



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ศึกษาเฉพาะประเด็นด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

จัดทำโดย นายภาณุ จันท์เจียวใช้
รหัส 600527

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ศึกษาเฉพาะประเด็นด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

นายภาณุ จันทร์เจียวใช้¹

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสารสังเขป

รายงานฉบับนี้มุ่งทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ว่ามีการนำหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ที่เน้นการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไปบัญญัติหรือกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องไว้อย่างไร ทั้งนี้พบว่ารายละเอียดของบทบัญญัติด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณดังกล่าว มีการนำแนวคิดและหลักการของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐมากำหนดไว้ โดยให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินนโยบายการคลัง และต้องทำการดำเนินนโยบายดังกล่าวตามกรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้เพิ่มเติมประเด็นด้านการเงินการคลังที่ไม่ได้ระบุในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา คือ 1) การกำหนดให้เอกสารงบประมาณประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องแสดงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินงบประมาณ และ 2) ในกรณีที่เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมในการอนุมัติและการใช้งบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อาจมีการยื่นเรื่องดังกล่าวให้ฝ่ายตุลาการตรวจสอบ โดยมีบทลงโทษให้ผู้ที่เกี่ยวข้องพ้นจากตำแหน่ง สูญเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และต้องชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังเสนอแนะให้ในอนาคตควรจัดทำกรอบการจัดเก็บรายได้เมื่อเทียบกับ GDP และกรอบปริมาณเงินคลังที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังของภาครัฐ และเอกสารงบประมาณที่ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ควรเพิ่มรายละเอียดข้อมูล ค่าเป้าหมาย และค่าที่เกิดขึ้นจริงของตัวชี้วัดในระดับแผนงานภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

คำสำคัญ หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ รัฐธรรมนูญ งบประมาณรายจ่าย

¹รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

บทนำ

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอันประกอบไปด้วยนโยบายการเงิน การคลัง และอัตราแลกเปลี่ยน มีวัตถุประสงค์ทั้งสิ้น 4 ข้อ คือ 1) การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น เพิ่มการจ้างงานและปริมาณสินค้าและบริการ โดยประชาชนสามารถบริโภคและอุปโภคสินค้าและบริการได้มากขึ้นและสวัสดิการสังคมสูงขึ้น 2) การส่งเสริมเสถียรภาพด้านราคา หรืออัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนของภาคธุรกิจ และไม่กระทบต่อผู้มีรายได้น้อย 3) การจ้างงานเต็มที่ หรือภาวะที่ประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานทุกคน และต้องการทำงาน สามารถหางานทำได้ ไม่ปล่อยให้เกิดการว่างงานและเสียโอกาส และ 4) การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ โดยการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะต้องทำให้รายได้ของประชาชนทุกกลุ่มเพิ่มสูงขึ้นไปในคราวเดียวกัน และไม่ทำให้รายได้ระหว่างคนรวยและคนจนเพิ่มสูงขึ้น

ดัชนีที่ใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินว่า การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคสามารถบรรลุเป้าหมาย โดยทั่วไปจะใช้ตัวแปรผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Products: GDP) ทั้งนี้ การวัดมูลค่า GDP ดังกล่าวที่เป็นที่นิยม จะเป็นการวัดด้านค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายของผู้บริโภคในทุกภาคเศรษฐกิจมารวมกันทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคการต่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ 1) รายจ่ายเพื่อการบริโภคของภาคเอกชน 2) รายจ่ายเพื่อการลงทุนของภาคเอกชน 3) รายจ่ายของรัฐบาล และ 4) การส่งออกสุทธิ โดยในส่วนรายจ่ายของรัฐบาลที่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจนั้น จะจัดทำผ่านการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐในการเบิกจ่ายงบประมาณจากเงินคงคลัง ที่เก็บรักษาโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ไปใช้จ่ายและนำส่งการให้บริการสาธารณะในระหว่างปีงบประมาณตามรายละเอียดที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และเอกสารงบประมาณที่เกี่ยวข้อง โดยแหล่งที่มาสำคัญของเงินงบประมาณดังกล่าว คือ 1) การจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บภาษี และ 2) การก่องหน้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ดังนั้น การดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐเพื่อบรรลุเป้าหมายในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค จึงประกอบด้วย 1) งบประมาณรายจ่าย 2) การจัดเก็บภาษี และ 3) การก่องหน้สาธารณะ ทั้งนี้ การใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบาย หากเป็นไปอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้ฐานะทางการคลังของประเทศมั่นคง อย่างไรก็ตาม หากเป็นไปอย่างฟุ่มเฟือยและไม่เหมาะสม ย่อมทำให้ฐานะทางการคลังไม่มั่นคง จึงเป็นการเหมาะสมที่กฎหมายในระดับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจภาครัฐในการดำเนินนโยบายการคลังดังกล่าว จะต้องมีการระบุหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีรายละเอียดในบางมาตราเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐ รายงานฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า มีรายละเอียดในการกำหนดและควบคุมการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐ และการใช้เครื่องมือของนโยบายการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่แสดงถึงหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ อันเป็นหลักการสากลที่ประเทศต่าง ๆ หรือไม่ อย่างไร

ความหมายของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ระบุว่า “อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา 26 ระบุว่า “การตรากฎหมาย ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ทั้งนี้ เห็นได้ว่า หลักนิติธรรมได้มีการนำมาใช้กำหนดกรอบการใช้อำนาจ และการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น การศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจในประเด็นเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม จึงมีความสำคัญและ จำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปในอนาคต

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 กำหนดความหมายของหลักนิติธรรมว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน” และ ศาสตราจารย์จรัส ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้รายละเอียดว่า “หลักนิติธรรม หรือ ธรรมะของกฎหมาย คือ ขอบเขตและคุณธรรมในการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการระบบงานยุติธรรมทุกระดับ โดยภาครัฐควรยึดมั่น ในหลักธรรม 3 ระดับ ได้แก่

ระดับ 1 การปกครองอย่างมีหลักเกณฑ์กติกาตามกฎหมายย่อมดีกว่าการปกครองตามอำเภอใจหรือดุลพินิจของตน ประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักสุจริต หลักการไม่เลือกปฏิบัติ และหลักพอเหมาะพอควรแก่กรณี

ระดับ 2 กฎหมายต้องอยู่ในกรอบกติกาแห่งธรรมะของกฎหมาย ประกอบด้วย 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจและดุลคานอำนาจ เพื่อป้องกันมิให้บุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใด คุมอำนาจในการปกครองประเทศเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะอำนาจมักพาให้หลงผิด อำนาจเด็ดขาด ทำให้หลงผิดอย่างเด็ดขาด 2) หลักยุติธรรม การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และให้ผลที่เป็นธรรม และ 3) หลักความเป็นอิสระ และเป็นกลาง ไม่เอียงข้างด้วยอคติ ของสถาบันตุลาการ ศาล และผู้พิพากษาตุลาการทั้งหลาย

ระดับ 3 หลักนิติธรรมจะมีประโยชน์อะไร ถ้าไม่สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ”

หลักนิติธรรมในปัจจุบันมีรากฐานมาจากอังกฤษ ที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law หรือระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี โดยจะใช้คำพิพากษาที่ศาลเคยวางหลักไว้แล้วเป็นหลักในการพิจารณา ระบบนี้มีกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law หรือระบบประมวลกฎหมาย โดยยึดถืออำนาจสูงสุดของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยคดี ดังนั้น ฝ่ายตุลาการจึงมีอำนาจอิสระเหนือฝ่ายบริหาร ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ การพิจารณากฎหมายโดยรัฐสภา กฎหมายที่บัญญัติขึ้นจะต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมด้วย ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานในการจำกัดและกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง โดยหลักนิติธรรมดังกล่าวมีความหมายที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับหลักนิติรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินของภาครัฐ

หลักนิติรัฐ คือ หลักการที่รัฐปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่มนุษย์ หรือรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและผูกพันการกระทำกับกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งส่วนหนึ่งได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งบทบาทเงื่อนไข วิธีการ และข้อจำกัดในการดำเนินการตามหน้าที่ของภาครัฐ โดยหลักนิติรัฐมีจุดเริ่มต้นจากประเทศเยอรมนีในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศเยอรมนีเคยอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการของระบบนาซีมาก่อน ดังนั้น แนวความคิดของหลักนิติรัฐจึงเน้นให้ความสำคัญในการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยในระบบกฎหมายของเยอรมัน หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ

- 1) องค์ประกอบในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองกับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้น
- 2) องค์ประกอบในทางเนื้อหา คือ การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยภาครัฐ

ต้องกระทำอย่างยุติธรรมและถูกต้อง

ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 1993 Heinrich Siedentopf ได้พัฒนาหลักนิติรัฐเป็นการเพิ่มเติม โดยมีองค์ประกอบทั้งสิ้น 7 ประการ คือ

- 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองถ่วงดุลและคานอำนาจในการปกครอง
- 2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายรองรับและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

- 3) สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมาย
- 4) สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อฝ่ายตุลาการเพื่อให้ทบพันการดำเนินการของฝ่ายบริหาร
- 5) หลักความได้สัดส่วน โดยการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายบริหารจะต้องไม่เป็นภาระที่มากเกินไปแก่ประชาชน

6) ความแน่นอนของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลมีความเชื่อมั่นในกฎหมายและสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับตามกฎหมาย รวมทั้งหลักการคุ้มครองความเชื่อในผลทางกฎหมายและหลักการไม่ใช้บังคับกฎหมายย้อนหลัง

- 7) ความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจปกครองของรัฐ

จากรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ดำเนินการควบคุมไปกับการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาคดีความของฝ่ายตุลาการ โดยส่งเสริมการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เนื้อหาในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ว่า มีรายละเอียดโดยสังเขปอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่จะนำเสนอและทำการวิเคราะห์ในส่วนต่อไป โดยวงจรรงบประมาณมีรายละเอียด ดังนี้

1. ชั้นวางแผนงบประมาณ

1) สำนักงานงบประมาณ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สุดคล้องกับยุทธศาสตร์ในระดับชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคง และนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในการใช้เป็นเครื่องมือการจัดลำดับในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) สำนักงานงบประมาณ ร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ประชุมและหารือกันในประเด็นสมมติฐานเศรษฐกิจมหภาค อาทิ GDP และอัตราเงินเฟ้อ เพื่อกำหนดโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับปีงบประมาณต่อไป ประกอบด้วย งบประมาณการรายจ่าย งบประมาณการรายได้สุทธิของรัฐบาล และประมาณการวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลของรัฐบาล (กรณีรายจ่าย > รายได้สุทธิ) โดยคำนึงถึงความยั่งยืนทางการคลัง อาทิ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในอนาคตด้วย และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

2. ชั้นจัดทำงบประมาณ

1) ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ จัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สุดคล้องกับภารกิจตามกฎหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดลงนามและจัดส่งให้สำนักงานงบประมาณ

2) สำนักงานงบประมาณพิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สอดคล้องกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้จากชั้นวางแผนงบประมาณโดยคำนึงถึงภารกิจตามกฎหมายของหน่วยงานและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และเอกสารงบประมาณเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเสนอฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

3. ขึ้นอนุมัติงบประมาณ

ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. โดยอาจพิจารณาปรับเปลี่ยนรายละเอียดได้ตามความเหมาะสมภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

4. ขึ้นบริหารงบประมาณ

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐจัดส่งแผนปฏิบัติราชการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสนอสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติ ก่อนขอเบิกจ่ายงบประมาณจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อนำไปสนับสนุนผลผลิตหรือโครงการตามแผนงานที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และเอกสารงบประมาณต่อไป

5. ขึ้นติดตามและประเมินผลงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐและประเมินผลผลิตหรือโครงการตามแผนงานที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และเอกสารงบประมาณ ในประเด็นที่สนใจ เพื่อให้ทราบถึงผลลัพธ์ที่ผลผลิตหรือโครงการที่เป็นภาระงบประมาณเหล่านั้น มีต่อประเทศ และนำผลที่ได้มาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณต่อไป

ประเด็นด้านการเงินการคลังและการงบประมาณของรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเนื้อหาทั้งสิ้น 16 หมวด ประกอบด้วย หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ หมวด 7 รัฐสภา หมวด 8 คณะรัฐมนตรี หมวด 9 การชดกันแห่งผลประโยชน์ หมวด 10 ศาล หมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ หมวด 12 องค์การอิสระ หมวด 13 องค์การอัยการ หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ

โดยมาตราที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังจะประกอบด้วย

มาตรา 62¹ กำหนดให้ภาครัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด โดยกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดวินัยทางการคลัง ด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ และเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ โดยการกำหนดรายละเอียดในประเด็นดังกล่าว จะสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและนิติรัฐในประเด็นที่ว่า เป็นการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำการ ออกกฎหมายว่าด้วยการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อจำกัดการดำเนินนโยบายการคลังของฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารต้องดำเนินนโยบายภายใต้กรอบข้อจำกัดดังกล่าว ทั้งนี้ การดำเนินการในปัจจุบัน พบว่า กฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กรอบวินัยการเงินการคลังในระดับภาพรวมที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน คือ กรอบความยั่งยืน ทางการคลัง และเป็นเพียงการสั่งการของฝ่ายบริหารซึ่งไม่ใช่กฎหมายและระเบียบแต่อย่างใด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เป้าหมาย	พ.ย. ๔๔ - มิ.ย. ๔๕ (อนุมัติ ค.ร.ม.)	มิ.ย. ๔๕ - ก.ค. ๔๖	ก.ค. ๔๖ - มิ.ย. ๔๗	มิ.ย. ๔๗ - ส.ค. ๕๒	ส.ค. ๕๒ - ปัจจุบัน (อนุมัติ ร.ม.ต. ตกลง)
หนี้สาธารณะคงค้าง / GDP (ร้อยละ)	ไม่เกิน ๖๕	ไม่เกิน ๖๐	ไม่เกิน ๕๕	ไม่เกิน ๕๐	ไม่เกิน ๖๐
ภาระหนี้ / งบประมาณ (ร้อยละ)	ไม่เกิน ๑๖	ไม่เกิน ๑๖	ไม่เกิน ๑๖	ไม่เกิน ๑๕	ไม่เกิน ๑๕
งบประมาณสมดุล	ภายในปี ๒๕๕๒	ภายในปี ๒๕๕๑	ภายในปี ๒๕๔๘	ภายในปี ๒๕๔๘	-
รายจ่ายลงทุน / งบประมาณ (ร้อยละ)	-	-	-	ไม่ต่ำกว่า ๒๕	ไม่ต่ำกว่า ๒๕

ที่มา : จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

พิจารณาแล้ว พบว่า กรอบความยั่งยืนทางการคลังดังกล่าวมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับ ด้านงบประมาณรายจ่ายและหนี้สาธารณะ โดยไม่ครอบคลุมการจัดเก็บรายได้ เงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง ดังนั้น ในอนาคตหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณา หลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นการ เพิ่มเติมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบการจัดเก็บรายได้ ที่จะต้องพิจารณาศักยภาพของกรมจัดเก็บ อาทิ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ว่าสามารถจัดเก็บรายได้ในสัดส่วน มากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับ GDP และกรอบเงินคงคลัง เพื่อกำหนดสัดส่วนเงินคงคลังเทียบกับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีความเหมาะสมกับกระแสเงินสด ทั้งในส่วนของรายได้และรายจ่าย ของรัฐบาล

¹มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางการคลังและ งบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหาร ทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา 77 วรรค 2² กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในประเด็นการตรวจสอบถ่วงดุล และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับรู้หรือคุ้มครองประโยชน์ที่ควรได้จากกฎหมายนั้น

มาตรา 140³ กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามที่ระบุในกฎหมายเท่านั้น และกรณีฉุกเฉินที่จำเป็นต้องจ่ายไปก่อน สามารถจ่ายได้แต่รัฐต้องตั้งงบประมาณรายจ่าย เพื่อชดเชยคืนเงินแผ่นดินดังกล่าวในเวลาต่อมา พิจารณาแล้วพบว่า ข้อกำหนดในมาตราดังกล่าว มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในประเด็นที่ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่อนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งส่งเสริมการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน ทั้งนี้ ในปัจจุบันการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือเงินคงคลัง ฝ่ายบริหารจะดำเนินการตามรายละเอียดที่ระบุในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ กรณีที่มีรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย และต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดเชยในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่

- 1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- 2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงิน เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- 3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- 4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลังหรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีคลังเห็นสมควรเพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลัง

²มาตรา 77 วรรค 2 ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

³มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

เป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด

มาตรา 141⁴ กำหนดให้เมื่อรัฐจะใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จะต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินดังกล่าวเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ความในข้อนี้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐในประเด็นที่ว่า แหล่งที่มาของเงินแผ่นดินมาจากการจัดเก็บรายได้และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากประชาชน ประชาชนจึงเปรียบเสมือนเป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน ดังนั้น แผนการใช้จ่ายเงินหรืองบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน เมื่อกำหนดให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ จะต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นผู้แทนของประชาชน ที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดินก่อน ข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริมการตรวจสอบแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดินในอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ การกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ อาจนับเป็นการส่งเสริมหน่วยงานอิสระอื่น ๆ ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารในอีกทางหนึ่ง โดยการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานอิสระดังกล่าวในปัจจุบันจะคำนึงถึงแหล่งเงินนอกงบประมาณ อาทิ รายได้ของหน่วยงานดังกล่าว ประกอบการพิจารณาด้วย

มาตรา 142⁵ กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร เพื่อที่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณานั้น ฝ่ายบริหารต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกำหนดในประเด็นดังกล่าว มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐในประเด็นที่ว่า เป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารแสดงข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นการส่งเสริมการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน ทั้งนี้ในปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอยู่ในระหว่างการพิจารณาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา ฝ่ายบริหารจะจัดเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอฝ่ายนิติบัญญัติประกอบการพิจารณาในคราวเดียวกัน ประกอบด้วย

- 1) งบประมาณโดยสังเขป
- 2) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ

⁴มาตรา 141 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณี que เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการบริหารโดยตรงก็ได้

⁵มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

- 3) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 2 งบประมาณการรายรับ
- 4) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย (แผนงานบุคลากรภาครัฐ
แผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการ)
- 5) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน
ตามยุทธศาสตร์
- 6) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 รายงานสถานะเศรษฐกิจและการคลัง

ทั้งนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า เอกสารงบประมาณควรเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลตัวชี้วัดในระดับแผนงาน ค่าเป้าหมาย และข้อมูลตัวชี้วัดที่เกิดขึ้นจริงในอดีต เพื่อใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดสรรงบประมาณว่า สามารถบรรลุเป้าหมายในระดับแผนงานหรือระดับภาพรวมภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้หรือไม่ อย่างไร

มาตรา 143⁶ เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องทำการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว ให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยเร็ว ข้อกำหนดนี้จึงเปรียบเสมือนเป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ดำเนินการสอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ จึงเป็นการส่งเสริมการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังกล่าว สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ ในปัจจุบันการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นไปตามที่กำหนดในปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่อนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีในแต่ละปีงบประมาณ โดยระยะเวลาสอดคล้องตามที่รายละเอียดที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

⁶มาตรา 143 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้นำความในมาตรา 138 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นำรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 144 วรรคสาม

มาตรา 144⁷ เป็นการกำหนดรายละเอียดและขอบเขตการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อไม่ให้มีพฤติกรรมหาผลประโยชน์จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยให้ฝ่ายตุลาการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ จึงเป็นการส่งเสริมการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันที่สุดในที่สุด ทั้งนี้ การดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบัน มีความสอดคล้องตามรายละเอียดที่ระบุในวรรค 1 – 2 แล้ว อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบัน มีความสอดคล้องตามรายละเอียดที่ระบุในวรรค 3 – 4 ส่วนใหญ่ เป็นข้อเสนอใหม่ที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา

มาตรา 144 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการ เสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามี การกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้

บทสรุป

รายงานฉบับนี้มุ่งทำการวิเคราะห์ว่า เนื้อหาตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณ อาศัยหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ที่เน้นการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ในการกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องอย่างไร ทั้งนี้ พบว่า รายละเอียดของบทบัญญัติด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ โดยฝ่ายบริหาร เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินนโยบายการคลัง และต้องทำการดำเนินนโยบายดังกล่าวตามกรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ข้อเสนอในการดำเนินนโยบายการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ที่เป็นเจ้าของเงินแผ่นดินด้วย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้จำกัดระยะเวลาในการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาข้อเสนอการดำเนินนโยบายการคลังของฝ่ายบริหารไว้ในระดับหนึ่ง เพื่อให้การพิจารณาดังกล่าวเป็นไปโดยมีซีกเข้าและสอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินนโยบายการคลังและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้เพิ่มเติมประเด็นด้านการเงินการคลังที่ไม่ได้ระบุในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา คือ 1) การกำหนดให้เอกสารงบประมาณ ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องแสดงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงินงบประมาณด้วย และ 2) ในกรณีที่เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมในการอนุมัติ และการใช้งบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อาจมีการยื่นเรื่องดังกล่าวให้ฝ่ายตุลาการตรวจสอบ โดยมีบทลงโทษให้ผู้ที่เกี่ยวข้องพ้นจากตำแหน่ง สูญเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และต้องชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังเสนอแนะให้ในอนาคต ควรจัดทำกรอบการจัดเก็บรายได้เมื่อเทียบกับ GDP และกรอบปริมาณเงินคลังที่เหมาะสม เพื่อเป็นองค์ประกอบหนึ่งภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง เพื่อใช้ประเมินความยั่งยืนทางการคลังต่อไป และเอกสารงบประมาณ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ควรเพิ่มรายละเอียดข้อมูล ค่าเป้าหมาย และค่าที่เกิดขึ้นจริงของตัวชี้วัดในระดับแผนงานภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

บรรณานุกรม

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

[Online], Available: <http://www.royin.go.th/dictionary/>.

จรัญ ภัคดีธนากุล, 2560, บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 5 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สุรพล ศรีวิทยา, 2558, การศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต.

สำนักงานประมาณ, 2560, www.bb.go.th.

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2591 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, (2534, 27 กันยายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 170.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (2560, 6 เมษายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก., หน้า 16-43.