

EP.6



SEMI REPORT

กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี
(ในช่วงเปลี่ยนผ่านรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง)

โดย

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา
สำนักกรรมการ 3



บริการข้อมูลเพิ่มเติม

☎ 02-8319240

หรือ Scan QR Code

สารบัญ

| เรื่อง | หน้า |
|--|------|
| ๑. รัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมาย งบประมาณ | ๒ |
| ๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ | ๒ |
| ๑.๒ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ | ๓ |
| ๑.๓ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ | ๔ |
| ๑.๔ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ | ๔ |
| ๒. กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน | ๕ |
| ๓. รูปแบบของระบบงบประมาณ | ๖ |
| ๓.๑ งบประมาณแบบแสดงรายการ | ๖ |
| ๓.๒ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (งบประมาณแบบปฏิบัติการ) | ๖ |
| ๓.๓ งบประมาณแบบแสดงแผนงาน | ๗ |
| ๓.๔ งบประมาณแบบแสดงการวางแผน กำหนดโครงการ และระบบงบประมาณ | ๗ |
| ๓.๕ งบประมาณแบบสะสม | ๗ |
| ๓.๖ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ | ๗ |
| ๓.๗ งบประมาณแบบฐานศูนย์ | ๘ |
| ๔. สถานะความคืบหน้าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ | ๑๐ |
| ๕. การดำเนินการกรณีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทัน ปีงบประมาณใหม่ | ๑๓ |
| ๕.๑ กรณีตัวอย่าง : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ | ๑๔ |
| ๕.๒ การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน | ๑๕ |

สารบัญ

| เรื่อง | หน้า |
|---|------|
| ๕.๓ แนวทางปฏิบัติของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจของคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา | ๑๕ |
| ๖. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา | ๑๖ |
| ๖.๑ หลักเกณฑ์ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๘ | ๑๘ |
| ๖.๒ ข้อมูลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณล่าช้า เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓) | ๒๑ |
| ๖.๓ แนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ | ๒๔ |
| ๗. ข้อสังเกตบางประการ | ๒๕ |
| ๗.๑ มิติทางการเมืองและการจัดการ | ๒๕ |
| ๗.๒ มิติทางเศรษฐกิจ | ๒๖ |
| ๗.๓ มิติการติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณ | ๒๖ |

กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ในช่วงเปลี่ยนผ่านรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง)

ในการบริหารงานภาครัฐในยุคสมัยใหม่นั้น นอกจากเครื่องมือทางยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ การดำเนินการ รวมถึงกำลังทรัพยากรทั้งทางบุคลากรและเทคโนโลยีแล้ว “งบประมาณ” ถือเป็นหัวใจสำคัญและเป็นเส้นเลือดใหญ่สำหรับการหล่อเลี้ยงทุกเครื่องมือของรัฐให้ขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณขององค์กรภาคเอกชนนั้น โดยหลักมักมาจากการระดมทุนของผู้ถือหุ้น การกู้ยืม ผลกำไรจากการประกอบกิจการ แต่ทว่า งบประมาณของรัฐมีความแตกต่างออกไปอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ งบประมาณของรัฐ โดยส่วนใหญ่เป็นเงินที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และแม้ว่าจะมีเงินรายได้ส่วนอื่นที่มาจากเงินที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น กำไรและรายได้จากรัฐวิสาหกิจ ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่น ๆ ก็ตาม แต่การจัดเก็บรายได้เหล่านั้นก็จะมาจากฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการดำเนินการทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกัน เนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐเป็นการใช้จ่ายที่จะต้องกระทำเพื่อบริหารจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ดังนั้น การใช้จ่ายดังกล่าวจึงต้องดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะองค์กรผู้แทนประชาชนด้วย เช่นนี้แล้วจึงเห็นได้ว่างบประมาณของรัฐเป็นเครื่องมือบริหารงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยปกติประเทศไทยใช้งบประมาณรายจ่ายในระบบ ๑ ปีงบประมาณ หรือที่เรียกว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี” ซึ่งมีวงรอบของงบประมาณตั้งแต่ ๑ ตุลาคมของปีหนึ่ง ไปถึง ๓๐ กันยายนของปีถัดไป ในวงรอบของการตรากฎหมายงบประมาณโดยทั่วไป กระบวนการทั้งในส่วนของหน่วยงานผู้ขอรับงบประมาณและในส่วนผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณจะเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมดังกล่าว เพื่อให้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถออกทันวงรอบปีงบประมาณได้

อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์ปัจจุบันของการจัดทำกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มิถุนายน ๒๕๖๖) มีความแตกต่างไปจากปีที่ผ่านมา เนื่องจากมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ (ซึ่งจะส่งผลให้ในอนาคตอันไม่ไกลมากนัก ประเทศไทยจะมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่) ทำให้กระบวนการจัดทำกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ระหว่างการชะลอการดำเนินการเพื่อรอให้รัฐบาลใหม่เข้ามาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป ซึ่งจนถึงเวลานี้

เป็นที่ค่อนข้างแน่นอนแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะตราขึ้นได้ล่าช้ากว่ากำหนดของวงรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่จะล่าช้าไปมากน้อยเพียงใด มีข้อกฎหมายหรือปัจจัยใด ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง รวมถึงมีส่วนที่วุฒิสภจะต้องเตรียมการและพิจารณาอย่างไร กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาสำนักรรมาธิการ ๓ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาก็ได้นำเสนอผ่านข้อพิจารณาสำคัญต่าง ๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้

๑. รัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายงบประมาณ

๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

การจ่ายเงินแผ่นดิน มาตรา ๑๔๐ การจ่ายเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ได้มีอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นหลัก เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

งบประมาณรายจ่าย มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่กำหนดให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ณ ปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

การพิจารณางบประมาณสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๑๔๓ สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร กรณีไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาลำดับถัดไป

การพิจารณางบประมาณวุฒิสภา มาตรา ๑๔๓ วรรคสาม เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่

ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลาให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบ

การป้องกันประโยชน์ทับซ้อน มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ในการพิจารณาห้ามมิให้เสนอ หรือแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

การจัดทำร่างกฎหมาย มาตรา ๗๗ วรรคสอง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

๑.๒ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

หลักการพึงปฏิบัติ มาตรา ๖ ให้การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ การประเมินผลและการรายงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ความครอบคลุม มาตรา ๑๐ (๖) และมาตรา ๒๕ งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา ให้หน่วยรับงบประมาณจัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ รวมทั้งแผนการใช้จ่าย เพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณ และเสนองบประมาณรายจ่ายต่อสภาให้ครอบคลุมทุกแหล่งเงิน และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการ ของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอ ตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ

การประเมินผลและรายงานผล มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ กำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการ ปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ให้หน่วยรับงบประมาณจัดให้มีระบบการติดตามและ ประเมินผลภายในหน่วยงาน หากหน่วยรับงบประมาณไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขตามที่แนะนำได้ ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เหมาะสม

๑.๓ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ ได้แก่ จัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำคัญสำหรับวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณ กำหนดสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบวินัยในการดำเนินนโยบาย เช่น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อัตรายอดคงค้างที่รัฐบาลรับภาระชดเชย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม มาตรการหรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งกำหนดนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑.๔ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

หลักการดำเนินการร่างกฎหมาย มาตรา ๑๒ วางหลักเมื่อกรณีต้องดำเนินการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็น ต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบ ชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คำนึงกับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมายและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องตามมาตรา ๑๔ รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนและรัฐอย่างเป็นระบบ เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์นั้นรวมทั้งนำผลการวิเคราะห์ดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

หลักการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย มาตรา ๒๑ วางหลักทั่วไปในการตรากฎหมาย ที่หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณา เช่น ต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และหมายรวมถึงไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ สอดคล้องกับหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพอันมีเป้าประสงค์หลักเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน ในส่วนกรณีที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจนและพึงกำหนดการใช้ดุลพินิจเท่าที่จำเป็น

๒. กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) หมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เริ่มตั้งแต่การทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา การจัดทำกรอบวงเงินในระดับมหภาค เป้าหมายและทิศทางการพัฒนาประเทศ แหล่งที่มาของรายได้ รายได้ของรัฐบาลประจำปี แผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล การเสนอของบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ไปจนถึงขั้นที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) แลกเปลี่ยนงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศเป็นกฎหมายใช้เป็นกรอบในการบริหารและติดตามประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี การงบประมาณจะต้องมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนและมีหน่วยงานหลายหน่วยต้องดำเนินการร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เชื่อมโยงทุกฝ่าย โดยฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำและนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแล้ว ทุกฝ่ายนำไปดำเนินการ โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามที่ได้พิจารณาอนุมัติ เพื่อให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถประกาศใช้ได้ตามระยะเวลาที่กำหนด จึงได้มีการนำเสนอกระบวนการและขั้นตอนการจัดการงบประมาณ โดยกำหนดเป็นปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางให้ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และกระทรวง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ใช้ดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณที่กำหนด โดยอาจจำแนกให้ชัดเจนได้เป็นลำดับดังนี้

- ๑) การจัดเตรียมงบประมาณ
 - ๑.๑) การทบทวนงบประมาณ
 - ๑.๒) การวางแผนงบประมาณ
- ๒) การอนุมัติงบประมาณ
 - ๒.๑) การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร
 - ๒.๒) การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา
- ๓) การบริหารงบประมาณ
- ๔) การติดตามและการประเมินผล

ทั้งนี้ จากการพิจารณาลำดับขั้นตอน จะเห็นได้ว่ากระบวนการอนุมัติงบประมาณเป็นส่วนที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความเกี่ยวข้องมากที่สุดเนื่องจากเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน

และสามารถพิจารณาได้ทั้ง ๒ สภา แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนวุฒิสภาก็มีข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (รวมถึงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย) ที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ได้ (มาตรา ๑๔๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ) สำหรับรายละเอียดขั้นตอนการพิจารณาจะได้นำเสนอในหัวข้อลำดับที่ ๖ ต่อไป

๓. รูปแบบของระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณ (Budget) หมายถึง กระบวนการวางแผนเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินอย่างมีระเบียบในระยะเวลาหนึ่ง โดยจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้องค์กรได้รับผลตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การจัดทำงบประมาณของประเทศไทยสำหรับส่วนราชการ มีแนวคิดในการจัดทำมาแล้วหลายรูปแบบมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในอดีตมีการใช้ระบบงบประมาณที่มีลักษณะการรวมอำนาจไม่สามารถสนองตอบการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสภาพแวดล้อม จึงเป็นแรงผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและเอื้อต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างให้มีกลยุทธ์ในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม

รูปแบบของระบบงบประมาณ อาจจำแนกออกได้เป็น ๖ รูปแบบ ซึ่งในจำนวนดังกล่าวนี้มีทั้งที่ประเทศไทยเคยใช้ในอดีตและทั้งที่เป็นข้อเสนอของพรรคการเมืองและนักวิชาการในการพัฒนาระบบงบประมาณของไทยด้วย

๓.๑ งบประมาณแบบแสดงรายการ

งบประมาณลักษณะนี้เป็นงบประมาณแบบจำแนกและจัดหมวดหมู่ของงบประมาณรายจ่ายออกตามหน่วยงานอย่างละเอียด โดยแสดงรายละเอียดของหน่วยงาน รายการและจำนวนเงินที่ต้องการไว้อย่างตายตัว เมื่อหน่วยรับงบประมาณนำเงินไปใช้จ่าย จะต้องใช้จ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในรายการอื่นที่ผิดไปจากรายการหรือวงเงินที่กำหนดไว้ไม่ได้

๓.๒ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (งบประมาณแบบปฏิบัติการ)

งบประมาณลักษณะนี้เป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ผลลัพธ์ เป็นรูปแบบงบประมาณที่ได้พัฒนามาจากงบประมาณแบบแสดงรายการ การจัดทำงบประมาณจะมุ่งสู่ผลงานเป็นหลัก ด้วยแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่ วางแผน จัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

๓.๓ งบประมาณแบบแสดงแผนงาน

งบประมาณแบบนี้เป็นงบประมาณแบบเน้นความสำคัญเรื่องประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรหรือเงินงบประมาณ ในการจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงาน งบประมาณรูปแบบนี้สำนักงานงบประมาณจะไม่ควบคุมรายละเอียดแต่จะเป็นผู้อนุมัติงบประมาณให้แผนงานหรือโครงการที่เลือก ควบคุมตรวจสอบและประเมินผลงานของแต่ละแผนงานหรือโครงการ ว่าสามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายของแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ เป็นอย่างไร

๓.๔ งบประมาณแบบแสดงการวางแผน กำหนดโครงการ และระบบงบประมาณ

งบประมาณแบบนี้เป็นระบบที่มีการแสดงตัวเลขค่าใช้จ่ายระยะยาวของโครงการที่มีการวางแผนไว้เรียบร้อยแล้ว โดยมีข้อมูลถูกต้องรองรับในการสนับสนุนโครงการนั้น ๆ เพื่อหาทางเลือกในการดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๓.๕ งบประมาณแบบสะสม

งบประมาณแบบนี้จะพิจารณาเฉพาะส่วนของเงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้นใหม่ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากปีที่แล้ว และยกยอดเงินงบประมาณของปีก่อนที่ได้พิจารณาไปตั้งเป็นงบประมาณปีใหม่ได้เลย เพราะถือว่างบประมาณจำนวนนี้ได้รับการพิจารณามาก่อนแล้ว

๓.๖ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

งบประมาณลักษณะนี้เป็นงบประมาณที่มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณมาจากระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณ การบริหารจัดการงบประมาณสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาลให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบนี้เป็น การจัดสรรงบประมาณให้เชื่อมโยงและสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้ตามเป้าหมายที่กำหนด และจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับผลงานของหน่วยงานภาครัฐในการนำส่งผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ โดยหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพันธกิจในการดำเนินการตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ของรัฐบาลจะต้องกำหนดเป้าหมาย

การให้บริการกระทรวง ยุทธศาสตร์กระทรวง เป้าหมายการให้บริการ หน่วยงานแผนยุทธศาสตร์ ผลผลิต/โครงการและกิจกรรม และดำเนินการบริหารงานตามแผนกลยุทธ์ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด เพื่อสนับสนุนเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบ ดังนั้น การที่จะจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับผลงานของหน่วยงานภาครัฐในการนำส่งผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ก็จำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผล เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐอันเป็นสารสนเทศที่สำคัญในกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ และการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับปีงบประมาณซึ่งสามารถแสดงความรับผิดชอบต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ทั้ง ๓ ระดับ คือ ๑) ระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล ๒) ระดับกระทรวง หรือระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง และ ๓) ระดับกรมหรือระดับหน่วยงานปฏิบัติ

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นี้ เป็นระบบงบประมาณที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ครั้งแรกในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ และยังคงใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาจนถึงปัจจุบัน

๓.๗ งบประมาณแบบฐานศูนย์

งบประมาณลักษณะนี้เป็นงบประมาณที่รับแนวคิดมาจากการจัดทำงบประมาณแนวใหม่ที่ใช้อยู่ในต่างประเทศมากกว่า ๓๐ ปี แล้ว โดยระบบการจัดทำงบประมาณแบบนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓) ในบริษัท เทกซัส อินสตรูเมนต์ เมืองดัลลัส มลรัฐเทกซัส สหรัฐอเมริกา ต่อมาปี ค.ศ. ๑๙๗๓ (พ.ศ. ๒๕๑๖) อดีตประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ซึ่งในขณะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐจอร์เจีย ได้ทำสัญญาให้นำระบบการจัดทำงบประมาณลักษณะนี้มาใช้ในกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณของรัฐจอร์เจียอย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณลักษณะนี้ไม่ให้ความสำคัญกับรายการหรือแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของงบประมาณอย่างละเอียด เพื่อพิจารณาความเหมาะสม ในการจัดทำงบประมาณแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้ว อาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีกถ้าหากแผนงานนั้นมีความเหมาะสมไม่ดีพอเมื่อเทียบกับแผนงานอื่น หรือลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนลดลง ด้วยเงื่อนไขการพิจารณา ดังนี้

๑) หลักความจำเป็นของโครงการ ด้วยการพิจารณาความสำคัญของแต่ละโครงการรายปี เพื่อพิจารณาจัดสรรงบได้อย่างเหมาะสม

๒) หลักความคุ้มค่า ด้วยการพิจารณาผลการดำเนินการตามแผนงานจริง ผลลัพธ์คุ้มค่ากับงบประมาณที่เบิกจ่ายในสัดส่วนตามปีก่อนหน้าหรือไม่

๓) หลักประสิทธิภาพ ด้วยการพิจารณาเป้าหมายที่ตั้งไว้ของโครงการกับผลที่ได้รับมีความคุ้มค่าหรือก่อประโยชน์กับประชาชนตรงตามเป้าประสงค์หรือไม่ การจัดทำงบประมาณในแนวความคิดดังกล่าวจะช่วยให้สำนักงบประมาณหรือฝ่ายจัดการงบประมาณไม่ต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้รับงบประมาณแล้วทุกปี สามารถปรับงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นเหมาะสมตามความจำเป็น เพิ่มประสิทธิภาพของโครงการเนื่องจากงบเบิกจ่ายได้เมื่อเงื่อนไขการพิจารณาขึ้นกับผลสัมฤทธิ์ตามที่ตั้งแผนงานไว้หรือไม่

(เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจเพิ่มเติม สามารถพิจารณาได้จากภาพสรุปข้อมูลดังนี้^{๑)})

| | |
|--|---|
| <p>ZBB คืออะไร??</p> <p>งบประมาณที่ไม่อิงจากงบประมาณปีก่อนหน้า หากกระทรวง/หน่วยงานจะทำเรื่องของงบประมาณในปีถัดไป ต้องมีการ “พิจารณาใหม่”</p> | <p>ZBB พิจารณาจาก...</p> <ul style="list-style-type: none"> ความจำเป็นของโครงการ รายละเอียดงบประมาณ ผลลัพธ์ที่ผ่านมาของโครงการ |
| <p>ข้อดีของ ZBB</p> <ul style="list-style-type: none"> การจัดสรรทรัพยากรตรงตามวัตถุประสงค์ แยกแยะและตัดค่าใช้จ่ายซ้ำซ้อนหรือค่าใช้จ่ายไม่จำเป็น ปรับเปลี่ยน ยืดหยุ่น ไปตามยุทธศาสตร์หรือสถานการณ์โลก | <p>ข้อจำกัดของ ZBB</p> <ul style="list-style-type: none"> ใช้ข้อมูล & เวลาในการพิจารณามาก ไม่สามารถใช้ได้กับทุกรายการ ex. รายจ่ายตามข้อผูกพัน ข้อมูลผลลัพธ์อาจไม่สะท้อนความเป็นจริง |

^๑ สำนักงบประมาณรัฐสภา (PBO), ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๖,

การจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ ได้รับการกล่าวถึงในนโยบายของพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๕๖๖ ค่อนข้างมาก ว่าหากมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นจากพรรคที่นำเสนอโอบายดังกล่าว ก็จะเริ่มมีการนำระบบการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์มาใช้ ซึ่งในประเด็นนี้ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นประเด็นท้าทายต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เนื่องจากหากมีการนำระบบการจัดทำงบประมาณดังกล่าวมาใช้ในปีงบประมาณนี้โดยทันที ก็อาจทำให้แผนงานโครงการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการได้เสนอและเตรียมการดำเนินการไว้แล้วต้องเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงยังอาจส่งผลกระทบต่อกรอบระยะเวลาการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

๔. สถานะความคืบหน้าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ในทุกปีงบประมาณ สำนักงบประมาณจะจัดทำปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานในส่วนต่าง ๆ ตลอดกระบวนการ ทั้งในส่วนของการทบทวนและวางแผนงบประมาณ ซึ่งหน่วยรับงบประมาณจะต้องเสนอขอรับการจัดสรรเข้ามาเพื่อพิจารณา ในส่วนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และในส่วนของการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา

สำหรับกระบวนการในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภานั้น ปฏิทินงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ได้กำหนดไว้ดังตารางต่อไปนี้^๒

| ลำดับ | วัน เดือน ปี | ขั้นตอนและกิจกรรม |
|-------------------------|----------------------|---|
| การจัดทำงบประมาณ | | |
| ๘ | ธ.ค. ๖๕ – ๒๗ ม.ค. ๖๖ | หน่วยรับงบประมาณ จัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่แสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของหน่วยรับงบประมาณ เป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และนโยบายงบประมาณ |

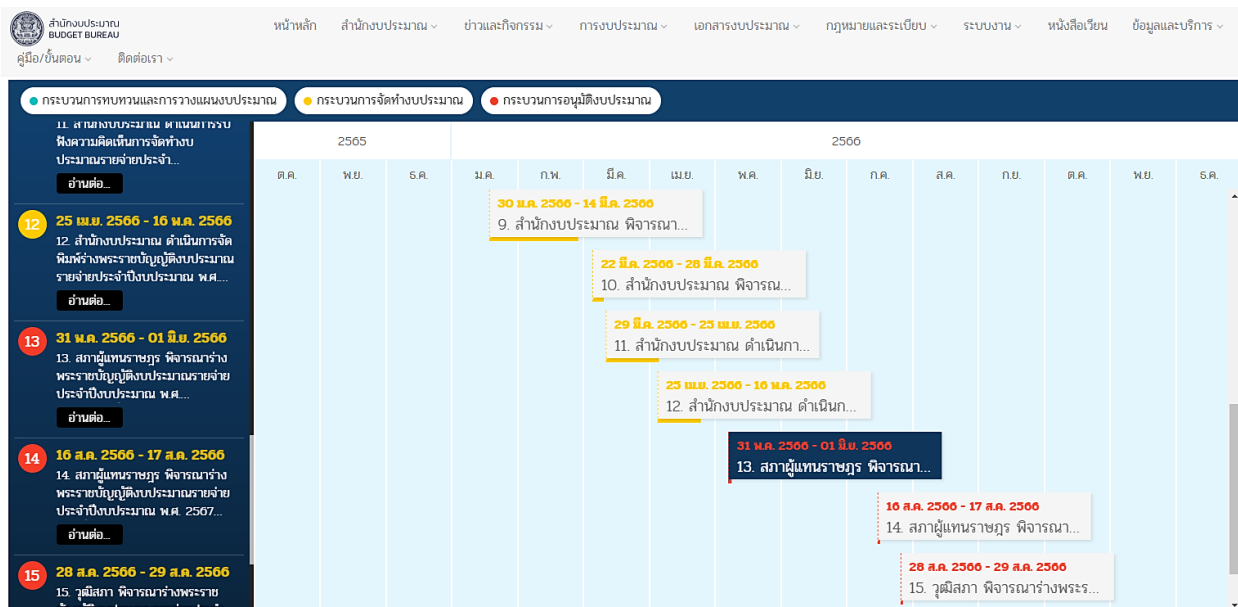
^๒ สำนักงบประมาณ, ปฏิทินงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗, https://bbstore.bb.go.th/cms/1666927970_500.pdf

| ลำดับ | วัน เดือน ปี | ขั้นตอนและกิจกรรม |
|-------|---|--|
| | | วงเงิน โครงสร้างงบประมาณโดยบูรณาการงบประมาณในมิติหน่วยรับงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่แผนพัฒนาพื้นที่ ความต้องการของประชาชน รวมทั้งนำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่าย บูรณาการและรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณเพื่อใช้ประกอบการ จัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงบประมาณผ่านระบบ e- budgeting |
| ๙ | ๓๐ ม.ค. – ๗ มี.ค. ๖๖ ๑๔ มี.ค. ๖๖ | ๑. สำนักงบประมาณ พิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณพ.ศ. ๒๕๖๗ และนำเสนอคณะรัฐมนตรี ๒. คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ. ๒๕๖๗ พร้อมแนวทางการปรับปรุง รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ |
| ๑๐ | ๒๒ – ๒๔ มี.ค. ๖๖ ๒๘ มี.ค. ๖๖ | ๑. สำนักงบประมาณ พิจารณาการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และนำเสนอคณะรัฐมนตรี ๒. คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุงรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และมอบให้ สำนักงบประมาณไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ |
| ๑๑ | ๒๙ มี.ค. – ๑๒ เม.ย. ๖๖ ๒๕ เม.ย. ๖๖ | ๑. สำนักงบประมาณ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ๒. คณะรัฐมนตรี รับทราบผลการรับฟังความคิดเห็นการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และพิจารณาให้ความเห็นชอบ ข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และให้สำนักงบประมาณ จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และเอกสาร ประกอบงบประมาณ |

| ลำดับ | วัน เดือน ปี | ขั้นตอนและกิจกรรม |
|---------------------------|---|---|
| ๑๒ | ๒๕ เม.ย. – ๑๐ พ.ค. ๖๖ ๑๖ พ.ค. ๖๖ | ๑. สำนักงบประมาณ ดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และเอกสารประกอบงบประมาณ ๒. คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และเอกสารประกอบงบประมาณ และนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร |
| การอนุมัติงบประมาณ | | |
| ๑๓ | ๓๑ พ.ค. – ๑ มิ.ย. ๖๖ | สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ วาระที่ ๑ |
| ๑๔ | ๑๖ – ๑๗ ส.ค. ๖๖ | สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ วาระที่ ๒ - ๓ |
| ๑๕ | ๒๘ – ๒๙ ส.ค. ๖๖ | วุฒิสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ |
| ๑๖ | ๕ ก.ย. ๖๖ | สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป |

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่า หากเป็นไปตามกรอบการดำเนินงานปกติ ขณะนี้จะอยู่ในช่วงเวลา
ที่สำนักงบประมาณดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ และ
เอกสารประกอบงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว (ระยะเวลาตามแผนงาน ๒๕ เมษายน – ๑๐ พฤษภาคม
๒๕๖๖) และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ และเอกสารประกอบงบประมาณดังกล่าว เพื่อเสนอต่อสภา
ผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป รายละเอียดปรากฏตามภาพต่อไปนี้^๓

^๓ สำนักงบประมาณ, สถานะความคืบหน้าการดำเนินการตามปฏิทินงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗,



อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ ส่งผลให้ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในช่วงเวลาที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ตามกรอบเวลาที่สำนักงานงบประมาณได้ประมาณการณไว้ และคณะรัฐมนตรีก็อยู่ในสถานะคณะรัฐมนตรีรักษาการซึ่งไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาได้ ดังนั้น สถานะความคืบหน้าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ จึงถือว่าอยู่ระหว่างรอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาดำเนินการให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

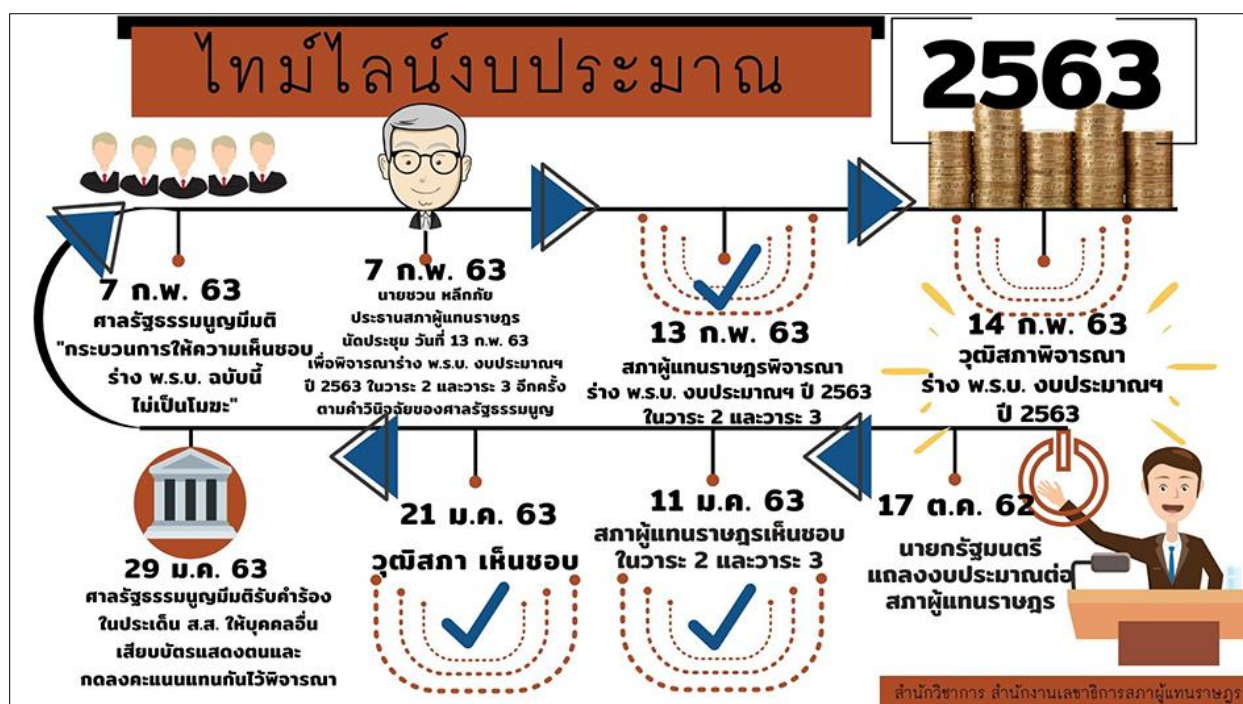
๕. การดำเนินการกรณีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ณ ปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน ดังนั้น จึงต้องถือว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการรองรับสำหรับกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ไว้แล้ว การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

สำหรับข้อพิจารณาในเรื่องนี้กรณีตัวอย่างและหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ
ในกรอบของปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนที่น่าสนใจ ดังนี้

๕.๑ กรณีตัวอย่าง : พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายที่ต้องตราขึ้นใช้บังคับ
ทุกปีงบประมาณ โดยแต่ละฉบับจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคมของปี ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน
ของปีถัดไป อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจเกิดสถานการณ์ที่ทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีไม่อาจมีผลใช้บังคับทันภายในวันเริ่มปีงบประมาณ กรณีตัวอย่างสำคัญ คือ ในปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งมีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ แต่เนื่องจาก
ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอยู่ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จึงเป็นเหตุให้การเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๓ ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาเกิดขึ้นล่าช้ากว่าปกติ
โดยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๒ อันเป็นวันภายหลัง
จากวันเริ่มต้นปีงบประมาณ และรัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จโดยวุฒิสภา
ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ จากนั้นจึงได้เผยแพร่
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่
๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓



๕.๒ การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน

ในกรณีเมื่อถึงวันเริ่มต้นปีงบประมาณแล้ว แต่ในขณะนั้นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งจากกรณีตัวอย่างของปีงบประมาณ ๒๕๖๓ จะเห็นได้ว่าการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เสร็จสิ้นโดยล่วงเลยจากวันเริ่มต้นปีงบประมาณกว่า ๕ เดือน และโดยเหตุที่การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ตามที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวที่พระราชบัญญัติงบประมาณฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับ ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติภารกิจขององค์กรของรัฐต่าง ๆ ได้

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงได้มีบัญญัติรองรับในกรณีที่เกิดสถานการณ์ดังกล่าวเอาไว้ในมาตรา ๑๒ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีนี้อย่างนี้ ตามกรณีตัวอย่างของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปพลางก่อน^๔ มีหลักเกณฑ์ที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ให้หน่วยรับงบประมาณจัดสรรงบประมาณได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของแต่ละแผนงาน ที่ตั้งไว้ภายใต้กรอบวงเงินของแผนงานและรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

๒) งบประมาณรายจ่ายที่ได้จัดสรรตามข้อ ๑) ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งต้องหักออกจากแผนงานและรายการในงบประมาณเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกาศใช้บังคับแล้ว

๕.๓ แนวทางปฏิบัติของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน ในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจของคณะกรรมการการของวุฒิสภา

ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้จัดทำแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปพลางก่อนในส่วนของคณะกรรมการการวุฒิสภา^๕ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ข้างต้น เพื่อจัดสรรงบประมาณให้กับคณะกรรมการการวุฒิสภาเพื่อใช้จ่ายในช่วงไตรมาส

^๔ หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุดที่ นร ๐๗๐๒/ว ๑๒๕ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปพลางก่อน และวิธีปฏิบัติในการอนุมัติเงินจัดสรร การบริหารงบประมาณ และการหักงบประมาณรายจ่ายตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปพลางก่อน

^๕ บันทึกข้อความสำนักเลขาธิการวุฒิสภาที่ สว ๐๐๐๔.๐๔/๖๒๕ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๒ เรื่อง แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปพลางก่อน ในส่วนของคณะกรรมการการวุฒิสภา

ที่ ๑ และไตรมาสที่ ๒ ของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ยังไม่ประกาศใช้บังคับ โดยงบประมาณที่จัดสรรให้กับคณะกรรมการวุฒิสภานี้ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ มีผลใช้บังคับแล้ว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะจัดสรรวงเงินงบประมาณให้แก่คณะกรรมการประจำวุฒิสภาและนำผลการเบิกจ่ายของแต่ละคณะจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ได้รับไปพลาวก่อนนั้น มาหักออกจากวงเงินที่ได้รับจัดสรรตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

๖. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา

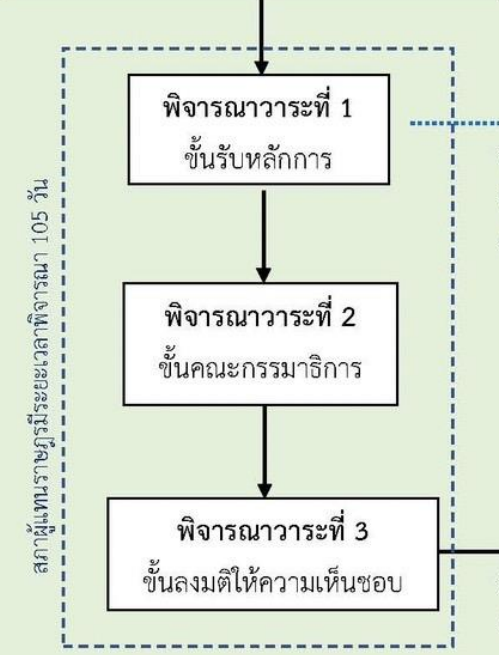
กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา เริ่มต้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว โดยวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๘ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้จะพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ คู่ขนานไปกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ สภาผู้แทนราษฎร

จากนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมายังวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา เป็นการด่วน เพื่อให้คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง) เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ตามข้อบังคับ ข้อ ๑๓๘ รายงานความเห็นของคณะกรรมการไปยังประธานวุฒิสภาพพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว ประธานวุฒิสภาจะบรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเป็นเรื่องด่วน ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๓ วรรคสาม ประกอบข้อบังคับ ข้อ ๑๓๙ วรรคสาม และวรรคสี่)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

สภาผู้แทนราษฎร

คณะรัฐมนตรีเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ
มายังสภาผู้แทนราษฎร



วุฒิสภาตั้ง กมธ.
พิจารณาศึกษา
เป็นการล่วงหน้า

ปธ.สภาผู้แทนราษฎร
เสนอร่าง พ.ร.บ.มายังวุฒิสภา

วุฒิสภา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ แล้ว
วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษา
ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ เป็นการล่วงหน้าตาม ข้อบังคับ ข้อ 138

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ

ดำเนินการ
ตามข้อบังคับ
ข้อ 139 ว.1

พิจารณา
ให้ความเห็น
ภายใน 10 วัน

ประธานวุฒิสภา

บรรจุระเบียบวาระ
เป็นเรื่องด่วน

ที่ประชุมวุฒิสภา
พิจารณาเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ

หมายเหตุ : กรอบระยะเวลาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร
- สภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ
ให้แล้วเสร็จ ภายใน 105 วัน นับแต่ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ
มาถึงสภาผู้แทนราษฎร
(รัฐธรรมนูญ มาตรา 143 วรรคหนึ่ง)

หมายเหตุ : กรอบระยะเวลาการพิจารณาของวุฒิสภา
- วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน
นับแต่วันที่ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ มาถึงวุฒิสภา
(รัฐธรรมนูญ มาตรา 143 วรรคสาม)
- ในการพิจารณาของวุฒิสภา จะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้
(ข้อบังคับฯ ข้อ 139 วรรคสี่)

๖.๑ หลักเกณฑ์ในการตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๘

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภานั้น คณะกรรมการวิชาการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๘ เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทและมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญกำหนดกรอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ของวุฒิสภา ไว้ ๒ ประการ กล่าวคือ ประการแรก วุฒิสภามีระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ไม่เกิน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงวุฒิสภา ประการที่สอง รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมในประการใดได้เลย ดังนั้น รายงานการพิจารณาศึกษา ตลอดจนข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ของวุฒิสภา อันจะทำให้วุฒิสภามีข้อมูลครบถ้วนรอบด้าน สามารถพิจารณาได้โดยละเอียดรอบคอบ และมีประสิทธิภาพภายใต้ระยะเวลาอันจำกัด นอกจากนี้ แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ในประการใดได้เลย แต่วุฒิสภาสามารถส่งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังกล่าว กรณีจะถือได้ว่าวุฒิสภาได้มีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศ และการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณต่อไปในอนาคต

ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๘ จึงมีข้อพิจารณาสำคัญที่จะต้องกำหนดแนวทางเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติภารกิจในส่วนนี้ของวุฒิสภา

สำหรับหลักเกณฑ์ในการตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นการล่วงหน้า นั้น คณะกรรมการวิชาการวิสามัญกิจการวุฒิสภา (วิปวุฒิสภา) จะเป็นผู้พิจารณาแนวทางในการกำหนดองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการ เพื่อให้

วุฒิสภามีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ตามข้อบังคับข้อ ๑๓๘ ทั้งนี้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ และเกี่ยวข้องกับงบประมาณของประเทศ คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาก็งพิจารณากำหนดองค์ประกอบโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการวิสามัญที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับงบประมาณ การเงิน และการคลัง ตลอดจนให้ความสำคัญกับการกำหนดให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีส่วนจากผู้แทนส่วนราชการ อาทิ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวข้องกับการงบประมาณโดยตรง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ด้วย โดยคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาก็กำหนดแนวทางในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ โดยมีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

๑. ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณโดยตรง ได้แก่

๑.๑ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

๑.๒ คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

๑.๓ คณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำ

และดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

๒. ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ (นอกเหนือจากคณะกรรมการตามข้อ ๑.)

๓. ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

๔. ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการที่ผ่านมาของวุฒิสภาตั้งแต่สมัยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จนถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

| ลำดับ | ร่างพระราชบัญญัติ | องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ตามข้อบังคับ ข้อ ๑๓๘ | |
|-------|--|--|--|
| | | จำนวน | สัดส่วน |
| ๑ | งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณพ.ศ. ๒๕๖๓ | ๔๐ คน | ๑. ผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ๒๔ คณะ คณะละ ๑ คน รวม ๒๔ คน ๒. ผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ๒.๑ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ จำนวน ๗ คน ๒.๒ คณะกรรมการการเศรษฐกิจฯ จำนวน ๔ คน ๓. ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณารัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน ๔. ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๒ คน (มติวิปวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๖๒ วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๒) |
| ๒ | งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณพ.ศ. ๒๕๖๔ | ๔๒ คน | ๑. ผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ๒๔ คณะ คณะละ ๑ คน รวม ๒๔ คน ๒. ผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ๒.๑ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ จำนวน ๖ คน ๒.๒ คณะกรรมการการเศรษฐกิจฯ จำนวน ๕ คน ๒.๓ ผู้แทนคณะกรรมการ ตสร. จำนวน ๑ คน ๓. ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณารัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน ๔. ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๔ คน (มติวิปวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔/๒๕๖๓ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓) |
| ๓ | งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ | ๔๒ คน | ๑. ผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ๒๕ คณะ คณะละ ๑ คน รวม ๒๕ คน (ยกเว้น กมธ. ตามข้อ ๒.) โดยขอให้ กมธ. เสนอรายชื่อผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เกี่ยวกับงบประมาณด้านยุทธศาสตร์ชาติและแผนการ ปฏิรูปประเทศ ๒. ผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ๒.๑ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ จำนวน ๗ คน ๒.๒ คณะกรรมการการเศรษฐกิจฯ จำนวน ๔ คน ๓. ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณารัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน ๔. ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓ คน (มติวิปวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๔ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔) |

| ลำดับ | ร่างพระราชบัญญัติ | องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ตามข้อบังคับ ข้อ ๑๓๘ | |
|-------|--|--|---|
| | | จำนวน | สัดส่วน |
| ๔ | งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ | ๔๓ คน | ๑. ผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ๒๔ คณะ (ยกเว้นคณะกรรมการการเศรษฐกิจฯ และคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ) คณะละ ๑ คน ๒. ผู้แทนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ๒.๑ คณะกรรมการการเศรษฐกิจฯ จำนวน ๕ คน ๒.๒ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ จำนวน ๗ คน ๒.๓ คณะกรรมการการตสร. จำนวน ๑ คน ๓. ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณารัฐสภา จำนวน ๓ คน ๔. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน ๓ คน (มติวิปวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๕ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕) |

๖.๒ ข้อมูลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณล่าช้าเนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓)

กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีในแต่ละปีงบประมาณจนถึงขั้นตอนการบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น จะใช้ระยะเวลาการจัดทำประมาณ ๑ ปี โดยเริ่มกระบวนการจัดทำตั้งแต่ช่วงเดือนกันยายนของปีปัจจุบันจนถึงช่วงเดือนกันยายนของปีถัดไป แต่ในบางกรณีอาจเกิดเหตุบางประการที่ทำให้กระบวนการจัดทำงบประมาณมีความล่าช้า ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งโดยปกติแล้วการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จะเริ่มจากการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในช่วงปลายปีงบประมาณประจำปี ๒๕๖๒ (ช่วงเดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๑) ซึ่งกระบวนการจัดทำงบประมาณตลอดจนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จและบังคับใช้ก่อนเริ่มปีงบประมาณ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๒) แต่เนื่องจากการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และต่อมา คณะรัฐมนตรี ชุดที่ ๖๒ นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาและเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม

๒๕๖๒ คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวจึงไม่สามารถให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตามระยะเวลาของปฏิทินงบประมาณปกติได้ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรี ชุดที่ ๖๒ ได้ให้ความเห็นชอบปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ฉบับปรับปรุงตามที่สำนักงานประมาณเสนอ) โดยในปฏิทินงบประมาณดังกล่าวมีระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณจนถึงการบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมประมาณ ๗ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ - ๒๗ มกราคม ๒๕๖๓ จึงส่งผลให้มีการประกาศราชกิจจานุเบกษา บังคับใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ โดยให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังไปในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ (ล่าช้าประมาณ ๕ เดือน)

รายละเอียดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ปราบกฏรายละเอียด ดังนี้

- การพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร

๑. การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ถึงวันเสาร์ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๑ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๖๔ คน กำหนดการแปรญัตติภายใน ๓๐ วัน

๒. การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ที่ประชุมลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่ ๓ เพื่อเสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ เพื่อแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

หมายเหตุ : การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๘ ถึงวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่ ๓ แล้ว แต่เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นเรื่องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘วรรคหนึ่ง หรือไม่ เนื่องจากปรากฏกรณีการเสียบบัตรลงคะแนนแทนกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย

ที่ ๒-๓/๒๕๖๓ มีคำวินิจฉัยว่า คดีนี้ไม่มีประเด็นเกี่ยวกับข้อความอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่มีปัญหาที่กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ - ๓ และข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตกไปเฉพาะการลงมติในวาระดังกล่าว ส่วนการพิจารณาลงมติในวาระที่ ๑ และในชั้นการ พิจารณาของคณะกรรมการธิการก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่ ๒ ซึ่งได้เสร็จสิ้นไปก่อนที่จะมีการกระทำอันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นขั้นตอนที่ชอบและมีผลสมบูรณ์ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงต้องนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาให้ความเห็นชอบ อีกครั้ง ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

- การพิจารณาในชั้นของวุฒิสภา

๑. การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) เป็นพิเศษ เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๔๐ คน เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตามข้อ ๑๓๘ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒

๒. คณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีระยะเวลาพิจารณาศึกษาตั้งแต่ช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๖๒ จนถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๓ (จัดประชุมสัปดาห์ละสามวัน)

๓. การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ที่ประชุมลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว พร้อมทั้งมีมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตของ คณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี พิจารณาดำเนินการต่อไป

๖.๓ แนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๖๗

เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรและต่อมาได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ซึ่งหลังจากการเลือกตั้งดังกล่าว จะมีรอยต่อของระยะเวลาอีกราว ๖๐ วัน ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรับรองผลการเลือกตั้งและได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ (จำนวน ๔๗๕ คน) เพื่อเพียงพอต่อการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือก ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งมีอีกฐานะหนึ่ง คือ ประธานรัฐสภา) อันจะทำให้มีองค์ประกอบครบถ้วน สำหรับการเปิดประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีตามลำดับต่อไป ซึ่งกระบวนการทั้งหมดข้างต้น น่าจะใช้ระยะเวลาพอสมควร ทำให้กระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ มีความล่าช้าออกไปกว่ากำหนดเดิม โดยขณะนี้คาดการณ์ว่าการเลือก นายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีจะแล้วเสร็จไม่เร็วกว่าเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๖

จากการคาดการณ์ข้างต้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใหม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ แล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ช้ากว่า เดือนกันยายน ๒๕๖๖ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะมีระยะเวลาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีระยะเวลาพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงวุฒิสภา ก็คาดหมายว่าร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ จะสามารถประกาศใช้ได้ไม่เกินไตรมาสที่ ๑ ของปี ๒๕๖๗

สำหรับแนวทางการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ของวุฒิสภานั้น เนื่องจากวุฒิสภามีระยะเวลาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพียง ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ ดังนั้น แนวทางการพิจารณาจึงอาจเป็นไปในแนวทางเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

๗. ข้อสังเกตบางประการ

โดยที่ได้กล่าวแล้วว่างบประมาณรายจ่ายของไทยนั้น เป็นงบประมาณรายจ่ายในกรอบระยะเวลา ๑ ปี ทำให้ในทุก ๆ ปีจะต้องมีการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้น เพื่ออนุญาตให้ใช้วงเงินตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งโดยหลักแล้วในแต่ละปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะต้องออกให้ทันการเริ่มต้นปีงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายสาธารณะและการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

ในกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกระทำได้ล่าช้ากว่ากรอบการดำเนินการจัดทำกฎหมายงบประมาณที่กำหนดไว้ แม้โดยกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดทางออกเพื่อรองรับการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อไม่ให้เกิดสุญญากาศและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และในทางปฏิบัติเอง หน่วยงานของรัฐก็เคยผ่านสถานการณ์ที่การจัดทำกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาความล่าช้ามาแล้ว โดยอย่างน้อยที่สุดคือ กรณีการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ในภาพรวมด้านกฎเกณฑ์ทางกฎหมายจึงอาจเห็นได้ว่าไม่มีปัญหาทางกฎหมายที่ต้องตีความ แต่ทว่า ในมิติอื่น ๆ และผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ เป็นส่วนที่ย่อมได้รับผลกระทบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งในขั้นนี้อาจชี้ให้เห็นผลกระทบต่อการตรากฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่ล่าช้าได้พอสังเขป ดังนี้

๗.๑ มิติทางการเมืองและการจัดการ

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ครั้งนี้เป็นปีที่มีความพิเศษกว่าการจัดทำในปีก่อน ๆ เพราะเป็นปีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ โดยที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรี (ชุดเดิม) ได้เห็นชอบการจัดทำกรอบงบประมาณไว้ที่ ๓.๓๕ ล้านล้านบาท เป็นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ๕๙๓,๐๐๐ ล้านบาท โดยจะจัดสรรให้ส่วนราชการมากกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ ถึงร้อยละ ๑๐ เพื่อรองรับค่าใช้จ่ายและภารกิจบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้น

จะเห็นได้ว่า การตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่มีความล่าช้าออกไป แม้ในข้อกฎหมายจะสามารถนำกรอบงบประมาณพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ มาใช้ไปพลางก่อนได้ แต่ด้วยกรอบวงเงินที่ไม่เท่ากันและกรอบภารกิจที่ใช้งบประมาณ

แตกต่างกัน กรอบวงเงินเดิมในปี ๒๕๖๖ จึงไม่สามารถตอบโจทย์การดำเนินนโยบายและการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกลงไว้ในปี ๒๕๖๗ ได้ทั้งหมด ซึ่งในประเด็นนี้ หากการล่าช้าของกฎหมายงบประมาณมีความล่าช้าออกไปไม่มากนัก ก็จะกระทบกับกรอบวงเงินเพียงเท่าที่อาจจะเป็นค่าใช้จ่ายประจำหรือค่าใช้จ่ายผูกพันเท่านั้น แต่หากล่าช้าไปมาก ก็ย่อมกระทบกับการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบลงทุน

ในส่วนของข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้น คือ การจัดตั้งรัฐบาลใหม่นั้น รัฐบาลที่เข้ามาจะมีขั้นตอนของการทบทวนรายละเอียดของงบประมาณในส่วนต่าง ๆ ที่รัฐบาลเดิมได้กำหนดไว้ ซึ่งสำนักงบประมาณคาดว่าแม้ว่าจะมีความล่าช้าออกไป แต่ความล่าช้าก็น่าจะอยู่ในกรอบระยะเวลา ๓ - ๖ เดือน โดยกรณีที่ล่าช้าที่สุดคาดว่าพระราชบัญญัติงบประมาณจะประกาศใช้ได้ไม่เกินไตรมาสที่ ๑ ปี ๒๕๖๗ หรือไม่เกินเดือนมีนาคม ๒๕๖๗^๖ ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์พื้นฐานที่มีการทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณในรอบเดิมไม่มากนัก แต่ทว่า หากรัฐบาลใหม่พิจารณาทบทวนแล้วต้องการจัดทำงบประมาณใหม่ทั้งหมด (เช่นมีการนำระบบงบประมาณฐานศูนย์มาใช้ ตามที่มีพรรคการเมืองเสนอแนวทางไว้) การจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณใหม่ก็จะต้องเริ่มตั้งแต่การจัดทำกรอบวงเงินงบประมาณที่กำหนดโดยหน่วยงานเศรษฐกิจ ๔ หน่วยงาน ได้แก่ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และกระทรวงการคลัง กำหนดกรอบงบประมาณร่วมกับรัฐบาล ก็อาจจะใช้ระยะเวลาที่ทอดยาวไปอีกมากกว่า ๖ เดือนได้ เนื่องจากมีขั้นตอนตามกฎหมายวิธีการจัดทำงบประมาณที่ต้องดำเนินการ ซึ่งยังไม่รวมระยะเวลาอีกประมาณ ๑๒๕ วัน ที่เป็นขั้นตอนการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่มีความท้าทายอย่างยิ่ง ซึ่งวุฒิสภาในฐานะองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ จะต้องติดตามอย่างใกล้ชิด

๗.๒ มิติทางเศรษฐกิจ

ในมิติทางเศรษฐกิจนั้น “ความเชื่อมั่น” ของทั้งฝั่งภาคการลงทุนและภาคผู้บริโภคมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อผลกระทบของเศรษฐกิจในภาพรวม โดยล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ที่ผ่านมา วิจัยกรุงศรี (หน่วยงานวิจัยด้านเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา) ได้ให้ข้อมูลว่า ภาคการส่งออกที่กำลังเผชิญสถานการณ์หดตัว ซึ่งสภาวการณ์ดังกล่าวจะส่งผลเป็นการลดความเชื่อมั่นภาคอุตสาหกรรม

^๖ กรุงเทพธุรกิจ, ๔ เมษายน ๒๕๖๖, <https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1061159>

ให้ลดลงเป็นครั้งแรกในรอบ ๔ เดือน (โดยดัชนีความเชื่อมั่นภาคอุตสาหกรรมเดือนเมษายนปรับลดลงสู่ระดับต่ำสุดในรอบ ๓ เดือน ที่ ๙๕.๐ จาก ๙๗.๘ ในเดือนก่อน)^๗ นอกจากนี้ มีความเสี่ยงที่การตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ จะมีความล่าช้า อันเป็นผลมาจากความไม่แน่นอนทางการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาล อาจส่งผลให้สถานการณ์ย่าเย่งลงไปอีก ซึ่งเมื่อประกอบกับปัจจัยภายนอกทั้งการตรึงอัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารกลางสหรัฐ การขยายตัวของเศรษฐกิจญี่ปุ่นและจีน ซึ่งดึงดูดการลงทุนได้ดี รวมถึงภูมิรัฐศาสตร์ทั้งในและนอกภูมิภาคเอเชียที่หลายประเทศกำลังอาศัยจังหวะในการเจรจาและทำความเข้าใจการค้ำระหว่างกัน ในระหว่างที่ประเทศไทยอยู่ในสภาวะทางทางการเมืองและความไม่แน่นอนในนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในส่วนที่ผ่านการใช้จ่ายของรัฐ อาจทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสทางเศรษฐกิจได้

๗.๓ มิติการติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณ

ปัจจุบันมีองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณหลายองค์กรหรือหน่วยงานด้วยกัน โดยในฝ่ายบริหารมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย ๗ หน่วยงาน^๘ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ รวมถึงฝ่ายตรวจสอบภายในของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณ

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติเอง ก็มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณโดยตรง กล่าวคือ คณะกรรมการธิการติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณ วุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๒๖) และคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๑๔) นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานในฝ่ายราชการประจำของรัฐสภา ก็มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในส่วนดังกล่าวเช่นกัน คือ “สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา” หรือ “PBO”

ทั้งนี้ การติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมานนั้น โดยปกติในการกำหนดประเด็นการติดตามและตรวจสอบจะดำเนินการโดยอาศัยกรอบระยะเวลา ๑ ปี ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

^๗ วิจัยกรุงศรี, ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖, <https://www.krungsri.com/th/research/macroeconomic/weekly/20230523>

^๘ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (PBO), คู่มือการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ, ๒๕๖๓, <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/3follow.pdf>

งบประมาณ ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องก็จะมีกำหนดแผนการติดตามตรวจสอบ รวมถึงแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ โดยให้โอกาสหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณมีระยะเวลาเตรียมการและดำเนินการอย่างเหมาะสม ดังนั้น หากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถูกตราขึ้นล่าช้ากว่ากรอบระยะเวลาปีงบประมาณก็จะส่งผลกระทบต่อทั้งหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณที่จะมีระยะเวลาดำเนินโครงการหรือใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่ได้เสนอไว้ไม่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งในประเด็นนี้ยังอาจกระทบต่อบุคคลภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐด้วย อาทิ ผู้รับจ้างโครงการ กลุ่มผู้ประกอบการ และประชาชนผู้จะได้รับประโยชน์จากโครงการ นอกจากนี้ ยังกระทบต่อองค์กรและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะต้องปรับแผนการติดตามตรวจสอบให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากการได้รับงบประมาณที่ล่าช้าด้วย ทั้งนี้ หากหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแผนการใช้จ่ายงบประมาณโครงการต่าง ๆ ได้ อันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอกที่เคร่งครัด เช่น สัญญาที่ทำไว้กับภาคเอกชน หรือปัจจัยภายในที่มาจากกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนในระบบราชการไม่เอื้ออำนวย ก็อาจทำให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณถูกประเมินจากการติดตามตรวจสอบการบริหารงบประมาณในระดับต่ำหรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อภารกิจในภาพรวมของหน่วยงาน และที่หนีไม่พ้น คือ ภารกิจของรัฐที่จะไม่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

.....

ทีมกฎหมาย

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

มิถุนายน ๒๕๖๖