

งบประมาณสองขา

อานันท์ เกียรติสารพิภพ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีผลใช้บังคับ ประเทศไทยได้มีการตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติขึ้น เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่นๆ และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

การปฏิรูปการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ในส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ มีเจตนารมณ์สำคัญในการดำรงรักษาวินัยทางการคลัง และสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการกำหนดมาตรการเพิ่มมูลค่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เข้มข้น ขณะเดียวกันได้กำหนดบทบาทบัญญัติปรับระบบการเงินการคลังของรัฐ ให้สามารถขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นด้วย หลักการใหม่สำคัญที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเรื่องทางการเงินการคลัง และการงบประมาณ ประการหนึ่งที่มีการกล่าวถึง และมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเป็นข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางการป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด จนเกิดความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการเงินการคลังมากขึ้น ดังเช่นที่เคยเป็นมา นั่นคือ การปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้นำระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบใหม่มาใช้แทนระบบงบประมาณแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดให้การก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายในคราวเดียวกัน หรือที่เรียกกันว่า “งบประมาณสองขา” (Comprehensive Budget)

“งบประมาณสองขา” เป็นการจัดทำระบบงบประมาณให้ครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่าย กล่าวคือ งบประมาณแบบสองขาเป็นรูปแบบการเสนอของงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา อันประกอบด้วย พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ควบคู่กับ พ.ร.บ.งบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณ เนื่องจากในปัจจุบันการจัดทำระบบงบประมาณของประเทศไทยนั้น จัดทำในรูปแบบของงบประมาณขาเดียว คือ เสนอเฉพาะ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ส่วนประมาณการรายรับจะเป็นเพียงรายละเอียดส่วนหนึ่งของ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น จึงมีแนวความคิดในการนำระบบงบประมาณที่ประเทศฝรั่งเศสใช้มาปรับใช้กับประเทศไทย คือ “งบประมาณสองขา” โดยมาตรา 201 ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติให้คงหลักการเดิมตามมาตรา 166 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แต่ให้ตัดคำว่า “รายจ่าย” ออก เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนหลักการและโครงสร้างของนโยบายการคลังและการงบประมาณใหม่ เป็นงบประมาณสองขา ซึ่งจะมีทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย

พ.ร.บ.งบประมาณรายรับประจำปีงบประมาณ จะระบุถึงรายได้ของรัฐบาลว่าจะมาจากแหล่งใดบ้าง มาจากเงินกู้ มาจากการเก็บภาษีชนิดใด อัตราเท่าใด โครงการหรือนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลจะใช้เงินจากแหล่งใด หน่วยงานใดจะเป็นผู้ใช้งบประมาณ เป็นต้น ซึ่ง พ.ร.บ.ดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่งผลต่อการรับรู้ของภาคประชาชนถึงภาระรายจ่ายและแนวทางการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐในอนาคต

การจัดทำงบประมาณสองขา เป็นการตอบโจทก์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 (7) และ มาตรา 35 (8) ที่กำหนดให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต้องสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบการใช้เงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม สามารถเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินของรัฐ ป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ มีความเป็นธรรมอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ

การปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินโดยให้นำระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบใหม่ คือ “งบประมาณสองขา” มาใช้แทนระบบงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากระบบดังกล่าว รัฐจะต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจ กรอบนโยบายการคลัง งบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบด้วยรายได้เงินกู้ ที่คาดว่าจะดำเนินการในปีงบประมาณ พร้อมทั้งเสนองบประมาณรายจ่ายจำแนกตามส่วนราชการ แผนงาน โครงการ ตามที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนด และเป็นระบบเปิด ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้มีการแบ่งประเภทภาษีและรายได้จากแหล่งรายได้อื่น ๆ ระหว่างรัฐและองค์กร กำหนดให้มีการจัดระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่ ควบคู่ไปกับงบประมาณฐานหน่วยงานและแผนงาน กำหนดให้การจัดทำงบประมาณียึดหลักการงบประมาณแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อควบคุมให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยผ่านระบบงบประมาณเป็นหลัก และให้มีรายจ่ายนอกงบประมาณจำนวนน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายผ่านการกู้เงินจากต่างประเทศ การลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการสร้างภาระผูกพันนอกกรอบวงเงินงบประมาณ ซึ่งจะส่งเสริมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีความรับผิดชอบ และมีวินัยทางการคลังมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การนำระบบงบประมาณที่เรียกว่า “งบประมาณสองขา” มาใช้นั้น จำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศต้นแบบในการใช้ระบบงบประมาณสองขา นอกจากนี้ควรศึกษาว่ามีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องฉบับใดบ้างที่จำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกัน โดยต้องทำในคราวเดียวกันเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในภายหลัง

บรรณานุกรม

- กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการธิการ 1. (2558). ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยคณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 2 (ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. (2558). รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเพื่อการสร้างอนาคตประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). ประชาธิปไตยทางการคลังไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา, วีรศักดิ์ เครือเทพ และ ภาวินี ช่วยประคอง. (2553). สถาบันและกฎหมายการเงินการคลัง บทเรียนจากประเทศแคนาดา นิวซีแลนด์ และสิงคโปร์ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เฉลิมชัย สีนนท์. (5 มีนาคม 2558). งบประมาณสองขา-งบประมาณขาเดียว. สืบค้น 2 มีนาคม 2558 จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/16023>
- สมชัย ฤชุพันธ์. (5 มีนาคม 2558). เสนอป้องกันประชานิยมอุตส.ส.ตติงบ-ปฏิรูปภาษี. สืบค้น 2 มีนาคม 2558 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/623408>
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2552). ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ 2550 และวุฒิสภา. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2557). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (4 ธันวาคม 2557). บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ 4 ครั้งที่ 4. (น. 5-8). กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ.