แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

(Approaches to the Making of the Legislative's Independent Budget in Thailand)

นายอำนาจ ชนะวงศ์

C730778

เอกสารวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา พ.ศ. 2539

ลิขสิทธิ์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อเอกสารการวิจัย	แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร
โดย	นายอำนาจ ชนะวงศ์
ภาควิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับเอกสารวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(อาจารย์ ดร.ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ)

บทคัดย่อ

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติ จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างเป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ก็เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเอกภาพ เกิดศักยภาพในองค์กร และบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมกับที่เป็นหนึ่งในประมุขของ 3 สถาบัน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มีความเป็นไปได้ ซึ่งหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีความเห็นว่าแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างเป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร หรือการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภา ขึ้นอีกกรมหนึ่งสังกัดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มีทางเป็นไปได้ แต่ทั้งนี้จะต้องศึกษารายละเอียดและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรใหม่นี้อย่างลึกซึ้ง โดยจะต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อนกับสำนักงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับเป็นสำคัญ

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิจัย เรื่อง แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร(Approaches to the Making of the Legislative's Independent Budget in Thailand)นั้น เป็นเรื่องที่ผู้วิจัยได้มีความตั้งใจที่จะศึกษาหัวข้อนี้มาเป็นเวลานานแล้ว นับตั้งแต่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยเฉพาะยิ่งเมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็ยิ่งเห็นความได้เปรียบเสียเปรียบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมากยิ่งขึ้น จึงเป็นแรงบันดาลใจที่ทำให้ผู้วิจัยได้พยายามใช้ความรู้ที่ได้รับมาทั้งหมดจากคณาจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์งานวิจัยฉบับนี้ เพื่อให้แนวความคิดและความตั้งใจที่ผู้วิจัยมีต่อหัวข้อการวิจัยนี้เกิดเป็นความจริงในทางปฏิบัติให้ได้ในอนาคตข้างหน้า ทั้งนี้เพื่อให้เป็นแนวทางที่จะก่อประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์กรนิติบัญญัติสืบต่อไปในอนาคต

ณ โอกาสนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและสละเวลาในการให้คำปรึกษา ตรวจเสริมความรู้ทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในวิธีการนำเสนองานทางวิชาการนี้ และขอขอบพระคุณผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทุกท่าน ซึ่งไม่สามารถกล่าวนามได้ครบถ้วน ณ ที่นี้ที่ได้มีส่วนช่วยเหลือและให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ จนกระทั่งงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

กิตติกรรมประกาศ

บทที่ 1

1.1 บทนำ 1

1.2 ประวัติความเป็นมา 3

1.3 วิวัฒนาการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย 6

1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 9

1.5 ขอบเขตของการศึกษา 9

1.6 วิธีการศึกษา 10

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 10

บทที่ 2 กระบวนการงบประมาณ

2.1 กระบวนการงบประมาณของไทย 11

2.2 สรุปขั้นตอนการจัดทำและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน 26

2.3 การงบประมาณของสหรัฐอเมริกา 27

2.4 การบริหารงบประมาณของรัฐสภาฝรั่งเศส 49

บทที่ 3 ปัญหาของการงบประมาณปัจจุบันและแนวทางการจัดทำงบประมาณอิสระของรัฐสภา

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย 51

3.2 การวิเคราะห์ตัวเลขงบประมาณที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการจัดสรร 58

3.3 ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนา 61

3.4 แนวความคิดการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาและการแก้ไขปัญหา 67

บทที่ 4 สรุปและข้อเสนอแนะ 72

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

บทที่ 1

แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (Approaches to the Making of the Legislative's Independent Budget in Thailand)

1.1 บทนำ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้น จึงเป็นผลทำให้อำนาจหน้าที่ และบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในสถานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันนิติบัญญัติ มีความสำคัญยิ่ง เพราะถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีอำนาจและบทบาทหน้าที่ทัดเทียมกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพราะเป็นที่ทราบดีว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้แทนของปวงชนชาวไทยทั้งประเทศที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารประเทศ หน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือการออกกฎหมายต่างๆ และกฎหมายที่สำคัญที่สุดที่ใช้เป็นกลไกในการบริหารประเทศก็คือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานมารองรับการปฏิบัติงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง ซึ่งก็มีส่วนราชการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 รองรับโดยบัญญัติให้มีส่วนราชการซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงแต่มีฐานะเป็นกรมดังนี้ คือ

1. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
2. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
3. ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

แต่การที่จะพัฒนาให้ส่วนราชการดังกล่าวข้างต้น สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงต่อองค์กรนิติบัญญัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติควรจะได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างเป็นอิสระ

ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร เพื่อจะได้พัฒนาและปรับปรุงองค์กรนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ และพัฒนาทัดเทียมกับนานาอารยะประเทศ มิใช่อย่างเช่นที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ คือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละปีที่เสนอผ่านเข้ามาสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ จะถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเองมีหน้าที่เพียงพิจารณาตัวเลขงบประมาณที่ถูกตั้งขึ้นมาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ซึ่งในการพิจารณาก็จะได้รับคำแนะนำจากข้าราชการประจำของฝ่ายบริหารโดยส่วนมากก็คือเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการในการพิจารณาไม่อาจจะทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงได้อย่างเพียงพอ ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ทำให้ขีดความสามารถในการบริหารงานด้านการพิจารณางบประมาณมีจำกัดเพราะไม่อาจจะพิจารณาสั่งการหรือขอข้อมูลที่แท้จริงได้อย่างเต็มที่ แต่ในทางกลับกัน หากสภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมเพื่อสังกัดส่วนราชการที่มีชื่อเรียกชื่ออย่างอื่นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ที่เรียกว่า สำนักงบประมาณของรัฐสภา เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละปีได้แล้ว จะมีส่วนทำให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ ในการจัดทำงบประมาณของรัฐสภา ก็จะต้องเป็นไปตามแผนงานของสภา และมีขั้นตอนการดำเนินงานพิจารณาโดยใช้หลักบริหารเช่นเดียวที่กับฝ่ายบริหารดำเนินการ มิใช่จะตั้งงบประมาณอะไรขึ้นมาเองก็ทำได้ รวมทั้งต้องมีกลไกการตรวจสอบและติดตามผล เช่นเดียวกับที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบงบประมาณของฝ่ายบริหารเช่นกัน และในอนาคตข้างหน้า องค์กรนิติบัญญัติก็มีแผนงานที่จัดทำไว้เพื่อขยายส่วนราชการมาสังกัดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอีกหลายหน่วยงานอาทิเช่น กรมรัฐสภาประจำจังหวัด ผู้ตรวจการรัฐสภา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรัฐสภา สถานีวิทยุรัฐสภา สถานีโทรทัศน์รัฐสภา และอื่น ๆ เป็นต้น เพราะฉะนั้นถ้าหากสามารถจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างอิสระแล้วก็จะสามารถทำให้การขยายหน่วยงานและการบริหารงานขององค์กรนิติบัญญัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเกิดประสิทธิภาพ หรือประโยชน์สูงสุดทั้งต่อองค์กรเองและต่อประเทศชาติด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่ที่จะศึกษาวิจัยว่า มีความเป็นไปได้แค่ไหนที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะที่จะให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับฝ่ายบริหารจะสามารถทำให้แนวความคิดหรือแนวทางในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเองเป็นผลสำเร็จโดยไม่ต้องขึ้นกับฝ่ายบริหารอีกต่อไป

1.2 ประวัติความเป็นมาของการงบประมาณแผ่นดิน : สังเขป [1]

การงบประมาณแผ่นดินในลักษณะที่เข้าใจกันในปัจจุบันมีแหล่งกำเนิดและวิวัฒนาการในประเทศอังกฤษ อันคำว่า budget นั้นเป็นคำเก่าแก่ในภาษาอังกฤษซึ่งหมายถึงถุงหรือกระเป๋า (bag) ที่บรรจุกระดาษเอกสารและรายการบัญชีต่าง ๆ ที่พัวพันกับการคลังสาธารณะ คนไทยแปลคำ "budget" นี้เป็น "งบประมาณ" นั้นสันนิษฐานได้ว่าเนื่องจากเรื่องของรายจ่ายและรายรับของรัฐบาลนั้นเป็นการอ้างถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลา (ปี) ถัดมา ที่ต้องกะประมาณกันในช่วงเวลา (ปี) ปัจจุบัน

การพัฒนาการงบประมาณของอังกฤษนั้นมีฐานะเริ่มต้นจากการที่รัฐสภาเริ่มมีอำนาจควบคุมราชบัลลังก์อังกฤษ งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่ราษฎรแสดงออกซึ่งอำนาจที่จะควบคุมกษัตริย์ [2] การพัฒนาทางด้านงบประมาณนี้เริ่มต้นจากการที่รัฐสภาเข้าควบคุมในเรื่องภาษี แล้วจึงหันไปควบคุมเรื่องรายจ่าย การควบคุมทางด้านรายจ่ายนี้เริ่มด้วยการควบคุมรายจ่ายส่วนตัวของกษัตริย์ แล้วจึงค่อย ๆ ขยายวงกว้างเข้าไปครอบคลุมรายจ่ายของรัฐในกิจกรรมอื่น ๆ ด้วยระบบการจัด

---

1 ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 9-21.

2 J. Burkhead, Government Budgeting (New York : John Wiley, 1956), pp. 2-7.

ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการงบประมาณซึ่งเป็นแบบฉบับที่ใช้กันในปัจจุบัน โดยเริ่มเป็นตัวตนขึ้นมาตอนต้นศตวรรษที่สิบแปด นั่นคือ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบกับภาวะการเงินของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะไม่เห็นด้วย หรือยอมรับรายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารเสนอแล้วฝ่ายบริหารก็ต้องประสานเรื่องของรายรับและรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติความรับผิดชอบในการเตรียมบริหาร และการใช้งบประมาณของฝ่ายรัฐบาล โดยฝ่ายนิติบัญญัติทรงไว้ซึ่งอำนาจในการเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยลักษณะการจัดแบ่งหน้าที่ทางด้านการวางแผนทางการเงินของอังกฤษนี้สะท้อนถึงสัมพันธภาพระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารในประเทศอังกฤษในช่วงเวลาที่วิธีการงบประมาณพัฒนาขึ้นมา

ระบบการงบประมาณของอังกฤษยังไม่ได้พัฒนาถึงขั้นสมบูรณ์แบบเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศตัวเป็นประเทศเอกราช[3] ดังนั้นสหรัฐอเมริกา จึงพัฒนาด้านงบประมาณของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ และความเจริญทางด้านนี้ของรัฐบาลระดับท้องถิ่นจัดอยู่ในระดับที่สูงกว่าของรัฐบาลกลางเสียอีก และในที่สุด พัฒนาการงบประมาณของรัฐบาลระดับท้องถิ่นนี่เองนำไปสู่การใช้ระบบงบประมาณใหม่ในระดับรัฐบาลกลางในปี ค.ศ.1921 ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรเป็นพิเศษ จนกระทั่งปี ค.ศ.1961 สหรัฐอเมริกาปฏิรูประบบงบประมาณมาเป็นแบบ พีพีบีเอส (PPBS หรือ planning programming and budgeting system)[4] ซึ่งได้เลิกใช้ระดับรัฐบาลกลางในอีก 6 ปี ต่อมา

แบบฉบับของการแบ่งหน้าที่ของการงบประมาณของสหรัฐอเมริกาหลังจากการ

---

3 J.Burkhead, op. cit., pp. 9-26.

4 การศึกษาวิวัฒนาการทางด้านงบประมาณของสหรัฐฯ จากแง่ของระบบงบประมาณที่เลือกได้ โปรดดู Allen Schick, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reforms," Public Administration Reviews, 26 (December, 1966) pp. 243-258.

ในปี ค.ศ. 1921 แล้วก็คล้ายกับที่ใช้กันในประเทศอังกฤษงบประมาณกลายเป็นงบประมาณของฝ่ายบริหาร (executive budget) โดยฝ่ายนิติบัญญัติแสดงความเห็นชอบอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารเสนอเท่านั้น ปัจจุบันนี้สหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศผู้นำในด้านวิวัฒนาการกระบวนการงบประมาณใหม่ ๆ อยู่เสมอ

สำหรับประเทศไทยนั้น การงบประมาณในยุคปัจจุบันอาจถือว่ามีจุดเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2476 หลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยในปีนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2476 เพื่อจัดวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองใหม่ รัฐสภาได้รับมอบอำนาจให้เป็นฝ่ายอนุมัติงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ในช่วงปี พ.ศ.2476-2498 นั้น การจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีคลังและหลังจากนั้นก็กลายเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี [5] การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการงบประมาณเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2502 โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสำนักงบประมาณในรูปที่ปรากฏในปัจจุบันและเป็นการจัดรูปแบบและวิธีการงบประมาณที่คล้ายคลึงกับที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาก่อนการปฏิรูปในปี ค.ศ.1966 อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันสำนักงบประมาณก็ได้ปฏิรูปการงบประมาณแผ่นดินมาใช้ระบบงบประมาณแบบพีพีบีเอส(PPBS) ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525)

---

5 ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน, ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517) มีรายละเอียดในเรื่องประวัติวิวัฒนาการของการงบประมาณแผ่นดินของไทย พร้อมด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่เกี่ยวข้อง ดูหน้า 117-180.

1.3 วิวัฒนาการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

ได้มีการสันนิษฐานว่าการงบประมาณนั้นได้เกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่ในสมัยกรุงสุโขทัย เนื่องจากปรากฏในศิลาจารึกในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชว่ามีรายรับของพระมหากษัตริย์อยู่ 6 ประการ คือ จังกอบ ราชกิจ ราชบาตร ราชบรรณาการ สินไหม และค่าธรรมเนียม ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงนำรายรับเหล่านี้มาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ในรัชสมัยพระเจ้าอู่ทอง แบ่งการบริหารราชการออกเป็นหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก โดยในหัวเมืองชั้นในปกครองแบบจตุสดมภ์ โดยให้ขุนคลังเป็นหัวหน้าพนักงานรักษาทรัพย์รวมทั้งรับและจ่ายเงินผลประโยชน์ของแผ่นดิน ต่อมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ขุนคลัง (เจ้าพระยาศรีธรรมาธิราช, เจ้าพระยาพระคลัง) มีอำนาจเพียงจัดเก็บดูแลและใช้จ่ายเงินเฉพาะที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ และจัดเก็บภาษีในเมืองต่าง ๆ ให้กรุงศรีอยุธยาลงมาจนจรดชายฝั่ง โดยอำนาจในการตั้งนายอากรและนายขนอนจัดเก็บภาษีในจังหวัดฝ่ายเหนือให้เป็นอำนาจของสมุหนายก และในจังหวัดฝ่ายใต้ให้เป็นอำนาจของสมุหกลาโหม

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ได้มีการแก้ไขการเก็บอากรเสียใหม่ โดยให้มีผู้ประมูลผูกขาดไปจัดเก็บเอง โดยเก็บเป็นส่วนชักจากผลประโยชน์ที่ราษฎรได้รับ โดยผู้รับผูกขาดการเก็บภาษีนี้เรียกว่า "เจ้าภาษี" ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ทำสัญญาพระราชไมตรีทางการทูตและการค้ากับอังกฤษซึ่งมีผลทำให้ยกเลิกระบบเจ้าภาษีในสมัยรัชกาลที่ 3 โดยผลประโยชน์ที่เป็นรายได้ของแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น แบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. ส่วยสาอากร (ซึ่งเจ้าประเทศราชที่เป็นเมืองออกทูลเกล้าฯ ถวาย)
2. อากรค่านา เรือกสวน และการปลูกไม้ยืนต้น
3. ค่าภาคหลวงจากการให้สัมปทาน
4. ภาษีศุลกากรและภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้า

5. ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากเรือสำเภาและเรือกำปั่นจากยุโรป

6. ค่าปรับ พินัยหลวงและการยึดทรัพย์

เงินผลประโยชน์แผ่นดินทั้งหลายเมื่อเก็บมาได้จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและลงบัญชีเข้าท้องพระคลังทั้งสิ้น โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงสั่งจ่ายด้วยพระองค์เอง

ในสมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ.2418 โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน โดยกำหนดหลักและวิธีการในการรับจ่ายและเก็บรักษาตลอดจนการงบประมาณของประเทศไทยเป็นครั้งแรก และต่อมาได้โปรดให้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับส่วนราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินอีกหลายฉบับและได้มีการทำบัญชีงบประมาณประจำปีขึ้น เพราะมีการกู้เงินจากต่างประเทศมาสร้างทางรถไฟ จึงจำเป็นต้องแสดงรายรับ-รายจ่าย และสินทรัพย์ของแผ่นดิน เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือแก่ประเทศที่จะให้กู้เงิน

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2456 ขึ้นบังคับใช้ ซึ่งถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแผ่นดินฉบับแรกของประเทศไทยและกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้จนถึงปี พ.ศ.2475

ในปี พ.ศ.2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2476 เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า งบประมาณแผ่นดินต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเสียก่อน การงบประมาณของประเทศไทยจึงเริ่มมีแบบอย่างเช่นเดียวกับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยในระหว่างปี พ.ศ.2476-2499 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนองบประมาณแผ่นดินต่อรัฐสภา และได้เปลี่ยนมาให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอตั้งแต่ปี พ.ศ.2499 เป็นต้นมา

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2476 นี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง คือ

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2477
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2480

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2481
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2482
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2483

และ - พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2499

เมื่อมีการเกิดการปฏิวัติขึ้นใน พ.ศ.2501(จอมพล สฤษฎ์ ธนะรัชต์ กองบัญชาการคณะปฏิวัติ ได้จัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการคลังต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาเห็นว่าเรื่องงบประมาณนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายอันสำคัญยิ่ง และต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างเด็ดขาด กว้างขวาง ซึ่งสมควรจะจัดตั้งเป็นสำนักงานขึ้นต่างหากมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามแบบธรรมเนียมที่ดีเยี่ยงอารยะประเทศดังเช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีสำนักงบประมาณ (Bureau of the Budget) สังกัดอยู่ในสำนักบริหารของประธานาธิบดี (The Executive Office of the President) สำนักงบประมาณของสหรัฐอเมริกานี้นอกจากจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณของรัฐบาลกลาง(Federal Government) แล้ว ยังทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีเพื่อปรับปรุงการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งในด้านการเงินและการบัญชี ตลอดจนชี้แจงให้ความกระจ่างแก่หน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีปัญหาในด้านระเบียบหรือกฎหมาย และดำเนินการประสานงานกับปรับปรุงการสถิติต่าง ๆ ด้วย

สำนักงบประมาณของประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อได้มีการยุบเลิกกองบัญชาการคณะปฏิวัติและได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้น มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 โดยให้มีสำนักงบประมาณสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 สำหรับกฎหมายใดที่เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณนั้น ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการนี้ซึ่งมีอยู่เดิมทั้งหมด

1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อเป็นแนวทางที่จะให้เกิดศักยภาพในการบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อประเทศชาติยิ่งขึ้น

3. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละปีไปสู่ประชาชนทั้งประเทศโดยตรงมากยิ่งขึ้น

4. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

5. เพื่อช่วยเหลือการตัดสินใจของรัฐสภาในการพิจารณาถึงระดับความเหมาะสมในการกำหนดนโยบายภาษีและรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล

6. เพื่อที่สำนักงบประมาณรัฐสภาจะได้ทำการวิเคราะห์ ศึกษา พร้อมทั้งจัดทำข้อมูลและทำรายงานไปพร้อม ๆ กับการดำเนินงานของสำนักงบประมาณ (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อจะได้นำเสนอข้อมูลที่สมบูรณ์ทันต่อการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงความเป็นไปได้สำหรับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนเองอย่างเป็นอิสระโดยไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารและให้มีสำนักงบประมาณรัฐสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงบประมาณรัฐสภา ควรกระทำโดยความเห็นชอบของทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระที่จะทำงานของสำนักงบประมาณรัฐสภา

1.6 วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยข้อมูลจากเอกสาร จากบทความ วารสารและตำราต่าง ๆ ตลอดจนการจัดสัมมนาทางวิชาการ เพื่อสอบถามแนวความคิดเห็นจากสมาชิกรัฐสภา จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์นักวิชาการ และผู้ชำนาญการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. จะเป็นแนวทางใหม่ที่จะทำให้การบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอิสระและเกิดความคล่องตัวมากขึ้น

2. ทำให้ประชาชนทราบและเข้าใจถึงการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อประเทศชาติมากขึ้น

3. ทำให้การบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติมากยิ่งขึ้น

4. บุคลากรในสำนักงบประมาณจะเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งบรรจุเข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถตรงกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ ทำให้การจัดทำงบประมาณของรัฐสภามีประสิทธิภาพ และประมาณการงบประมาณของรัฐสภาได้ถูกต้อง ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

5. ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถได้รับเอกสารและข้อมูล ตลอดจนรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมกับสำนักงบประมาณ (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ทำให้สามารถพิจารณารายละเอียดของโครงการต่างๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ ของบประมาณมาได้อย่างละเอียดพร้อม ๆ กันไป ทำให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เกิดความรอบคอบและใช้เวลาในการพิจารณาน้อยลง ๆ

บทที่ 2

กระบวนการงบประมาณของไทยและการงบประมาณของต่างประเทศ

2.1 กระบวนการงบประมาณของไทย

ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วย**ปีงบประมาณ**เป็นครั้งแรก ซึ่งหมายถึงระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณโดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 [6] (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศไทย) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ว่า "งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติและถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่" ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง" และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 4 ก็ได้ให้ความหมายของปีงบประมาณไว้ว่า "ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป....." และหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณก็ได้รับการรับรองโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 145 ว่า "งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง"

การที่กำหนดให้งบประมาณมีระยะเวลาหนึ่งปีก็เพื่อให้สามารถประเมินประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณได้ โดยการเปรียบเทียบการใช้จ่ายงบประมาณแต่ละปีและเพื่อให้สามารถทราบได้ถึงฐานะทางการเงินในขณะนั้น และสะดวกต่อการทำงบบัญชี

---

6 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 529 วันที่ 10 ธันวาคม 2475

กระบวนการงบประมาณ (Budgetary Process) จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)
2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

1. <u>การจัดเตรียมงบประมาณ</u> (Budget Preperation) จะแยกออกเป็น
   1.1 การจัดเตรียมงบประมาณรายรับ (Budget Receipts) และ
   1.2 การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย (Budget Expenditures)

<u>การจัดเตรียมงบประมาณรายรับ</u> (Budget Receipts)

การประมาณรายรับเป็นสิ่งสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างยิ่ง สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานแรกที่จะประมาณการรายรับ โดยใช้สถิติแนวโน้มงบประมาณรายรับของปีที่ล่วงมาเป็นฐานในการคำนวณประมาณการรายรับออกมา ในขณะที่แจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีรายได้และมีหน้าที่จัดเก็บประมาณการรายรับของการจัดเก็บรายรับในปีหน้าของส่วนราชการนั้น ๆ ส่งมาให้สำนักงบประมาณเพื่อสำนักงบประมาณพิจารณาเปรียบเทียบกับประมาณการรายรับที่สำนักงบประมาณได้ประมาณการไว้เองล่วงหน้าก่อนแล้ว หากมีข้อแตกต่างกัน สำนักงบประมาณก็จะเชิญหน่วยงานนั้น ๆ มาประชุมและหาข้อยุติในตัวเลขประมาณการรายรับนั้น ๆ สุดท้ายสำนักงบประมาณจะสรุปประมาณการรายรับทั้งหมดไว้เป็นวงเงินประมาณการรายรับเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ อีก 3 หน่วยงานต่อไป คือ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และธนาคารแห่งประเทศไทย เหตุผลที่ทั้ง 4 หน่วยงาน คือ

1. สำนักงบประมาณ

2. กระทรวงการคลัง

3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4. ธนาคารแห่งประเทศไทย

ต้องร่วมกันหารือข้อยุติประมาณการงบประมาณรายรับเป็นขั้นสุดท้าย ก่อนจะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก็เนื่องจากว่าทั้ง 4 หน่วยงาน มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการงบประมาณรายรับให้ถูกต้องและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมโดยตรงเพราะ

1. สำนักงบประมาณ เป็นหน่วยงานศูนย์กลางที่ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องส่งคำของบประมาณรายจ่ายเข้ามา สำนักงบประมาณจึงเป็นหน่วยงานที่ตระหนักว่า ในปีหน้าควรตั้งงบประมาณรายรับไว้เท่าไร จึงจะได้สัดส่วนกับความต้องการของงบประมาณที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีความจำเป็นและของบประมาณเข้ามา

2. กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานหลักที่จัดเก็บรายได้และภาษีอากร เพื่อใช้เป็นรายรับของประเทศ ประมาณร้อยละ 90 ของรายรับงบประมาณมาจากการจัดเก็บภาษีอากรของกระทรวงการคลัง อาทิ ภาษีรายได้ จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีสรรพสามิตจัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต ภาษีสินค้าเข้าออก จัดเก็บโดยกรมศุลกากร เป็นต้น งบประมาณรายจ่ายซึ่งจัดเก็บมาจากภาษีอากรเกือบทั้งหมดควรตั้งงบประมาณการไว้เท่าไรจึงจะเหมาะสมและสามารถจัดเก็บมาได้เพื่อไม่ให้มีข้อผิดพลาดแต่ประการใด

3. สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่วางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งก็คือวางแผนว่า ในปีงบประมาณต่อ ๆไป เศรษฐกิจและสังคมควรเจริญขึ้นอย่างไรและร้อยละเท่าไร ควรจะใช้จ่ายในด้านใด สาขาใด มากน้อยอย่างไร ควรวางแผนจัดหางบประมาณรายรับเท่าใดจึงจะเหมาะสมเพียงพอที่จะทำให้ประเทศชาติเจริญขึ้นไป

4. ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านปริมาณเงินที่ใช้อยู่ในประเทศว่า ควรมีปริมาณเท่าใด จึงจะทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ดังนั้น จะเป็นหน่วยงานที่คอยให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะว่า ในปีงบประมาณหน้าปริมาณเงินในท้องตลาดมีมากหรือน้อย ได้สัดส่วนกับปริมาณสินค้าในประเทศเพียงใดหรือไม่ มีภาวะเงินเฟ้อเงินฝืดอย่างไร รัฐบาลควรใช้งบประมาณแบบเกินดุล ขาดดุลหรือสมดุล จึงจะเหมาะสม ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นหน่วยงานที่คอยทำหน้าที่ช่วยกู้ยืมเงินในกรณีงบประมาณรายรับมีไม่เพียงพอ

1.2 <u>การจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย</u> (Budget Expenditures)

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายจะเริ่มขึ้นได้ 2 ระยะด้วยกัน คือ

1.2.1 การจัดทำงบประมาณรายจ่าย สามารถดำเนินการได้พร้อม ๆ กับการจัดทำงบประมาณรายรับ โดยขณะที่ทางด้านสำนักงบประมาณกำลังดำเนินการคาดคะเนคำนวณประมาณงบประมาณรายรับอยู่นั้น สำนักงบประมาณก็จะแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการคาดประมาณการงบประมาณรายจ่ายของตัวเองส่งมาให้สำนักงบประมาณรวบรวมเป็นรายจ่ายของส่วนราชการทั้งประเทศ โดยไม่ต้องรอเพดานวงเงินงบประมาณรายรับ (Ceiling)

1.2.2 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเมื่อสำนักงบประมาณแจ้งเพดานวงเงินงบประมาณรายรับให้แก่ส่วนราชการทราบว่า ส่วนราชการจะได้รับเท่าไร และขอให้ส่วนราชการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายภายในเพดานวงเงินที่สำนักงบประมาณแจ้งมา

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทำคำของบประมาณเข้ามาที่สำนักงบประมาณ แล้วสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณารวบรวมเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการทั้งประเทศ เป็นภารกิจสำคัญ

ประการหนึ่งของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะต้องเป็นผู้จัดทำขึ้นเองเป็นประจำทุกปี โดยกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หมายรวมถึง การจัดทำประมาณการรายได้และการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณนั่นเอง สำนักงบประมาณมีหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางวิธีการ และหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาดำเนินการออกเป็นกฎหมายต่อไป

2. <u>การอนุมัติงบประมาณ</u> (Budget Adoption)

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอขึ้นมาในรูปของงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจเฉพาะการวิเคราะห์และแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมาโดยดูถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่าง ๆ แต่จะต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมา [7]

อำนาจในการอนุมัติงบประมาณของรัฐโดยรัฐสภานั้นนับว่าเป็นอำนาจที่สำคัญของรัฐสภาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะการพิจารณางบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภานั้นเป็นไปตามหลักพื้นฐานของการปกครองระบอบ

---

7 ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และการบริหารงบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ : บริษัทบพิธการพิมพ์ จำกัด, 2536), หน้า 103.

ประชาธิปไตยที่ผู้แทนของประชาชนจำเป็นต้องมีอำนาจในการดูแลให้ความเห็นชอบต่อการที่จะนำเงินภาษีที่ได้รับจากประชาชนไปใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์ของประชาชน สำหรับในกรณีประเทศไทยนั้นอาจแยกพิจารณาการอนุมัติงบประมาณได้ใน 3 ขั้นตอน คือ

1. กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎร
3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยวุฒิสภา

1. <u>กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ</u>

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า "ให้ผู้อำนวยการ [8] เสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น" ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันที่ 1 ตุลาคม (ประมาณก่อนวันที่ 1 สิงหาคม) ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า "ปีงบประมาณ หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่ วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งกับ วันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ.ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น"

อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็พยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาภายในกลางเดือนมิถุนายน เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้แล้วเสร็จทันประกาศใช้พร้อมกับระยะเวลาเริ่มต้นแห่งปีงบประมาณ ทั้งนี้เพราะตามรัฐธรรมนูญ

---

8 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 "ผู้อำนวยการ หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ"

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 146 [9] (ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 152) ได้บัญญัติว่า

"ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 (ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้)

ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา148 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน

---

9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ในรายการใดมิได้แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
2. ดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย"

เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่เกิดความล่าช้าในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาบทลงโทษที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็คือ การให้ถือเสมือนว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะเข้าทำนองว่ารัฐบาลเป็นผู้เสนอและพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีแทนที่รัฐสภาเอง เพราะรัฐสภายังมิได้พิจารณาออกความเห็นใด ๆ เลย แต่ในทางตรงกันข้ามในกรณีที่รัฐบาลเป็นต้นเหตุแห่งความล่าช้ากล่าวคือ คณะรัฐมนตรีไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้รัฐสภาได้ทันตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นก็มิได้กำหนดบทลงโทษใด ๆ ไว้เลย ยิ่งไปกว่านั้นหากรัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณไม่ทันการ เริ่มปีงบประมาณใหม่แล้วตามมาตรา 153 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมาตรา 16 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังเปิดโอกาสให้รัฐบาลใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี วิถีทางเดียวที่รัฐสภาอาจใช้เป็นเครื่องมือตอบโต้ได้ก็คือ การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 156 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งจะมีผลทำให้ต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ แต่หลักปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นไปได้ยากในระบบการเมืองไทยที่เป็นอยู่ [10]

---

10 อรพิณ ผลสุวรรณ์ สบายรูป, การจัดทำ และการอนุมัติงบประมาณ (วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 กันยายน 2534) หน้า 352-353.

2. <u>การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎร</u>

เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากรัฐบาลแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายญัตติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะนำเสนอต่อไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้วจะส่งให้ฝ่ายระเบียบวาระ กองการประชุมดำเนินการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมเพื่อกำหนดว่าจะประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวันใดเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายระเบียบวาระจัดบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้วก็จะเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติอีกครั้งหนึ่ง จากนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบพร้อมกับหนังสือนัดประชุมเมื่อถึงกำหนดลำดับในระเบียบวาระการประชุม สภาผู้แทนราษฎรก็จะทำการพิจารณาโดยแยกการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ

<u>วาระที่ 1</u> พิจารณารับหลักการ กล่าวคือ หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเข้าสู่การพิจารณา เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับฟังคำแถลงงบประมาณของนายกรัฐมนตรีแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะทำการพิจารณาว่าสมควรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ โดยอาจมีการอภิปรายชี้แจงเหตุผลทั้งในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ก่อนที่จะมีการลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ หากที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับนั้นก็ตกไป แต่ถ้าที่ประชุมมีมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป

การพิจารณาในวาระที่ 1 นั้น แม้จะเป็นการพิจารณาแต่เฉพาะในส่วนของหลักการ โดยไม่มีการพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณก็ตาม แต่ก็ส่ง

ผลสำคัญต่อสถานภาพของรัฐบาลกล่าวคือ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นย่อมทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นตกไป มีผลเท่ากับว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณ เมื่อไม่มีงบประมาณรัฐบาลย่อมไม่อาจทำการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีทางเลือกเพียง 2 ประการเท่านั้น โดยประการแรกรัฐบาลจะต้องลาออก หากมิฉะนั้นรัฐบาลก็อาจทำตามทางเลือกประการที่สอง คือทำการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 118 [11] เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

<u>วาระที่ 2</u> เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติซึ่งพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ในการพิจารณาในวาระที่ 2 นี้ จำแนกได้เป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ

ขั้นตอนแรก เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งและแปรญัตติ

ขั้นตอนที่สอง เป็นการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว

ทั้งสองขั้นตอน อธิบายได้ดังต่อไปนี้

- ขั้นตอนที่ 1 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรก็จะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดระยะเวลาในการ

---

11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 118 "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนด วันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน"

แปรญัตติหรือเวลาสำหรับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใด ๆ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ด้วย แต่ถ้ามิได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 99 วรรคแรก ซึ่งกำหนดให้ "การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขั้นคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดและแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น" การแปรญัตตินั้นไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนแก้ไขมาตราเดิมจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น นอกจากนั้นแล้วยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 152 วรรคท้าย" สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจจะแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
2. ดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

การพิจารณาในขั้นที่คณะกรรมาธิการอาจใช้อำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 76 วรรคท้าย ตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามที่คณะกรรมาธิการมอบหมายอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการได้ และโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 158 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 คณะกรรมาธิการอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณาอยู่ได้

เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะนัดผู้แปรญัตติมาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติหากผู้แปรญัตติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มาชี้แจงแทนไม่มาตามนัด คำแปรญัตติเป็นอันตกไปโดยผลของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 81 "ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการตามนัด จนเวลาล่วงไปเกินกว่าสามสิบนาทีนับแต่เวลาที่คณะกรรมาธิการได้เริ่มพิจารณาคำแปรญัตติใด คำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่คณะกรรมาธิการพิจารณาเรื่องนั้นยังไม่เสร็จ" และในกรณีที่กรรมาธิการ ผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมาธิการในข้อใด กรรมาธิการจะสงวนความเห็นหรือผู้แปรญัตติจะสงวนคำแปรญัตติของตนในข้อนั้นไว้ เพื่ออภิปรายในสภาและขอให้สภาวินิจฉัยก็ได้ [12] จากนั้นคณะกรรมาธิการก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่พิจารณาเสร็จแล้วพร้อมด้วยรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

- ขั้นตอนที่สอง เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งให้ฝ่ายระเบียบวาระ กองการประชุมจัดรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่คณะกรรมาธิการเสนอมาเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยจะพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตราไป โดยการอภิปราย ซึ่งจะกระทำได้แต่เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติได้สงวนคำแปรญัตติไว้ หรือที่คณะกรรมาธิการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะให้มีผลเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมเนื้อความมิได้ เว้นแต่จะเป็นเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

---

12 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535, ข้อ 82, 83

<u>วาระที่ 3</u> การลงมติ การพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีการอภิปราย แต่จะพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หากสภาฯ มีมติเห็นด้วย ก็ให้ประธานเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ถ้ามีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นเป็นอันตกไป

3. <u>การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยวุฒิสภา</u>

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะนำเข้าบรรจุระเบียบวาระการประชุม ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 152 วรรคสาม กำหนดให้ "วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น...." ซึ่งวุฒิสภาจะทำการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อได้รับแจ้งจากสภาผู้แทนราษฎรว่าได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว และเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ส่งให้คณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นพิจารณาศึกษาโดยไม่มีการแปรญัตติ และให้รายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว จากนั้นจึงบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนโดยวุฒิสภาจะทำการพิจารณาทั้งร่าง จากนั้นจึงลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยในการพิจารณานั้นวุฒิสภาจะขอแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ แต่สามารถอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะข้อสังเกตได้ หากวุฒิสภามีมติเห็นชอบก็มีผลเท่ากับรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกรัฐมนตรีก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีหลังจากที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย [13] และถ้าสภาผู้แทนราษฎรยังคงยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ต่อไป

การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงาน งาน และรายการต่าง ๆ ตามที่รัฐสภาได้พิจารณาและอนุมัติงบประมาณลงมา เพื่อให้แผนงาน งานที่กำหนดไว้ได้ปฏิบัติสำเร็จลุล่วงลงภายใต้ปีงบประมาณนั้น ๆ และเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและประหยัด ไม่มีการรั่วไหล โดยใช้กระบวนการบริหารงบประมาณในรูปแบบต่าง ๆ ตามขั้นตอนของการไหลของเงินงบประมาณ ดังนี้

---

13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 148 วรรคสอง "ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้บการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93"

1. การขอและอนุมัติเงินประจำงวด รวมตลอดถึงการโอนเงิน การกันเงินเหลื่อมปีงบประมาณรายปี และการของบประมาณประจำปีเพิ่มเติม

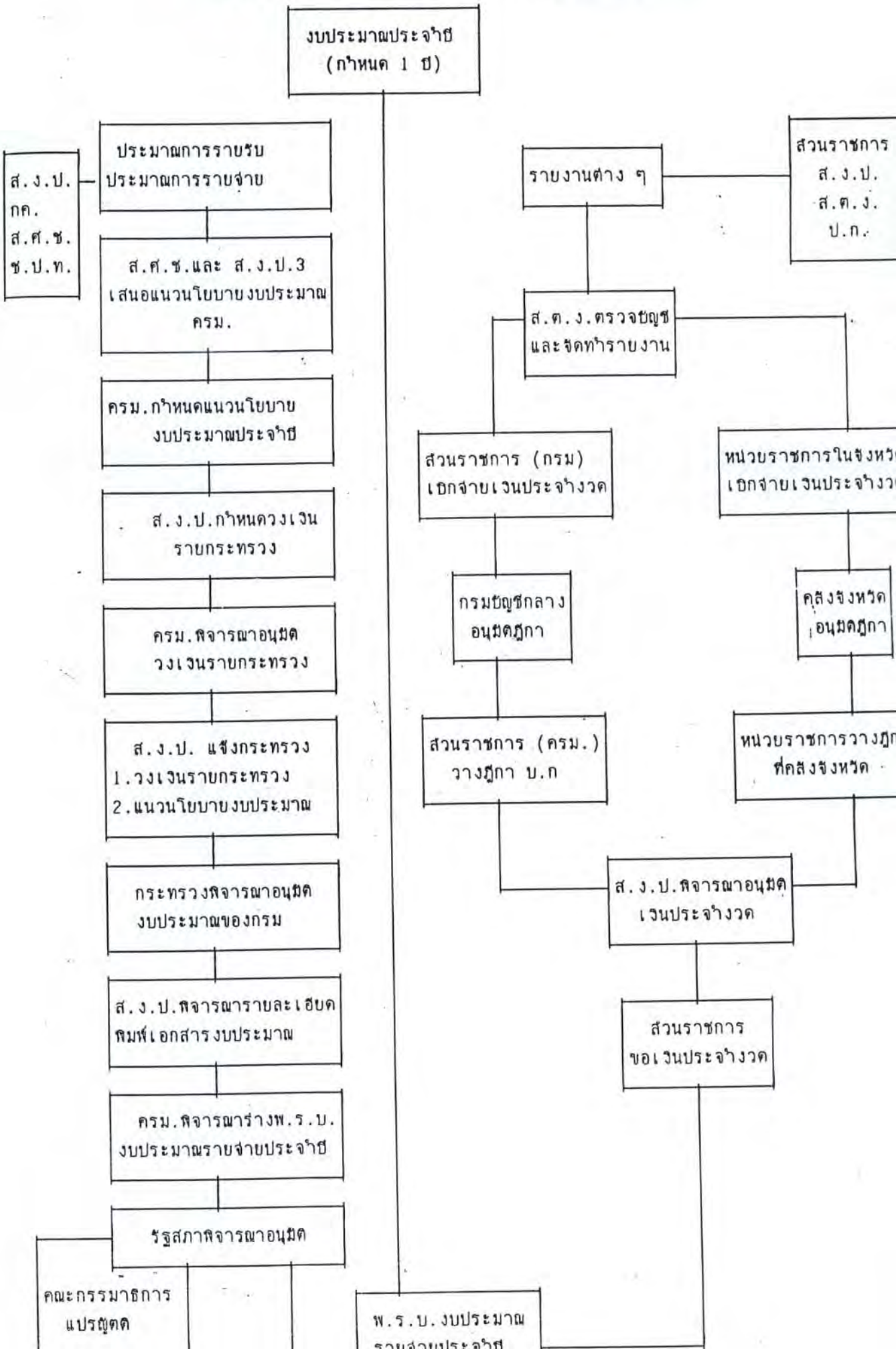
2. การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ โดยวางฎีกา

3. การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

4. การรายงานผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ

ขั้นตอนต่าง ๆ หรือที่เรียกว่าวงจรงบประมาณ(ดังตารางหน้า 26) สามารถสรุปได้ดังนี้คือ กระบวนการงบประมาณของไทยนั้น องค์กรต่างๆ ของฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องมาก ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทเพียงการอนุมัติเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ถ้ามีข้อจำกัดทางด้านเวลาและความอ่อนแอของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว การจัดทำงบประมาณจึงถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารทั้งสิ้นถึงแม้ว่าตามกระบวนการ Ckeck and Balance ของระบบการเมืองจะถูกต้องก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติทำให้โครงการใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นความต้องการของชนบทเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ในบทที่ 3

สรุปขั้นตอนการจัดทำและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน



2.3 การงบประมาณของสหรัฐอเมริกา [15]

สำนักการจัดการและการงบประมาณ (Office of Management and Budget หรือ OMB) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยแผนปรับโครงสร้างองค์กร (Reorganization Plan) ฉบับที่ 2 ปี ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นแผนที่ประธานาธิบดีได้นำเสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ.1970 แผนดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนสำนักงบประมาณ (Bureau of the Budget) เป็นสำนักการจัดการและการงบประมาณ (OMB) และโอนอำนาจหน้าที่ทุกประการที่กฎหมายให้ไว้แก่สำนักงบประมาณหรือผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ไปเป็นของประธานาธิบดีและประธานาธิบดีได้มอบหมายอำนาจหน้าที่เหล่านั้นแก่ผู้อำนวยการสำนักการจัดการและการงบประมาณโดยคำสั่งฝ่ายบริหาร หรือกฤษฎีกา (Executive Order)

สาระสำคัญของแผนนี้ก็คือ การจัดให้ประธานาธิบดีมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือในกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการจัดการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลและการประสานงานโครงการ การจัดองค์การของรัฐบาล ระบบการให้ข้อมูลข่าวสาร และระบบการจัดการ รวมตลอดถึงการพัฒนาความสามารถในการบริหาร สำนักงานนี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่สำคัญในการช่วยเหลือประธานาธิบดีเกี่ยวกับการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลางอยู่ต่อไป ซึ่งภาระกิจในส่วนนี้ได้รับการส่งเสริมให้เข้มแข็งขึ้นกว่าเดิมทั้งนี้โดยอาศัยเป็นการวิเคราะห์ทางการคลังและการวิเคราะห์โครงการมากขึ้น

อำนาจหน้าที่ด้านการงบประมาณของสำนักงานนี้ ได้มาจากรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี (Budget and Accounting Act) ค.ศ. 1921 ซึ่งได้โอนไปเป็นของประธานาธิบดีตามแผนการองค์การใหม่ ฉบับที่ 2 ปี ค.ศ.1970

---

[15] ย่อสรุปจาก ไพศาล ชัยมงคล, อ้างแล้ว หน้า 95-115 เรื่อง การงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา

และประธานาธิบดีได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นให้แก่ผู้อำนวยการของสำนักงานนี้ รัฐบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นรัฐบัญญัติที่จัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นมาแต่เดิมนั้นได้ให้อำนาจสำนักการจัดการและการงบประมาณในการ "รวบรวม ประสานปรับปรุง ลดหรือเพิ่มงบประมาณ ของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ" งบประมาณในส่วนที่ประธานาธิบดีเสนอต่อรัฐสภานั้น รัฐบัญญัติฉบับนี้ป้องกันมิให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางหาเงินมาใช้จ่ายนอกเหนือไปจากวิธีการงบประมาณตามปกติธรรมดา ยกเว้นเสียแต่ว่าจะได้รับการร้องขอจากฝ่ายนิติบัญญัติเองนอกจากนั้น สำนักการจัดการและการงบประมาณ(OMB) ยังได้รับอำนาจหน้าที่ในการศึกษาหลักการการบริหารโดยละเอียดให้แก่ประธานาธิบดีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ "ให้การปฏิบัติงานของรัฐบาลประหยัดลงและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น" และในประการสุดท้ายรัฐบัญญัตินี้ยังได้กำหนดว่า ถ้าหากคณะกรรมาธิการของสภาไม่ว่าสภาชุดใดชุดหนึ่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่าย ได้ร้องขอให้สำนักการจัดการและการงบประมาณ (OMB) ให้ความช่วยเหลือและให้ข้อมูลแก่คณะกรรมาธิการตามที่อาจจะขอร้องได้

เพื่อเป็นการสนองตอบต่อคำร้องขอของประธานคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายแห่งสภาผู้แทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 จึงได้กำหนดให้ประธานาธิบดีมีคำสั่งให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางเสนอ "คำร้องขอหรือข้อเสนอแนะใด ๆ ที่ต้องออกเป็นกฎหมายซึ่งมีผลต่อการใช้จ่ายเงินของรัฐหรือผูกพันรัฐบาลในเรื่องซึ่งต่อไปจะต้องการงบประมาณรายจ่ายสำหรับปฏิบัติงานตามกฎหมายนั้น" ต่อประธานาธิบดีโดยผ่านผู้อำนวยการสำนักการจัดการและการงบประมาณโดยวิธีดังกล่าวนี้ต่อมาได้ขยายขอบเขตจนครอบคลุมไปถึงกฎหมายทุก ๆ ฉบับ

ความรับผิดชอบของสำนักการจัดการและการงบประมาณ (OMB) อาจกล่าวได้เฉพาะเจาะจงดังต่อไปนี้

1. ช่วยเหลือประธานาธิบดีในการพัฒนา และรักษาไว้ซึ่งการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิผล ทั้งนี้โดยการพิจารณาตรวจสอบโครงสร้างของ

องค์การ และกระบวนการในการจัดการของหน่วยงานต่าง ๆ ในฝ่ายบริหาร เพื่อให้แน่ใจว่าการจัดองค์การและวิธีการในการจัดการนั้นสามารถบรรลุผลตามที่ตั้งใจไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ช่วยเหลือประธานาธิบดีในการจัดเตรียมงบประมาณ และกำหนดโครงการทางการคลังของรัฐบาล

3. ตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานงบประมาณ

4. ประเมินผลในราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง และทำหน้าที่เป็นตัวกลาง ในความพยายามที่จะปรับปรุงการร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

5. เป็นผู้นำในการกำหนดโครงการที่จะพัฒนาปัญญา ความสามารถของนักบริหารอาชีพโดยผ่านทางรัฐบาล

6. ช่วยเหลือประธานาธิบดีโดยการสะสาง และการประสานข้อแนะนำของกระทรวงต่าง ๆ ที่เสนอให้ออกกฎหมายใหม่ รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะวิธีการปฏิบัติของประธานาธิบดีในอันที่จะให้กฎหมายเหล่านั้นผ่านออกมา

7. ช่วยเหลือในการพิจารณาและสะสางคำสั่งและประกาศต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารที่เสนอขึ้นใหม่และหากจำเป็นก็จะช่วยเหลือในการจัดเตรียมด้วย

8. วางแผนและสนับสนุนในการปรับปรุง และประสานงานบริการด้านสถิติของรัฐบาลกลาง และเป็นผู้นำในการพัฒนาระบบการให้ข้อมูลระบบใหม่ตลอดจนข้อมูลผลการปฏิบัติงานแก่ประธานาธิบดีด้วย

9. รายงานและแนะนำให้ประธานาธิบดีทราบถึงความคืบหน้าในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยกล่าวถึงงานที่เสนอจะทำโดยริเริ่มจากงานที่ทำไปแล้วจริง ๆ กับงานที่ทำสำเร็จ ตลอดจนความสัมพันธ์ของระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อให้โครงการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหลายของฝ่ายบริหารประสานกันและเพื่อให้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาได้รับการใช้จ่ายอย่างประหยัดที่สุดและให้มีการเหลื่อมล้ำซ้ำงานกันแต่น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

กล่าวโดยสรุป ภาระหน้าที่ของ OMB จะครอบคลุมถึงทั้งด้านการจัดการและการงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงการเป็นองค์การหลักในกระบวนการตัดสินใจการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดให้มีความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการบริหารกับการงบประมาณของประเทศ

บทบาทของสำนักการจัดการและการงบประมาณ (OMB) [16]

นอกจากความรับผิดชอบโดยย่อที่กล่าวมาแล้วของสำนักการจัดการและการงบประมาณ(OMB) จะมีบทบาททั้งในรูปแบบ (ทฤษฎี) และในความเป็นจริง (ปฏิบัติ) คือ การช่วยเหลือประธานาธิบดีให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพราะฉะนั้น แนวทางการทำงาน (Orientation) ของสำนักการจัดการและการงบประมาณจึงขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีกล่าวคือ ความสนใจของประธานาธิบดีในเรื่องลำดับความสำคัญก่อนหลังของนโยบายภายในประเทศ และต่างประเทศก็ดี ความเชื่อมั่นในเรื่องความปรารถนาที่จะให้มีงบประมาณสมดุลก็ดี ความเอนเอียงในเรื่องใด ๆ ของประธานาธิบดีก็ดีล้วนมีส่วนอย่างมากต่อสิ่งที่สำนักการจัดการและการงบประมาณกระทำดังนั้น สำนักการจัดการและการงบประมาณจึงพบว่าตนพยายามที่จะให้ได้รับงบประมาณจากรัฐสภา เพื่อให้แผนงานต่าง ๆ ของประธานาธิบดีดำเนินไปได้ และในบางครั้งก็คอยกระตุ้นหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีแผนงานใหม่ ๆ หรือขยายโครงการให้มากขึ้นเพื่อให้บรรลุความปรารถนาของประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วสำนักการจัดการและการงบประมาณจะไม่เน้นในเรื่องให้หน่วยงานต่าง ๆ รับเอาโครงการของประธานาธิบดีไปปฏิบัติมากเท่ากับเรื่องที่พยายามไม่ให้หน่วยงานทำงานเกินขอบเขตไป

---

[16] สุกัญญา หอมชื่นชม และสมชาติ ธรรมศิริ, สำนักงบประมาณรัฐสภา (จุลสาร ปีที่ ฉบับที่ 5 18 กันยายน 2538), หน้า 33-47.

ในการต่อรองหรือการให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ผู้อำนวยการสำนักการจัดการและการงบประมาณที่ใกล้ชิดกับประธานาธิบดีมีข้อได้เปรียบอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากเขาทราบดีว่าเขามีทางเลี่ยงอยู่มากเท่าไรในขอบเขตแห่งความประสงค์ของประธานาธิบดีถึงแม้ว่าประธานาธิบดีจะโต้แย้งงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติเป็นรายการ (Item) ไม่ได้ก็ตาม แต่ประธานาธิบดีก็อาจจะหยุดยั้งการใช้จ่ายเงินตามร่างรัฐบัญญัติงบประมาณได้โดยวิธีการกักเงินไว้ (Impounding) อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีจะทำเช่นนั้นได้ก็ไม่กี่รายการเท่านั้น เพราะหากทำมากรายการรัฐสภาก็คงจะไม่ยินยอมในปัจจุบัน การกักเงินงบประมาณเป็นที่ยอมรับกันมากกว่าแต่ก่อน ในบางครั้งสมาชิกรัฐสภาไม่ยินยอมให้มีการกักงบประมาณ เพราะถือว่าเป็นการลดอำนาจเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของตนลงไป*

กล่าวโดยทั่วไป สมาชิกรัฐสภามีความรู้สึกในทางยอมรับ ต่อสำนักการจัดการและการงบประมาณกล่าวคือ พวกเขาถือว่าสำนักการจัดการและการงบประมาณเป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น พวกเขาถือว่าสำนักการจัดการและการงบประมาณเป็นคู่แข่งในเรื่องการควบคุมงบประมาณ ดังตัวอย่างเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร Flood แสดงออกซึ่งความรู้สึกอันนี้เมื่อเขากล่าวว่า "ท่านรัฐมนตรี (ว่าการกระทรวงกลาโหม) ท่านเป็นบุคคลที่สำคัญมากคนหนึ่งของรัฐบาล แต่โปรดเชื่อข้าพเจ้าเถอะว่ามีความสำคัญน้อยกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้อำนวยการสำนักการจัดการและการงบประมาณ เพราะ

---

* ตัวอย่างเช่น การที่ประธานาธิบดีไม่อนุมัติให้กระทรวงเกษตรใช้จ่ายเงินในโครงการอนุรักษ์ดินซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภามาเมื่อ 3 สัปดาห์ก่อนหน้านั้น ทำให้ Whitten ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวอย่างโกรธแค้นว่า "การไม่อนุมัติให้ใช้จ่ายเงินนี้ หมายถึงว่า รัฐสภาไม่อาจควบคุมนโยบายของรัฐสภาเองได้" อย่างไรก็ตามสมาชิกรัฐสภาบางคนก็กลับเห็นด้วยดังที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชื่อ Thomas กล่าวว่า "ข้าพเจ้าไม่คิดว่างบประมาณ (สำหรับขยายกองทัพอากาศ) ควรจะได้รับการใช้จ่ายไปเลย ข้าพเจ้าคิดว่าควรจะกักเงินไว้ และข้าพเจ้ามีความรู้สึกถึงแม้ว่างบประมาณจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไปก็ไม่อาจจะถูกใช้จ่ายได้"

เขาเป็นผู้ยิ่งใหญ่ของประเทศนี้ ข้าพเจ้ามีความรู้สึกเช่นนี้อย่างรุนแรง รวมทั้งกรรมาธิการและสมาชิกของรัฐสภาด้วย พวกเราคิดกันว่าควรจะล้มล้างสำนักการจัดการและการงบประมาณ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเสียทั้งหมด..."[17] อย่างไรก็ตาม สำนักการจัดการและการงบประมาณก็ช่วยคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้กำหนดจุดเริ่มต้นที่จะให้พิจารณา และช่วยลดภาระที่คณะกรรมาธิการจะต้องพิจารณาลงไปเป็นอันมาก

ทัศนคติของสมาชิกรัฐสภาและของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีต่อสำนักงบประมาณในเรื่องที่ว่าการปฏิบัติงานของสำนักการจัดการและการงบประมาณมีส่วนช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อโครงการใดโครงการหนึ่งนั้นเป็นสิ่งที่น่าสนใจมาก ในบางครั้งรัฐสภาได้ประสบว่าสำนักการจัดการและการงบประมาณ ไม่ค่อยมีความรู้สึกไวต่อผลทางด้านการเมืองที่เกี่ยวกับความต้องการของท้องถิ่นของตนเลย ส่วนเจ้าหน้าที่ของสำนักการจัดการและการงบประมาณก็เห็นว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นจำนวนมากเอาแต่คิดถึงประโยชน์แห่งท้องถิ่นของตนเท่านั้น ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเลย

ในด้านความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ กับสำนักการจัดการและงบประมาณนั้นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ จะต้องตัดสินใจว่าพวกตนจะรักษาความสัมพันธ์กับสำนักการจัดการและการงบประมาณ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าหน้าที่สำนักการจัดการและการงบประมาณซึ่งมีเจ้าหน้าที่พิจารณางบประมาณหน่วยงานของตน) ไว้อย่างไร เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่สำนักการจัดการและการงบประมาณไม่สามารถจะทราบอะไรได้ถ้าหน่วยงานต่าง ๆ ไม่บอกให้ทราบโดยสมัครใจ ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ จึงอาจจะตัดสินใจให้ข้อมูลและเรื่องราวเฉพาะที่ถูกสำนักการจัดการและการงบประมาณขอมาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มที่หน่วยงานจะให้ข้อมูลและเรื่องราวแก่สำนักการจัดการและการงบประมาณมากขึ้นไม่เพียงแต่เฉพาะที่สำนักการจัดการและการงบประมาณขอมาเท่านั้น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือในประการแรกทีเดียวนั้น ถ้ามีข้อมูลมาก ๆ จะช่วยให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณสามารถให้เหตุผลของหน่วยงานต่อผู้บังคับบัญชาของตนได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

---

[17] สุกัญญา หอมชื่นชม และสมชาติธรรมศิริ อ้างแล้ว หน้า 34

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเองไม่ได้อยู่ในที่ประชุมของการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเหตุผลประการต่อมาก็คือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณอาจจะช่วยสนับสนุนโครงการของหน่วยงานสำหรับเหตุผลประการที่สาม คือ ความรู้ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณอาจจะเป็นประโยชน์ในการขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ แต่ผลเสียของการที่หน่วยงานมอบข้อมูลให้แก่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณมากเกินไปจะทำให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทราบข้อบกพร่องของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ แต่อุปสรรคที่สำคัญต่อการยอมรับภาวะผู้นำของสำนักการจัดการและการงบประมาณก็คือ รัฐสภาต่างหากหาใช่สำนักการจัดการและการงบประมาณไม่ ที่เป็นผู้ตัดสินใจให้งบประมาณรายจ่าย เพราะทุกคนย่อมทราบดีว่าการที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องติดต่อกับสำนักการจัดการและการงบประมาณนั้น ก็เพื่อหวังที่จะให้ตนได้รับความสนับสนุนจากรัฐสภา บ่อยครั้งที่สำนักการจัดการและการงบประมาณจะยึดถือการปฏิบัติที่คงเส้นคงวาของรัฐสภาเป็นแนวทางการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ จะดูผลการอนุมัติจากรัฐสภาในปีที่แล้วอย่างละเอียดก่อนที่จะพิจารณาให้งบประมาณแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในปีหน้า ถ้าสำนักการจัดการและการงบประมาณไม่ทำเช่นนี้อาจจะทำให้ประสิทธิผลในด้านอื่น ๆ ของสำนักการจัดการและการงบประมาณลดลงไปได้ สถานการณ์สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ที่ปรากฏชัดแก่ผู้ที่มีส่วนร่วมในกิจการงบประมาณก็คือ ถ้าผู้ซึ่งงบประมาณของตนถูกรัฐสภาคว่ำบาตรติดต่อกันอยู่เรื่อย ๆ จะพบว่าเขาก็มักจะถูกปฏิเสธงบประมาณจากสำนักการจัดการและการงบประมาณ และแม้กระทั่งจากหน่วยงานเจ้าสังกัดของตนเองด้วยซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็จะเห็นได้ว่าสำนักการจัดการและการงบประมาณเดินตามรอยของรัฐสภา ความจริงเรื่องดังกล่าวนี้มีความสำคัญอย่างมากทีเดียวเพราะถือว่าเป็นการนำไปสู่กลยุทธ์ของการเลือกทางเลือก กล่าวคือ ถ้าหน่วยงานใดจะต้องเลือกเอาสิ่งใดสิ่งหนึ่งในสองสิ่ง โดยที่สิ่งหนึ่งเป็นที่ชอบของสมาชิกรัฐสภา และอีกสิ่งหนึ่งเป็นที่ชอบของสำนักการจัดการและการงบประมาณ หน่วยงานนั้นคงจะต้องใช้กลยุทธ์ไปในทางที่เป็นที่ชอบของรัฐสภามากกว่าที่จะเป็นที่ชอบของสำนักการจัดการและการงบประมาณซึ่งเหตุผลข้อนี้ทำให้สำนักการจัดการและการงบประมาณในสายตาของหน่วยงานต่าง ๆ ด้อยอำนาจลง

วิธีการงบประมาณของสหรัฐอเมริกา

1. ลักษณะและรูปแบบทั่วไป

การจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาในปีงบประมาณใด ๆ จะเป็นการเตรียมงบประมาณระยะยาวคือ จะครอบคลุมระยะเวลาอย่างน้อยถึง 27 เดือน ดังนั้น ในช่วงฤดูใบไม้ผลิ ความสนใจของชาวอเมริกันที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณจะมุ่งความสนใจไปสู่

1.1 การควบคุมการก่อหนี้ผูกพันต่าง ๆ และการลงทุนต่าง ๆ ระหว่างเดือน ๆ สุดท้ายของปีงบประมาณปัจจุบัน

1.2 การวางแผนโครงการต่าง ๆ ของปีงบประมาณหน้า ซึ่งเริ่มในเดือนกรกฎาคมและ

1.3 การจัดทำแผนและนโยบายขั้นต้นสำหรับปีงบประมาณถัดไป ถึงแม้ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งของปีงบประมาณก็ตามก็จะมีการพิจารณาถึงผลกระทบของโครงการรวมทั้งค้นหาประเด็นหรือปัญหาที่จะมีผลต่องบประมาณในอนาคต

2. การพิจารณางบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ โดยสำนักการจัดการและการงบประมาณ (OMB)

เมื่อสำนักการจัดการและการงบประมาณได้รับคำเสนอของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ (Spending Agencies)แล้ว ก็จะส่งให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานนั้น ๆ พิจารณา ในการนี้ความรู้ทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณมีอยู่เกี่ยวกับหน่วยงานนั้น (ไม่ว่าจะเป็นความรู้ที่ได้จากการวิเคราะห์มาเป็นเวลานาน การไปตรวจสอบงานในสนาม การศึกษาวิจัย หรือการพบปะปรึกษาหารือกับบรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้น ๆ) ก็จะถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณนั้นจะต้องเข้าใจนโยบายงบประมาณของประธานาธิบดี และท่าทีในอดีต

ของรัฐสภาอย่างครบถ้วน นอกจากนั้นยังจะต้องทราบถึงโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบตลอดจนความสัมพันธ์ของโครงการต่าง ๆ นั้นกับโครงการของหน่วยงานอื่น ๆ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณจะให้ความสนใจอย่างมากกับสิ่งต่างๆ คือ ปริมาณงานในปัจจุบันและที่คิดว่าจะเป็นไปในอนาคตวิธีการที่หน่วยงานเสนอที่จะปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ต้นทุนในการที่จะปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปและประมาณการค่าใช้จ่ายของความต้องการในสิ่งต่าง ๆ เช่น วัสดุ ครุภัณฑ์ และอัตรากำลัง ฯลฯ เป็นต้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณจะต้องพิจารณาถึงการปฏิบัติงานในอดีตตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่หน่วยงานเสนอมาและใคร่ครวญถึงโครงการเหล่านี้ในอนาคต เจ้าหน้าที่จะหาประเด็นที่สำคัญเพื่อเตรียมไว้ซักถามผู้แทนของหน่วยงานในตอนที่มีการประชุมกันที่สำนักการจัดการและการงบประมาณ การประชุมดังกล่าวซึ่งกระทำกันในเดือนตุลาคม และพฤศจิกายนนั้น สำหรับหน่วยงานเล็ก ๆ แล้วโดยปกติก็ใช้เวลาเพียงไม่กี่ชั่วโมง แต่ถ้าเป็นกระทรวงใหญ่แล้วก็ต้องใช้เวลานานหลายสัปดาห์

กระบวนการพิจารณาโดยสำนักการจัดการและการงบประมาณนี้ จะใช้เวลาตั้งแต่เดือนกันยายน ถึงเดือนตุลาคม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลัง สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ และสำนักการจัดการและการงบประมาณจะร่วมกันพิเคราะห์สภาวะทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่งในขณะเดียวกัน ก็จะมีการประมาณการรายได้เพื่อเสนอต่อประธานาธิบดีด้วย

3. การตัดสินใจโดยประธานาธิบดี

เนื่องจากงบประมาณของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกามีขอบเขตกว้างขวางใช้เงินเป็นจำนวนมหาศาล และมีความสับสนเป็นอันมาก ดังนั้นเมื่อสำนักการจัดการและการงบประมาณพิจารณางบประมาณของหน่วยงานใดเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะค่อย ๆ ทยอยส่งให้ประธานาธิบดีพิจารณา งานที่ประธานาธิบดีต้องประสบก็คือ การพิจารณาข้อเสนอแนะที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อสนองความต้องการอันรีบด่วน

ของประเทศชาติ ในขณะเดียวกันก็ประสบปัญหาที่ว่าทรัพยากร (เงิน) มีจำกัด มีรายการค่าใช้จ่ายอยู่หลายรายการอันเป็นรายจ่ายประจำ ซึ่งยากที่ประธานาธิบดีจะใช้ดุลพินิจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ รายการเหล่านี้ก็เช่น ดอกเบี้ยเงินกู้ บำนาญทหารผ่านศึก เงินช่วยเหลือการสาธารณูปการ และเงินอุดหนุนเพื่อพยุงราคาผลิตผลทางเกษตร เป็นต้น รายจ่ายเพื่อกิจการดังกล่าวนี้มีจำนวนถึงเกือบครึ่งของงบประมาณฝ่ายพลเรือน หรืออีกนัยหนึ่งมากกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ ปริมาณของค่าใช้จ่ายรายการเหล่านี้ขึ้นอยู่กับข้อบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งให้รัฐบาลจัดทำรายการเหล่านี้ และขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกการควบคุมของการจัดทำงบประมาณประจำปี

หลังจากที่ประธานาธิบดีตัดสินใจแล้ว ผู้อำนวยการสำนักการจัดการและการงบประมาณก็จะแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ทราบถึงจำนวนเงินของแต่ละหน่วยงานที่ประธานาธิบดีจะขออนุมัติต่อรัฐสภา

4. การจัดเตรียมเอกสารงบประมาณ

เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับทราบวงเงินงบประมาณของตนจากสำนักการจัดการและการงบประมาณแล้ว ก็จะปรับปรุงประมาณการรายจ่ายเดิมของตนเองเสียใหม่ให้สอดคล้องกับการตัดสินของประธานาธิบดีแล้วส่งให้สำนักการจัดการและงบประมาณ ซึ่งจะได้นำไปจัดพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณ (budget document) ต่อไป ในภาคผนวก (Appendix) ของงบประมาณนั้นจะต้องใช้ถ้อยคำให้ถูกต้องตามร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายซึ่งรัฐสภาได้อนุมัติในปีที่แล้ว และทุกรายการของงบประมาณรายจ่ายจะต้องแสดงรายละเอียดประกอบ เพื่อให้เป็นตามนโยบายดังที่กำหนดไว้ใน "Public Law 84-863" การแสดงตัวเลขงบประมาณในปัจจุบันกระทำในแบบที่เรียกว่า "Cost type budget" ซึ่งตามแบบนี้นั้นใช้หลัก "accrual accounting systems"

ส่วนทางด้านประมาณการรายได้นั้น เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังซึ่งจะทำการปรับปรุงประมาณการนั้นอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้าย แล้วส่งมารวมพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณ

5. การเสนองบประมาณต่อรัฐสภา

ประธานาธิบดีจะส่งงบประมาณไปยังรัฐสภาในเดือนมกราคม แต่อันที่จริงแล้วเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร (House Appropriations Committee) อาจจะเริ่มปฏิบัติงานของตนก่อนหน้านั้นแล้ว ในการพิจารณาเริ่มแรกของรัฐสภานั้น โดยปกติผู้อำนวยการสำนักการจัดการและการงบประมาณและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะถูกเชิญไปปรากฏตัวต่อคณะกรรมาธิการของสภาใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภา เพื่ออธิบายหลักการทั่ว ๆ ไปในการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐบาล

หน่วยงานต่าง ๆ จะจัดเตรียมและเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุผลที่ตนของบประมาณให้คณะกรรมาธิการดังกล่าวของสภาพิจารณา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจะต้องไปอธิบายและตอบคำถามของคณะอนุกรรมการของคณะกรรมาธิการ เอกสารต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอต่อคณะกรรมาธิการนั้น โดยทั่วไปก็เป็นชุดเดียวกับที่หน่วยงานได้เสนอต่อสำนักงบประมาณนั่นเอง แต่ปรับปรุงตัวเลขเสียใหม่ตามคำตัดสินของประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม ถ้าคณะกรรมาธิการต้องการข้อมูลอะไรเพิ่มเติมหรือต้องการเหตุผลที่แตกต่างไปจากเหตุผลเดิมแล้ว หน่วยงานก็จะจัดหาให้

คณะกรรมาธิการจะพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่ของบประมาณมา โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานในอดีตและประกอบกับข้อมูลล่าสุดที่มีอยู่ รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายของปีปัจจุบันด้วย หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องแสดงจำนวนเงินคงเหลือของปีงบประมาณก่อน ๆ ด้วย สำหรับโครงการที่จะต้องมีการสั่งซื้อของจำนวนมหึมา (ดังเช่นกระทรวงกลาโหม) ซึ่งระยะเวลาระหว่างการสั่งซื้อกับการขนส่งสิ่งของนานมากนั้น หน่วยงานจะต้องจัดส่งตารางการขนส่งให้พิจารณาด้วย

ให้หลายกรณีที่เดียวที่คณะกรรมาธิการจะได้รับรายงานทางการเงินและรายงานการปฏิบัติงานจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยสม่ำเสมอ รวมทั้งได้รับรายงานผลการตรวจบัญชีของสำนักงานบัญชีกลาง (General Accounting Office) ด้วย

คณะกรรมาธิการมีเจ้าหน้าที่สืบสวนของตนสำหรับค้นหาและตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร

ในแต่ละปีจะมีร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (Appropriation Bill) ประมาณ 13 ฉบับ ภายหลังที่แต่ละฉบับผ่านคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะส่งต่อไปยังคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณของสภาซีเนต ซึ่งก็จะแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมาทำการพิจารณาต่อไป

หลังจากที่ร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและสภาซีเนตแล้วก็จะส่งกลับไปที่ประธานาธิบดี ซึ่งมีสิทธิที่จะยับยั้ง (veto) ร่างรัฐบัญญัติได้ทั้งฉบับแต่ไม่อาจยับยั้งเฉพาะรายการใดรายการหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง โดยปกติรัฐสภาจะพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสร็จประมาณเดือนกันยายนหรือตุลาคม ถ้าหากถึงต้นปีงบประมาณใหม่แล้ว โดยที่รัฐสภายังไม่อนุมัติร่างรัฐบัญญัตินั้นแล้ว รัฐสภาจะออกรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายชั่วคราว (Temporary Appropriation Act) ซึ่งจะให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ใช้จ่ายเงินไปก่อนเพื่อปฏิบัติงานต่อไปจนกว่ารัฐสภาจะอนุมัติรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาจัดทำงบประมาณของสหรัฐอเมริกาก็ยังคงมีข้อขัดข้องอยู่บางประการ จนในที่สุด ในปี ค.ศ.1974 จึงได้มีการตรากฎหมาย The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 ขึ้นก่อตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นหน่วยงานหนึ่งคือ Congressional Budget Office (CBO) หรือสำนักงบประมาณรัฐสภาเพื่อช่วยเหลือสภา Congress ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสหรัฐอเมริกาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญต่อกระบวนการงบประมาณของสหรัฐอเมริกามาก

<u>สรุปสาระสำคัญ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget Office)</u>

The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 ได้ก่อตั้งองค์กรและวิธีพิจารณางบประมาณขึ้นใหม่ ซึ่งรวมทั้งคณะกรรมาธิการงบประมาณของทั้งสองสภา มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาขึ้นเพื่อจัดเตรียมข้อมูลตลอดจนวิเคราะห์งบประมาณให้กับรัฐสภา และพิจารณาถึงการกำหนดงบประมาณรายจ่ายและอัตราภาษีตลอดจนกลไกของรัฐสภาในการควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการชะลอหรือเลื่อนงบประมาณ

เหตุผลในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้มีอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. การที่รัฐสภาขาดประสิทธิภาพในการตัดสินใจในการพิจารณางบประมาณเนื่องจากข้อมูลประกอบการพิจารณานั้นถูกเสนอจากสำนักงบประมาณของรัฐบาลกลางซึ่งไม่มีรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้รัฐสภาสามารถวินิจฉัยได้ว่างบประมาณในส่วนใดมีความจำเป็นที่แท้จริงแค่ไหน เพียงไร

2. การเพิ่มพูนขึ้นของงบประมาณในทุกปีประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่บีบคั้นและปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่สูงขึ้น

3. ความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา เมื่อประธานาธิบดีนิกสันเห็นว่ารัฐสภาด้อยประสิทธิภาพในการพิจารณางบประมาณเนื่องจากจัดสรรงบประมาณผิดพลาดโดยได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมหาศาลให้กับโครงการที่ไม่สำคัญหลายโครงการ

4. ความขัดแย้งภายในระหว่างสมาชิกรัฐสภาและระหว่างคณะกรรมาธิการต่าง ๆ เนื่องจากมีความเห็นในนโยบายงบประมาณที่แตกต่างกัน

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้แบ่งออกเป็น 10 หมวด คือ[18]

หมวด 1 ว่าด้วย การจัดตั้งคณะกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีความรับผิดชอบหลักในการรายงานถึงข้อมติเกี่ยวกับงบประมาณ ในปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามความในหมวด 3

หมวด 2 ว่าด้วย การจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมาธิการงบประมาณและคณะกรรมาธิการอื่น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่าย รายจ่าย ภาษี และงบประมาณแห่งรัฐ

หมวด 3 ว่าด้วย กำหนดเวลาในการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา โดยมีการพิจารณาสองสมัย ในฤดูใบไม้ผลิและฤดูใบไม้ร่วง แต่ในปัจจุบันมีการพิจารณาในฤดูใบไม้ผลิโดยประชุมทั้งสองสภา แต่ข้อมติซึ่งเป็นผลการประชุมนั้นไม่จำต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีข้อมติงบประมาณนี้จะบ่งชี้ถึงรายการใช้จ่ายรวมของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เช่น การป้องกันประเทศ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

หมวด 4 ว่าด้วย การเพิ่มเติมบทบัญญัติพิเศษในการปรับปรุงกระบวนงบประมาณซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบรายการใช้จ่ายแอบแฝง (Back Door Spending)

หมวด 5 ว่าด้วย การเปลี่ยนแปลงปีงบประมาณให้เริ่มนับจากวันที่ 1 ตุลาคมและสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน

---

[18] แปลจาก Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.

หมวด 6,7,8 และ 9 ว่าด้วย เรื่องราวที่ครอบคลุมถึงเรื่องทางเทคนิคในการจัดทำงบประมาณและบัญชี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ และบัญชี 1921 (The Budget and Accounting Act of 1921) การตรวจสอบและประเมินผลงบประมาณตลอดจนข้อมูลข่าวสารและการควบคุมงบประมาณ

หมวด 10 ว่าด้วย โครงสร้างงบทบัญญัติการควบคุมการชะลองบประมาณโดยประธานาธิบดี และขั้นตอนการพิจารณาในเรื่องการชะลองบประมาณโดยรัฐสภา

<u>วัตถุประสงค์</u> (Section 2)

1. เพื่อให้การควบคุมกระบวนการงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. เพื่อช่วยเหลือการตัดสินใจของรัฐสภาในการพิจารณาถึงระดับความเหมาะสมในการกำหนดนโยบายภาษีและรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลกลาง

3. เพื่อจัดระบบควบคุมการชะลองบประมาณ

4. เพื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ

5. จัดเตรียมข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอของหน่วยงานอื่นซึ่งประสงค์ขอรับความช่วยเหลือจากรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่

<u>สำนักงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget Office) หรือ CBO</u>

สำนักงบประมาณรัฐสภานี้ มีลักษณะและโครงสร้างสำคัญ คือ

1. สำนักงบประมาณรัฐสภามีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาและเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาในกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาขาดราชการหรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ หรือในกรณีที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภา ((Sec.201(a)(1))

2. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา (Senate) โดยคำแนะนำของคณะกรรมาธิการงบประมาณของทั้งสองสภา (The Committees on the Budget of the House and the Senate) โดยปราศจากพันธะทางการเมืองใด ๆ และเป็นไปอย่างอิสระตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภา (Sec.201(a)(2))

3. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งโดยมติของทั้งสองสภาร่วมกัน (Sec.201(a)(4))

4. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดค่าตอบแทนแก่บุคลากรทั้งปวงที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณรัฐสภาบุคลากร ทั้งปวงของสำนักงบประมาณรัฐสภาจักได้รับการแต่งตั้งโดยปราศจากพันธะทางการเมืองใด ๆ และเป็นไปอย่างอิสระตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากรในสำนักงบประมาณรัฐสภา สำหรับค่าตอบแทนตลอดจนสิทธิและสวัสดิการของบุคลากรในสำนักงบประมาณรัฐสภานั้นจะได้รับในฐานะที่เป็นลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎร (Sec.201(b))

5. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณรัฐสภาผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาอาจจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาเฉพาะเรื่องได้เป็นการชั่วคราวแต่ทั้งนี้ไม่เกินระยะเวลา 1 ปี โดยกำหนดค่าตอบแทนได้ไม่เกินอัตราสูงสุดตามที่กำหนดไว้ใน The General Schedule of Section 5332 of Title 5, United States Code. (Sec.201 (c))

6. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภามีอำนาจที่จะขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร,สถิติและรายงานต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง หน่วยงานรัฐสภาทั้งปวงจะต้องจัดส่งเอกสารใด ๆ ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาเห็นว่าจำเป็นต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ (แม้ว่าเอกสารเช่นว่านั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม) (Sec.201(d))

<u>หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณรัฐสภา (CBO)</u>

1. ให้ความช่วยเหลือและบริการเกี่ยวกับเรื่องราวที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณรัฐสภาทุกเรื่องต่อคณะกรรมาธิการงบประมาณของทั้งสองสภา และให้รวมถึงเรื่องต่อไปนี้

1.1 ข้อมูลงบประมาณ, ร่างกฎหมายที่เหมาะสม และร่างกฎหมายอื่น ๆ เกี่ยวกับอำนาจในการงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการภาษี

1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้, รายรับ ตลอดจนรายงานประมาณการรายได้และรายรับในอนาคต และปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้

1.3 เอกสารและข้อมูลอื่นใดตามที่คณะกรรมาธิการดังกล่าวเรียกขอ (Sec.202(a))

2. ให้ความช่วยเหลือคณะกรรมาธิการอื่นและสมาชิกตามคำขอกรรมาธิการใด ๆ ของทั้งสองสภาตลอดจนสมาชิกในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงบประมาณรัฐสภา ตลอดจนในเรื่อง 1.1 และ 1.2 ตามข้อ 1. และเรื่องอื่นใดที่อาจถูกร้องขอ (Sec.202 (c))

3. หากคณะกรรมาธิการงบประมาณของทั้งสองสภาหรือคณะกรรมาธิการร่วมร้องขอความช่วยเหลือจากบุคลากรของสำนักงบประมาณรัฐสภาเป็นการชั่วคราว สำนักงบประมาณรัฐสภาจะต้องจัดบุคลากรให้ตามคำขอนั้น ทั้งนี้ต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1 และ 2 (Sec.202 (d))

4. ให้มีหน้าที่พิจารณาถึงการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง (โดยนัย Sec.202 (e)(1))

5. ให้มีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมาธิการงบประมาณ (Sec.202 (f)(1) (2))

<u>การเปิดเผยข้อมูลนโยบายต่อสาธารณะ</u>

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาอาจจัดทำข้อมูล ข่าวสาร รายงาน และสถิติต่าง ๆ ภายใต้บังคับของ Section 201 (d) (c) ซึ่งสามารถให้สาธารณะหรือบุคคลใด ๆ ค้นคว้าได้ในระหว่างเวลาราชการ โดยผู้ขอค้นคว้าเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเว้นแต่ (Sec.203 (a))

1. ไม่อาจกระทำได้เนื่องจากเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย (Sec.203 (c)(1))

2. เมื่อผู้อำนายยการสำนักงบประมาณรัฐสภาได้วินิจฉัยว่าการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร รายงาน และสถิติเช่นว่านั้น

2.1 เป็นความลับซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (Sec.203 (c)(2)(A))

2.2 เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความลับทางการค้าหรือการคลังซึ่งอาจส่งผลเสียหายเกินสมควรต่อการแข่งขันในการประกอบการของผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียอันเป็นผลจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเช่นว่านั้น (Sec.203 (c)(2)(B))

2.3 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลหรือข้อมูลทางการแพทย์หรือข้อมูลในทำนองเดียวกัน ซึ่งหากเปิดเผยแล้วอาจเป็นการละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลอย่างชัดแจ้ง (Sec.203 (c)(2)(C))

2.4 เป็นข้อมูลข่าวสารจากคณะกรรมาธิการต่าง ๆ และสมาชิก (Sec.203(d))

<u>การดำเนินการวิเคราะห์โดยสำนักงบประมาณรัฐสภา</u>

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรัฐสภาอาจนำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณหรือข้อมติซึ่งได้จัดทำหรือรายงานโดยคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการของวุฒิสภามาดำเนินการและนำเสนอต่อคณะกรรมาธิการดังกล่าวโดย

1. ประมาณการภาระรายจ่ายหรือภาระหนี้สินอันเป็นผลจากรัฐบัญญัติหรือข้อมตินั้นในปีงบประมาณที่ได้ดำเนินการ และประมาณการล่วงหน้า 4 ปี โดยอาศัยข้อมูลปีงบประมาณปัจจุบันเป็นฐานประมาณการ (Sec.403 (1))

2. ทำการเปรียบเทียบการประมาณการค่าใช้จ่ายหรือภาระหนี้สินตามข้อ 1. กับรายงานการประมาณการค่าใช้จ่ายหรือหนี้สินซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมาธิการหรือจัดทำโดยหน่วยงานรัฐบาลกลาง (Sec 403 (2))

รายงานการประมาณการและรายงานการเปรียบเทียบดังความข้างต้นนั้นจะเสนอพร้อมกันในรายงานประกอบร่างรัฐบัญญัติหรือข้อมตินั้น

วิเคราะห์องค์กรสำนักงบประมาณรัฐสภา (CBO)

ลักษณะขององค์กรสำนักงบประมาณรัฐสภา สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างองค์กรสำนักงบประมาณรัฐสภาของอเมริกา (CBO) มีลักษณะโครงสร้างองค์กรในรูปแบบปิรามิดที่แบนราบ (Flat) มากกว่าจะเป็นแบบปิรามิด (Hierarchy) ทรงสูง ลำดับชั้นมากเหมือนลักษณะองค์กรระบบราชการทั่วไป โดยมีหน่วยงาน staff เป็นหน่วยงานคอยให้คำปรึกษา ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรแบบนี้จะทำให้การทำงานมีความคล่องตัวสูงกว่าแบบระบบราชการทั่วไป กล่าวคือมีลำดับชั้นที่สั้นกว่า การเสนองานจาก Chief ต่าง ๆ สามารถเสนอสู่รองผู้อำนวยการ (Assistant Director) และเสนอผู้อำนวยการ (Director) ได้โดยตรง เหมาะสมกับหน่วยงานประเภทที่ภารกิจหลักคือการวิเคราะห์ข้อมูล ความรวดเร็วถูกต้อง ว่องไว ทันเหตุการณ์เป็นสิ่งจำเป็นต่อองค์กร CBO จึงมีความคล่องตัวสูง สนองตอบความต้องการของ Congress ได้ค่อนข้างรวดเร็ว ซึ่งแนวโน้มการจัดองค์กรในอนาคตของอเมริกามีลักษณะเป็นไปในรูปแบนราบ (flat) แบบนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้จากข้อดีดังกล่าว

2. การจัดองค์กรของ CBO มีลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรตามอุปสงค์ (Demand) ของผู้ใช้บริการ (ตั้งขึ้นตามความต้องการของสมาชิก Congress) ดังนั้นการจัดองค์กร จึงเน้นให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นหลัก กองต่าง ๆ

ที่ตั้งขึ้นจึงคำนึงถึงความจำเป็นที่ต้องมี หากมีหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ได้ดีอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีงานลักษณะนั้นใน CBO องค์กรที่ทำหน้าที่ในลักษณะให้บริการข้อมูลให้กับสภา Congress ในลักษณะเดียวกับCBO มีอีก 3 องค์กร คือหน่วยบริการงานวิจัยของสภา The CongressionalResearch Service หรือ CRS, สำนักงานบัญชีกลาง The General Accounting Office หรือ GAO และ สำนักประเมินเทคโนโลยี่ The Office of Technology Assessment หรือ OTA ดังนั้นงานลักษณะทำการวิจัยก็ไม่จำเป็นต้องมีอยู่ใน CBO เพราะ CRS สามารถให้บริการงานในลักษณะนี้ได้ดีอยู่แล้ว การจัดองค์กรตามวัตถุประสงค์เช่นนี้ช่วยให้การกำหนดภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานมีความชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการขององค์กรอย่างแท้จริง

3. การจัดโครงสร้างองค์กรของ CBO นั้น มีลักษณะที่มีหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) ที่คอยดูแลงานด้านธุรการทั่วไป งานบุคคลและการประสานการปฏิบัติราชการ เป็นต้น ทำให้งานในกองหลัก ๆ ทั้ง 7 กองไม่ต้องมาจัดการด้านนี้อีก ลักษณะการจัดองค์กรแบบนี้จะช่วยให้นักวิชาการที่ปฏิบัติงานในแต่ละกองทำงานได้เต็มที่สะสมความชำนาญเกิดความเชี่ยวชาญในงานนั้น ๆ (Specialization)ขึ้น เพราะสามารถมุ่งทำงานได้โดยตรง โดยไม่ต้องกังวลถึงงานปลีกย่อยอื่น ๆ

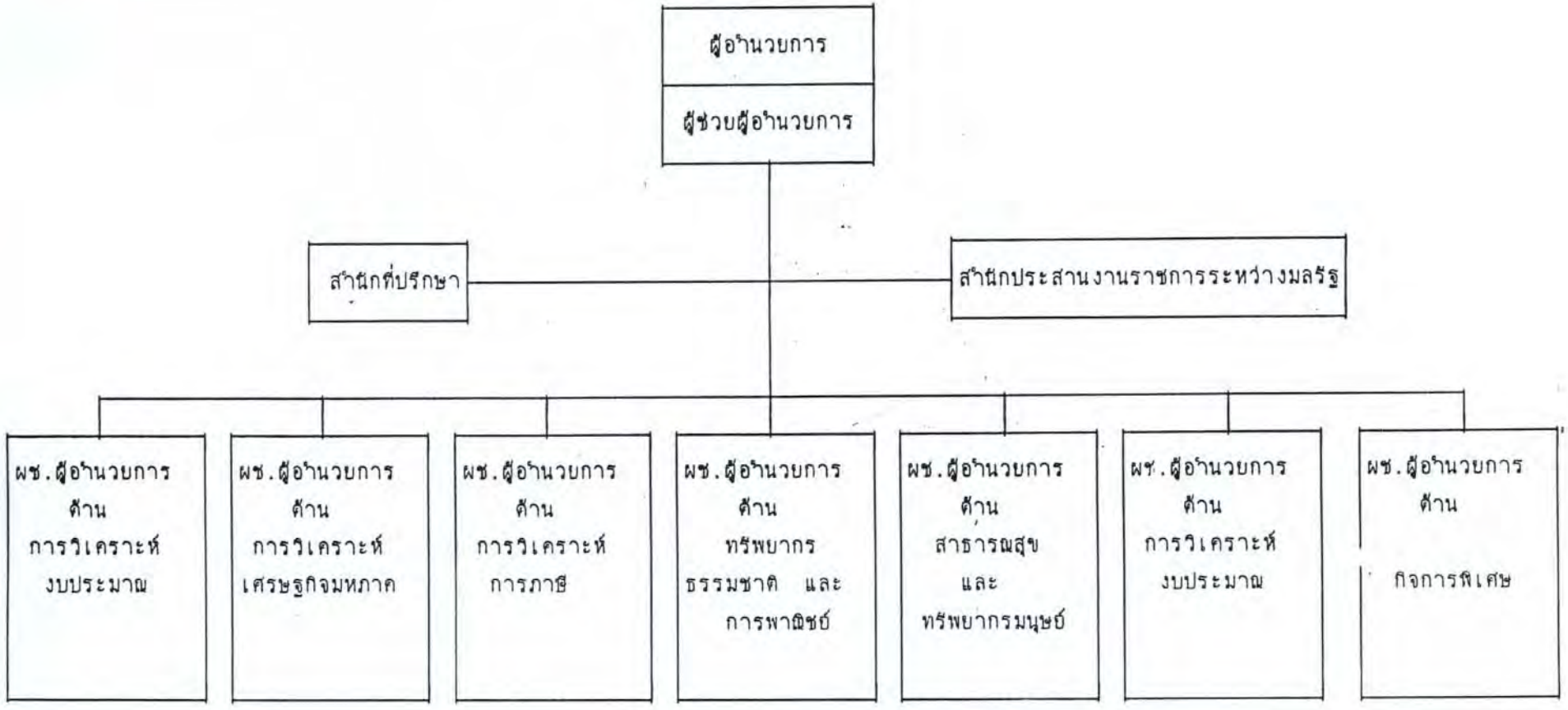
4. การจัดองค์กร CBO โดยให้อำนาจผู้อำนวยการ (Director) ให้เป็นผู้จัดจ้างบุคลากรในองค์กรซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ช่วยให้การบังคับบัญชามีความคล่องตัวสูง ความขัดแย้งการแบ่งพรรคแบ่งพวกภายในองค์กรมีน้อย เพราะทุกคนเป็นผู้ที่ Directorเลือกมา ก็ย่อมเลือกผู้ที่สามารถทำงานเข้ากันได้ อย่างไรก็ดีก็มีข้อเสียอยู่บ้างในแง่ที่ว่า การรวมตัวอย่างเหนียวแน่นขององค์กรอาจนำมาซึ่ง เป็นข้อต่อรองดังจะเห็นได้จากปัจจุบัน ในกรณีที่ CBO มีบทบาทค่อนข้างสูงต่อหน่วยงานอื่น เพราะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภา Congress ต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจาก CBO เป็นหลัก ทำให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากพอสมควร และการที่หน่วยงานใดมีอิทธิพลเหนือหน่วยงานอื่น ก็อาจ

ทำให้มีผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ได้ รวมทั้งเสี่ยงต่อการใช้อำนาจในทางไป
เหมาะสมตัวอย่างกรณีประเทศไทยก็เช่น สำนักงบประมาณมีอิทธิพลมากเพราะ
หน่วยงานต่าง ๆ ต้องของบประมาณจากหน่วยงานนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนัก
งบประมาณมีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอย่างมาก

5. องค์กร CBO ช่วยให้เกิดการคานอำนาจระหว่างฝ่าย
บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการที่ให้หน่วยงานใดมีอิทธิพลสูง
หน่วยงานเดียวย่อมก่อให้เกิดโอกาสการใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้ง่าย การมี
องค์กร CBO ของฝ่ายนิติบัญญัติช่วยคานอำนาจองค์กร OMB ของฝ่ายบริหารช่วย
ให้เกิดการ Check and Balance ขึ้น มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจฝ่ายเดียว
(เดิมหน่วยงาน OMB ของฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเมื่อ Congress จัดตั้ง CBO
การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีการตรวจสอบการใช้จ่ายอย่างรัดกุมขึ้น)

กรณีไทยก็เช่นเดียวกันปัจจุบันฝ่ายบริหาร (โดยสำนักงบประมาณ)
มีอำนาจมาก จึงควรมีองค์กรขึ้นมาเพื่อค้านอำนาจและเพื่อการควบคุมการใช้
อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

<u>โครงสร้างองค์กรสำนักงบประมาณรัฐสภา</u>[19] : CBO ที่มา : The United State Informational Services : USIS 1993-1994 pp 63-65



2.4 การบริหารงบประมาณของรัฐสภาฝรั่งเศส [20]

รัฐสภาฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของสภาเอง ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 7 ของรัฐกำหนดที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 โดยบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่ชื่อว่า Questeur เป็นผู้เสนอค่าใช้จ่ายของสภาและเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดค่าใช้จ่ายของสภา ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานสภา

ในระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และสภาเซนาท์ ดังนั้น แต่ละสภาจะไม่มีอำนาจไปตัดทอนค่าใช้จ่ายของอีกสภาหนึ่ง และแต่ละสภาจะมีความเคารพซึ่งกันและกันในการกำหนดงบประมาณของสภาตน

นอกจากนี้ สภาจะตั้ง "คณะกรรมาธิการพิเศษ" มีจำนวน 15 คน ในสมัยประชุมสามัญคณะกรรมาธิการคณะนี้จะมาจากการเลือกตั้งของพรรคการเมืองทุกกลุ่มในสภาโดยระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน หน้าที่ของคณะกรรมาธิการนี้คือ การควบคุมค่าใช้จ่ายของสภาว่าถูกต้องตามระเบียบหรือไม่

กล่าวโดยสรุป ข้อบังคับการประชุมสภาทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและของสภาเซนาท์ได้บัญญัติหลักความมาเป็นอิสระในด้านงบประมาณของสภาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ข้อ 13 วรรค 2 แห่งข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน บัญญัติว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระ ในด้านการจัดทำงบประมาณของสภาเองตามบทบัญญัติของรัฐกำหนดที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 มาตรา 7"

---

[20] มนตรี รูปสุวรรณ, "งบประมาณรัฐสภา", (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "การเพิ่มพูนประสิทธิภาพของสภาผู้แทนราษฎรในยุคโลกาภิวัฒน์" ระหว่างวันที่ 1-3 กุมภาพันธ์ 2539 ณ ดุสิตรีสอร์ทแอนด์ โปโลคลับ ชะอำ จ.เพชรบุรี), จัดพิมพ์โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การที่มีรัฐกำหนด (Ordonance) บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ประกอบแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมา ทำให้ฝ่ายบริหารไม่เข้าไปแทรกแซงในการจัดทำงบประมาณของรัฐสภาฝรั่งเศสเอง นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่ง และปัจจุบันรัฐสภาฝรั่งเศสมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 16 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ฉบับปัจจุบัน เพื่อให้มีการรายงานเกี่ยวกับบัญชีงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร (Report sur les comptes de 1' Assemblee Nationale) เพื่อให้สาธารณชนได้ทราบทุกปี

มีข้อน่าสังเกตว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสจะจัดทำในรูปของกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Project de loi finances) และมีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะรับรู้โดยตลอด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดทำงบประมาณของสภาได้เอง ก็ไม่ได้หมายความว่าจะสามารถขึ้นเงินประจำตำแหน่งให้แก่ตนเองได้ตามใจ เพราะสภาผู้แทนราษฎรยังต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ระเบียบซึ่งได้วางหลักเกณฑ์การ จัดทำงบประมาณอย่างรัดกุม และยังต้องถูกตรวจสอบจากคณะกรรมาธิการพิเศษดังได้กล่าวไว้แล้วด้วย

จากตัวอย่างที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะแสดงว่ามีความเข้มแข็งไม่น้อยกว่าฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันก็ให้มีกลไกควบคุมการขยายตัวขององค์การแต่ละฝ่าย ซึ่งพอจะสรุปได้ว่างบประมาณที่แต่ละฝ่ายมีอำนาจจัดทำนั่นเองที่เป็นฐานอำนาจสำคัญ อย่างไรก็ตามตัวอย่างของประเทศที่กล่าวมาอาจจะมีข้อได้เปรียบประเทศไทยหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการที่เป็นสังคมอุตสาหกรรมหรือการเป็นประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยและมีวิวัฒนาการการบริหารมานาน แต่พิจารณาโดยความเป็นไปได้แล้ว มีหลายประการที่เราสามารถจะคิดและดำเนินการได้ถ้าหากเข้าใจปัญหาพื้นฐานทั่ว ๆ ไปก่อน ซึ่งปัญหาและแนวทางจะได้กล่าวในบทต่อไป

บทที่ 3

ปัญหาของการงบประมาณปัจจุบันและแนวทางการจัดทำงบประมาณอิสระของรัฐสภา

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย [21]

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีปัญหามาก เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของส่วนราชการ กับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทุกแห่งตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นเจ้าของเงินด้วย การที่งบประมาณมีขอบเขตกว้างขวางเช่นนี้ ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณหลายประการ ซึ่งได้แก่

1. ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์การอนุมัติงบประมาณที่แน่นอน

การขาดหลักเกณฑ์การอนุมัติที่แน่นอน เพราะคณะกรรมาธิการงบประมาณอาจให้การอนุมัติรายจ่ายรายการหนึ่งด้วยเหตุผลประการหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันอาจไม่ให้อนุมัติรายการรายจ่ายอีกรายการหนึ่งด้วยเหตุผลอีกลักษณะหนึ่ง หรืออาจไม่อนุมัติรายการรายจ่ายของหน่วยงานหนึ่งด้วยเหตุผลหนึ่งแต่อนุมัติรายการรายจ่ายเดียวกันนั้นกับอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ในลักษณะเดียวกัน ทำให้ไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่างบประมาณรายการใดจะถูกตัดทอน และไม่อาจหาเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาที่แน่นอนได้ ซึ่งหลาย ๆ กรณีอาจมีผู้กล่าวว่าเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ

2. ปัญหาการขาดการวิเคราะห์ในระดับที่เพียงพอ

ภาวะการณ์เช่นนี้เกิดจากการขาดความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในระดับต่าง ๆ ของการดำเนินการโดยรัฐบาล ทำให้การวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการดำเนินงานเพื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์เป็นไปได้ยาก ประกอบกับคณะกรรมาธิการงบประมาณบางท่านขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องงบประมาณตลอดจนต้องเร่งดำเนินการในระยะเวลาจำกัดเสมอจึงทำให้ไม่อาจวิเคราะห์งบประมาณหรือพิจารณาตัดทอนให้เหมาะสมได้อย่างเต็มที่

---

[21] สุกัญญา หอมชื่นชม และสมชาติ ธรรมศิริ อ้างแล้ว หน้า 23-27

3. ปัญหาจากภารกิจของคณะกรรมาธิการงบประมาณในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากคณะกรรมาธิการงบประมาณส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีภารกิจหน้าที่ต้องปฏิบัติในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย ทำให้ไม่อาจทุ่มเทเวลาให้กับการพิจารณางบประมาณได้อย่างเต็มที่ ดังตัวอย่างเช่น ในครวกการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (27-29 กรกฎาคม 2537) เกิดขึ้นในเวลาเดียวกับการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการงบประมาณซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการงบประมาณจะต้องให้ความสนใจต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจมากกว่าที่จะสนใจการพิจารณางบประมาณ ทั้งนี้เพราะการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง

4. ปัญหาทางด้านข้อมูลประกอบการพิจารณางบประมาณ

การขาดข้อมูลที่จำเป็นสำหรับพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้คุณภาพของการพิจารณางบประมาณด้อยลงไปมาก ทั้งนี้เพราะการเก็บสถิติข้อมูลต่าง ๆ ในประเทศไทยนั้นเป็นงานที่เพิ่งได้รับความสนใจเป็นพิเศษเมื่อไม่นานมานี้เอง ถึงกระนั้นก็ตามข้อมูลเหล่านี้ (ซึ่งขาดความสมบูรณ์อยู่มาก) มักเป็นข้อมูลที่ให้ประโยชน์สำหรับการวางแผนหรือการวิเคราะห์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เรื่องของงบประมาณ

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจวิเคราะห์ได้กับสาเหตุของปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

4.1 มีระยะเวลาในการพิจารณางบประมาณไม่เพียงพอ

ในขั้นตอนการเตรียมจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นมีเวลาตระเตรียมการอย่างพอเพียงและพรั่งพร้อมไปด้วยข้อมูลที่ประกอบการเตรียมงบประมาณจำนวนมาก แต่เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาในการพิจารณาเพียง 105 วัน ในขณะที่เอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณมีจำนวนมากทำให้ไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณประจำปีที่ตั้งมาได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

รายการใดที่ข้อมูลประกอบการพิจารณาจากสำนักงบประมาณและหน่วยงานที่ของบประมาณนั้นยังไม่มีรายละเอียดมากเพียงพอ แต่เป็นการใช้จ่ายในส่วนของการดำเนินงานตามนโยบายที่สำคัญ ในกรณีดังกล่าวนี้ก็จะใช้เวลาในการพิจารณามาก เพราะต้องเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้าทำการชี้แจงและมีเอกสารรายละเอียดประกอบการชี้แจงอีกมาก เพราะเหตุนี้จึงเป็นไปได้ยากที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะพิจารณาได้อย่างทั่วถึงในระยะเวลาอันจำกัด

4.2 <u>ความรู้ความชำนาญและทักษะในการพิจารณางบประมาณ</u>

ในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น จะใช้บุคลากรในหน่วยงานนั้นเองซึ่งมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับงานซึ่งได้จัดตั้งงบประมาณนั้นเป็นอย่างดี ซึ่งมีแนวโน้มไปในทางที่ว่าการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ จะสอดคล้องตอบสนองต่อความจำเป็นและตอบสนองต่อนโยบายการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นแล้วร่างงบประมาณที่ได้จัดทำนั้นเมื่อถูกส่งมายังสำนักงบประมาณแล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณก็จะทำการตรวจสอบกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองงบประมาณนี้เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งเข้ารับราชการโดยมีวุฒิการศึกษาตามสายงานที่ปฏิบัติราชการและรับราชการอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการสะสมทักษะความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่จนมีความชำนาญประกอบกับมีเวลาที่จะศึกษางบประมาณนั้นอย่างเพียงพอ เนื่องจากมีบุคลากรจำนวนมากในสำนักงบประมาณ นอกจากนี้ยังได้รับเอกสารชี้แจงเหตุผล และหลักฐานประกอบจากหน่วยงานที่จัดทำร่างงบประมาณประกอบการพิจารณาอีกด้วย ทำให้การจัดทำร่างงบประมาณในชั้นของหน่วยงานต่าง ๆ และของสำนักงบประมาณเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมีเวลาตลอดจนข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์อย่างเพียงพอ

ในทางกลับกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นผู้ที่มีพื้นฐานแตกต่างกันทั้งในด้านการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน สถานภาพในด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ที่ตนเป็นผู้แทนราษฎร จึงมีความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านในเรื่องเกี่ยวกับ

งบประมาณแตกต่างกันไป และส่วนใหญ่จะไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดและสภาพปัญหาของหน่วยงานระดับย่อยต่าง ๆ ที่ของบประมาณ แม้จะมีผู้มาชี้แจงงบประมาณประกอบการพิจารณาก็ตาม แต่ก็ไม่เพียงพอเพราะการที่จะซักถามหรือขอข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ นั้นจำเป็นจะต้องมีความรู้ในเรื่องที่จะซักถามนั้นเป็นอย่างดีเสียก่อน จึงจะซักถามหรือพิจารณาข้อมูลได้อย่างถูกต้องตรงประเด็นด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคในการที่จะพิจารณางบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 <u>การเปลี่ยนแปลงบุคคลในคณะกรรมาธิการ</u>

ในแต่ละปีที่มีการแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น มักจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้เป็นกรรมาธิการอยู่เสมอ โดยขึ้นอยู่กับสถานภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่างนักการเมืองภายในพรรค การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของพรรคการเมืองว่ามีการเปลี่ยนจากสถานภาพฝ่ายค้านเป็นฝ่ายรัฐบาล หรือจากฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายค้าน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น แต่งตั้งโดยกำหนดเป็นสัดส่วนตามจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละพรรคและมีสัดส่วนที่ให้สิทธิแก่รัฐบาลที่จะแต่งตั้งเข้ามาอีกส่วนหนึ่งด้วย

การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลดังกล่าวทำให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลงเสมอ ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการศึกษาและติดตามรายละเอียดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลทำให้ไม่อาจพิจารณาวิเคราะห์ตัดทอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.4 <u>การมีส่วนในการพิจารณาของฝ่ายบริหารในชั้นกรรมาธิการ</u>

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นของคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น มิได้เป็นการพิจารณาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นแต่เป็นการจารณาโดยมีตัวแทนของฝ่ายบริหารเข้าร่วมอยู่ด้วยจำนวนมาก กล่าวคือ ประธานกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามธรรมเนียมปฏิบัติ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและมีตัวแทนซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นตามสัดส่วนจำนวนหนึ่งนอกจากนั้นแล้วยังมีตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยนัยนี้จะเห็นได้ว่าสมาชิกของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนจากรัฐบาลและพรรคการเมืองสังกัดรัฐบาลย่อมจะให้ความสนับสนุนแก่งบประมาณที่จัดเสนอโดยสำนักงบประมาณเพราะเป็นการนำเสนอโดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายร่วมรัฐบาลเดียวกันกับสมาชิกคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าว และเมื่อฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากให้การสนับสนุน ดังนั้น จำนวนสมาชิกคณะกรรมาธิการวิสามัญที่เป็นฝ่ายของรัฐบาลก็ย่อมมีจำนวนมากกว่าจำนวนสมาชิกคณะกรรมาธิการวิสามัญที่เป็นสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านเช่นเดียวกัน

ดังนั้น หากฝ่ายบริหารต้องการแทรกแซงกระบวนการพิจารณางบประมาณในขั้นของคณะกรรมาธิการวิสามัญนี้ก็ย่อมกระทำได้โดยง่าย ซึ่งเป็นผลให้การพิจารณางบประมาณขาดความเป็นอิสระไป และในบางครั้งแม้ว่ารายละเอียดของการชี้แจงงบประมาณบางรายการที่ไม่ชัดเจน แต่หากเป็นการสนองนโยบายหลักของรัฐบาลที่ต้องการสร้างผลงานบางประการแล้ว รัฐบาลก็สามารถที่จะผลักดันให้คณะกรรมาธิการวิสามัญให้ความเห็นชอบในรายการงบประมาณดังกล่าวได้

5. <u>ปัญหาของรัฐสภาอันเนื่องมาจากขาดความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณซึ่งอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเด็น คือ</u>

5.1 <u>แนวทางปฏิบัติและปัญหาจากระบบ</u>

ปัญหาเรื่องรัฐสภายังไม่มีอิสระมากพอในการจัดทำงบประมาณของตนเอง ทำให้การจัดทำงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการในการพิจารณาระบบงานของรัฐสภาดังนั้น จึงไม่สามารถพัฒนารัฐสภาให้มีประสิทธิภาพได้ดีเท่าที่ควร การที่รัฐสภาขาดอิสระในเรื่องการจัดทำงบประมาณนั้น เนื่องจากที่ผ่านมาสำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะเป็นผู้เตรียมงบประมาณให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หลังจากนั้นก็ต้องนำงบประมาณที่เตรียมไว้ไปให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณา ซึ่งจะเป็นผู้เตรียมงบประมาณให้กับหน่วยราชการฝ่ายบริหารอยู่ด้วยหลังจากนั้น สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อผ่านความเห็นชอบแล้ว คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป จากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา สำนักงบประมาณมักจะตัดหรือลดงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรลงเป็นจำนวนมาก (อาทิในปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอของบประมาณเป็นจำนวนเงินประมาณ 1,564,344,468 บาท แต่สำนักงบประมาณพิจารณาตัดให้เหลือประมาณ 815,902,800 บาท) ทำให้ต้องมีการขอแปรญัตติของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไปในทางเพิ่มเติมงบประมาณให้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (อาทิ ปีงบประมาณ 2537 งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มอีกประมาณ 200,000,000 บาท) ซึ่งโดยหลักการแล้ว ไม่น่าต้องใช้วิธีการนี้ เพราะกลายเป็นว่ามีการล็อบบี้ของกรรมาธิการฯ บางคนที่มีบารมีและมีอิทธิพลเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงบประมาณ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาว่ามีการเพิ่มเติมงบประมาณให้อย่างขาดหลักเกณฑ์และไม่เหมาะสมได้[22]

---

[22] อ้างจาก มนตรี รูปสุวรรณ , อ้างแล้ว หน้า 1

5.2 ปัญหาเชิงการจัดองค์กรการบริหาร

เนื่องจากปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีคณะกรรมาธิการสามัญประจำรัฐสภาที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้ไม่สามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะข้อมูลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่ได้จากการที่สถาบันระดับอุดมศึกษาช่วยหาข้อมูลให้ ซึ่งก็มักจะทำเพียงชั่วคราวและไม่ต่อเนื่อง เป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ไม่เพียงพอ ประกอบกับเอกสารที่ฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดเตรียมให้มักเป็นเอกสารที่ได้รับข้อมูลมาจากส่วนราชการ ซึ่งบางครั้งก็คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการนโยบายงบประมาณ ซึ่งน่าจะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาอีก 1 คณะ หรืออาจรวมกับคณะกรรมาธิการเดิม แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมาธิการศึกษานโยบายและติดตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี" แทนก็ได้ โดยคณะกรรมาธิการนี้จะมีหน้าที่ศึกษานโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหาร และให้สมมรถตอบสนองความต้องการของประชาชน และยังเป็นการเตรียมข้อมูลงบประมาณรายจ่ายของแต่ละกระทรวงให้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ซึ่งจากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น และจากประสบการณ์ที่ผู้เขียนเคยเป็นบุคคลหนึ่งในคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำนักงบประมาณ (ของฝ่ายบริหาร) เสนอมานั้น มีปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจริง และเป็นอุปสรรคในการจัดทำหรือพิจารณางบประมาณขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก ทำให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ เพราะปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยอย่างมากในการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้น ก็คือ เงิน ดังจะวิเคราะห์ตัวเลขงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปรียบเทียบ 4 ปี คือ 2536, 2537, 2538 และ 2539 ให้เห็นความจำเป็นได้ดังต่อไปนี้

สรุปเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ ปี 2536-2539

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

	ปี 2539	ปี 2538	ปี 2537	ปี 2536
ขอตั้งงบประมาณ	1,828,791,300	1,653,708,525	1,564,344,468	1,130,672,917
ได้รับจัดสรรก่อนคณะกรรมาธิการฯ	1,102,122,100	843,579,100	1,102,122,100	1,102,122,100
ปรับลดงบประมาณ	10,771,200	39,690,600	10,771,200	10,771,200
แปรญัตติ	167,192,700	185,913,500	167,192,700	167,192,700
งบประมาณที่ได้รับทั้งสิ้น	1,258,543,600	989,532,000	815,902,000	711,060,600

แยกงบประมาณตามส่วนของการดำเนินงาน

	ปี 2539	ปี 2538	ปี 2537	ปี 2536
งบประมาณในส่วนของสมาชิกสภาฯ	700,621,480	583,077,400	598,476,400	480,142,100
งบประมาณตามแผนพัฒนา สนง.	177,809,000	156,912,500	95,441,000	54,011,000
งบประมาณในส่วนของงบบริหารทั่วไป	223,691,620	249,542,100	121,934,600	176,907,500
งบประมาณที่ได้รับทั้งสิ้น	1,102,122,100	989,532,000	815,902,000	711,060,600

ที่มา : ฝ่ายงบประมาณ กองคลังและพัสดุ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากตารางสรุปเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ปี 2536 ถึง ปี 2539 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแสดงถึงภาระกิจที่เพิ่มขึ้นของการบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 ถึงปี พ.ศ.2539 นั้นมีแนวโน้มมากขึ้นทุกปี กล่าวคือนับตั้งแต่ปี 2536 สำนักงานฯ ขอตั้งงบประมาณไปเป็นเงิน 1,130,672,917 บาท ปี 2537 เป็นเงิน 1,564,344,468 บาท ปี 2538 เป็นเงิน 1,653,708,525 บาท ปี 2539 เป็นเงิน 1,828,791,300 บาท ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่าง เช่น การพัฒนาสำนักงานตามแผนพัฒนาสำนักงานตามแผนงานหลักทั้ง 6 แผน คือ แผนงานบริหารงานวิจัยและพัฒนา, แผนงานพัฒนาระบบงาน, แผนงานพัฒนาระบบข้อมูล, แผนงานพัฒนากำลังคน, แผนงานส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย, และแผนงานประชาสัมพันธ์ รวมทั้งนโยบายในการหาสถานที่ก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเกณฑ์ประชากร ซึ่งเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่2 กรกฎาคม 2538 อีกด้วย

2. ยอดวงเงินงบประมาณซึ่งสำนักงานฯ ได้รับจัดสรรก่อนตั้งคณะกรรมาธิการนั้น อยู่ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ถ้าเปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณที่ขอตั้งงบประมาณไว้ แสดงให้เห็นว่า ในภาคปฏิบัติแล้วสำนักงบประมาณ (ของฝ่ายบริหารสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) จะเป็นผู้กำหนดงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่ในความเป็นจริงส่วนหนึ่งของงบประมาณนี้เป็นงบประมาณที่นำมาใช้ในกิจการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเท่ากับว่าสภาผู้แทนราษฎรถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น

3. สำหรับยอดวงเงินปรับลดงบประมาณนั้น มีแนวโน้มที่สำนักงานฯ ได้รับจัดสรรทุกปี ซึ่งส่วนมากจะเป็นงบประมาณที่ต้องปรับลดตามความต้องการของกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือกรณี เป็นแผนงานหรือโครงการ ซึ่งสำนักงบประมาณพิจารณาแล้ว เห็นว่า สำนักงานฯ ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันตามแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ เช่น งบประมาณสำหรับการก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ เป็นต้น

4. สำหรับยอดแปรญัตตินั้น จากการศึกษาตัวเลขงบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา ปรากฏว่า สำนักงานฯ ได้รับวงเงินงบประมาณเพิ่มเติมจากการแปรญัตติทุกปี ทั้งนี้แสดงให้เห็นถึง จุดแข็งของสำนักงานฯ ในการพิจารณาการบริหารงานโดยเฉพาะความมีโอกาสของสำนักงานฯ คือการเป็นองค์กรบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่สามารถมีทรัพยากรได้อย่างไม่จำกัด โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ความเป็นนักการเมืองสามารถจัดสรรงบประมาณในรูปของการแปรญัตติเพิ่มเติมให้กับสำนักงานฯ ได้อย่างเต็มที่ในทุก ๆ ปีงบประมาณที่ผ่านมา จึงทำให้อาจเกิดการบกพร่องในเรื่องงบประมาณที่ไดรับการจัดสรร เพราะการแปรญัตติดังกล่าวกระทำโดยรวบรัด ขาดหลักการ การวางแผนตลอดจนความพร้อมของข้อมูลในการแปรญัตติ

<u>ส่วนกรณีของข้อมูลในงบประมาณตามส่วนของการดำเนินงานสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้</u>

1. งบประมาณในส่วนของสมาชิกสภาฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประชุม อาทิเช่น การประชุมสภาและการประชุมของคณะกรรมาธิการสามัญและวิสามัญประจำปีคณะต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการสัมมนาทางวิชาการ การเดินทางไปศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ การรับรองแขกต่างประเทศ การเป็นเจ้าภาพจัดประชุมระดับชาติ การไปเยือนต่างประเทศ เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์กับรัฐสภาระหว่างประเทศ เป็นต้น

2. งบประมาณตามแผนพัฒนาสำนักงานฯซึ่งมีขอบข่ายของแผนงานกว้างขวาง สืบเนื่องจากสำนักงานฯ มีแผนพัฒนาฯ ซึ่งเป็นแผนหลักหลายแผน โดยเฉพาะแผนพัฒนาระบบข้อมูล ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสำนักงานฯ ให้มีขีดความสามารถในการให้บริการข้อมูล และประสานงานกับภาครัฐและภาคเอกชน ในการให้บริการข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการ รวมตลอดถึงการให้บริการข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการใช้งบประมาณเพื่อช่วยส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย และประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาภาพพจน์ของสภาผู้แทนราษฎรให้ประชาชนได้มีความเข้าใจที่ถูกต้องและมีศรัทธาต่อสถาบันอันทรงเกียรติแห่งนี้ ดังนั้นงบประมาณของสำนักงานในแต่ละปี จึงปรากฏค่าใช้จ่ายที่สำคัญ ๆ คือ

2.1. ค่าใช้จ่ายในการแข่งขันตอบปัญหาความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา

2.2. ค่าใช้จ่ายในการเผยแพร่ประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาสู่ภูมิภาค

2.3. ค่าใช้จ่ายในการผลิตรายการเผยแพร่ประชาธิปไตย ทางวิทยุกระจายเสียงและทางโทรทัศน์

2.4. ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เป็นต้น

3. สำหรับงบประมาณในส่วนของการบริหารงานทั่วไปนั้น ส่วนมากเป็นงบประมาณที่ไว้ใช้สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการบริหารหรือการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด รวมทั้งของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่น ค่าน้ำ, ค่าไฟ, ค่าเบี้ยประชุม, ค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่, ค่าวัสดุหนังสือ วารสาร และตำรา, ค่าไปรษณีย์โทรเลข และค่าสาธารณูปโภคอื่น ๆ รวมทั้งค่าอาหารทำการล่วงเวลา ในช่วงที่มีการเปิดสมัยประชุม เป็นต้น ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นและจำนวนข้าราชการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

ซึ่งจากการวิเคราะห์ตัวเลขงบประมาณดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนในฐานะที่เป็นบุคคลหนึ่งในคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งใกล้ชิดกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ก็คือ การดูแลและรับทราบปัญหานอกจานั้นอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ก็คือ การดูแลและรับทราบปัญหาตลอดจนอุปสรรคต่างๆที่เกิดขึ้นภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฉะนั้น เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ร่วมกันจัดการสัมมนา เรื่อง "การเพิ่มพูนประสิทธิภาพของสภาผู้แทนราษฎรในยุคโลกาภิวัฒน์" ระหว่างวันที่ 1-3 กุมภาพันธ์ 2539 ณ ดุสิตรีสอร์ท แอนด์ โปโลคลับ ชะอำ จ.เพชรบุรี โดยเชิญผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ 200 คน อันประกอบด้วยผู้แทนของบุคคล หน่วยงาน/องค์การ ดังนี้

1. ประธานคณะกรรมาธิการทุกคณะ
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามอัตราส่วนของพรรคการเมือง
3. ตัวแทนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนพรรคการเมือง

4. ผู้อำนวยการกอง สำนักงาน กระทรวง ทบวง กรม และราชการอิสระที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง การงบประมาณ และการออกกฎหมาย

5. นักวิชาการจากทุกมหาวิทยาลัย

6. สื่อมวลชน

7. องค์กรเอกชน

8. ตัวแทนประชาชน องค์กรกลุ่มอาชีพ สมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

9. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

10. ตัวแทนของสมาชิกสภาจังหวัด และสภาเทศบาล

ในการนี้ มีหัวข้อที่ผู้เขียนเป็นผู้ดำเนินการอภิปรายเองรวมอยู่ด้วย ซึ่งเกี่ยวข้องกับสาระในการจัดทำ Direct Study ของผู้เขียนด้วย นั่นคือ "การเพิ่มพูนประสิทธิภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : อำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณที่เป็นอิสระ" และอีกหัวข้อหนึ่ง คือ "การสัมมนาการแก้ไขข้อบังคับของสภา : การตั้งคณะกรรมาธิการสามัญศึกษางบประมาณ" ซึ่งจากการสัมมนาในหัวข้อดังกล่าวมีส่มาชิกสภาผู้แทนราษฎรนักวิชาการ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีอิสระโดยไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารหลายท่านด้วยกันอาทิเช่น อาจารย์ผู้ดำเนินการอภิปราย (ดร.ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ) ได้กล่าวว่า ยังไม่มีใครเคยคิดที่จะจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภา ซึ่งในการจัดสัมนาในครั้งนี้ ถือเป็นแนวความคิดในเบื้องต้นที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาที่สังกัดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเรื่องของงบประมาณเป็นการบริหารทางเทคนิคแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของนโยบาย ซึ่งจะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญมาวิเคราะห์ แต่ของประเทศไทยนั้นในทางปฏิบัติจะมีการนำเอาฐานเก่า ๆ มาเป็นฐานในการวิเคราะห์ (Incremental Analysis) แต่ก็ได้เปลี่ยนแปลง เมื่อปี พ.ศ. 2525 โดยนำเอาแบบ PPBS มาวิเคราะห์ซึ่งจะต้องนำเอาแผนและโครงการในอนาคต มาประกอบการพิจารณาด้วย โดยการนำมาพิจารณาประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ในการจัดทำงบประมาณจะมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลาที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ และตามทฤษฎีนั้นถ้าหากจะใช้งบประมาณตามแผนงานอย่างเต็มที่แล้วงบพัฒนาของ ส.ส. ก็จะต้องถูกตัดทิ้งไป ทำให้เกิด

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การงบประมาณหลาย ๆ อย่างอยู่ในมือของฝ่ายบริหารมากเกินไป จะมีวิธีการอย่างไรให้มีการนำเครื่องมือเครื่องใช้ในการจัดทำงบประมาณมาใช้ให้มากขึ้น และให้งบประมาณที่จัดทำขึ้นมาจากประชาชนหรือจากตัวแทนของประชาชน มากที่สุด ซึ่งถ้าให้มีองค์กรสังกัดรัฐสภา คือ สำนักงบประมาณรัฐสภาก็จะทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพยายามปรับปรุงการทำงานของตนเองเนื่องจากมีหลาย ๆ ฝ่ายมีส่วนร่วมในการพิจารณา จะต้องพยายามปรับปรุงการทำงานของตนเอง เพื่อให้เกิด Check and Belance กับฝ่ายบริหารได้เช่นกัน ซึ่งในเรื่องนี้ อาจมองได้ 2 ด้าน คือ

1. ถ้ามองในมุมแคบ โดยให้รัฐสภาจัดงบประมาณเองทั้งหมด เฉพาะกิจกรรมของสภาเหมือนกับในประเทศฝรั่งเศส แต่

2. ถ้ามองในมุมกว้าง ให้จัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาโดยตรง ที่ทำหน้าที่เคียงคู่กับสำนักงบประมาณฝ่ายบริหาร โดยให้แบ่งแยกหน้าที่กันทำ

ท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่ง ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาว่า ที่ตนเองและคณะกรรมาธิการได้ไปศึกษาดูงานยังประเทศแคนาดาเมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้เห็นว่าในประเทศแคนาดา ประธานรัฐสภาผู้นำฝ่ายค้าน และเลขาธิการรัฐสภาจะเป็นคนจัดทำงบประมาณของรัฐสภาเอง เพราะฉะนั้นในประเทศไทย เป็นไปได้ไหม? ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้หารายได้มา แล้วแบ่งเงินให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำงบประมาณเอง โดยอาจจะแบ่งเป็น % ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ อาจจะประกอบไปด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้ตรวจการรัฐสภา พรรคการเมือง รัฐสภาประจำจังหวัด และอื่นๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นมาสังกัดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องแก้กฎหมายรัฐธรรมนูญหรอก เพราะสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ดูแลงบประมาณรายจ่ายอยู่แล้ว จึงเห็นว่าฝ่ายบริหารเมื่อหาเงินมาได้ควรแบ่งเงินออกให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการไปจัดทำงบประมาณเอง

ซึ่งน่าจะทำได้ในการให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำงบประมาณได้เองอย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องแก้กฎหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ผู้แทนจากประเทศแคนาดา Mr. John Bosley ซึ่งเป็นอดีตประธานสภา ผู้แทนราษฎรและอดีตประธานคณะกรรมาธิการ

และอดีตประธานคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ แสดงความเห็นว่า ในประเทศแคนาดา ถ้ามองในแง่โครงสร้าง ฝ่ายนิติบัญญัติจะจัดทำงบประมาณของตนเองโดยประธานสภาฯ จะเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องนี้ รัฐสภาจะไม่มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง ฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้จัดหาให้ ซึ่งเสมือนกับเป็นการ Check and Balance เพราะฉะนั้น การขยายตัวหรือขยายบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติจึงยังคงต้องอาศัยฝ่ายบริหารอยู่ ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำงบประมาณเอง แล้วใครจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการใช้จ่ายเงิน แต่ในกรณีนี้ John Bosley มีความเห็นส่วนตัวว่าเขากล่าวโดยมองเพียงโครงสร้างของกระบวนการงบประมาณซึ่งก็ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะทบทวนดูแลเพียงความสอดคล้องของงบประมาณกับแผนงานต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารทำไว้ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่และอย่างไร เท่านั้น

มีผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (นายพรชัย นุชสุวรณ) (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) แสดงความคิดเห็น แยกเป็น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 ประเทศไทยเป็นรัฐเดียว (Single State) เก็บภาษีหรือรายได้จากทั่วประเทศแล้วก็จะมารวมไว้ที่ส่วนกลาง แต่การที่จะกำหนดให้รัฐสภามีสำนักงบประมาณขึ้นมานั้นจะต้องดูที่หลักเกณฑ์ด้วยว่า ใครสมควรที่จะได้รับการจัดสรรเท่าใด ซึ่งเรื่องนี้ควรจะต้องศึกษาให้ลึกและใช้เวลาในการศึกษาให้มากกว่านี้

ประเด็นที่ 2 ในเรื่องของวิธีการ แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องระบบการเงินการคลังและการงบประมาณของประเทศ จะถือกำเนิดในลักษณ์ Check and Balance คือ รัฐบาลเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรวจสอบและให้การอนุมัติ จากนั้น การใช้จ่ายเงินจะกลับมาให้ฝ่ายบริหารอีกครั้งหนึ่ง

จากนั้นจะมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าว แต่ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำงบประมาณเอง คือเริ่มตั้งแต่การจัดทำ การบริหาร และการเบิกจ่ายเงินเองโดยเป็นการกระทำโดยองค์กรเดียวทั้งหมด จะก่อให้เกิดการ Check and Balance เพียงพอหรือไม่

ประเด็นที่ 3 สำนักงบประมาณรัฐสภาสามารถจะเกิดขึ้นได้ แต่ควรจะเป็นหน่วยงานที่คอยกำหนดเรื่องของแผน หรือการวิเคราะห์โครงการที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของโครงการทั้งหมด เป็นการช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นว่ามีแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นอย่างไร ซึ่งอาจจะมีการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ ประจำสภา เพื่อคอยติดตามการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณ เป็นคณะ ๆ ไป อาทิเช่น คณะกรรมาธิการอุตสาหกรรม ก็ดูแลการใช้จ่ายเงินของกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้วิเคราะห์เรื่องค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่แต่ละกระทรวงตั้งไว้ได้ถูกต้อง ซึ่งดูจะเหมาะสมและได้ผลดีด้วย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกท่านหนึ่ง ได้แสดงความเห็นในเรื่องนี้ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำทำงบประมาณ บริหารงบประมาณ และติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องของบประมาณจากฝ่ายบริหารให้จัดสรรให้ทำให้การบริหารงานขององค์กรนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ จึงน่าจะมีคำถามว่าเหตุใดฝ่ายนิติบัญญัติไม่ขอจัดสรรเงินงบประมาณเอง แล้วจัดทำแผนหรือโครงการต่าง ๆ โดยสภาเอง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว งบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการจัดสรรจากฝ่ายบริหารมักไม่เพียงพอทำให้ต้องขอแปรญัตติในคณะกรรมาธิการวิสามัญอยู่เสมอ เพราะตลอดระยะเวลา 5 ปี ของงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมา ทุกฝ่ายพิจารณาว่าภาระกิจของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น รายได้เพิ่มมากขึ้น แต่กลับไม่มีใครมองว่า จริงๆ แล้วฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีภาระกิจเพิ่มมากขึ้นเช่นกันเพราะโดยภาระหน้าที่หลักที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องกระทำ ก็มีอยู่ 4 ประการ คือ[23]

1. ออกกฎหมาย ตรวจสอบพร้อมทั้งแก้ไขกฎหมาย
2. ให้อำนาจ(อนุมัติ) และตรวจสอบการใช้เงินของรัฐ
3. เป็นที่เรียกร้องให้รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบในการบริหาร (Accountability)
4. เป็นที่รับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน

---

[23] ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ สำนักงบประมาณของรัฐสภา "ระบบและกระบวนการ" เอกสารประกอบการสัมมนา หน้า ข.

เพราะฉะนั้นเมื่อ ตัวเลขงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีงานของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็จะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ไม่ว่างานทางด้านออกกฎหมายหรืองานด้านนโยบายก็ตามที ทำให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากฝ่ายบริหารไม่เพียงพอเพราะจะได้รับมาเพียงประมาณ 1.2 พันล้านบาท ซึ่งก็เพียง 0.00 % ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ ทำให้เกิดความไม่สมดุลย์กัน ไม่อาจจะกำกับดูแลงานในด้านการเมือง การนโยบายและการจัดองค์การได้อย่างเต็มที่ เพราะสมาชิกรัฐสภา ไม่มีแม้แต่ห้องทำงานภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่คับแคบและไม่อาจขยายต่อไปได้อีก แต่ไม่มีงบประมาณสำหรับไปจัดสรรที่ทำการแห่งใหม่ได้ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคอย่างมาก ทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความอ่อนแอ ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรจะเป็น ทำอย่างไรจึงจะเพิ่มงบประมาณให้ได้มากขึ้น

จากนั้นยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นหลากหลายแต่ทั้งนี้ทั้งนั้นพอจะสรุปประเด็นที่เกี่ยวกับแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารได้ ดังนี้

ประเด็นแรก หมายถึง การที่จะดำเนินการอย่างไรให้งบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับรัฐสภาหรืออีกนัยหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นได้รับการกำหนดอย่างมีอิสระโดยฝ่ายรัฐสภาเอง ซึ่งในทางการบริหารก็คือ การที่กองงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาเป็นผู้กำหนดทั้งแผนแผนงาน โครงการและงบประมาณทั้งนี้ โดยมีพระราชบัญญัติ หรือรัฐกำหนด (Ordonnance) อย่างใดอย่างหนึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ โดยมิต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะเหมือนกับ ประเทศฝรั่งเศส (ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในบทที่ 2)

ประเด็นที่สอง หมายถึง การจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นในสังกัดรัฐสภาโดยตรงซึ่งเป็นอีกกรมหนึ่ง เรียกว่า "สำนักงบประมาณรัฐสภา" โดยให้มีอำนาจหน้าที่และบทบาทเหมือนกับสำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีผู้บังคับบัญชาผู้รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณเป็นระดับปลัดกระทรวง คือ ระดับ 11 เช่นเดียวกัน แต่ในปัจจุบัน องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มีผู้รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ ทั้งของ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงหัวหน้าฝ่ายงานงบประมาณ (ระดับ 7) สังกัดกองคลังและพัสดุ เท่านั้น (ดูรายละเอียดโครงสร้างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในภาคผนวก) ทำอย่างไรจะสามารถจัดตั้ง "สำนักงบประมาณรัฐสภา" เพื่อให้มีหน้าที่กำหนดทั้งนโยบายแผน โครงการ และวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมดควบคู่ไปกับสำนักงบประมาณที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้สำนักงบประมาณรัฐสภาเป็นองค์กรหลักทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมาธิการวิสามัญในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ดังนั้น สำนักงบประมาณรัฐสภาจะเป็นทั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณ และศูนย์กลางรับคำชี้แจงงบประมาณทั้งหมดของหน่วยงานฝ่ายบริหาร (Spending Agencies) ด้วย

<u>แนวความคิดการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภา</u>

จากปัญหาและสาเหตุของอุปสรรคในการพิจารณางบประมาณในขั้นตอนของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภา ในแง่ต่าง ๆ มาพิจารณา 3 ประการ คือ

1. ข้อพิจารณาเชิงระบบ
2. ปัญหาต่าง ๆ ของกระบวนการงบประมาณที่เป็นอยู่ และ
3. แนวทางการจัดการบริหาร

1. <u>ข้อพิจารณาในเชิงระบบ</u>

ตามระบบรัฐสภาแบบอย่างของอังกฤษนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีภาระกิจสำคัญโดยสรุปดังได้กล่าวมาแล้วคือ การออกกฎหมาย ตรวจสอบพร้อมทั้งแก้ไขกฎหมาย ให้อำนาจ (อนุมัติ) และตรวจสอบการใช้เงินของรัฐ เป็นที่เรียกร้องให้รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบในการบริหาร (Accountability) และเป็นที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ตามภาระกิจที่กล่าวข้างต้นนั้นจะต้อง อาศัยความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ อย่างมาก ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ หรือมีความรู้ความสามารถ เพราะจะต้องเป็นผู้ริเริ่มการงานที่เกี่ยวข้องโดยตนเอง ซึ่งจะอาศัยฝ่ายบริหารให้ริเริ่มให้ไม่ได้[24] อาทิ แนวความคิดที่จะสนองตอบข้อเรียกร้องของประชาชนที่มีอยู่ตลอดเวลาอย่างมากมาย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนอย่างปฏิเสธไม่ได้ ฯลฯ การมีสำนักงบประมาณรัฐสภาก็เพื่อเป็นองค์กรจัดเตรียมและวิเคราะห์งบประมาณ เพื่อเป็นฐานข้อมูลเรื่องการงบประมาณให้แก่คณะกรรมาธิการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรโดยมีความหวังว่าจะช่วยให้มีการจัดสรรงบประมาณได้ถูกต้องตามความประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าการให้สำนักงบประมาณของฝ่ายบริหารจัดเตรียมให้ทั้งหมดดังเช่นที่ปฏิบัติมา เพราะการจัดการงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาจะสอดคล้องกับหลักการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าจะมีการขยายบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิเช่น มีการจัดตั้งสำนักผู้ตรวจการรัฐสภา สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรัฐสภา สถานีวิทยุรัฐสภา สถานีโทรทัศน์รัฐสภา สถาบันพระปกเกล้าฯลฯ ซึ่งก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแยกการจัดทำงบประมาณออกจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้งบประมาณที่จัดทำนี้มาเป็นเครื่องมือช่วยการบริหารงานของนโยบายและแผนงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. <u>ปัญหาต่าง ๆ ของกระบวนการงบประมาณที่เป็นอยู่</u>

ในทางทฤษฎีนั้น การจัดสรรงบประมาณจะต้องอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์เป็นพื้นฐานบนหลักการที่ว่า ต้องใช้เงินอย่างคุ้มค่าหรือได้ผลตอบแทนทุก ๆ ด้านอย่างคุ้มทุน กรณีใดที่จะให้ผลตอบแทนให้คุ้มค่าเมื่อคำนึงถึงส่วนรวมแล้วไม่ควรจะ

---

[24] ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ อ้างแล้ว หน้า ค.

จัดสรรงบประมาณให้ ซึ่งหลักการนี้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ แบบวางแผน แผนงาน โครงการ (Planning Programming Budgeting System หรือ PPBS) ที่ได้รับการยอมรับในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยที่ได้นำระบบดังกล่าวมาใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525)[25]

ในทางปฏิบัติ กิจกรรมจำนวนมากไม่สามารถมีผลตอบแทนให้ปรากฏชัดได้ งบประมาณที่เรียกว่า "งบลงทุน" นั้นย่อมจะคาดหวังผลตอบแทนได้ชัดกว่างบประมาณที่ใช้ในเรื่องสวัสดิการหรือเรื่องประโยชน์สาธารณ (สินค้าสาธารณ) ดังนั้น การจัดทำงบประมาณในทางทฤษฎีก็คงจะต้องคำนึงถึงในทางปฏิบัติด้วย ซึ่งแนวความคิดนี้จะต้องถือว่าถูกต้อง เพราะเป็นการอาศัยข้อมูลจากกลุ่มต่าง ๆ (ทั้งนักทฤษฎีและนักปฏิบัติ) เข้ามาแข่งขันกันในการจัดกระบวนการบริหาร แม้ว่าผลสุดท้ายแล้วกลุ่มต่าง ๆ นั้นจะแข่งขันกันเพื่อให้ได้ผลตามที่ตนหวังและต้องการก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงอาจจะกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีกับปฏิบัติในเรื่องการงบประมาณนั้นเป็นปัญหาหลักของกระบวนการงบประมาณ

3. <u>แนวทางการจัดการบริหาร</u>

สำนักงบประมาณรัฐสภาควรเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยการแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงบประมาณรัฐสภาควรกระทำโดยความเห็นชอบของทั้งวุฒิและสภาผู้แทนราษฎรร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและเป็นหลักประกันในความอิสระที่จะทำงานของสำนักงบประมาณรัฐสภา

[25] ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ อ้างแล้ว หน้า ง.

สำนักงบประมาณรัฐสภาจะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ สำนักงบประมาณรัฐสภา ควรมีอำนาจที่จะทราบถึงข้อมูล ข่าวสาร สถิติ และรายงานต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวกับรายละเอียดในขั้นตอนของงบประมาณตั้งแต่การจัดทำจนถึงการประเมินผลงานจากหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานรัฐบาลจะต้องจัดส่งเอกสารและรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณ ที่ได้จัดส่งให้กับสำนักงบประมาณ (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ให้กับสำนักงบประมาณรัฐสภาในเวลาเดียวกันด้วย เพื่อที่สำนักงบประมาณรัฐสภาจะได้ทำการวิเคราะห์ศึกษา พร้อมทั้งจัดทำข้อมูล รายงานไปพร้อม ๆ กับการดำเนินงานของสำนักงบประมาณ (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อจะได้นำเสนอข้อมูลที่สมบูรณ์ได้ทันต่อการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนั้นแล้ว เมื่อการพิจารณาของสำนักงบประมาณรัฐสภามีข้อขัดข้องไม่เข้าใจในงบประมาณ ก็สามารถเรียกให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องมาทำการชี้แจง ทำความเข้าใจเพื่อที่จะได้นำไปประกอบการพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้องก่อนนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และเรื่องใดที่เป็นที่ยุติแล้วก็อาจให้ประชาชนขอตรวจดูได้ที่สำนักงบประมาณรัฐสภา เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนรับรู้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนหลักเกณฑ์การพิจารณารายจ่ายงบประมาณที่เป็นเงินของประชาชนได้ด้วย แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ

จากแนวความคิดสำนักงบประมาณรัฐสภานี้ น่าจะสามารถแก้ไขข้อจำกัดและข้อขัดข้องของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวมาแล้ว ในหัวข้อปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยได้โดยอาศัยเหตุและผลดังต่อไปนี้

1. สำนักงบประมาณรัฐสภาจะได้รับเอกสารและข้อมูล ตลอดจนรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณต่างๆ พร้อมกับสำนักงบประมาณ(สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ดังนั้นจึงมีข้อมูลและเวลาศึกษาในรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ ของงบประมาณได้อย่างละเอียด ทำให้ข้อจำกัดในด้านระยะเวลาพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการแก้ไข คณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวจะได้รับข้อมูลที่ผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจากสำนักงบประมาณรัฐสภาประกอบการพิจารณาทำให้ใช้เวลาในการศึกษาน้อยลง

2. บุคลากรในสำนักงบประมาณเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งบรรจุเข้ารับราชการโดยผ่านการคัดเลือกสรรแล้วตามความรู้ความสามารถให้ตรงกับลักษณะงานที่ปฏิบัติจึงเป็นการประกันได้ในระดับหนึ่งว่า โครงการและรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณต่าง ๆ จะได้รับการพิจารณาจากบุคลากรผู้มีความรู้ ความสามารถและทักษะโดยตรงในเรื่องดังกล่าว นอกจากนั้นแล้ว การที่บุคลากรดังกล่าวได้รับผิดชอบอย่างต่อเนื่องย่อมทำให้เกิดการพัฒนาเป็นผู้ชำนาญการได้ในที่สุด

ดังนั้นข้อมูลที่สำนักงบประมาณรัฐสภานำเสนอต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จึงเป็นข้อมูลที่ผ่านการกลั่นกรองจากผู้มีความรู้ ความสามารถโดยตรงและโดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้เป็นผู้อยู่ในอาณัติโดยตรงของฝ่ายบริหารทำให้เกิดการพิจารณากระทำไปโดยสอดคล้องกับหลักตรวจสอบและดุลย์(Check and Balance) อย่างแท้จริง

3. เนื่องจากบุคลากรในสำนักงบประมาณรัฐสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำสังกัดรัฐสภา ซึ่งมาจากการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานและมีการเปลี่ยนแปลงน้อย ทำให้นอกจากจะสะสมประสบการณ์ความชำนาญได้อย่างต่อเนื่องแล้ว ยังทำให้การศึกษาและติดตามรายละเอียด ตลอดจนการประเมินผลงานของการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

4. การที่สำนักงบประมาณมีการวิเคราะห์งบประมาณอย่างต่อเนื่องโดยบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านนั้น ช่วยในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปโดยอาศัยหลักการและเหตุผลทางวิชาการมากขึ้น ก่อให้เกิดบรรทัดฐานและหลักเกณฑ์ที่มีค่อนข้างจะแน่นอนชัดเจนขึ้นเป็นผลให้การแทรกแซงของฝ่ายบริหารในคณะกรรมาธิการวิสามัญลดลง เพราะการพิจารณาจะกระทำโดยอาศัยหลักการ หากฝ่ายตัดทอนงบประมาณโดยไม่มีเหตุผลที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับอย่างเพียงพอแล้ว ย่อมทำให้ฝ่ายนั้นไม่ได้รับการรับรองและไม่ได้รับการสนับสนุนให้มีอำนาจต่อไปได้

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการสำรวจทัศนคติของกลุ่มตัวอย่าง จะเห็นว่า ในทางปฏิบัติแล้ว สำนักงบประมาณสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้กำหนดงบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้ง ๆที่งบประมาณดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ในกิจการของสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม จึงทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎรในหลายขั้นตอน รวมทั้งเกิดความยุ่งยากและล่าช้าในการปฏิบัติราชการ และจากการที่ผู้เขียนหรือผู้วิจัยสังเกต ดูจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ที่ผ่านมา มักจะพบว่าข้อมูลที่ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ได้รับจากข้าราชการประจำ (สำนักงบประมาณสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) มักจะเป็นข้อมูลที่ดีกว่าข้อมูลที่ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเสมอ จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกมองว่าด้อยคุณภาพ ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ขาดการวางแผนและการเตรียมข้อมูลที่ดี ดังนั้น การที่จะขยายบทบาทขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภา เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายของตนเองอย่างเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อฝ่ายบริหารนั้น จึงมีแนวทางและแนวความคิดที่เป็นไปได้มาก รวมทั้งจะช่วยให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแข็งแกร่งและบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ด้วย คือ

1. ต้องศึกษาขั้นตอน ลักษณะการดำเนินงาน และวิธีการอย่างลึกซึ้งและแน่ชัดว่าเมื่อจัดตั้งแล้วจะทำให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

2. ต้องศึกษาดูด้วยว่า ลักษณะงานจะไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับงานของสำนักงบประมาณ(ฝ่ายบริหาร)ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี(ดูโครงสร้างในภาคผนวก)

3. ถ้าจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาขึ้นแล้ว จะได้รับผลประโยชน์คุ้มค่ากับเงินงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องลงทุนไปหรือไม่ เพราะจะต้องมีบุคลากรสังกัดหน่วยงานเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งกรม

4. โครงสร้างขององค์กรนิติบัญญัติจะขยายเพิ่มมากขึ้นในอนาคตจริงหรือ? และถ้าขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จะมีผลกระทบต่อประเทศชาติหรือไม่ ต้องทำการศึกษาอย่างถ่องแท้ด้วย

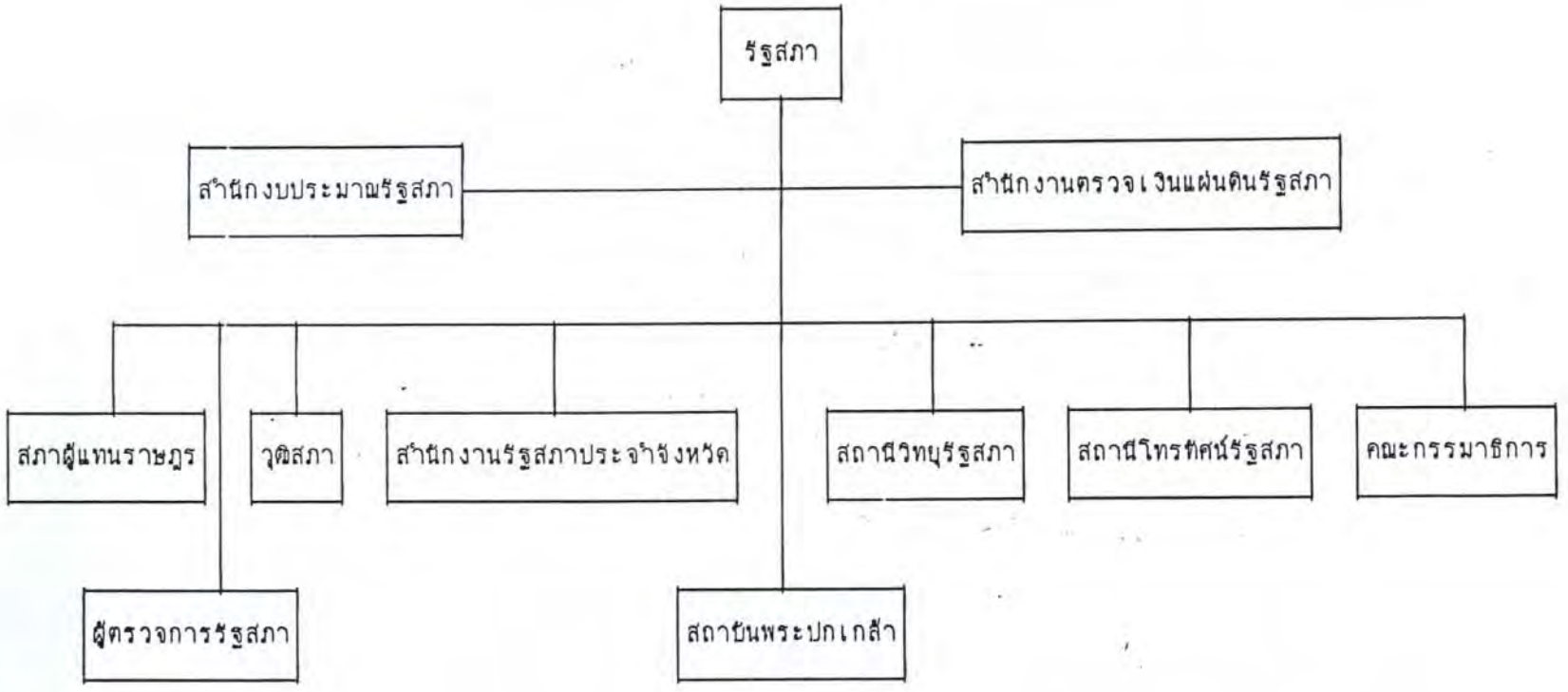
5. ผู้วิจัยเห็นว่า ในอนาคตองค์กรนิติบัญญัติควรขยายตัวและบทบาทเพิ่มมากขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานให้ทัดเทียมกับฝ่ายบริหาร ซึ่งโครงสร้างต่าง ๆ จะแสดงได้ดังภาพในหน้า 74

6. ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะว่าควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 เช่นกัน เพื่อรองรับโครงสร้างใหม่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้เหมาะสมกับการเป็นสถาบันนิติบัญญัติอันทรงเกียรติ(ดังโครงสร้างในหน้า 74) ที่เป็นหนึ่งในสามสถาบันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

นอกจากข้อเสนอแนะทั้ง 6 ข้อดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนหรือผู้วิจัย ใคร่ขอเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ในการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาที่จะให้ทำหน้าที่และมีบทบาทตั้งแต่การจัดเตรียม (โดยประสานกับหน่วยงานเจ้าของเงิน) และวิเคราะห์งบประมาณ โดยเน้นการพิจารณาในส่วนที่เป็นข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวความถูกต้องของประชาชนเป็นส่วนใหญ่แล้ว อาจจะต้องทำการทบทวนแผนงานใหม่ ๆ และหาแนวทางดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่มีลักษณะมาจากประชาชน (Bottom-top) มากยิ่งขึ้นด้วย ในส่วนใดที่สำนักงานงบประมาณของฝ่ายบริหารจัดทำอยู่แล้ว ก็พยายามปรับปรุงและประสานงานกับสำนักงบประมาณรัฐสภาให้ดี ซึ่งอาจจะมีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่มากก็ตาม แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นหลาย ๆ ฝ่ายก็ควรจะร่วมมือร่วมใจกันตัดสินแนวทางในการใช้ทรัพยากรในส่วนที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อการบริหารประเทศให้เกิดผลดีแก่ส่วนรวมและเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติมากที่สุดด้วย

ผู้เขียนหรือผู้วิจัยจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าแนวทางความคิดในเรื่องที่ทำการวิจัยนี้ จะพอเป็นประโยชน์แก่สถาบันนิติบัญญัติไม่มากก็น้อย ทั้งในปัจจุบันและต่อไปในอนาคต

โครงสร้างองค์งานของฝ่ายนิติบัญญัติในอนาคต



ซึ่งในแต่ละกรมก็จะมีผู้บริหารระดับปลัดกระทรวง คือ ระดับ 11 เป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบ โดยขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ในแต่ละกรมก็จะแยกออกเป็นกองต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความแข็งแกร่ง และบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับฝ่ายบริหาร ซึ่งมีสำนักงบประมาณ สังกัดนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) (อรายละเอียดในภาคผนวก) ที่มีผู้บริหารระดับ 11 เป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบกองต่าง ๆ เช่นกัน

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2518.

ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน, กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2535.

ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2517.

ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ, สำนักงบประมาณของรัฐสภา "ระบบและกระบวนการ" , กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมมนา, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539.

มนตรี รูปสุวรรณ, งบประมาณรัฐสภา "ปัญหาและแนวทางแก้ไขของรัฐสภาฯ", กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมมนา, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539.

สุกัญญา หอมชื่นชม และสมชาติ ธรรมศิริ, สำนักงบประมาณรัฐสภา, จุลสารปีที่ 3 ฉบับที่ 5 ฝ่ายบริการค้นคว้า หอสมุดรัฐสภา, 2538.

สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2535-2536.

สรุปผลงานของวุฒิสภา. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2535.

สำนักงบประมาณครบรอบ 36 ปี. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 14 กุมภาพันธ์ 2538.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Allen Schick, "The Road to PPB:The Stages Of Budget Reforms", Public Administration Reviews, 26 December, 1966.

Congressional Budget Office, United States Information Service, 1995.

Congressional Budget and Impoundment Center Act of 1974.

J. Burkhead, Government Budgeting (New York:John Wiley, 1956).

How Federal Laws Are Made, Catterton Printing Co., Washington, D.C. 1982.

Penner, Rudolph G. and Abramson, Alan J. Broker Purse Strings, Congressional Budgeting 1974 to 1988, The Urban Institute Press, Washington, D.C. 1988.

วารสารและสิ่งพิมพ์

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2537-2539.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 529 วันที่ 10 ธันวาคม 2475. กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2535.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 กันยายน 2534, หน้า 245-362.

ภาคผนวก

พระราชกฤษฎีกา*

แบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

พ.ศ. 2537

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2537

เป็นปีที่ 49 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2537"

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) เสนอแนะนโยบายและให้ความเห็นเกี่ยวกับการงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

(3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานและการบริหารการจัดส่วนราชการ การจัดและกำหนดมาตรฐานอัตรากำลังลูกจ้าง การขอมีขอใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ การติดตามและประเมินผล รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามที่ได้รับมอบหมาย

---

* คัดจากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 3 ก วันที่ 27 มกราคม 2537 หน้า 1-9

(4) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(5) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและพัฒนาระบบงานและการบริหาร รวมทั้งจัดและกำหนดมาตรฐานอัตรากำลังลูกจ้างให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(6) จัดทำและกำหนดมาตรฐานงบประมาณ

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับงานศูนย์ประสานข้อมูลทางด้านการบริหารแก่รัฐบาล รวมทั้งจัดทำข้อมูลด้านการงบประมาณและด้านอื่นที่เกี่ยวข้องแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(8) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับงานศูนย์ข้อมูล

(9) ดำเนินการและจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรทั้งภายในและภายนอกสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการงบประมาณ การจัดระบบงาน การประเมินผล การบริหารพัสดุ และกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ

(10) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 4 ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ดังนี้

(1) กองกลาง

(2) กองกฎหมายและระเบียบ

(3) กองงบประมาณฝ่ายรัฐวิสาหกิจ

(4) ศูนย์งบประมาณส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

(5) สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ

(6) สำนักประเมินผล

(7) สำนักพัฒนาระบบงานและบุคลากร

(8) สำนักมาตรฐานงบประมาณ

(9) สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านการศึกษา

(10) สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านความมั่นคงและบริหารทั่วไป

(11) สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านเศรษฐกิจ

(12) สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านสาธารณสุขและสาธารณูปการ

มาตรา 5 อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี มีดังนี้

(1) กองกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสำนักงบประมาณที่มิได้แยกให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

(ก) ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงบประมาณ

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการ รวมทั้งงานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรมของสำนักงบประมาณ

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะของสำนักงบประมาณ

(ง) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคล รวมทั้งงานสวัสดิการของสำนักงบประมาณ

(จ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(2) กองกฎหมายและระเบียบ มีอำนาจหน้าที่

(ก) ให้คำปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการงบประมาณ การคลัง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องและดำเนินการออกระเบียบและหนังสือเวียนต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น รวมทั้งระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่งและงานคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ

(ง) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(3) กองงบประมาณฝ่ายรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่

(ก) จัดทำและบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจ

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนาด้านต่าง ๆ แผนวิสาหกิจ ภาระผูกพันและความเหมาะสมของโครงการของรัฐวิสาหกิจ

(ค) ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำประมาณการรายได้ และงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

(ง) ติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและเงินทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนรัฐวิสาหกิจ

(จ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(4) ศูนย์งบประมาณส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่

(ก) จัดทำและบริหารงบประมาณของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับนโยบาย แผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ความเหมาะสมของโครงการ พร้อมทั้งติดตามผลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และโครงการพิเศษต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

(ค) ให้คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับการงบประมาณแก่ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(ง) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(5) สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่

(ก) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และเสนอแนะนโยบายงบประมาณตลอดจนการกำหนดวงเงินและทิศทางการจัดสรรงบประมาณ

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับภาวะรายได้และหนี้สาธารณะ ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจการคลังและการงบประมาณ

(ค) ศึกษา วิเคราะห์ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางในการจัดทำและบริหารงบประมาณ

(ง) ดำเนินการฝ่ายเลขานุการและประสานงานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของสำนักงบประมาณและรัฐสภา

(จ) ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้าง และประสานแผนงานให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ

(ฉ) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาระบบข้อมูล ข้อสนเทศในการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการรายงานผลการดำเนินงานของส่วนราชการ

(ช) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เสนอแนะนโยบาย แนวทางจัดและพัฒนาระบบข้อสนเทศเพื่อการบริหาร

(ซ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(6) สำนักประเมินผล มีอำนาจหน้าที่

(ก) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาระบบและกำหนดรูปแบบมาตรฐานและวิธีการในการติดตามและประเมินผล

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการชะลอหรือยกเลิกแผนงาน งานหรือโครงการที่ให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า

(ค) ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล ความก้าวหน้าผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของแผนงาน งานหรือโครงการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(ง) เสนอแนะ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล

(จ) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุนเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสำนักงบประมาณ

(ฉ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(7) สำนักพัฒนาระบบงานและบุคลากร มีอำนาจหน้าที่

(ก) ศึกษา วิเคราะห์และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและการจัดระบบงานตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ตลอดจนพัฒนาระบบงาน รูปแบบ มาตรฐานและวิธีการเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการ การพัฒนาระบบงานและการบริหาร รวมทั้งการกำหนดตำแหน่งอัตราค่าจ้าง มาตรฐานและแผนอัตรากำลังลูกจ้างของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ

(ค) ดำเนินการและจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรทั้งภายในและภายนอกสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการงบประมาณ การพัฒนาระบบงาน การติดตามประเมินผล การบริหารพัสดุและกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปฏิบัติงานวิเทศสัมพันธ์และงานห้องสมุดของสำนักงบประมาณ

(ง) ให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตามผลเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและการพัฒนาระบบงานและการบริหาร รวมทั้งการบริหารงานลูกจ้าง

(จ) ดำเนินการและประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงื่อนไขการจ้าง สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอื่นใดที่เกี่ยวกับลูกจ้าง

(ฉ) พัฒนารูปแบบและผลิตสื่อและเทคโนโลยีที่ใช้ในการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ

(ช) กำหนดและพัฒนามาตรฐานเครื่องมือเครื่องใช้ในสำนักงาน

(ซ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(8) สำนักมาตรฐานงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่

(ก) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการกำหนดและพัฒนามาตรฐานงบประมาณ

(ข) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่และกำหนดเกณฑ์พื้นฐานงานคอมพิวเตอร์ภาครัฐ

(ค) ให้คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานงบประมาณ เกณฑ์พื้นฐานงานคอมพิวเตอร์และโครงการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่

(ง) ศึกษา วิเคราะห์และพิจารณาตรวจสอบการจ่ายเงินตามสัญญาแบบปรับราคาได้

(จ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(9) สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านการศึกษา มีอำนาจหน้าที่

(ก) จัดทำและบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านการศึกษาของส่วนราชการ สถานศึกษาในราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ เพื่อนำผลมาปรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา และแผนพัฒนาด้านต่าง ๆ คลอดจนภาระผูกพันและความเหมาะสมของโครงการต่าง ๆ รวมทั้งกำกับดูแลและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ค) ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการงบประมาณที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ง) จัดเตรียมข้อมูลเพื่อสนับสนุนฝ่ายบริหารในการชี้แจงต่อรัฐสภา

(จ) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการงบประมาณแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(10) สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านความมั่นคงและบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่

(ก) จัดทำและบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านความมั่นคงและบริหารทั่วไปของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เกี่ยวกับรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ เพื่อนำผลมาปรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคงและการบริหารทั่วไป และแผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ตลอดจนภาระผูกพันและความเหมาะสมของโครงการ รวมทั้งกำกับดูแลและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ค) ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการงบประมาณที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ง) จัดเตรียมข้อมูลเพื่อสนับสนุนฝ่ายบริหารในการชี้แจงต่อรัฐสภา

(จ) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการงบประมาณแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(11) สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านเศรษฐกิจ มีอำนาจหน้าที่

(ก) จัดทำและบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านเศรษฐกิจของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการเพื่อนำผลมาปรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณด้านเศรษฐกิจ และแผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ตลอดจนภาระผูกพันและความเหมาะสมของโครงการ รวมทั้งกำกับดูแลและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ค) ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการงบประมาณที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ง) จัดเตรียมข้อมูลเพื่อสนับสนุนฝ่ายบริหารในการชี้แจงต่อรัฐสภา

(จ) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการงบประมาณแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(12) สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านสาธารณสุขและสาธารณูปการ มีอำนาจหน้าที่

(ก) จัดทำและบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านสาธารณสุขและสาธารณูปการของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการเพื่อนำผลมาปรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขและสาธารณูปการและแผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ตลอดจนภาระผูกพันและความเหมาะสมโครงการ รวมทั้งกำกับดูแลและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ค) ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณที่อยู่ในความรับผิดชอบ

(ง) จัดเตรียมข้อมูลเพื่อสนับสนุนฝ่ายบริหารในการชี้แจงต่อรัฐสภา

(จ) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการงบประมาณแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

มาตรา 6 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี และระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพงาน และเนื่องจากมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า การแบ่งส่วนราชการภายในส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการ
และหน้าที่ความรับผิดชอบ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการ
และหน้าที่ความรับผิดชอบ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายงบประมาณของทั้งสองสภา

กองคลังและพัสดุ

กองคลังและพัสดุ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการจัดระบบและจัดทำงบประมาณ บัญชี การเบิกจ่ายเงิน สวัสดิการ รักษาเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ และการบริหารงานพัสดุของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมายโดยแบ่งงานภายในเป็น 6 หน่วย คือ

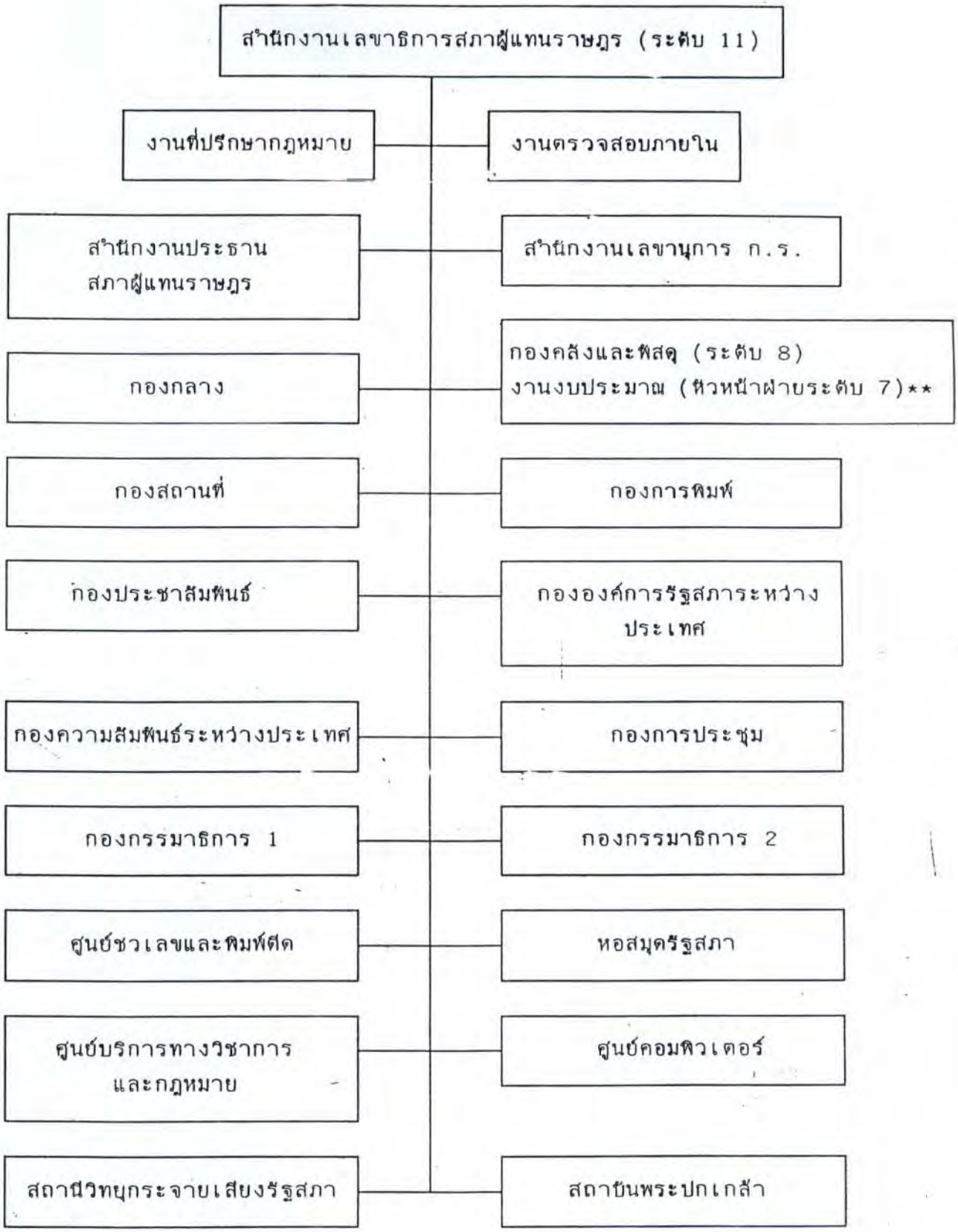
(1) งานธุรการทั่วไป มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านสารบรรณและธุรการทั่วไป จัดทำสถิติ ควบคุมดูแลรักษาพัสดุ ครุภัณฑ์ ของกอง และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

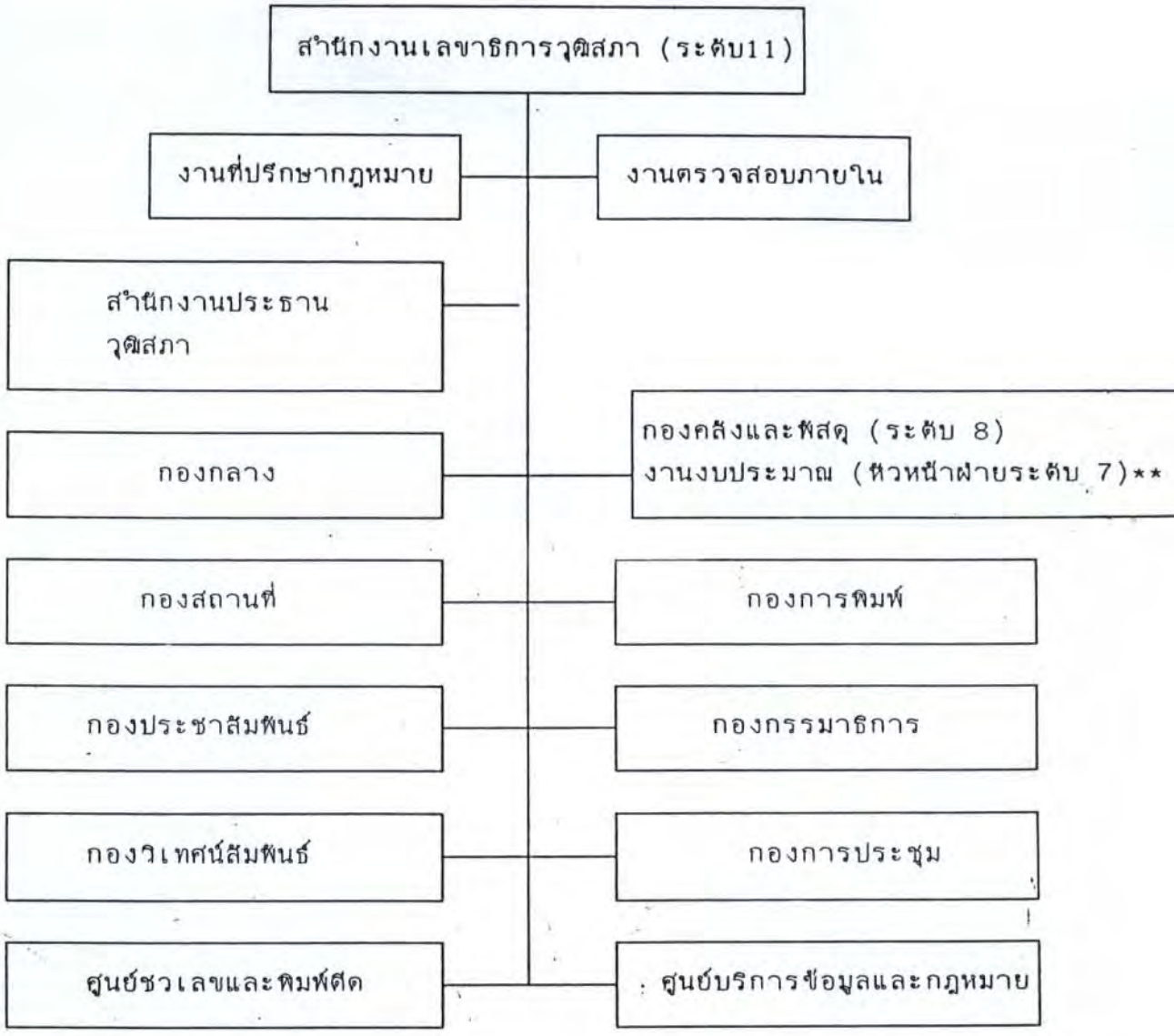
(2) ฝ่ายงบประมาณ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการจัดวางระบบและจัดทำงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยรับผิดชอบตั้งแต่การดำเนินการรวบรวมความต้องการของโครงการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การวิเคราะห์กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ รวมถึงการวิเคราะห์รูปแบบและคุณลักษณะต่าง ๆ ของครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ตลอดถึงติดตามผลจนกระทั่งได้รับเงินงบประมาณตามที่เสนอขอ และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

(3) ฝ่ายการบัญชี มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการจัดวางระบบบัญชี จัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ จัดทำงบเดือนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

(4) ฝ่ายการเงิน มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการเบิกจ่ายเงินทุกประเภท เพื่อใช้ในการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมเงินคงเหลือประจำวัน รักษาเงินที่ค้างจ่าย และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

(5) ฝ่ายบริหารงานพัสดุ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการบริหารงานพัสดุของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร วางแผนการจัดซื้อ จัดหา จัดจ้าง ทำสัญญาซื้อ สัญญาจ้างและดำเนินการตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และควบคุมเกี่ยวกับการใช้ดูแลรักษา ซ่อมแซมยานพาหนะและทรัพย์สินอื่นของทางราชการ และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย


สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ระดับ 11)
งานที่ปรึกษากฎหมาย
งานตรวจสอบภายใน
สำนักงานประธาน สภาผู้แทนราษฎร
สำนักงานเลขานุการ ก.ร.
กองกลาง
กองคลังและพัสดุ (ระดับ 8) งานงบประมาณ (หัวหน้าฝ่ายระดับ 7)**
กองสถานที่
กองการพิมพ์
กองประชาสัมพันธ์
กององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ
กองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
กองการประชุม
กองกรรมาธิการ 1
กองกรรมาธิการ 2
ศูนย์ชวเลขและพิมพ์ดีด
หอสมุดรัฐสภา
ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย
ศูนย์คอมพิวเตอร์
สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า


สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ระดับ11)
งานที่ปรึกษากฎหมาย
งานตรวจสอบภายใน
สำนักงานประธาน
วุฒิสภา
กองกลาง
กองคลังและพัสดุ (ระดับ 8)
งานงบประมาณ (หัวหน้าฝ่ายระดับ 7)**
กองสถานที่
กองการพิมพ์
กองประชาสัมพันธ์
กองกรรมาธิการ
กองวิเทศน์สัมพันธ์
กองการประชุม
ศูนย์ชวเลขและพิมพ์ดีด
ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย