Academic Focus
มีนาคม 2560

แนวทางการปฏิรูปกฎหมายการคลังและงบประมาณของรัฐ

สารบัญ

บทนำ	1
สภาพปัญหา	4
แนวทางการปฏิรูปกฎหมายการคลังและงบประมาณของรัฐ	9
บทสรุป	17
บรรณานุกรม	19

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
http://www.parliament.go.th/library

บทนำ

เป้าหมายหลักที่สำคัญประการหนึ่งในการที่รัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ ภาคการคลังถือเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล จะเห็นได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ภาคการคลังจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและฟื้นฟูประเทศให้มีการขยายตัวไปในทิศทางที่รัฐบาลต้องการ อาทิ กรณีวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งหากรัฐบาลมีฐานะการคลังที่ไม่มั่นคง รัฐบาลก็จะอาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้พ้นจากภาวะวิกฤตได้ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลสามารถรักษาฐานะทางการคลังให้อยู่ในระดับที่มั่นคงและยั่งยืน รัฐบาลก็จะสามารถนำพาประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตไปในทิศทางที่ต้องการได้ จะเห็นได้ว่าความแข็งแกร่งของภาคการคลังมีความสำคัญยิ่งต่อรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ

ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคการคลัง เพื่อให้ภาคการคลังสามารถเป็นเสาหลักที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต่อไป ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาคการคลัง รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะต้องดำเนินนโยบายและมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นหรือบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม และในขณะเดียวกันก็รักษาความเข้มแข็งของภาคการคลังไปพร้อมๆ กันด้วย การกำกับดูแล และบริหารด้านการคลังที่ดีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งสำหรับกระทรวงการคลัง เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลังอย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบหรือแนวทางสำหรับการกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่สนับสนุนให้รัฐบาลสามารถสร้างฐานะการคลังที่มั่นคงและยั่งยืน “วินัยทางการคลัง” (Fiscal Discipline) เป็นหลักการที่สำคัญที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี โดยวินัยทางการคลังอาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ กล่าวคือ มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน อาทิ การกำหนดเพดานของการกู้ยืม หรืออาจอยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติ อาทิ รัฐบาลสามารถก่อหนี้เพื่อการลงทุนเท่านั้น ซึ่งอาจมีการตราไว้ในกฎหมายหรือเป็นเพียงจารีตปฏิบัติก็ได้

ประเทศไทยได้มีการกำหนดวินัยทางการคลังทั้งในรูปของกรอบและแนวทางการปฏิบัติ ทั้งในส่วนที่ตราไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณ เงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ อาทิ เพดานการก่อหนี้ของรัฐบาล เพดานการขาดดุลงบประมาณ และแนวทางปฏิบัติในการออกตั๋วเงินคลัง และส่วนที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการคลัง อาทิ การกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อใช้ในการพิจารณาวงเงินงบประมาณรายจ่าย อย่างไรก็ตาม กรอบวินัยทางการคลังของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมภาคการคลังทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังและภาระผูกพันทางการคลัง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในการกำหนดวินัยทางการคลังที่ครอบคลุมทั้งการดำเนินกิจกรรมในงบประมาณและกิจกรรมนอกงบประมาณ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังและเป็นแนวทางในการบริหารงบประมาณ ตลอดจนรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังและป้องกันความเสียหายจากการออกมาตรการระยะสั้นที่สร้างภาระผูกพันทางการคลังในระยะยาว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและเสถียรภาพทางการคลัง ตลอดจนความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

ระหว่างปี 2544–2549 รัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (Off-Budget) อาทิ เงินกู้ยืมจากต่างประเทศ เงินทุน และกองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ และรายได้ของรัฐวิสาหกิจ และการใช้มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal) อาทิ การปล่อยสินเชื่อในโครงการประชานิยมและนโยบายเอื้ออาทรต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีการใช้มาตรการทางการคลังอื่น ๆ อาทิ การเพิ่มสัดส่วนของงบกลางโดยไม่มีการจัดทำโครงการรองรับ และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีเมื่อเห็นว่าจะจัดเก็บรายได้สูงกว่าเป้าหมาย ถึงแม้ว่ามาตรการเหล่านี้จะมีข้อดี แต่ผลที่เกิดขึ้นทำให้

ภาระทางการคลังของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้น และที่สำคัญเป็นการเพิ่มสูงขึ้นของภาระทางการคลังจากนโยบายและมาตรการที่จัดทำขึ้นจากการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบังคับให้มีการรายงานและขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ รวมทั้งไม่มีกรอบและแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการกำกับ ดูแล และบริหารด้านการคลังนอกงบประมาณ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถติดตามและตรวจสอบความคุ้มค่าและความจำเป็นของการใช้จ่ายเงินดังกล่าว

ดังนั้น การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเหล่านี้ จึงนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) และการขาดความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency) นอกจากนี้ การที่รัฐบาลไม่มีข้อมูลและเครื่องมือสำหรับตรวจสอบการใช้จ่ายดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งอาจมีผลต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว[1]

จากสภาพปัญหาทางการคลังที่ได้เริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา เมื่อฝ่ายการเมืองได้อาศัยช่องโหว่ของกฎหมายการคลังและงบประมาณที่ล้าสมัยเป็นเครื่องมือในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อมุ่งหวังเพิ่มคะแนนนิยมและสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของพรรคการเมือง ปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการเพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อรักษาวินัยการคลังแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจยับยั้งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรูปแบบต่าง ๆ นอกระบบงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในช่วงปี 2554–2556 จากโครงการประชานิยมหลายรูปแบบ โดยอาศัยความคล่องตัวที่กฎหมายและระบบการคลังที่ใช้มากกว่า 50 ปี ได้เปิดช่องทางไว้ ดังนั้น เมื่อระบบการเมืองเปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปกฎหมายการคลังและงบประมาณ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการคลัง โดยมีหลักเกณฑ์และกลไกในการเปิดเผยและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การก่อหนี้ และการบริหารเงินแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เพื่อปกป้องระบบการคลังมิให้ต้องเสียหายจากการขาดวินัยทางการคลังที่จะส่งผลร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดกับประเทศต่าง ๆ ที่ขาดวินัยทางการคลังจนทำให้ประเทศต้องประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ[2]

---

[1] นิพนธ์ พัวพงศกรฒ, “ผู้เชี่ยวชาญการเงินการคลังเสนอปฏิรูป “เงินนอกงบประมาณ” ต้องผ่านสภา-ทำบัญชีมาตรฐาน-ปรับระบบตรวจสอบ สกัดประชานิยมแบบไม่รับผิดชอบ,” http://thaipublica.org/2014/02/tdri-thailand-reform-3/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558).

[2] อัมมาร สยามวาลา, “ผู้เชี่ยวชาญการเงินการคลังเสนอปฏิรูป “เงินนอกงบประมาณ” ต้องผ่านสภา-ทำบัญชีมาตรฐาน-ปรับระบบตรวจสอบ สกัดประชานิยมแบบไม่รับผิดชอบ,” http://thaipublica.org/2014/02/tdri-thailand-reform-3/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558).

สภาพปัญหา

2.1 ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐของไทยในปัจจุบันเน้นการบริหารงานแบบรวมศูนย์ เป็นการบริหารในระบบปิด ไม่สนองตอบการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ และไม่สนับสนุนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนการตัดสินใจทางการเงินการคลังและงบประมาณ

2.2 ความล้าสมัยและจุดอ่อนของกฎหมาย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังจำนวนหลายฉบับ แต่มีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 70 ปี แม้บางฉบับจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปแล้ว อาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วรวม 6 ครั้ง ก็ยังพบว่ามีช่องว่างของกฎหมาย ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขณะที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งเพิ่งบังคับใช้ในปี 2548 แต่ก็มีบทบัญญัติบางประการที่ซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณในเรื่องขอบเขตการก่อหนี้ ทำให้ไม่เกิดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนมีช่องว่างในการใช้อำนาจทางการเงินการคลังและการงบประมาณ ไม่ส่งเสริมต่อหลักความรับผิดชอบและการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังภาครัฐ

นอกจากนี้ กฎหมายการคลังและงบประมาณที่บังคับใช้ในปัจจุบันก็ยังมีข้อบกพร่องในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ได้คำนึงถึงภาระผูกพันทางการคลังในอนาคต แม้จะมีความพยายามในการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงพิจารณางบประมาณรายจ่ายต่อปีโดยมีการผูกพันงบที่เบียดบังวงเงินของรัฐบาลในอนาคต ทั้งนี้ กฎหมายด้านงบประมาณในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย สวีเดน นิวซีแลนด์ และเดนมาร์ค เป็นต้น ล้วนมีโครงสร้างการจัดทำงบประมาณที่กำหนดกรอบงบประมาณล่วงหน้า (Multiyear Budget Framework) โดยกำหนดระยะเวลาล่วงหน้า 3 ปี เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นจากกการดำเนินงานหรือโครงการต่างๆ ในระยะปานกลาง[3]

(2) ให้ความยืดหยุ่น ความคล่องตัว ในการตั้งงบประมาณและใช้จ่ายงบประมาณเกินความจำเป็น อาทิ การตั้งรายจ่ายงบกลาง เงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หรือการใช้เงินคงคลังและเงินนอกงบประมาณ โดยไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ให้จัดทำรายละเอียดแผนงาน และเพดานการตั้งงบประมาณหรือใช้

[3] Thaipublica, “งบฯ แผ่นดิน เงินของเราเขาเอาไปทำอะไร?,” http://thaipublica.org/events/thaipublica-forum-fiscal-budget-1/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2558).

งบประมาณ รวมทั้งไม่ได้กำหนดข้อผูกพันให้มีความรับผิดชอบในการใช้คืนเงินงบประมาณ ซึ่งจะต้องระบุแหล่งที่มาของเงินและระยะเวลาการใช้คืนเงินที่ชัดเจน

(3) มีช่องโหว่และมีบทบัญญัติซ้ำซ้อน อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายด้านการคลังในระยะที่ผ่านมายังคงเป็นลักษณะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือออกกฎหมายซ้อนกฎหมายเดิม ยังไม่มีการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายเดิม โดยเฉพาะร่างกฎหมายการคลังและการงบประมาณภาครัฐฉบับใหม่ แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 303 (4)[4] กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 167 วรรคสาม[5] ภายใน 2 ปี นับแต่วาระแรกที่คณะรัฐมนตรีได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้[6] แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกคณะรักษาความสงบแห่งชาติยกเลิกไป

(4) ไม่มีการกำหนดบทลงโทษหน่วยงานหรือฝ่ายการเมืองที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในขณะที่ต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส มีองค์กรศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นต้น

2.3 ขาดวินัยการคลังและการแทรกแซงทางการเมือง

(1) คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการต่าง ๆ มีการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยไม่ผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้น จนเกิดความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น ตลอดจนมีการก่อหนี้ผูกพันเพิ่มมากขึ้นและนำเงินไปใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่า ขาดประสิทธิภาพ และดำเนินนโยบายที่สุ่มเสียงต่อการขาดวินัยทางการคลังในระยะยาวมากขึ้น

---

[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 303 (4) บัญญัติว่า

"ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(4) กฎหมายตามมาตรา 86 (1) และมาตรา 167 วรรคสาม ภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176"

[5] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคสาม บัญญัติว่า

"ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและความเป็นธรรมในสังคม"

[6] นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551

(2) ตามหลักการบริหารเงินงบประมาณที่ถูกต้องทางเศรษฐกิจ จะต้องจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง การตัดวงเงินงบประมาณรายจ่ายควรตัดส่วนที่มีความสำคัญน้อย แต่ในบางครั้ง หน่วยงานมักจะเลี่ยงหาข้อยกเว้นหรือช่องโหว่ ทำให้โครงการที่มีประโยชน์อาจถูกตัดทอนออกไป อาทิ การตั้งรายจ่ายในลักษณะต่าง ๆ ไว้ในเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่บรรจุอยู่ในรายจ่ายงบกลาง ส่งผลให้วงเงินสำรองจ่ายเพิ่มสูงเป็นลำดับ และเป็นเหตุให้รายจ่ายงบกลางไปเบียดบังวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณอื่น หรือโครงการที่มีลำดับความสำคัญสูงกว่าและได้มีการศึกษาความเหมาะสมไว้แล้ว โดยในช่วงปีงบประมาณ 2540–2544 วงเงินงบกลางต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 9.3 ได้ปรับตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 18.8 ในปี 2545–2549 ซึ่งเป็นช่วงที่พรรคการเมืองได้ใช้นโยบายประชานิยมเพื่อแข่งขันในการหาเสียงอย่างหนัก ถึงแม้ว่าหลังจากนั้นสัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดต่ำลงเหลือประมาณร้อยละ 12–14 ก็ตาม แต่ก็ปรับตัวสูงขึ้นอีกครั้งเป็นร้อยละ 17.7 ในปี 2555

(3) ในระยะที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐบางแห่งมีวิธีการในการถ่ายเทงบประมาณเพื่อชดเชยการถูกตัดงบประมาณ อาทิ เร่งการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เร็วขึ้น ใช้งบประมาณพิเศษโดยหาแหล่งเงินสนับสนุนที่ไม่เปิดเผย หรือการกู้เงินโดยใช้แหล่งเงินจากต่างประเทศ

(4) ภายใต้กรอบการมีวินัยการคลัง ควรคำนึงหลักการดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุลในระยะปานกลาง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการตั้งงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง และมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ให้หน่วยงานจัดเก็บรายได้ทำการประมาณการรายได้เทียบกับระยะก่อนหน้าสูงเกินความเป็นจริง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเกินกว่าศักยภาพของระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถตั้งฐานในการเพิ่มรายจ่ายโดยไม่ทำให้เกิดการขาดดุลมากขึ้น อาทิ ในปีงบประมาณ 2524 และปีงบประมาณ 2525 มีการใช้เงินนอกงบประมาณเพิ่มขึ้นมากเพื่อสนับสนุนการผันเงินไปพัฒนาชนบทตามโครงการสร้างงานในชนบทซึ่งรัฐบาลต้องการสร้างผลงาน แต่เมื่อเศรษฐกิจเกิดปัญหา ทำให้การจัดเก็บรายได้ที่แท้จริงไม่ได้เพิ่มตามที่ประมาณการไว้ จึงส่งผลให้งบประมาณขาดดุลเพิ่มสูงขึ้น

(5) การเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนมหาศาลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเพียงเพื่อหวังผลด้านประชานิยมของฝ่ายการเมืองเริ่มเห็นชัดเจนตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งจากการเลือกตั้งปี 2544 และได้เริ่มมีการแข่งขันนโยบายประชานิยมมากขึ้นในช่วงปี 2554–2556 ทั้งนี้ ฝ่ายการเมืองมักอ้างนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจหรือการแก้ปัญหาภัยพิบัติ โดยใช้ช่องโหว่ของกฎหมายในการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อก่อหนี้สาธารณะ หรือใช้เงินคงคลังหรือเงินนอกงบประมาณ หรือการตั้งรายจ่ายงบกลางไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีและไม่จำเป็นต้องระบุรายละเอียด แผนงาน โครงการ วัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย รวมทั้งไม่ได้ระบุความรับผิดชอบในการชดใช้เงินดังกล่าวอย่างชัดเจน ทำให้ระบบการคลังขาดประสิทธิภาพ ขณะที่รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้เลย เกิดปัญหาคอรัปชั่น อาทิ มูลค่าการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์

สูงเกินความเป็นจริง เป็นต้น โครงการประชานิยมดังกล่าว ได้แก่ โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า กองทุนหมู่บ้าน บ้านหลังแรก รถคันแรก แท็บเล็ตที่จัดซื้อสำหรับนักเรียน โครงการรับจำนำข้าว โครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ วงเงิน 2 ล้านล้านบาท และโครงการเงินกู้เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ วงเงิน 3.5 แสนล้านบาท

(6) การแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองที่ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ งบประมาณที่ถูกแปรญัตติในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรที่คณะกรรมาธิการได้ตัดทอนงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ แล้วนำไปรวมกันไว้ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแปรญัตติเพื่อนำงบประมาณที่ตัดทอนนั้นนำกลับมาใช้ได้ โดยจัดสรรให้แก่หน่วยงานที่ฝ่ายการเมืองได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน[7] แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ผ่านมาจะมีบทบัญญัติป้องปรามมิให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ กระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลทำให้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม[8]

(7) ประเด็นปัญหาการก่อหนี้สาธารณะ กล่าวคือ ที่ผ่านมาฝ่ายการเมืองได้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายเพื่อทำการกู้เงินเป็นการเฉพาะโดยอ้างภาวะฉุกเฉิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... วงเงิน 4 แสนล้านบาท ซึ่งถูกยกเลิกไปก่อน หรือพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 วงเงิน 2 แสนล้านบาท ซึ่งต้องใช้เวลาหลายปีกว่าจะเบิกจ่าย ตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 หรือพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 วงเงิน 3.5 แสนล้านบาท แต่เนื่องจากการดำเนินงานล่าช้า และการเบิกจ่ายมีจำนวนไม่มาก ตลอดจนไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา ซึ่งขัดแย้งกับการอ้างเหตุภาวะฉุกเฉินจำเป็นหรือเร่งด่วน หรือการนำหลักทรัพย์ที่กระทรวงการคลังถือไปวางเป็นหลักประกันการจัดตั้งกองทุนวายุภักดิ์ หรือกรณีการให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจกู้เงินจากธนาคารของรัฐไปใช้จ่ายก่อนและออกมติคณะรัฐมนตรีตั้งงบประมาณชดใช้คืนให้ ก็ควรถือเป็นส่วนหนึ่งของภาระผูกพันรัฐบาล (Contingency Liability) ที่ต้องนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของการก่อหนี้

---

[7] สมชัย ฤชุพันธ์, "เสนอป้องกันประชานิยมอุดส.ส.ตัดงบ-ปฏิรูปภาษี," http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/623408 (สืบค้น 4 พฤษภาคม 2558).

[8] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก บัญญัติว่า

"ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้"

นอกจากนี้ รัฐบาลยังอ้างความจำเป็นเร่งด่วนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... วงเงินสูงถึง 2 ล้านล้านบาท[9] โดยไม่เสนอรายละเอียดต่อรัฐสภาก่อน เพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายและอาศัยเสียงข้างมากผ่านกฎหมายดังกล่าว จนในที่สุดก็ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปและในช่วงต้นปี 2557 รัฐบาลรักษาการยังพยายามโอนเงินกู้ จำนวน 1.3 แสนล้านบาท จากวงเงินกู้ 2 ล้านล้านบาทดังกล่าว ไปให้สถาบันการเงินของรัฐ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าสำหรับการใช้หนี้ชาวนาตามโครงการรับจำนำข้าวที่รัฐบาลก่อปัญหาไว้ ซึ่งถือเป็นการใช้เงินผิดประเภทและขาดซึ่งวินัยการคลัง ดังนั้น การใช้เงินที่กู้มาอย่างไม่รอบคอบย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อฐานะการคลังของประเทศ เนื่องจากเงินกู้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดินที่จะต้องมีภาระผูกพันของการชดใช้หนี้และดอกเบี้ยในอนาคต

<u>ผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ</u>

ที่ผ่านมา รายจ่ายด้านประชานิยมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากการแข่งขันเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง รายจ่ายดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจากร้อยละ 3 ในปีงบประมาณ 2544 เพิ่มเป็นร้อยละ 18 ในปีงบประมาณ 2556 ส่งผลให้รายจ่ายด้านการลงทุนมีสัดส่วนลดลง ซึ่งกระทบต่อการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญในการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

นอกจากนี้ ความไร้ประสิทธิภาพในการใช้เงินงบประมาณยังส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ ทำให้เกิดการขาดดุลต่อเนื่อง โดยในช่วงปีงบประมาณ 2544 – 2545 งบประมาณยังคงขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 2.2 ต่อปีของ GDP แม้เกินดุลเล็กน้อยช่วงปีงบประมาณ 2546 – 2549 แต่ก็ขาดดุลอีกระหว่างปีงบประมาณ 2550–2557 ประมาณร้อยละ 2.1 ต่อปีของ GDP และสร้างภาระทางการคลังและหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งยอดหนี้คงค้างภาครัฐมีแนวโน้มสูงขึ้นเกือบเท่าตัวจากจำนวน 2,934.4 พันล้านบาท ในปีงบประมาณ 2544 เพิ่มเป็นจำนวน 5,690.8 พันล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 หากปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นรุนแรงและต่อเนื่อง จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและบั่นทอนความเชื่อมั่นของประเทศได้[10]

---

[9] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2557 มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ร่างพ.ร.บ.เงินกู้ 2 ล้านล้านบาท ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้

[10] สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *รายงานการศึกษาข้อมูลหนี้สาธารณะที่เกิดจากการดำเนินงานโครงการประชานิยมของรัฐบาล*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2557) หน้า 11-12.

แนวทางการปฏิรูปกฎหมายการคลังและงบประมาณของรัฐ

จากเหตุผลของความล้าสมัยและข้อจำกัดของกฎหมายการคลังและงบประมาณ รวมทั้งการแทรกแซงทางการเมืองที่ก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้แนวทางการปฏิรูปกฎหมายการคลังและงบประมาณของรัฐมีเอกภาพ และแก้ไขจุดอ่อนในด้านต่าง ๆ จึงควรกำหนดหลักการสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในประเด็นดังต่อไปนี้

3.1 <u>วางหลักการดำเนินนโยบายการคลัง</u> ซึ่งรวมถึงการจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้สาธารณะ และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการดำเนินการที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการคลัง ต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และการลดความเหลื่อมล้ำเพื่อความเป็นธรรมในสังคมตามหลักธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ตลอดจนหลักการรักษาวินัยการคลัง

3.2 <u>วางหลักการและกระบวนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน</u>

1) กำหนดขอบเขต (นิยาม) ของ “เงินแผ่นดิน” เพื่อจำกัดขอบเขตการใช้เงินแผ่นดิน

กำหนดให้ ”เงินแผ่นดิน“ ประกอบด้วยเงินรายได้นำส่งคลังทั้งมวล เงินกู้โดยกระทรวงการคลัง เงินและทรัพย์สินในความครองของรัฐ ทั้งนี้ ไม่รวมเงินฝาก เงินโอน เงินและทรัพย์สินซึ่งหน่วยงานของรัฐมีไว้ในครอบครอง แต่รัฐมิได้เป็นเจ้าของโดยตรง ตลอดจนถึงเงินและทรัพย์สินในความครอบครองของกิจการรัฐวิสาหกิจ

<u>เหตุผล</u> เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมากำหนดให้การใช้เงินแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่มิได้ให้คำนิยามหรือขอบเขตของเงินแผ่นดินไว้ในที่ใด ๆ มาก่อน ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการหาช่องทางใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันโดยไม่ผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือที่เรียกว่า “รายจ่ายนอกงบประมาณ” มากขึ้นเป็นลำดับ นับตั้งแต่ปี 2502 เป็นต้นมา ในช่วงหลัง ๆ ผู้รับผิดชอบในกระทรวงการคลังอธิบายต่อสาธารณชนว่า “เงินกู้มิใช่เงินแผ่นดิน จึงไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ซึ่งเป็นตีความหมาย “เงินแผ่นดิน” เพื่อเอื้อให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการใช้เงินกู้ได้โดยไม่ผ่านกระบวนการตามปกติ และเป็นแนวปฏิบัติที่ขัดต่อหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย (หลักความรับผิดชอบต่อประชาชน) จนสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น ดังที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนในช่วงรัฐบาลที่ผ่านมา

การกำหนดขอบเขตหรือนิยามของเงินแผ่นดินให้ชัดเจนมีวัตถุประสงค์ 2 ประการควบคู่กัน

ประการแรก เพื่อป้องกันปัญหาการตีความ “เงินแผ่นดิน” ให้มีขอบเขตจำกัด เพื่อประโยชน์ในทางการเมืองดังเช่นที่เคยปฏิบัติกันมา

ประการที่สอง เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ดังเช่นที่เคยปฏิบัติกันมา

2) การกำหนดหลักเกณฑ์ “การใช้เงินแผ่นดิน” เพื่อจำกัดขอบเขตการใช้เงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกรอบการรักษาวินัยการคลัง

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ได้วางหลักเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินว่าจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

แต่ที่ผ่านมารัฐบาลมักจะระบุเหตุผลแต่เพียงว่ามีการตั้งงบประมาณชดใช้เงินคงคลัง แต่ไม่มีเงินจริงดังเช่นที่ระบบงบประมาณของประเทศไทยในช่วงหลัง ๆ มักดำเนินการ

3) หลักการกันเงินภาษีอากรไปใช้จ่ายเพื่อการใดการหนึ่งเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และต้องระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายไว้อย่างชัดแจ้ง เนื่องจากในระยะหลังมีความพยายามจะกันเงินภาษีสรรพสามิตเพื่อการใช้จ่ายบางประเภท (Earmark tax) จึงควรต้องปิดช่องทางนี้

4) กำหนดให้การก่อหนี้ผูกพันและการใช้เงินแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี[11]

ประเด็นนี้เป็นหลักการพื้นฐานของระบบการเงินการคลังภาครัฐในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (หลักความยินยอมของประชาชน) ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จึงเห็นสมควรมีบทบัญญัตินี้ต่อไป

อนึ่ง ควรบัญญัติเพิ่มข้อความ “การก่อหนี้ผูกพัน” ไว้ด้วย เพื่อให้ครอบคลุมไปถึงการก่อหนี้ผูกพันเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการจ่ายเงินแผ่นดินในภายหลังด้วย

5) กำหนดให้นำหลักการ “งบประมาณสองขา” (Comprehensive Budget) มาใช้แทนระบบงบประมาณขาเดียวแบบปัจจุบัน (หลักการใหม่)

เป็นหลักการที่กำหนดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบที่ครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้รัฐบาลนำระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบใหม่ ซึ่งรู้จักกันในชื่อของ

---

[11] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 บัญญัติว่า

“งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง”

“งบประมาณสองขา”[12] มาใช้แทนระบบงบประมาณแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในระบบงบประมาณสองขานี้ รัฐบาลจะต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจ กรอบนโยบายการคลัง งบประมาณรายรับ ซึ่งประกอบด้วยรายได้ และเงินกู้ที่คาดว่าจะดำเนินการในปีงบประมาณ พร้อมทั้งเสนองบประมาณรายจ่าย จำแนกตามส่วนราชการ แผนงาน โครงการ ฯลฯ ตามที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนด กล่าวโดยสรุป คือ นอกจากต้องขออำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังต้องขออำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วย การกำหนดรายได้ต้องเป็นบทบัญญัติในกฎหมายงบประมาณประจำปี เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองลดหรือยกเว้นภาษีอากรเพื่อมุ่งผลความนิยมทางการเมืองดังเช่นที่ผ่านมา อาทิ รถยนต์คันแรก จะกระทำในระบบงบประมาณสองขามิได้ เนื่องจากรัฐบาลจะต้องหารายได้จากแหล่งอื่นมาชดเชยหากต้องการลดภาษีรถยนต์

ดังนั้น การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากร หรือการยกเว้น หรือการลดภาษีอากร รวมถึงรายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียม จะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย มิใช่อาศัยเพียงมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้ดำเนินการแล้ว ให้ตั้งงบประมาณรายได้ในโอกาสแรกในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณถัดไปที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากในระหว่างปีงบประมาณ นอกจากการจัดเก็บรายได้ตามปกติแล้ว อาจมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากรหรือฐานภาษี ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณแบบสองขาที่รัฐสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งด้านงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่าย

สำหรับข้อความ “ให้มีผลผูกพัน....” นั้น มีความหมายว่า ตัวเลขงบประมาณรายรับและรายจ่ายจะมีผลผูกพันให้รัฐบาลต้องบริหารรายรับและรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงบประมาณ รัฐบาลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญทั้งในด้านรายรับและรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณไม่ได้ จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น ถ้าหากรัฐบาลต้องการใช้จ่ายเงินงบประมาณในเรื่องใดจำนวนเท่าใด ก็จะต้องแสดงรายละเอียดไว้แผนงบประมาณประจำปีให้ชัดเจน หรือถ้ารัฐบาลจะปรับเพิ่ม หรือลดหย่อนยกเว้นภาษีหรือค่าบริการสาธารณะประเภทใด ๆ ก็ต้องแสดงไว้ในแผนงบประมาณประจำปีให้ชัดเจนเสียตั้งแต่ต้นเช่นเดียวกัน รัฐบาลจะดำเนินการเพิ่มหรือลดหย่อนภาษี หรือดำเนินการกู้เงินมาใช้นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณประจำปีมิได้

<u>เหตุผล</u> นับตั้งแต่ปี 2502 เป็นต้นมา ระบบงบประมาณประจำปีของไทยเป็นงบประมาณรายจ่ายเพียงด้านเดียว หรือเรียกว่าเป็น “งบประมาณขาเดียว” ระบบงบประมาณขาเดียวที่ว่านี้ นอกจากจะเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเพียงด้านเดียวแล้ว ยังเปิดช่องให้มีการใช้จ่ายเงินนอกระบบงบประมาณ โดยผ่านช่องทางต่าง ๆ ในระหว่างปีงบประมาณได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย เช่น การลดหย่อน ยกเว้นภาษี การก่อหนี้

---

[12] ดูคำอธิบาย “งบประมาณสองขา” เพิ่มเติม ใน จรัส สุวรรณมาลา, *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ*, (กรุงเทพฯ: ธนธัชการพิมพ์, 2556), หน้า 37-38.

และภาระผูกพันล่วงหน้าในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น ระบบงบประมาณขาเดียวจึงเปิดช่องโอกาสให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการใช้จ่ายเงินโดยขาดความรับผิดชอบ ซึ่งสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังเป็นอย่างยิ่ง การนำระบบงบประมาณสองขามาใช้ตามข้อเสนอนี้ จะช่วยยกระดับความรับผิดชอบในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของฝ่ายบริหารได้อย่างมาก

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำระบบงบประมาณแบบสองขามาใช้ตามข้อเสนอนี้ จะช่วยควบคุมให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยผ่านระบบงบประมาณเป็นหลัก และควบคุมการใช้จ่ายนอกงบประมาณให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น ซึ่งจะส่งเสริมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลมีความรับผิดอบ และมีวินัยทางการคลังมากขึ้น

6) กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา[13]

ประเด็นนี้เป็นหลักการพื้นฐานในทางการคลังและงบประมาณภาครัฐ (หลักความรับผิดชอบและการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งจำเป็นต้องมีอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังเช่นที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จึงเห็นสมควรให้คงไว้ต่อไป

7) กำหนดให้นำเงินงบประมาณที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แปรญัตติปรับลด (งบแปรญัตติ) ไปไว้ในงบประมาณส่วนใดส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถนำไปจัดสรรหรือใช้จ่ายในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่ ส.ส. โดยตรงได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดหลักการให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแปรญัตติเพื่อปรับลดหรือตัดทอนงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบได้[14] กระบวนการแปรญัตติปรับลดงบประมาณดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดปัญหา “งบแปรญัตติ” ขึ้นในกระบวนการบริหารงบประมาณเป็นประจำทุกปี เนื่องจากมีการนำงบแปรญัตติปีละหลายหมื่นล้านบาท ไปจัดสรรในลักษณะที่สามารถเอื้อประโยชน์แก่บรรดา ส.ส. ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล แม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญห้ามไว้แล้วก็ตาม[15] ส่งผลให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรมีแรงจูงใจที่จะแปรญัตติปรับลดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการมากขึ้น เพื่อเพิ่มจำนวนเงินงบแปรญัตติจนขาดความสมเหตุสมผล และก่อให้ผลกระทบต่อการดำเนินงานของส่วนราชการ อีกทั้งเป็นต้นทางของปัญหาการซื้อขายงบประมาณและการทุจริตคอร์รัปชั่นเงินแผ่นดินอย่างกว้างขวาง

---

[13] มาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

[14] มาตรา 168 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

[15] มาตรา 168 วรรคแปด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลักการให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแปรญัตติปรับลดหรือตัดทอนงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นเรื่องที่ชอบด้วยเหตุผล และเห็นสมควรให้คงไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไป เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร โดยผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เพื่อมิให้บรรดา ส.ส. ใช้อำนาจดังกล่าวแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบดังเช่นที่ผ่านมา จึงควรขจัดแรงจูงใจของ ส.ส. ที่จะปรับลดตัดทอนงบประมาณรายจ่าย เพียงเพื่อให้ได้รับงบแปรญัตติจำนวนมากไปแบ่งปันกันเอง

ดังนั้น จึงเห็นสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้นำเงินงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติปรับลดหรือตัดทอนไปไว้ในงบประมาณส่วนใดส่วนหนึ่ง ซึ่งส่วนราชการ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอาไปใช้จ่ายโดยตรงไม่ได้ ส่วนจะนำไปไว้ในส่วนใดนั้น จะพิจารณากำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณต่อไป

8) กำหนดให้ส่วนราชการก่อหนี้ผูกพันและใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือโดยนำหลักการข้อนี้ไปรวมไว้ในหลักการที่ 2 ข้างต้น)

ประเด็นนี้เป็นบทบัญญัติที่มุ่งควบคุมการก่อหนี้ผูกพันและเบิกจ่ายเงินแผ่นดินของส่วนราชการให้อยู่ในกรอบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการควบคุมมิให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั่นเอง

การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรเพิ่มข้อความคำว่า “การก่อหนี้ผูกพัน” เข้าไปในบทบัญญัติที่มีอยู่เดิม เพื่อย้ำเจตนารมณ์ว่า รัฐต้องควบคุมตั้งแต่การก่อหนี้ผูกพันที่มีผลโดยตรงต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในอนาคตด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารและส่วนราชการมักจะดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่ากรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีผลให้เกิดภาระผูกพันทางการเงินการคลังนอกงบประมาณขึ้น ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐต้องจ่ายเงินแผ่นดินในเวลาต่อมาเป็นจำนวนเงินปีละไม่น้อย

9) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนหรือเกิดภาวะสงครามได้ตามที่กฎหมายกำหนด (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินเร่งด่วน เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติ โรคระบาด หรือเกิดภาวะสงคราม ซึ่งไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ และไม่มีแผนงบประมาณรองรับไว้อย่างเพียงพอ คณะรัฐมนตรีย่อมจำเป็นต้องมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาเหตุฉุกเฉินเร่งด่วนเหล่านั้นให้ทันต่อเหตุการณ์ได้ การมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและสมเหตุสมผล เป็นแนวทางที่ยึดถือกันเป็นสากล

อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ โดยอ้าง “เหตุฉุกเฉินเร่งด่วน” โดยไม่ชอบด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง จึงเห็นสมควรให้มีบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (กฎหมายการบริหารการเงินการคลัง) ว่าด้วยหลักการและแนวทางการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการใช้เงินแผ่นดินนอกงบประมาณในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนไว้ให้ชัดเจน

10) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำรายงานแสดงสถานะการเงินการคลังของรัฐในภาพรวมและของส่วนราชการ ตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐสากล เสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี

หลักการให้รัฐบาลและส่วนราชการ (กระทรวงการคลัง) จัดทำรายงานแสดงสถานะการเงินการคลังของรัฐในภาพรวม (Consolidated financial statements) และสถานะทางการเงินการคลังของส่วนราชการ (องค์กรอิสระ กองทุนสาธารณะ หน่วยงบประมาณ) และเสนอรัฐสภา และเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้น เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบทางการเช่นเดียวกัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ที่ผ่านมากระทรวงการคลังได้นำระบบบัญชีเกณฑ์เงินค้างรับ (Accrual accounting basis) มาใช้ระบบบัญชีภาครัฐของไทย ซึ่งนับเป็นเรื่องที่ดี อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังยังไม่เคยจัดทำรายงานแสดงสถานะการเงินการคลังของรัฐในภาพรวม หรือที่เรียกว่า “Consolidated financial statement” ตามมาตรฐานการเงินการบัญชีภาครัฐที่ยึดถือปฏิบัติกันเป็นสากลแต่อย่างใด ส่งผลให้หน่วยตรวจสอบ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) รัฐสภา และประชาชนทั่วไป หรือแม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ไม่สามารถทราบถึงสถานะทางการเงินการคลังของรัฐในภาพรวมที่แท้จริงได้ จึงกล่าวได้ว่าระบบการบริหารงานคลังภาครัฐของไทยยังมีข้อบกพร่องในเรื่องดังกล่าวนี้

ในระดับของหน่วยงบประมาณ ซึ่งเป็นส่วนราชการ องค์กรอิสระ และกองทุนสาธารณะต่าง ๆ ก็พบว่ายังมีหน่วยงานจำนวนไม่น้อยที่ไม่จัดทำรายงานการเงินการคลังประจำปีให้ครบถ้วนสมบูรณ์ หน่วยงานที่จัดทำรายงานทางการเงินการคลังแล้วก็ไม่ได้เผยแพร่เปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมหน่วยงานรัฐที่จัดทำรายงานไม่ถูกต้องตามหลักการบัญชีภาครัฐอีกเป็นจำนวนมาก มีการกล่าวกันว่ามีส่วนราชการจำนวนไม่น้อยที่มีเงินกองทุนของหน่วยงานอยู่ในมือจำนวนมาก และมีการใช้จ่ายเงินดังกล่าวโดยไม่คุ้มค่า แต่ปัจจุบัน

ยังไม่มีกลไกใด ๆ ที่จะตรวจดูรายละเอียดที่แท้จริง และไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลการบริหารเงินกองทุนในลักษณะดังกล่าวได้

ดังนั้น การกำหนดหลักการดังกล่าวนี้ ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นการเน้นย้ำให้ฝ่ายบริหารและส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลการเงินการคลังที่ถูกต้องเชื่อถือได้ และตรวจสอบได้ ตามหลักความรับผิดชอบทางการคลังอันเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นสากล

3.3 <u>วางหลักการว่าด้วยการเงินการคลังเชิงพื้นที่และการมีส่วนร่วมของประชาชน</u>

1) กำหนดให้การจัดแบ่งประเภทภาษีและรายได้จากแหล่งรายได้อื่น ๆ ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นคำนึงถึงดุลยภาพทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่น และความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างพื้นที่

โครงสร้างภาษีและแหล่งรายได้ของรัฐในปัจจุบันมีขีดจำกัดในการพัฒนาและขยายฐานภาษีทางตรงอย่างยิ่ง ในขณะที่การพัฒนาฐานเศรษฐกิจในพื้นที่ต่าง ๆ เจริญก้าวหน้าและมีความหลากหลายมากขึ้น แต่ฐานภาษีและแหล่งรายได้ของรัฐกลับขยายตัวในอัตราที่ต่ำมาก ประกอบกับภาคเศรษฐกิจนอกระบบในพื้นที่ต่าง ๆ ก็เพิ่มจำนวนเป็นทวีคูณ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบภาษีอากรของไทยเป็นระบบที่บริหารและควบคุมโดยหน่วยในส่วนกลาง รัฐจึงไม่สามารถพัฒนาและขยายฐานภาษีให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ได้

อีกด้านหนึ่ง การปฏิรูปประเทศของประเทศไทยกำลังเดินไปสู่การกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่อย่างกว้างขวาง ประสบการณ์ในหลายประเทศบ่งชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่โดยตรงนั้น มีขีดความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจและสามารถขยายฐานภาษีให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจในพื้นที่ได้ดีกว่ารัฐบาลในส่วนกลาง ดังนั้น หากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีแรงจูงใจในด้านการพัฒนาพื้นที่ไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาฐานภาษีและฐานรายได้ของตนเองบนหลักการพึ่งพาตนเองทางการคลังอย่างจริงจัง ก็จะส่งเสริมให้ฐานภาษีของรัฐบาลและท้องถิ่นขยายตัวเติบโตได้มากกว่าระบบภาษีแบบรวมศูนย์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้มีการกำหนดหลักการให้มีการจัดแบ่งประเภทภาษีและรายได้จากแหล่งรายได้อื่น ๆ ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยคำนึงถึงดุลภาพทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงรักษาดุลยภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้

นอกจากนั้น หลักการในเรื่องนี้ยังได้คำนึงถึง “ความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างพื้นที่” ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้และศักยภาพทาการคลังมากพอที่จะดูแลพื้นที่ที่ยังด้อยการพัฒนาเพื่อให้มีงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะพื้นฐานให้แก่ประชาชนตามมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำให้เท่าเทียมกับพื้นที่อื่น ๆ ได้

2) กำหนดให้มีการจัดระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่ ควบคู่ไปกับงบประมาณฐานหน่วยงานและงบประมาณแบบแผนงาน

ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันเน้นการจัดสรรงบประมาณลงสู่ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นหลัก เป็นรูปแบบการจัดทำงบประมาณแนวดิ่ง ตามภารกิจแผนงานของส่วนราชการ ในขณะเดียวกัน ก็ให้อำนาจแก่ส่วนราชการในการจัดสรรทรัพยากรลงสู่พื้นที่ในภายหลังได้อย่างกว้างขวาง ในขณะที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับผลกระทบและรับบริการสาธารณะในพื้นที่ ไม่มีโอกาสได้รับรู้ มีส่วนร่วม หรือตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการได้ ในขณะเดียวกัน ระบบงบประมาณที่จัดสรรผ่านส่วนราชการไปลงในพื้นที่ที่ไม่เปิดเผยไม่โปร่งใส ยังเป็นช่องทางให้นักการเมืองข้าราชการและพ่อค้านักธุรกิจการเมือง เข้าไปแสวงหาประโยชน์จากการจัดสรรและการบริหารงบประมาณของรัฐได้อย่างกว้างกวางอีกด้วย

ดังนั้น จึงเห็นสมควรกำหนดเป็นหลักการให้มีการจัดระบบงบประมาณแผ่นดินในเชิงพื้นที่ควบคู่ไปกับงบประมาณฐานหน่วยงานและแผนงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการนี้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการต้องจัดทำเอกสารงบประมาณที่แสดงรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณทั้งในมิติของหน่วยงานแผนงาน/โครงการ และพื้นที่ปฏิบัติการที่ชัดเจน อย่างน้อยควรแสดงพื้นที่ปฏิบัติการในระดับจังหวัด ในขณะเดียวกัน สำนักงบประมาณก็ต้องแสดงตัวเลขงบประมาณของทุกส่วนราชการ/แผนงาน ที่จัดสรรลงในแต่ละจังหวัดอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อให้ประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ สามารถตรวจสอบได้

3) กำหนดให้การจัดทำงบประมาณยึดหลักการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่ผ่านมากระบวนการจัดทำและการบริหารงบประมาณภาครัฐของประเทศไทยเป็นระบบปิด ส่งผลให้การจัดทำงบประมาณมีแนวโน้มที่จะตอบโจทย์และความต้องการของ “คนในหน่วยงาน” มากกว่าความต้องการของประชาชน จึงมักจะพบว่าการใช้เงินงบประมาณของส่วนราชการไม่คุ้มค่า ส่วนใหญ่มีแต่รายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าเช่าสำนักงาน และสิ่งอำนวยความสะดวก ฯลฯ ในขณะที่มีงบประมาณสำหรับจัดบริการให้ประชาชนโดยตรงจำนวนเพียงจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น

ดังนั้น จึงเห็นสมควรกำหนดเป็นหลักการให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณของรัฐเป็นระบบเปิด ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเป็นผู้รับบริการสาธารณะได้มีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการเงินการคลังและงบประมาณของหน่วยงานราชการ และมีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดทำแผนงบประมาณ ตลอดจนถึงการบริหารและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ

3.4 วางหลักการว่าด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านการเงินการคลังและงบประมาณ

กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบและธรรมาภิบาลทางการคลังของรัฐ อันประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการบริหารการเงินการคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเนื้อหาที่สั้นและกระชับ จึงเห็นสมควรนำหลักการและประเด็นปลีกย่อยไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านการเงินการคลัง ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายหลัก ๆ 5 ฉบับ ได้แก่

(1) กฎหมายการบริหารการเงินการคลัง

(2) กฎหมายวิธีการงบประมาณ

(3) กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

(4) กฎหมายการจัดซื้อภาครัฐ

(5) กฎหมายกระจายอำนาจทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ให้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ปัญหาการคลังและหนี้สาธารณะเป็นประเด็นที่สำคัญและเกิดขึ้นมาแล้วทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา อาทิ กรีซ โปรตุเกส สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เนื่องจากกลุ่มการเมืองมักจะฉกฉวยโอกาสแสวงหาผลประโยชน์เพื่อมุ่งหวังคะแนนเสียงทางการเมืองจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ จนทำให้ประเทศต้องแบกรับภาระหนี้จำนวนมหาศาล ในหลายประเทศได้มีการปฏิรูประบบการคลังเพื่อบรรลุเป้าหมายของการมีวินัยการคลัง อาทิ ออสเตรเลีย และอังกฤษ ในระหว่างที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงของการปฏิรูปประเทศ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเป็นโอกาสที่ดีที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายการคลังและงบประมาณของประเทศ ไม่ว่าจะบรรจุเป็นหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการคลัง สร้างกลไกการบริหารการคลังและงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวทางการปฏิรูปกฎหมายการคลังและงบประมาณจะครอบคลุมหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่าย หรือเรียกว่า “งบประมาณสองขา” การก่อหนี้

การบริหารเงินแผ่นดิน บัญชีภาครัฐ การรายงาน การตรวจสอบ ตลอดจนกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไม่ถูกกระทบจากการขาดวินัยการคลัง

อนึ่ง การปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวมิใช่เพียงเพื่อจำกัดหรือลิดรอนสิทธิในการใช้งบประมาณของหน่วยงานรัฐ แต่เพื่อให้การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบของหน่วยงานและการฉกฉวยโอกาสของกลุ่มการเมือง มิให้ก่อหนี้ในอนาคตเป็นภาระต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไป อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักการรักษาเสถียรภาพการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และการลดความเหลื่อมล้ำเพื่อความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยพ้นจากกับดักประเทศกำลังพัฒนา (Middle income country trap) และพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วต่อไป

จัดทำโดย
นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ
โทร. 0 2244 2065
โทรสาร 0 2244 2058

บรรณานุกรม

จรัส สุวรรณมาลา. *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: ธนธัชการพิมพ์, 2556.

จรัส สุวรรณมาลา, วีรศักดิ์ เครือเทพ, และ ภาวิณี ช่วยประคอง. *สถาบันและกฎหมายการเงิน การคลัง บทเรียนจากประเทศแคนาดา นิวซีแลนด์ และสิงค์โปร์*, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

นิพนธ์ พัวพงศกร. "ผู้เชี่ยวชาญการเงินการคลังเสนอปฏิรูป "เงินนอกงบประมาณ" ต้องผ่านสภา-ทำบัญชีมาตรฐาน-ปรับระบบตรวจสอบ สกัดประชานิยมแบบไม่รับผิดชอบ." http://thaipublica.org/2014/02/tdri-thailand-reform-3/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558).

อัมมาร สยามวาลา. "ผู้เชี่ยวชาญการเงินการคลังเสนอปฏิรูป "เงินนอกงบประมาณ" ต้องผ่านสภา-ทำบัญชีมาตรฐาน-ปรับระบบตรวจสอบ สกัดประชานิยมแบบไม่รับผิดชอบ." http://thaipublica.org/2014/02/tdri-thailand-reform-3/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558).

ศาลรัฐธรรมนูญ. "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่." http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/053/1.PDF (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2558).

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *รายงานการศึกษาข้อมูลหนี้สาธารณะที่เกิดจากการดำเนินงานโครงการประชานิยมของรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2557.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สมชัย ฤชุพันธ์. "เสนอป้องกันประชานิยมอุดส.ส.ตัดงบ-ปฏิรูปภาษี," http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/623408 (สืบค้น 4 พฤษภาคม 2558)

Thaipublica. "งบฯ แผ่นดิน เงินของเราเขาเอาไปทำอะไร?." http://thaipublica.org/events/thaipublica-forum-fiscal-budget-1/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2558).