

สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๔
วันพฤหัสบดีที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

ที่ประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญของ คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๔ ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการด้านสวัสดิการ ในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาในภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด ๕ การคลังและงบประมาณของรัฐ มีนายจรัส สุวรรณมาลา เป็นประธานอนุกรรมการ ได้เสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการยกย่องรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ การคลังและงบประมาณของรัฐ นั้น คณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดสภาพปัญหาหลักไว้ ๕ ประเด็น คือ

๑) ประเด็นที่ ๑ : คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการต่างๆ มีการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยไม่ผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้น จนเกิดความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น

๒) ประเด็นที่ ๒ : การแสวงหาประโยชน์จากการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินขาดทิศทางที่ชัดเจนในการมุ่งไปสู่การบรรลุยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และส่งผลให้การดำเนินงานในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของฝ่ายบริหารเกิดความหย่อนยานลง

๓) ประเด็นที่ ๓ : คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการก่อหนี้ผูกพันเพิ่มมากขึ้นและนำเงินไปใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่า ขาดประสิทธิภาพ และดำเนินนโยบายที่สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังในระยะยาวมากขึ้น

๔) ประเด็นที่ ๔ : ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐของไทยในปัจจุบันเน้นการบริหารงานแบบรวมศูนย์ เป็นการบริหารในระบบปิด ไม่สนองตอบการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ และไม่สนับสนุนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนกาตัดสินใจทางการเงินการคลังและงบประมาณ

๕) ประเด็นที่ ๕ : กฎหมายด้านการเงินการคลังและงบประมาณของไทยฉบับต่างๆ มีเนื้อหาที่ล้าหลัง มีช่องว่างในการใช้อำนาจทางการเงินการคลังและการงบประมาณ ไม่ส่งเสริมต่อหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังภาครัฐ

๒. คณะอนุกรรมการฯ ได้เสนอหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑) แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเด็นที่ ๑ กำหนดนิยามของเงินแผ่นดินและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้มีความครอบคลุม ได้แก่ (๑) กำหนดขอบเขต (นิยาม) ของ “เงินแผ่นดิน” (ใหม่) (๒) กำหนดให้การก่อหนี้ผูกพันและการใช้เงินแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ (๓) กำหนดหลักการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมรายรับและรายจ่ายทุกประเภท (Comprehensive budget) หรือที่เรียกว่า “งบประมาณสองขา”

๒) แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเด็นที่ ๒ กำหนดมาตรการป้องกันการแปรญัตติงบประมาณ

๓) แนวทางการแก้ไขปัญหาประเด็นที่ ๓ กำหนดมาตรการตรวจสอบด้านการเงินการคลังภาครัฐที่เข้มขึ้น และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบในการจัดทำข้อมูลทางการเงินการคลังและการงบประมาณและเปิดเผยต่อรัฐสภาและต่อสาธารณะ ได้แก่ (๑) กำหนดหลักการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ใ้สวนข้อเท็จจริง กรณีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการก่องหนผู้กัณฑ์ของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหลักฐานเชื่อได้หรือเล็งเห็นผลได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ หรือก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ และสรุปสำนวนส่งให้ศาลวินัยการเงินการคลังและงบประมาณพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า อีกทั้งให้จัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี และ (๒) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงานแสดงสถานะการเงินการคลังของรัฐในภาพรวมและของส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ตามมาตรฐานทางการเงินการบัญชีภาครัฐที่เป็นสากล เสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี

๔) แนวทางการแก้ไขปัญหาประเด็นที่ ๔ ปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เป็นระบบเปิดและส่งเสริมต่อการกระจายอำนาจทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ (๑) กำหนดให้การจัดแบ่งประเภทภาษีและรายได้จากแหล่งรายได้อื่นๆ ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงคุณภาพทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างพื้นที่ (๒) กำหนดให้มีการจัดระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่ควบคู่ไปกับงบประมาณฐานหน่วยงาน และแผนงาน และ (๓) กำหนดให้การจัดทำงบประมาณยึดหลักการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

๕) แนวทางการแก้ไขปัญหาประเด็นที่ ๕ ปรับปรุงกฎหมายด้านการเงินการคลังของไทย เพื่อมุ่งไปสู่การบริหารงานคลังสาธารณะตามหลักความรับผิดชอบต่อธรรมชาติและธรรมาภิบาลทางการเงินการคลังของภาครัฐ ได้แก่ กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อธรรมชาติและธรรมาภิบาลทางการคลังของรัฐ ประกอบด้วยกฎหมายการบริหารการเงินการคลัง กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ กฎหมายการจัดซื้อภาครัฐ กฎหมายการกระจายอำนาจทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. คณะอนุกรรมการฯ ได้เสนอกรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ การคลังและงบประมาณของรัฐ ประกอบด้วย ๔ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยหลักการและกระบวนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งจะเป็นการเขียนเกี่ยวกับ

(๑) กำหนดขอบเขต (นิยาม) ของ “เงินแผ่นดิน” (ใหม่)

(๒) กำหนดให้การก่องหนผู้กัณฑ์และการใช้เงินแผ่นดินต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.

(๓) กำหนดให้นำหลักการ “งบประมาณสองขา” (comprehensive budget) มาใช้แทนระบบงบประมาณขาเดียวแบบปัจจุบัน (ใหม่)

(๔) กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(๕) กำหนดให้นำเงินงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติ ปรับลด (งบแปรญัตติ) ไปไว้ในงบประมาณส่วนใดส่วนหนึ่งซึ่งไม่สามารถนำไปจัดสรรหรือใช้จ่ายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ ส.ส. โดยตรงไม่ได้

(๖) กำหนดให้ส่วนราชการก่อกำหนดผู้กักฟันและใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น

(๗) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนหรือเกิดภาวะสงครามได้ ตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยมาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน และการดำรงรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งจะเป็นการเขียนเกี่ยวกับ ๑) กำหนดหลักการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบไตสวนข้อเท็จจริง กรณีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการก่อกำหนดผู้กักฟันของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหลักฐานเชื่อถือ หรือเล็งเห็นผลได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ และสรุปสำนวนส่งให้ศาลวินัยการเงินการคลังและงบประมาณพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า อีกทั้งให้จัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี และ ๒) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงานแสดงสถานะการเงินการคลังของรัฐและของส่วนราชการ ตามมาตรฐานการเงินการบัญชีภาครัฐที่เป็นสากล และเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี

ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการเงินการคลังเชิงพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเป็นการเขียนเกี่ยวกับ

(๑) กำหนดให้การจัดแบ่งประเภทภาษีและรายได้จากแหล่งรายได้อื่นๆ ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงดุลยภาพทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างพื้นที่

(๒) กำหนดให้มีการจัดระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่ ควบคู่ไปกับงบประมาณฐานหน่วยงานและงบประมาณแบบแผนงาน

(๓) กำหนดให้การจัดทำงบประมาณยึดหลักการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนที่ ๔ ว่าด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านการเงินการคลังและงบประมาณ ซึ่งจะเป็นการเขียนเกี่ยวกับ การกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบและธรรมาภิบาลทางการคลังของรัฐ ประกอบด้วยกฎหมายการบริหารการเงินการคลัง กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ กฎหมายการจัดซื้อภาครัฐ กฎหมายการกระจายอำนาจทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน

หลังจากนั้น ที่ประชุมได้มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านการเงินการคลังควรจัดทำให้แล้วเสร็จพร้อมกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านการเงินการคลังนี้ ควรประสานกับคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ด้วยเพื่อให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

นางสาวดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

ผู้สรุปผลการประชุม

ว่าที่เรื่อตรี ยุทธนา สำเนาเงิน

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อบังคับ ฯ ข้อ ๘๗

ผู้ตรวจทาน

