

บทที่ 2

การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

หลังจากที่รูปแบบการปกครองได้วิวัฒนาการมาจนกระทั่งเกิดการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ราษฎรทั้งหลายและใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาโดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรขึ้นมาทำหน้าที่แทนตนในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว บรรดากฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ที่จะใช้บังคับแก่ราษฎรจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน จากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นได้ในทำนองเดียวกัน การใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันถือว่าเป็นเงินของประชาชนเพื่อการใดๆ ก็ต้องได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากรัฐสภาอันถือว่าเป็นสถานที่แห่งการแสดงเจตจำนงของประชาชน กล่าวคือต้องมีกฎหมายรองรับโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ (จินตมัย อมาตยกุล, 2494: 193)

1. หลักการพื้นฐานที่สำคัญในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษ เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ การขอความยินยอมในการเรียกเก็บภาษีจากประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่สมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ.1199 – 1216) ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่ใช้อำนาจจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บรรดาขุนนาง ข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน เมื่อพระองค์ทรงดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาดโดยก่อศัตรูกับฝรั่งเศส ทำให้ต้องทำสงครามอยู่เนืองๆ ซึ่งการทำสงครามก็ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก จึงต้องเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความไม่พอใจและเกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนาง (สมบุญณี สุขสำราญ, 2527: 2) จนกระทั่งพร้อมใจกันร่างตราสารขึ้นฉบับหนึ่ง เพื่อให้พระเจ้าจอห์นยอมรับเกี่ยวกับความสัมพันธ์และขอบเขตระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยมีเงื่อนไขว่าหากพระองค์ไม่ยอมรับก็จะร่วมกับผู้แทนชุมชนก่อจลาจล ในที่สุดพระเจ้าจอห์นจำต้องประทับตราแผ่นดินลงในตราสารดังกล่าว ซึ่งรู้จักกันในนาม Magna Carta หรือมหากฎบัตร เพื่อลดอำนาจต่างๆ ของกษัตริย์ลงให้อยู่ในขอบเขต เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 โดยอำนาจที่พระองค์จำต้องบั่นทอนลงส่วนหนึ่งได้แก่อำนาจด้านการคลัง ซึ่งในบทที่ 12 ของมหากฎบัตรดังกล่าวได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า "พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกเก็บภาษีอากรจากประชาชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียภาษีอากรเท่านั้น" (สมยศ เชื้อไทย, 2535: 20) และด้วยเหตุที่เจตจำนงของประชาชนผู้เสียภาษีอากรจะถูกแสดงออกโดยผ่านผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงทำให้เกิดกติกาสัญญาที่สำคัญคือ "กติกาสัญญา No Taxation without Representation หรือการจำกัดภาษีจกต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน" (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2536: 30–31) เพื่อป้อง

กันไม่ให้กษัตริย์เก็บภาษีจากประชาชนในจำนวนที่มากเกินไปจนความจำเป็นสำหรับใช้ในการบริหารประเทศ

ต่อมาในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ก็ยังมีบทบัญญัติรองรับไว้อีกใน Petition of Rights Act 1628 ว่า "แต่นี้สืบไปจะไม่มีบุคคลใดถูกบังคับให้ จำต้องให้หรือให้ทำกิจกรรมอื่นใด ตลอดจน การเสียภาษีอากรและเงินอื่นๆ ในทำนองนี้ เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา" รวมทั้งมีบัญญัติไว้ใน Bill of Rights 1689 (สมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 3) ข้อที่ 4 ว่า "การเก็บภาษีเพื่อการใช้จ่ายของกษัตริย์หากปราศจากการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย" (ชวลิต ศรีโสมงาม, 2541: 7)

จากกฎหมายเหล่านี้ ประเทศอังกฤษจึงเป็นแม่แบบที่ทำให้เกิดหลักทั่วไปทางการคลังเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินที่ยึดถือกันในประเทศประชาธิปไตยคือ หลักการที่ว่า ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้และจะจ่ายเงินก็ไม่ได้ เว้นไว้แต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้นเมื่อรัฐบาลจะกระทำการใดๆ ซึ่งรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยก็จะไม่ยอมอนุมัติให้เก็บเงินมาใช้จ่ายเพื่อการนั้น (เดียน บุญนาค, 2477: 332) แนวความคิดในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยของอังกฤษจึงอยู่ที่ว่า "ประชาชนจะยอมให้รัฐบาลเก็บภาษีก็ต่อเมื่อเห็นชอบด้วยกับการใช้นั้น จึงจะให้เก็บ" ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติงบประมาณของอังกฤษจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติภาษี โดยอยู่ในรูปของการอนุมัติเก็บภาษี เพราะว่าภาษีที่เก็บมีอายุแค่หนึ่งปีเท่านั้น ถ้าหากว่าหมดแล้วก็ต้องมาขอใหม่จึงจะเก็บได้ ซึ่งอาจจะใช้กฎหมายไปตามรูปเดิมก็จริงแต่ก็ต้องขออนุญาตทุกครั้ง และเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอขึ้นมาเพื่อกำหนดให้สภาได้รับรู้ว่ารัฐบาลจะทำอะไรและจะพิจารณาต่อไปว่า แล้วราษฎรจะต้องรับภาระในด้านการใช้จ่ายของแผ่นดินโดยการยอมเสียภาษีอย่างไรเท่าไร

2. กระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) หมายถึง การพิจารณาอนุมัติข้อเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ จะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อวุฒิสภาเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่าง พ.ร.บ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมาย

กระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มี 2 ขั้นตอนหลักๆ คือ ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนของวุฒิสภา โดยวิธีการพิจารณานั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาที่ใช้บังคับอยู่

1. ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาลแล้ว สภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาเป็น 3 วาระดังนี้

วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการหรือไม่รับหลักการ

เมื่อรัฐบาลเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานสภาผู้แทนฯ จะเรียกประชุมเพื่อพิจารณาร่างฯ ดังกล่าว โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กล่าวเปิดการพิจารณาโดยเสนอคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมักจะประกอบด้วย นโยบายงบประมาณ ภาวะเศรษฐกิจทั่วไป ฐานะและนโยบายการคลัง ฐานะและนโยบายการเงิน สารสำคัญของงบประมาณรายจ่าย และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับโดยจะให้ความสำคัญกับนโยบายด้านใดอย่างไร จากนั้นประธานสภาผู้แทนฯ ก็จะเปิดให้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็น ตลอดจนซักถามปัญหาต่างๆ ในภาพรวมโดยไม่ลงรายละเอียด และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้แจงสลับกันไป

สำหรับประเด็นการอภิปรายในวาระที่ 1 ในปีที่ผ่านมา มาสรุปได้ดังนี้

- ความเหมาะสมของขนาดวงเงินงบประมาณรายจ่ายกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบัน
- การจัดสรรงบประมาณจะสามารถกระตุ้นหรือฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น หรือมีเสถียรภาพมากน้อยเพียงใด
- ปัญหาการจัดเก็บรายได้ไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
- ภาระที่เกิดขึ้นจากการกู้เงิน
- ความเหมาะสมของอัตราการเพิ่มหรือลด และสัดส่วนระหว่างรายจ่ายประจำกับรายจ่ายลงทุน
- ความสอดคล้องของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายกับนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- การแก้ไขปัญหาหนี้สิน และการช่วยเหลือเกษตรกร ตลอดจนการแก้ไขปัญหาเรื่องผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ
- การพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
- สัดส่วนและอัตราการเพิ่มหรือลดของงบประมาณในแต่ละด้าน

หลังจากนั้นเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงก็จะมีการลงมติ

- กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการ เท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบที่จะอนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลไม่สามารถทำการบริหารราชการแผ่นดินได้ เพราะแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ไว้วางใจโดยปริยายแก่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล รัฐบาลจึงมีทางปฏิบัติ 2 ทาง คือ ต้องลาออกหรือยุบสภา ซึ่งเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมา ถึงแม้ว่าจะไม่มีการระบุเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายหรือบทบัญญัติใดก็ตาม (พรนิภา เพชรยิ่งวรพงศ์, ม.ป.ป.: 14)

- กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการ ก็จะต้องกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณางบประมาณโดยละเอียด และตามข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 110 ที่ประชุมฯ จะกำหนดเวลาการแปรญัตติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอคำแปรญัตติสำหรับการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งโดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วก็จะกำหนดเวลาการแปรญัตติไว้ 30 วัน

จากการศึกษาพบว่าในวาระที่ 1 นี้ ส.ส. ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อจะได้รับสิทธิในการอภิปราย (ซึ่งจะมีการถ่ายทอดไปทั่วประเทศ) เท่านั้น และสุดท้ายแล้วก็จะให้มีการผ่านงบประมาณไป นั่นก็คือแท้ที่จริงแล้วฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้มีบทบาทใดๆ อย่างมีนัยสำคัญต่อการพิจารณาถึงนโยบายและหลักการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังเช่นที่ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์ ได้ชี้ว่า "ในกรณีที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในรัฐสภา การพิจารณาในวาระที่ 1 จะไม่มีปรากฏการณ์ที่น่าตื่นเต้น นอกจากการอภิปรายคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยของ ส.ส. ฝ่ายค้าน โอกาสที่รัฐบาลต้องลาออกเกือบไม่มีเลย เพราะไม่ว่า ส.ส. ฝ่ายค้านจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ประชาชนและสื่อมวลชนจะชอบ/ไม่ชอบนโยบายและรายละเอียดของงบประมาณ รัฐสภาก็จะลงมติรับหลักการด้วยเสียงข้างมากอยู่ดี" (2536 ข.: 85)

ในทำนองเดียวกัน อดีตกรรมาธิการฯ ท่านหนึ่งก็เห็นว่า "ในเมื่อสาระของการแถลงงบประมาณมันไม่มีอะไรชัดเจน ที่ว่าวาระที่ 1 ต้องมาพูดกันถึงเรื่องหลักการ นั่นก็คือว่า นโยบายที่กำหนดไว้ว่าจะต้องปฏิบัติจะปฏิบัติอย่างไร วิธีการอย่างนี้จะมีความสำเร็จได้หรือไม่ได้ เพราะไม่ได้ใช้เป็นสาระในการโต้เถียง กลายเป็นพูดรายละเอียดว่า ใ้ฉันไปทำบ้านฉันหรือเปล่า มันคนละเรื่อง เพราะว่าสาระของการเสนอ มันก็ไม่ได้ออกมาในรูปอย่างที่ผมว่า เมื่อไม่ได้เป็นรูปอย่างที่ผมว่าแล้ว ไ้กรอบที่จะอภิปรายมันก็ไม่ได้อยู่ภายใต้สภานั้น มันปะปะไปหมด แล้วสุดท้ายก็ไม่มีอะไรนอกจากว่ายกมือให้ผ่านไป" (สัมภาษณ์อดีตกรรมาธิการฯ 10 สมัย, 18 กันยายน 2544)

ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ

การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ จะเริ่มต้นด้วยการเลือกตำแหน่งต่างๆ ในคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งโดยปกติแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นประธาน รัฐมนตรีของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นรองประธาน รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการและเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการตอบคำถามหรือข้อซักถามของกรรมการ และโฆษกคณะกรรมการจะเป็นกรรมการที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆ

สำหรับการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการงบประมาณฯ นั้น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189 วรรคสอง และข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 88 คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้ ดังนั้นผู้ที่มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นจะประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัด รองปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงาน ในฐานะผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการงบประมาณฯ

นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 87 ยังได้ให้อำนาจคณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดๆ ได้ และถ้ากรรมการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการในข้อใด ตามข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 94 กำหนดไว้ว่า จะสงวนความเห็นในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้สภาวินิจฉัยก็ได้

สำหรับการพิจารณาในขั้นนี้ คณะกรรมการงบประมาณฯ มีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยตนเอง หรือโดยพิจารณาตามคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมการก็ได้ (การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงของสมาชิกที่มีได้เป็นกรรมการฯ เรียกว่า "การแปรญัตติ") โดยที่คณะกรรมการฯ จะมีการซักถามในรายละเอียดต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน ตามที่กรรมการฯ แต่ละท่านจะเห็นสมควรและมีข้อสงสัย ซึ่งไม่มีการกำหนดเวลาที่แน่นอนของการซักถามแต่ประการใด ขณะเดียวกันเมื่อหัวหน้าหน่วยราชการชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ก็จะมีสำนักงบประมาณและเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือทางด้านข้อมูลต่างๆ เพิ่มเติมให้ ซึ่งหากหน่วยราชการไม่สามารถชี้แจงให้กระจ่างหรือตรงประเด็นแล้ว งบประมาณรายจ่ายรายการนั้นก็อาจจะถูกคณะกรรมการฯ แหวงไว้ก่อน เพื่อรอให้ส่วนราชการหรือสำนักงบประมาณไปเตรียมข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมมาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ อีกครั้งหนึ่งตามที่คณะกรรมการฯ จะกำหนดให้ หรือคณะกรรมการฯ อาจจะตัดงบประมาณรายการนั้นลงก็ได้ ซึ่งการพิจารณาจะเป็นไปโดยอาศัยมติเสียงส่วนใหญ่และข้อตกลงระหว่างกรรมการฯ ด้วยกัน เช่น มีมติให้ตัดรายจ่ายในงบใดงบหนึ่งออก 5 % , 20 % เป็นต้น ใน

บางครั้งยังอาจจะมีการเจรจาต่อรองระหว่างกรรมการซึ่งเป็นนักการเมืองกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวง กรม ซึ่งเป็นข้าราชการประจำซึ่งจะทำให้ขนาดของงบประมาณเปลี่ยนแปลงได้ (เมธี ครองแก้ว, 2535: 30)

นอกจากนี้คณะกรรมการงบประมาณฯ ยังอาจจะตั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 96 ซึ่งระบุว่า หากคณะกรรมการวิสามัญเห็นว่าควรมีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณา

ต่อมาเมื่อคณะกรรมการทำการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณเสร็จสิ้นแล้ว ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 111 ก็กำหนดว่า ให้เสนอร่าง พ.ร.บ. เดิมและที่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมรายงานต่อประธานสภา ซึ่งในรายงานอย่างน้อยจะต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใดบ้าง ถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด และต้องระบุถึงกรรมการผู้สงวนความเห็น, ส.ส. ผู้สงวนคำแปรญัตติไว้ในรายงานเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

วาระที่ 2 ขั้นการประชุมเต็มสภา

ภายหลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้สิ้นสุดการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ในขั้นนี้แล้ว ประธานสภาผู้แทนฯ ก็จะเรียกประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างในวาระที่สอง โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาว่า ในการอภิปรายเพื่อขอตัดหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณจะกระทำได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการได้ขอสงวนความเห็นไว้ การพิจารณาในวาระนี้สมาชิกสภาฯ อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความมิได้ นอกจากนี้เนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ (ข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 116) การอภิปรายในขั้นนี้ กรรมการที่สงวนความเห็น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สงวนคำแปรญัตติ จะชี้แจงเหตุผลในการขอสงวน สำหรับผู้ตอบคำชี้แจงจะเป็นรัฐมนตรีและกรรมการ ชี้แจงสลับกันไป

เมื่อที่ประชุมอภิปรายและตอบคำชี้แจงมาตราใดเสร็จ ก็จะลงมติเป็นรายมาตรานั้นๆ จนครบทุกมาตราตามร่าง พ.ร.บ. ฯ ซึ่งโดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วสมาชิกส่วนใหญ่ก็จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงร่าง พ.ร.บ. ที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาไว้แล้ว และออกเสียงยอมรับร่างดังกล่าว ทั้งนี้ เมธี ครองแก้ว (2535) ได้ชี้ว่า การขอสงวนคำแปรญัตติดังกล่าวอาจจะมองได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ จะได้พูดในสภามากกว่า เพราะถ้าหากต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงรายการในงบประมาณจริงๆ แล้ว ก็จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าในระดับการพิจารณาของคณะกรรมการฯ

จากการสัมภาษณ์อดีตกรรมการฯ 10 สมัยก็ทราบว่า ถึงแม้ว่าจะมีการอภิปรายกันอย่างมากในสภา วาระที่ 2 แต่ในประวัติศาสตร์กระบวนการงบประมาณไทยนั้น การพิจารณาในสภา วาระที่ 2 ก็ไม่เคยเลยที่สภาฯ จะไปแก้ไขใดๆ ในรายละเอียดของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ได้อีก สิทธิของสภาฯ ที่จะทำได้ก็คือ การให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่านงบประมาณเท่านั้น และด้วยเหตุที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายที่ครองเสียงข้างมากในสภาฯ โดยปกติก็จะให้มีการผ่านงบประมาณไป นั่นก็คือจะอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ของคณะกรรมการฯ โดยไม่มีการแก้ไขใดๆ อีก ครั้งหนึ่ง ไกรยุทธ ธีรตยาคินทร์ เคยให้เหตุผลไว้อย่างน่าสนใจว่า “การเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายในการพิจารณาในวาระที่ 2 นอกเหนือจากที่คณะกรรมการฯ งบประมาณเสนอแล้ว ไม่มีอะไรชวนให้สนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบในการแบ่งสัดส่วนส่วนงบประมาณในหมู่ ส.ส. ได้เกิดขึ้นไปแล้วในขั้นก่อนเข้าสู่การประชุมในวาระที่ 2 และโดยปกติแล้วก็มีข้อยุติอันเป็นที่พึงพอใจของทุกๆ ฝ่าย” (2536 ข.: 88)

วาระที่ 3 ขั้นพิจารณารับหรือไม่รับร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ โดยไม่มีการอภิปราย

วาระนี้เป็นการออกเสียงครั้งสุดท้ายว่าจะผ่านร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ออกเป็นกฎหมายหรือไม่ ในกรณีที่ผ่านวาระที่สามจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างฯ ดังกล่าวก็จะถูกส่งไปยังวุฒิสภา ในวาระที่สามนี้ถ้าหากสภาลงมติไม่ผ่านร่าง พ.ร.บ. งบประมาณแล้ว ก็จะมีผลเช่นเดียวกับการไม่รับหลักการในวาระที่หนึ่งดังได้กล่าวมาแล้ว

2. ขั้นตอนของวุฒิสภา

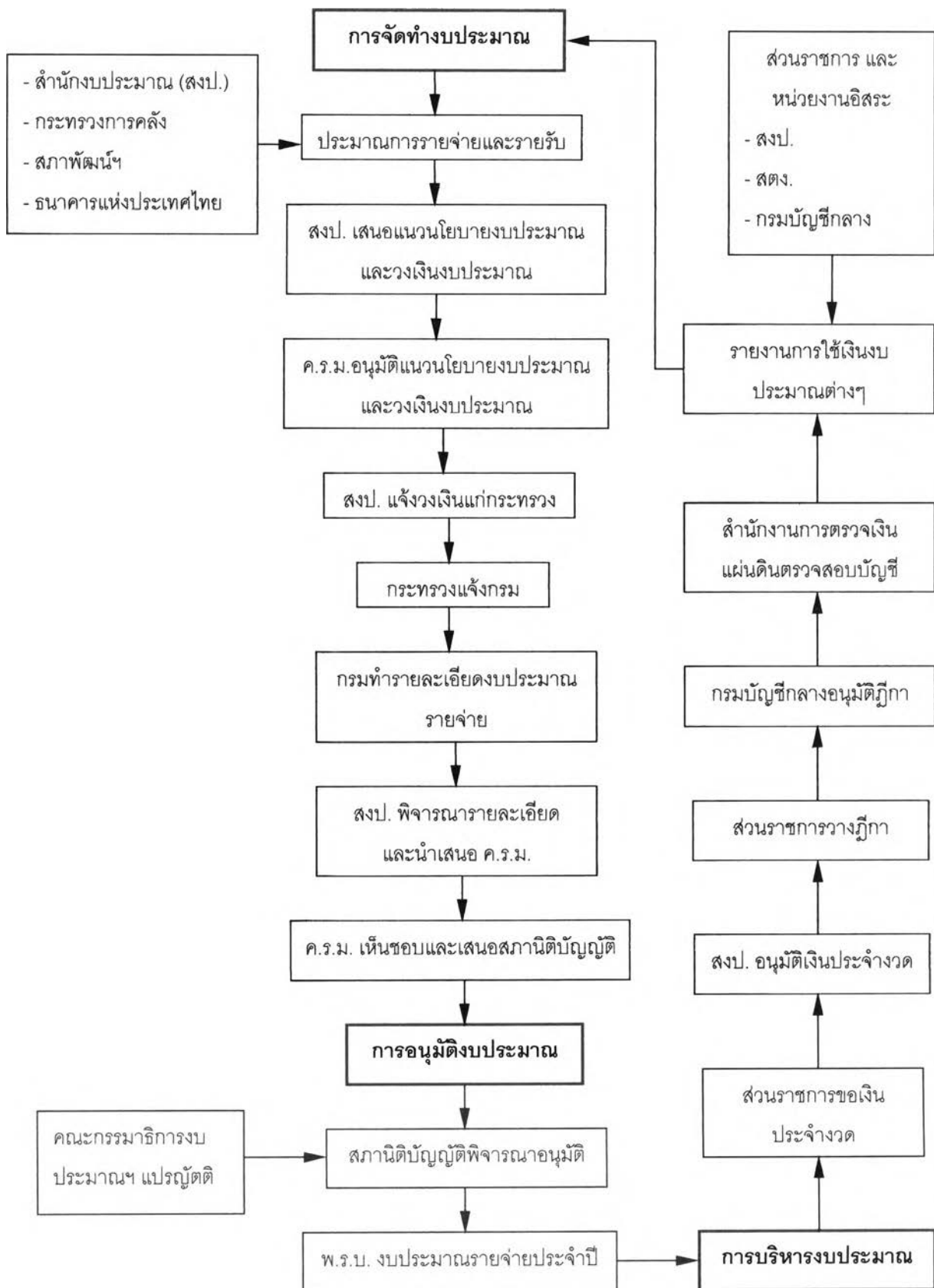
ในขั้นนี้มิได้พิจารณาเป็น 3 วาระดังเช่นร่างกฎหมายอื่น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว วุฒิสภาก็จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นมา โดยจะเป็นการแต่งตั้งขึ้นพร้อมๆ กันกับคณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้ก็จะมีไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ซึ่งถึงแม้ว่าวุฒิสภาจะไม่มีอำนาจขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่วุฒิสภาก็สามารถอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็น และข้อสังเกตได้

หลังจากนั้นประธานวุฒิสภาจะนำร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ และความเห็นของคณะกรรมการกรรมาธิการบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่ หลังจากวุฒิสภาเห็นชอบแล้ว ก็ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ แล้ว และร่างฯ ดังกล่าวจะกลายเป็นกฎหมายภายหลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้ เมธี ครองแก้ว ได้ให้ความเห็นซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า “มีข้อสรุปเป็นข้อสังเกตว่า บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมงบประมาณถูกจำกัดอยู่แค่การอภิปรายในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณประจำปีเท่านั้น นอกเหนือไปจากนี้แล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทหรือมีอิทธิพลน้อยมากต่อการเตรียมงบประมาณประจำปี” (เมธี ครองแก้ว, 2535: 31)

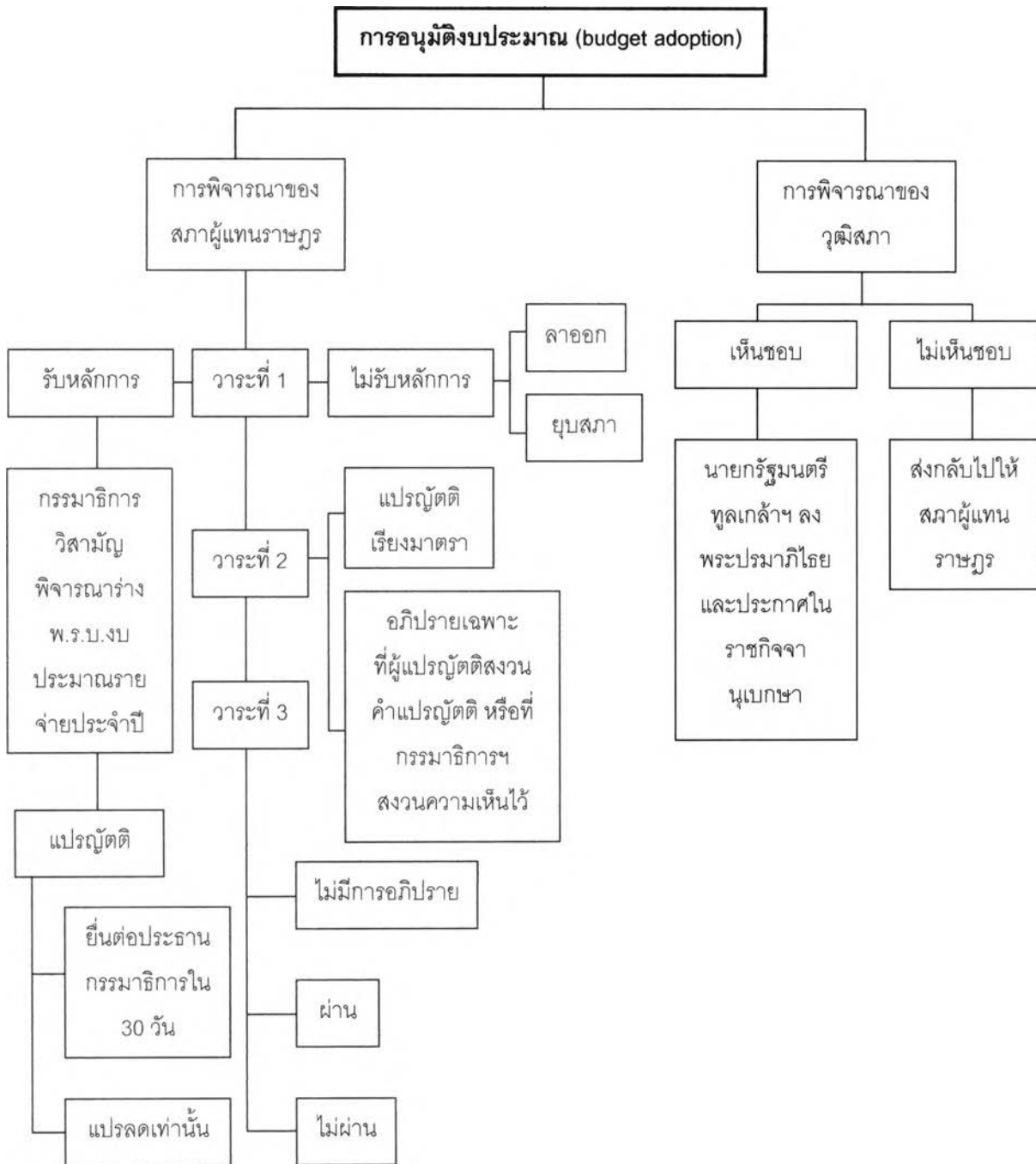
จากลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น บทบาททั้งหมดในกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติได้ถูกจำกัดอยู่ที่คณะกรรมการงบประมาณฯ เท่านั้น ในงานศึกษานี้จึงเน้นไปยังคณะกรรมการงบประมาณฯ เป็นสำคัญ

แผนภาพที่ 4: วงจรงบประมาณของไทย



ที่มา : ปรับปรุงจากไกรยุทธ ธีรยาศินันท์ (2528: 23) และอัจฉราวดี นิมิตรชัย (2539: 34)

แผนภาพที่ 5: ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณของไทย



ที่มา : ปรับปรุงจาก เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2538: 396)