วยรับงบประมาณไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการอาจมีข้อสังเกตให้ฝ่ายบริหารจัดการงบประมาณเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีและนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

2.2 บทกำหนดโทษตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งในทางหลักการอำนาจในการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร และอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งสองหลักการล้วนอยู่ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่จะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังถือว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจทางการคลัง กล่าวคือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอและเป็นผู้ใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือบริหารงบประมาณของประเทศ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน โดยผู้จัดทำงบประมาณและผู้อนุมัติงบประมาณไม่ควรเป็นบุคคลเดียวกัน การที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเข้ามาตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 144 ย่อมถือได้ว่าเป็นการยอมรับให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้งบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติไปโดยสภาพ ซึ่งการตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้งบประมาณหรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ อีกทั้งการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจในการสอบสวนและเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเพิ่มอำนาจองค์กรอิสระให้มีบทบาทในการควบคุมการกระทำทางนิติบัญญัติ

นอกจากนี้ การกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 144 ทั้งการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ



นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีอาการกระทำดังกล่าวแล้ว แต่มิได้สั่งยับยั้งให้ คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ อีกทั้ง การกำหนดโทษดังกล่าวอาจทำให้เกิดการตีความได้ว่าเป็นการเพิกถอนสิทธิตลอดชีวิต อันเป็นการลงโทษที่ รุนแรงและส่งผลร้ายต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนอันเป็นการตัดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในการ จำกัสิทธิของบุคคล รวมถึงความร้ายแรงของความผิดที่จะต้องลงโทษกับบุคคลนั้นด้วย อีกทั้งการกำหนดให้ ผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวต้องชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งยังไม่เคยมี อำนาจในการกำหนดให้มีการชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิทักษ์ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มิได้มีบทบาทหน้าที่เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ที่จะต้องมีการบังคับคดี จนอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดจำนวนเงินที่ต้องชดใช้คืน รวมถึง การคำนวณดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นด้วย ตลอดจนการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงไม่สมควรแก่เหตุย่อมทำให้ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มประสิทธิภาพเนื่องจากความกังวลต่อการกระทำที่อาจนำไปสู่ การถูกลงโทษตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จนทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ มีประสิทธิภาพน้อยหรือมีความเห็นที่คล้อยตามฝ่ายบริหารอันอาจส่งผลกระทบต่อการควบคุมตรวจสอบการใช้ งบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร และส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมของประเทศได้

บทสรุป

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการ งบประมาณแผ่นดิน เพราะว่าการที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะใช้งบประมาณรายจ่ายได้นั้นจะต้องได้รับความ ยินยอมจากประชาชนหรือองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน คือ รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชน ในการอนุมัติงบประมาณ ดังนั้น รัฐสภาจึงมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลัก ความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินและหลักการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจในการอนุมัติงบประมาณจะเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่รัฐสภาก็มีอาจใช้อำนาจนั้นได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณมีระยะเวลาการเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอนตามหลักระยะเวลาหนึ่ง ปีงบประมาณ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคลังและการบริหารประเทศในภาพรวม จึงจำเป็นต้องมีกรอบทาง กฎหมายการคลังมาควบคุมการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งการจำกัดอำนาจ ของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นมีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และยังคงปรากฏเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการ บัญญัติไว้ในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดห้ามมิให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการงบประมาณ เนื่องจากการแปรญัตติในลักษณะดังกล่าว เป็นการริเริ่มงบประมาณหรือเป็นการกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน อย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ ตามหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร แต่อาจ



แปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ หากมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันตามที่กฎหมายกำหนด คือ เงินสงฆ์
ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายนิติบัญญัติในการ
ควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณรายจ่ายให้เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ยังมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ
กรรมาธิการในการห้ามแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการงบประมาณ
การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี ซึ่งมีการตั้งบุคคลภายนอกโดยเฉพาะฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นกรรมาธิการและ
มีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ รวมถึงการกำหนดโทษในอัตราที่ร้ายแรงหากมีการฝ่าฝืน
บทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงควรมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้าง
ความเข้มแข็งในการทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ผู้เรียบเรียงได้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี และประมวลผลจากข้อมูลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปเป็นข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย และข้อเสนอแนะ
เชิงนโยบาย ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย

1.1 เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และ
วรรคหกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 โดยกลับไปใช้หลักการตามมาตรา 180
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และมาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง
ในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
เฉพาะกับกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายอย่างแท้จริงด้วย ซึ่งจะสอดคล้อง
กับบทบัญญัติในหมวด 7 ว่าด้วยรัฐสภา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

1.2 ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดให้มีการใช้มาตรการตัดสิทธิทางการเมืองด้วยการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง แต่กำหนดระยะเวลาให้เหมาะสมกับสัดส่วนของการกระทำความผิด ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการลงโทษ
ที่เหมาะสมที่สามารถนำมาใช้ในการยับยั้งผู้ที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.3 เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงควร
แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเพื่อกำหนดให้มีการตั้ง
คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณที่มีลักษณะเป็นการถาวรและต่อเนื่องตลอดอายุของสภา ทั้งนี้ เพื่อให้
คณะกรรมการสามัญมีเวลาที่มากพอในการทำหน้าที่พิจารณา และติดตามงบประมาณได้อย่างใกล้ชิดจนเกิด



ความชำนาญ และสามารถพัฒนาความรู้และทักษะ รวมทั้งการส่งเสริมประสบการณ์ในด้านการงบประมาณ อีกทั้งหากต้องการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านงบประมาณเป็นการเฉพาะ สามารถแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็น คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นการ รักษาไว้ซึ่งหลักอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภาอย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

2.1 ควรให้มีการปฏิรูประบบคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้เกิดเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยการตั้งคณะกรรมการเฉพาะ ด้านเพื่อตรวจสอบและป้องกันมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและ เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง

2.2 ควรปรับแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณและการติดตามผลการบริหารงบประมาณจากการตั้งรับไปเป็นบทบาทในเชิงรุก และปรับลด งบประมาณไปเป็นการให้ความเห็นชอบแผนงบประมาณ รวมถึงการติดตามผลการบริหารงบประมาณในเชิงรุก เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดทำงบประมาณของรัฐให้สูงขึ้น และลดภาระการพิจารณางบประมาณให้น้อยลง ตลอดจนควรปรับบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรให้ครอบคลุมวงจรงบประมาณ ทั้งการกำกับดูแลการกำหนด นโยบายการคลังและการรักษาวินัยทางการคลังของรัฐในเชิงรุกมากขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เรียบเรียงมีความเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มงบประมาณรายจ่าย แต่ให้สามารถปรับลด งบประมาณรายจ่ายได้นั้น ยังไม่มีข้อกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจำนวนเงินงบประมาณที่ปรับลดแล้วจะต้อง นำไปไว้ในหมวดใดหรือรายการใด ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำค่าของงบประมาณเสนอฝ่าย นิติบัญญัติเพื่อให้พิจารณาอีกครั้ง หรือการนำไปไว้ในงบประมาณรายจ่ายหมวดงบกลางเท่านั้น ดังนั้น จึงควร แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนว่าเงินงบประมาณจากรายการที่มีการปรับ ลดแล้วจะสามารถนำไปไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีในหมวดใดได้บ้าง เพื่อมิให้มีการนำเงินงบประมาณที่ ปรับลดแล้วไปไว้ในงบประมาณรายจ่ายหมวดงบกลางเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะเกิดปัญหาในการติดตามตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณได้ จึงควรกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการแปรญัตติของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ เงินสงฆ์ ทุนเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดใช้จ่ายตามกฎหมายกำหนดตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเกิดความโปร่งใสในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภาต่อไป

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จรัส สุวรรณมาลา, และ วีรศักดิ์ เครือเทพ. (2564). **การพัฒนาขีดความสามารถของสภาผู้แทนราษฎรใน กระบวนการงบประมาณของรัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน. (กันยายน-ธันวาคม 2562). **การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณ ของไทย**. วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 10,(3), 99-108.



- ทนุพงศ์ ชันติกุล. (2562). การใช้เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังของสำนักงาน กสทช. วารสาร **บัณฑิตศึกษานิติศาสตร์**. (การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- ธีรพัฒน์ พิเชษฐวงศ์. (2557). มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.
- _____. (มีนาคม 2564). มาตรการทางกฎหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา. **สารวุฒิสภา**, 29, 1-52.
- นิโรธยา แวหะยี่. (2557). ความสัมพันธ์ระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร**, 7(2), 1-27.
- บรรหาร กำลา. (กันยายน-ตุลาคม 2553). การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณกับการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ. **จุลนิตี**, 7(5), 169-178.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์. (27 สิงหาคม 2564). สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ เรื่อง **“มาตรา 144 รัฐธรรมนูญไทยกับมาตรการปราบโกง: ปัญหาและแนวทางแก้ไข”**. สืบค้น 5 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-section-144-thailand-constitution/>
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (ม.ป.ป.). **บทวิจารณ์หนังสือ เรื่อง ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่ โดยรองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา**. สืบค้น 5 กรกฎาคม 2565 จาก https://kpi.ac.th/media/pdf/M7_37.pdf
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2563). **กฎหมายการคลัง: ภาวะงบประมาณแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุปรียา แก้วละเอียด, และ นัชฎิภา ศรีพงษ์กุล. (มีนาคม 2565). การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 51(1), 1-29.
- สุพิญญ์ชานันท์ วาตะกรรม. (2563). **การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาที่เกี่ยวกับท้องถิ่น**. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชานิติศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2560). **คู่มือสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. (ม.ป.ป.). **สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.



- สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2564). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา.
- อนุสรณ์ เกื้อขำ. (2561). การตัดสิทธิทางการเมือง กรณีกระทำผิดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อุทัยวรรณ อร่ามศรี. (2563). แนวทางการดำเนินการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. (2565). หลักกฎหมายการคลัง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.