

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

๑. ความเป็นมา

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการดำเนินการโดยผ่านกระบวนการตรากฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยการดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐสภานั้น จะต้องเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จึงจะประกาศใช้บังคับเป็น กฎหมาย และรัฐบาลจึงจะสามารถนำงบประมาณที่ได้ประกาศในกฎหมายดังกล่าวไปใช้บริหารประเทศต่อไปได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการ แผ่นดินของรัฐบาล

ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในชั้นของรัฐสภา โดยเฉพาะขั้นตอนของคณะกรรมการวิสามัญนั้น คณะกรรมการวิสามัญจะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินเพื่อให้ส่วนราชการที่ตั้งของงบประมาณไว้ ได้ดำเนินการจัดสรรเงินงบประมาณ ให้เป็นไปตามโครงการแผนงานต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการ แม้คณะกรรมการวิสามัญจะต้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือข้อบังคับการ ประชุมของวุฒิสภาแล้วก็ตาม แต่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญยังคงมีวิธีการหลีกเลี่ยงให้พ้นจาก หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ เพื่อให้ได้งบประมาณมาใช้เป็นประโยชน์ในพื้นที่ของจังหวัดที่กรรมการแต่ละคนมีหน้าที่ ดูแลและรับผิดชอบอยู่ ส่งผลให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำ งบประมาณ



๒.สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

๒.๑ หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในชั้นสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้กรณีที่มีการแปรญัตติปรับลดหรือตัดทอนงบประมาณรายจ่ายแล้ว ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายให้ต่างไปจากที่ได้ปรับลดหรือตัดทอนอีก (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖๘)

๒.๒ เหตุผล

เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญนั้น ยังมีวิธีการหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้ได้งบประมาณมาใช้เป็นประโยชน์แก่จังหวัดในพื้นที่ ที่กรรมการดูแลรับผิดชอบ ส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและเป็นช่องทางก่อให้เกิดการทุจริตประพฤติดมิชอบทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายราชการประจำ ตลอดจนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษา สืบรวจ วิเคราะห์ทางวิชาการจากข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปข้อมูล ดังนี้

๓.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สืบรวจและวิเคราะห์ทางวิชาการ

๓.๑.๑ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่ต้องใช้ในการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ดังนี้

มาตรา ๑๖๖ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน



มาตรา ๑๖๗ ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ยกอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย

ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะการก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและความเป็นธรรมในสังคม

มาตรา ๑๖๘ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกแทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

/ในการพิจารณา...



ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้น เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้มันไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง

๓.๑.๒ ข้อมูลกระบวนการตรากฎหมาย

การตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีกระบวนการหรือขั้นตอนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจนมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ดังนี้

(๑) ผู้เสนอ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี และจะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมาย

/(๒) การพิจารณา...



(๒) การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบและเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา โดยพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรนี้จะพิจารณาเป็น ๓ วาระ คือ

วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติ ว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการ ให้พิจารณาลำดับต่อไปเป็นวาระที่ ๒ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการธิการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมการธิการเต็มสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยปกติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการธิการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้ง ส่วนการพิจารณาโดยกรรมการธิการเต็มสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน และที่ประชุมอนุมัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการธิการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการธิการสามัญ หรือคณะกรรมการธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ และถ้าสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการธิการภายใน ๓๐ วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และจะแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวนี้ จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- ๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- ๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา ซึ่งรายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการธิการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของคณะกรรมการธิการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

/การพิจารณา...



การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะด้วยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

วาระที่ ๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๓ นี้จะไม่มีกรอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ในกรณีที่สภาลงมติเห็นชอบ ให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

(๓) การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

กรณีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

๓.๑.๓ ข้อมูลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๖ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่ โดยเป็นการวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ ซึ่งมีบทบัญญัติในทำนองเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ โดยให้แปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายการ ซึ่งมีใช้รายการตามข้อผูกพัน อันได้แก่ เงินสงฆ์เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย อีกทั้งในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญ ยังได้ห้ามการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการวิสามัญ มีส่วน

/ไม่ว่า...



ไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าว เป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่าย จนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการธิการวิสามัญฯ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย นอกจากนั้น หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ บัญญัติให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

จากหลักการดังกล่าว มีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจไม่อาจเสนอคำขอ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ ได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ พิจารณา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมการธิการวิสามัญฯ ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอ หรือเพิ่มเติม รายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้ ส่วนคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ และ กรรมการธิการวิสามัญฯ ทั้งที่เป็น และมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่อาจเสนอ หรือยกคำขอของงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้น พิจารณาได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการธิการวิสามัญฯ และกรรมการธิการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอ หรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่า ในการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ ที่กำหนดให้ การพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร จะมีการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนใน รายการของงบประมาณรายจ่ายไม่ได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในชั้นการพิจารณาของ คณะกรรมการธิการวิสามัญฯ ที่มีความพยายามพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด และ ให้ส่วนราชการแปรญัตติงบประมาณเพื่อเสนออีกครั้งหนึ่ง โดยให้กระจายงบประมาณไปในพื้นที่ หรือจังหวัดที่ตนเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ โดยขอให้หน่วยงานเสนอคำแปรญัตติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบก่อน เมื่อผ่าน ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ในวาระพิจารณารายการแปรญัตติที่หน่วยงานเสนอมา ก็จะพิจารณา

/สนับสนุน...



สนับสนุนงบประมาณที่ขอแปรญัตติเข้ามานั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว เป็นกรณีที่มีได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดรองรับให้สามารถกระทำได้อย่างใด และยังเป็นกรดำเนินการที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีหลักการว่า ในชั้นการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการหากมีการปรับลดหรือตัดทอนงบประมาณรายจ่ายรายการใดแล้ว ห้ามมิให้มีการเสนอเพิ่ม งบประมาณรายจ่ายให้แตกต่างไปจากที่ได้ปรับลด หรือตัดทอนอีก ซึ่งหากงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานใดไม่ เพียงพอ และมีความจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่าย คณะรัฐมนตรีก็อาจเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมได้อีก

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นควรเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ดังนี้

๑. ปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ มาพิจารณาเพื่อเป็นหลักในการปรับปรุงแก้ไขดังนี้

๑.๑ เห็นควรแก้ไขความในวรรคห้าของมาตรา ๑๖๘ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในหลักการ ที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แปรญัตติเพิ่มเติมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายนั้น ให้รวมถึงการพิจารณาในชั้นคณะกรรมาธิการด้วย

๑.๒ เห็นควรเพิ่มเติมข้อความต่อจากวรรคห้าของมาตรา ๑๖๘ อีกหนึ่งวรรค เพื่อกำหนด ห้ามมิให้มีการเสนอเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายให้ต่างไปจากที่ได้มีการแปรญัตติลด หรือตัดทอนรายจ่ายอีก

๑.๓ เห็นควรแก้ไขความในวรรคหกของมาตรา ๑๖๘ โดยให้กำหนดลักษณะการกระทำ ต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณรายจ่ายให้ เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

๑.๔ เห็นควรแก้ไขความในวรรคเก้าของมาตรา ๑๖๘ โดยต้องกำหนดให้รัฐต้องจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามยุทธศาสตร์ และภารกิจของหน่วยงาน และให้คณะกรรมาธิการสามารถพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งคณะกรรมาธิการจะแปรญัตติปรับเพิ่มจากคำขอไม่ได้ แต่สามารถแปรญัตติปรับลด ได้ และเมื่อปรับลดแล้วก็จะมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในส่วนที่ปรับลดแล้วอีกไม่ได้

/โดยสรุป...



โดยสรุป ร่างมาตรา ๑๖๘ ตามความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย จะมีหลักการดังนี้

“มาตรา ๑๖๘ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาที่กล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้ และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร **หรือกรรมาธิการ** จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในกรณีมีการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายรายการใดตามวรรคห้า จะมีการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายรายการใดให้ต่างไปจากที่ได้ลดหรือตัดทอนแล้วมิได้

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีลักษณะเข้าไปถึงว่าท้ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือพรรคการเมือง มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

/ในกรณี...



ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงานดังกล่าว

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญวรรคหก หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่น้อยเพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะกรรมการธิการได้โดยตรง และให้คณะกรรมการธิการพิจารณาคำขอดังกล่าวได้ และให้นำความในวรรคห้าและวรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

๒. ปรับปรุงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย เห็นควรให้มีการปรับปรุง ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ในชั้นคณะกรรมการธิการ เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวข้างต้น โดยคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ได้นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้เป็นหลักในการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

๒.๑ ให้เพิ่มเติมข้อ ๑๒๓/๑ ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังต่อไปนี้

“ข้อ ๑๒๓/๑ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายชั้นคณะกรรมการ
ที่สภาตั้ง หากคณะกรรมการธิการปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายรายการใดแล้ว จะมีการเสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายใด ๆ
อีกมิได้”

๒.๒ ให้เพิ่มเติมข้อ ๑๒๔/๑ ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังต่อไปนี้

“ข้อ ๑๒๔/๑ กรณีมีการปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายรายการใดแล้ว ให้สภาพิจารณาปรับปรุง
วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี
ให้สอดคล้องกันด้วย”



๒.๓ แก้ไขเพิ่มเติมความในข้อ ๑๓๐ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความดังต่อไปนี้

“ข้อ ๑๓๐ เมื่อได้พิจารณาตามข้อ ๑๒๙ และข้อ ๑๒๙/๑ จนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณารั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าย่างขัดแย้งกันอยู่”

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย จึงขอเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ตารางสรุปประเด็นการแก้ไขเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ร่าง แก้ไข ของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย	เหตุผล
มาตรา ๑๖๘ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจากผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงสภาผู้แทนราษฎร	มาตรา ๑๖๘ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจากผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงสภาผู้แทนราษฎร	คงเดิม
ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา	ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา	คงเดิม
ในการพิจารณาของวุฒิสภาวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดก็ได้ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐	ในการพิจารณาของวุฒิสภาวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นในกรณีเช่นนี้ และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐	คงเดิม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ร่างฯ แก้ไข ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	เหตุผล
ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา๑๔๘วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในการพิจารณาของสภามหาชนบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมาธิการจะแปรญัตติจำนวนในรายการหรือจำนวนในรายการมิได้แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) เงินสงฆ์ที่ดินเงินกู้ (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย	ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา๑๔๘ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในการพิจารณาของสภามหาชนบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมาธิการจะแปรญัตติจำนวนในรายการหรือจำนวนในรายการมิได้แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) เงินสงฆ์ที่ดินเงินกู้ (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย	เพื่อให้เกิดความชัดเจนในหลักการว่า การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมในการพิจารณาของสภามหาชนบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายนั้น ให้รวมถึงการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการด้วย
	ในการมีมติการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายรายการใดตามวรรคห้า จะมีการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายรายการใดให้ต่างไปจากที่ได้ลดหรือตัดทอนแล้วมิได้	เพื่อกำหนดห้ามมิให้มีการเสนอเปลี่ยนแปลงญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายอีก
ในการพิจารณาของสภามหาชนวุฒิสภาหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีลักษณะเข้าไประหว่างวุฒิสภาหรือวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้	ในการพิจารณาของสภามหาชนวุฒิสภาหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีลักษณะเข้าไประหว่างวุฒิสภาหรือวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้	เพื่อกำหนดลักษณะการกระทำต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณรายจ่ายให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ร่างฯ แก้ไข ของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย	เหตุผล
ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าวในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป	กรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าวในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป	คงเดิม
รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงานดังกล่าว	เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และภารกิจของหน่วยงาน
ในการพิจารณาจ่ายของรัฐบาล ศาลและองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง	ในการพิจารณาจ่ายของ รัฐสภา ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญสหประชาชาติ หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายสหประชาชาติต่อคณะกรรมการได้โดยตรงและให้คณะกรรมการพิจารณาใช้บังคับโดยอนุโลมและให้นำความในวรรคห้าและวรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม	เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาจ่ายของเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งคณะกรรมการจะแปรญัตติปรับเพิ่มจากค่าขอไม่ได้ แต่สามารถแปรญัตติปรับลดได้ และเมื่อปรับลดแล้วก็จะมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในส่วนที่ปรับลดอีกไม่ได้

ตารางสรุป ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	เหตุผล
	ข้อ ๑๒๓/๑ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายขึ้นคณะกรรมาธิการที่สภาดัง หากคณะกรรมาธิการปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายรายการใดแล้ว จะมีการเสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายใดๆ อีกมิได้	เพิ่มเติมข้อ ๑๒๓/๑ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขมาตรา ๑๖๘ ที่มีหลักการห้ามมิให้มีการเสนอเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายให้ต่างไปจากที่ได้มีการแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายอีก
	ข้อ ๑๒๔/๑ กรณีมีการปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายรายการใดแล้ว ให้สภาพิจารณาร่างปรับปรุงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีในหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี ให้สอดคล้องกันด้วย	เพิ่มเติมข้อ ๑๒๔/๑ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาสามารถปรับปรุงเงินงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้มีการปรับลดลงได้
ข้อ ๑๓๐ เมื่อได้พิจารณาดำข้อ ๑๒๔ จนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาร่างนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมค่าขอแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อใดก็ได้ นอกจากนั้นเห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่	ข้อ ๑๓๐ เมื่อได้พิจารณาดำข้อ ๑๒๔ และข้อ ๑๒๔/๑ จนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาร่างนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมค่าได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อใดก็ได้ นอกจากนั้นเห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่	แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๑๓๐ เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มเติมข้อ ๑๒๔/๑