

## กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### ความเป็นมา

ด้วยรูปแบบการปกครองของประเทศไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีอำนาจอธิปไตย 3 ฝ่าย กล่าวคือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ สำหรับอำนาจนิติบัญญัตินั้น ประเทศไทยมีระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นสภาคู่ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก่

- 1) การพิจารณากฎหมาย ได้แก่ การพิจารณาพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การอนุมัติพระราชกำหนด หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการแก้ไขประมวลกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น
- 2) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ หรือการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น
- 3) การให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญของแผ่นดิน ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนครบกำหนดเวลา หรือการให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญาบางประเภท เป็นต้น

ด้วยอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีคณะทำงานเพื่อช่วยแบ่งเบาภารกิจดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎร “คณะกรรมการธิการ” จึงถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของการปฏิบัติภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรในการช่วยศึกษาพิจารณา และตรวจสอบ ตลอดจนประเมินเรื่องราวต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากอาศัยเพียงกระบวนการพิจารณาแต่เพียงรัฐสภา จะมีกระบวนการที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ต้องใช้ระยะเวลาเวลานาน เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาก อาทิ จำนวนสมาชิกที่มากเกินไปที่จะสามารถพิจารณาเข้าถึงปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้งถึงข้อเท็จจริง และรายละเอียดปลีกย่อยข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาการประชุม ตลอดจนความหลากหลายและซ้ำซ้อนของปัญหาต่าง ๆ ที่เข้าสู่รัฐสภา เป็นต้น ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 สามารถจำแนกประเภทของคณะกรรมการธิการตามคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการธิการ และตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้กระทำได้เป็น 6 ประเภท คือ คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา คณะกรรมการธิการวิสามัญ คณะกรรมการธิการร่วมกัน คณะกรรมการธิการเต็มสภา คณะกรรมการธิการร่วมกันของรัฐสภา และคณะกรรมการธิการตามมาตรา 121 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น

สำหรับในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในวาระที่สอง ของสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการธิการที่สภาตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากที่สุดในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพราะเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละมาตรา โดยจะต้องมีความถูกต้องในรูปแบบและเนื้อหาของแต่ละมาตรา

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นตามกระบวนการและแนวคิดของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศให้อยู่ในลักษณะของรูปแบบกฎหมาย โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นร่างที่ประกอบด้วยรายจ่าย และสัดส่วนของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานทั้งหมดในประเทศ ปัจจุบันพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นพระราชบัญญัติที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกระบวนการพิจารณาได้ถูกกำหนดโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 ที่บัญญัติว่า

“งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าเงินแผ่นดินเป็นเงินของประชาชน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องทำในรูปพระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ โดยต้องมีการแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้

ด้วยเหตุที่งบประมาณของแผ่นดินนั้น ต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ จึงจำเป็นที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ อันประกอบด้วยกรรมการทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ว่า เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือการกระทำกิจการใด ๆ ไม่อยู่ในขอบข่ายงานของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาชุดใดหรือหลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งพระราชบัญญัติงบประมาณของแผ่นดินก็จัดอยู่ในหลักเกณฑ์ของการตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน”

ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 ได้กำหนดถึงที่มาของคณะกรรมการวิสามัญไว้ว่า

“การเลือกตั้งคณะกรรมการ สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้ไม่เกินจำนวนกรรมการ การเสนอนั้นต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน

การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา

การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการ ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมการเท่ากับจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีการเสนอชื่อมากกว่าจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ”

โดยในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 122 ขได้กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาชญากรรมให้เลขาธิการแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการก็ได้”

### **ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา**

กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายถือเป็นกฎหมายที่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา โดยผ่านกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ จึงจะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ สำหรับขั้นตอนในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภานั้น จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการอนุมัติกฎหมายฉบับต่าง ๆ แต่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินมีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายฉบับอื่น ๆ ในด้านเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาและวิธีการพิจารณาบางประการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการโดยให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายใน 105 วันให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนด 20 วันให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

#### **1) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร**

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็นที่มาแห่งการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะต้องกระทำเป็น 3 วาระ ดังนี้

##### **1.1) วาระที่หนึ่ง**

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาและลงมติว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่ง

ไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จะเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไป เป็นวาระที่สองในชั้นคณะกรรมการ

แต่ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแล้วไปให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไปนั้น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะต้องกำหนดระยะเวลาในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอคำแปรญัตติด้วย ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 123 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยยื่นต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้อำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งโดยปกติแล้วที่ประชุมสภาจะกำหนดแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็น 30 วัน เนื่องจากเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญ มีสมาชิกแปรญัตติเป็นจำนวนมาก

หากพิจารณาในเชิงการวิเคราะห์แล้ว จะเห็นการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร เป็นวาระพิจารณาในหลักการว่าจะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐบาลได้เสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยมีรายละเอียดการใช้จ่ายต่าง ๆ ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่เสนอแนบมาด้วย ซึ่งจะระบุถึงการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทุกส่วนราชการ แผนงานและโครงการต่าง ๆ ทุกโครงการ และรายการที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งการจัดหางบประมาณรายรับมาด้วย โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้แถลงนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อหน้าสภาผู้แทนราษฎร โดยจะแถลงถึงรายละเอียดนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ดังนี้

- (1) นโยบายของรัฐบาล
- (2) สภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ ฐานะทางการคลัง และฐานะทางการเงิน
- (3) รายรับ การจัดเก็บภาษีอากร ตลอดจนการกู้เงินต่าง ๆ
- (4) ยอดรวมรายจ่ายที่จะตั้งจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณว่า

เป็นงบประมาณแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วเท่าไร เป็นงบลงทุนและงบประจำเท่าใด มีงบลงทุนเพิ่มขึ้นหรือลดลง และงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนี้เป็นร้อยละเท่าไรต่อรายได้ประชาชาติของประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นว่ารายจ่ายทางภาครัฐบาลและทางภาคเอกชนนั้นได้สัดส่วนเหมาะสมกันหรือไม่

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายงบประมาณประจำปีงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร และให้สภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนและผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐบาลเสนอมา สภาผู้แทนราษฎรก็จะพิจารณาว่าสมควรจะรับหรือไม่รับในหลักการในวาระแรกก่อน

หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐบาลก็ต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาลตาม

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายฉบับใดก็ตาม หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยละเอียดแทนสภาผู้แทนราษฎร

## 1.2) วาระที่สอง

การพิจารณาวาระที่สองเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การพิจารณาในวาระที่สองนี้ สามารถแบ่งการพิจารณาได้เป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ขั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

### 1) ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

ในขั้นการดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญ อาจพิจารณาได้ใน 2 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 จะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ มาตรา 1 เรียงตามลำดับมาตราไปจนจบร่างพระราชบัญญัติ

แนวทางที่ 2 จะพิจารณาโดยไม่เรียงลำดับมาตรา โดยอาจหยิบยกงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งที่มีความสำคัญขึ้นมาพิจารณาก่อน ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2555 ที่ประชุมคณะกรรมการได้ใช้แนวทางนี้ โดยพิจารณากำหนดลำดับตามกลุ่มภารกิจ คือ

- กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ
- กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง
- กลุ่มภารกิจด้านสังคม
- กลุ่มภารกิจด้านบริหาร
- หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ จังหวัด และกลุ่มจังหวัดโดยทั่วไปคณะกรรมการ

จะใช้แนวทางที่สองในการพิจารณา

สำหรับการเสนอคำแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาวาระที่สองในชั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 ได้กำหนดหลักการในการแปรญัตติไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (ก) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (ข) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (ค) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ในกรณีหลังนี้หากมีการฝ่าฝืน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใดหรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของ กรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามปกติจะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ ส่วนคณะกรรมการที่เหลือ จะมาจากพรรคการเมืองจากทุกพรรค ทั้งพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคมีอยู่

การพิจารณาของคณะกรรมการจะกระทำโดยการซักถามของ กรรมการ โดยผู้ชี้แจงงบประมาณ คือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานจะต้องชี้แจงรายละเอียด โดยนำข้อมูลและเหตุผลต่าง ๆ มาอธิบายให้กรรมการทราบ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณา และซักถามรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จากสำนักงบประมาณ และส่วนราชการที่ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างรอบคอบ และสมบูรณ์โดยใช้เวลาประมาณสองเดือนครึ่งจนครบทุกกระทรวง ทบวง กรม และทุกรายการของ งบประมาณที่ขอเข้ามาตามปฏิทินงบประมาณ จากนั้น จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณและรายงานของคณะกรรมการต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระสองต่อไป โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้ช่วยชี้แจง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ได้พิจารณามาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎร

## 2) ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาในวาระที่สองในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะกรรมการวิสามัญรับไปพิจารณาในรายละเอียด สิ้นสุดแล้ว และเสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณา โดยเริ่มจากชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยการอภิปรายนั้นให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มี การแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่มกรรมาธิการขอสงวนความเห็นไว้หรือที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอสงวน คำแปรญัตติไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้วให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมความใดมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ เป็นการจบการพิจารณาในวาระที่สอง ต่อจากนั้น สภาจะพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

### 1.3) วาระที่สาม

เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านการพิจารณาในวาระที่สองทั้งในชั้นของคณะกรรมการวิสามัญ และชั้นของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะพิจารณาในวาระที่สาม โดยการพิจารณาในวาระที่ 3 นี้ จะเป็นการพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอต่อวุฒิสภาต่อไป

การพิจารณาในวาระที่สามนี้ไม่มีการอภิปราย และให้ที่ประชุมสภาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สาม ไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นจะเป็นอันตกไป ส่วนในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป ในกรณีที่รายงานของคณะกรรมการวิสามัญมีบันทึกข้อสังเกตไว้ สภาจะพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ ในกรณีที่สภาลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตนั้น ประธานสภาก็จะแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและนำไปปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้นต่อไป

## 2) การพิจารณาของวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยวุฒิสภามีการพิจารณาที่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ซึ่งจะไม่กำหนดการพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่จะมีกระบวนการพิจารณาดังนี้

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว วุฒิสภามีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ประชุมวุฒิสภากำหนดเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคณะกรรมการวิสามัญคณะนี้จะพิจารณาศึกษาตามไปพร้อม ๆ กับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

จากนั้นเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จากสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา เป็นการด่วน และให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยในชั้นการพิจารณาของ คณะกรรมการเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภานี้ จะไม่มีการแปรญัตติ

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมการ ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบ วาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ วุฒิสภาจะพิจารณาและลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้เท่านั้น จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 155) โดยวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยพิจารณา ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึง วุฒิสภา หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภา ให้ความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น

ส่วนกรณีร่างพระราชบัญญัติไม่แล้วเสร็จ โดยปกติการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 1 ตุลาคม แต่ถ้ารัฐสภา ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 1 ตุลาคม มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายปีที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด โดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี” ในทางปฏิบัติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเสนอนายกรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติ และแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไปเพิ่มเติม หรือตาม อำนาจที่มีอยู่

### 3) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้บังคับใช้เป็น กฎหมายได้ ตามมาตรา ๑๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย





สำหรับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในวาระที่หนึ่งแล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณา ศึกษา วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ตามที่ได้เสนอขอให้อนุมัติงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

โดยขั้นตอนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ปรากฏตามแผนงานที่แสดง ดังนี้



