

แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดย เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร
(Approaches to the Making of the Legislative's
Independent Budget in Thailand)

1.1 บทนำ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้น จึงเป็นผลทำให้อำนาจหน้าที่ และบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในสถานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันนิติบัญญัติ มีความสำคัญยิ่ง เพราะถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีอำนาจและบทบาทหน้าที่ที่ดัดเทียมกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพราะเป็นที่ทราบดีว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้แทนของปวงชนชาวไทยทั้งประเทศที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารประเทศ หน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือการออกกฎหมายต่างๆ และกฎหมายที่สำคัญที่สุดที่ใช้เป็นกลไกในการบริหารประเทศก็คือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้อง มีหน่วยงานมารองรับการปฏิบัติงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง ซึ่งก็มีส่วนราชการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 รองรับโดยบัญญัติให้มีส่วนราชการซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงแต่มีฐานะเป็นกรมดังนี้ คือ

1. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
2. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
3. ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

แต่การที่จะพัฒนาให้ส่วนราชการดังกล่าวข้างต้น สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงต่อองค์กรนิติบัญญัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติควรจะได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างเป็นอิสระ

ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร เพื่อจะได้พัฒนาและปรับปรุงองค์กรนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ และพัฒนาทัดเทียมกับนานาอารยะประเทศ มิใช่อย่างเช่นที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ คืองบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละปีที่เสนอผ่านเข้ามาสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ จะถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเองมีหน้าที่เพียงพิจารณาตัวเลขงบประมาณที่ถูกต้องขึ้นมามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ซึ่งในการพิจารณาก็จะได้รับคำแนะนำจากข้าราชการประจำของฝ่ายบริหารโดยส่วนมากก็คือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมธิการในการพิจารณาไม่อาจจะทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงได้อย่างเพียงพอ ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ทำให้ขีดความสามารถในการบริหารงานด้านการพิจารณางบประมาณมีจำกัดเพราะไม่อาจจะพิจารณาสิ่งการหรือขอข้อมูลที่แท้จริงได้อย่างเต็มที่ แต่ในทางกลับกัน หากสภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมเพื่อสังกัดส่วนราชการที่มีชื่อเรียกชื่ออย่างอื่นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ที่เรียกว่า สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละปีได้แล้ว จะมีส่วนทำให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ ในการจัดทำงบประมาณของรัฐสภา ก็จะต้องเป็นไปตามแผนงานของสภา และมีขั้นตอนการดำเนินงานพิจารณาโดยใช้หลักบริหารเช่นเดียวที่กับฝ่ายบริหารดำเนินการ มิใช่จะตั้งงบประมาณอะไรขึ้นมาเองก็ทำได้ รวมทั้งต้องมีกลไกการตรวจสอบและติดตามผล เช่นเดียวกับที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบงบประมาณของฝ่ายบริหารเช่นกัน และในอนาคตข้างหน้า องค์กรนิติบัญญัติก็มีแผนงานที่จัดทำไว้เพื่อขยายส่วนราชการมาสังกัดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอีกหลายหน่วยงานอาทิเช่น กรมรัฐสภาประจำจังหวัด ผู้ตรวจการรัฐสภา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรัฐสภา สถานีวิทยุรัฐสภา สถานีโทรทัศน์รัฐสภา และอื่น ๆ เป็นต้น เพราะฉะนั้นถ้าหากสามารถจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างอิสระแล้วก็จะสามารถทำให้การขยายหน่วยงานและการบริหารงานขององค์กรนิติบัญญัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเกิดประสิทธิภาพ หรือประโยชน์สูงสุดทั้งต่อองค์กรเองและต่อประเทศชาติด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่ที่จะศึกษาวิจัยว่า ความเป็นไปได้แค่ไหนที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะที่จะให้มีสถานะ เป็นองค์กรอิสระ เช่นเดียวกับฝ่ายบริหารจะสามารถทำให้แนวความคิดหรือแนวทางในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเอง เป็นผลสำเร็จโดยไม่ต้องขึ้นกับฝ่ายบริหารอีกต่อไป

1.2 ประวัติความเป็นมาของการงบประมาณแผ่นดิน : สังเขป ¹

การงบประมาณแผ่นดินในลักษณะที่เข้าใจกันในปัจจุบันมีแหล่งกำเนิดและวิวัฒนาการในประเทศอังกฤษ อันคำว่า budget นั้นเป็นคำเก่าแก่ในภาษาอังกฤษ ซึ่งหมายถึงถุงหรือกระเป๋า (bag) ที่บรรจุกระดาษเอกสารและรายการบัญชีต่าง ๆ ที่พัวพันกับการคลังสาธารณะ คนไทยแปลคำ "budget" นี้เป็น "งบประมาณ" นั้นสันนิษฐานได้ว่าเนื่องจากเรื่องของการจ่ายและรายรับของรัฐบาลนั้นเป็นการอ้างถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลา (ปี) ถัดมา ที่ต้องกะประมาณกันในช่วงเวลา (ปี) ปัจจุบัน

การพัฒนาการงบประมาณของอังกฤษนั้นมีฐานะ เริ่มต้นจากการที่รัฐสภาเริ่มมีอำนาจควบคุมรายชัลลังก์อังกฤษ งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่ราษฎรแสดงออกซึ่งอำนาจที่จะควบคุมกษัตริย์ ² การพัฒนาทางด้านงบประมาณนี้ เริ่มต้นจากการที่รัฐสภาเข้าควบคุมในเรื่องภาษี แล้วจึงหันไปควบคุมเรื่องรายจ่าย การควบคุมทางด้านรายจ่ายนี้เริ่มด้วยการควบคุมรายจ่ายส่วนตัวของกษัตริย์ แล้วจึงค่อย ๆ ขยายวงกว้างเข้าไปครอบคลุมรายจ่ายของรัฐในกิจกรรมอื่น ๆ ด้วยระบบการจัด

1 ไกรยุทธ อีรตยาสินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 9-21.

2 J. Burkhead, Government Budgeting (New York : John Wiley, 1956), pp. 2-7.

ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการงบประมาณซึ่งเป็นแบบฉบับที่ใช้กันในปัจจุบัน โดยเริ่มเป็นตัวตนขึ้นมาตอนต้นศตวรรษที่สิบแปด นั่นคือ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบกับภาวะการเงินของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะไม่เห็นด้วย หรือยอมรับรายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารเสนอแล้วฝ่ายบริหารก็ต้องประสานเรื่องของรายรับและรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติความรับผิดชอบในการเตรียมบริหาร และการใช้งบประมาณของฝ่ายรัฐบาล โดยฝ่ายนิติบัญญัติทราบดีว่าอำนาจในการเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยลักษณะการจัดแบ่งหน้าที่ทางด้านการวางแผนทางการเงินของอังกฤษนี้สะท้อนถึงสัมพันธภาพระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารในประเทศอังกฤษในช่วงเวลาที่วิธีการงบประมาณพัฒนาขึ้นมา

ระบบการงบประมาณของอังกฤษยังไม่ได้พัฒนาถึงขั้นสมบูรณ์แบบเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศตัวเป็นประเทศเอกราช³ ดังนั้นสหรัฐอเมริกา จึงพัฒนาด้านงบประมาณของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ และความเจริญทางด้านนี้ของรัฐบาลระดับท้องถิ่นจัดอยู่ในระดับที่สูงกว่าของรัฐบาลกลางเสียอีก และในที่สุด พัฒนาการงบประมาณของรัฐบาลระดับท้องถิ่นนี้เองนำไปสู่การใช้ระบบงบประมาณใหม่ในระดับรัฐบาลกลางในปี ค.ศ. 1921 ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรเป็นพิเศษ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1961 สหรัฐอเมริกาปฏิรูประบบงบประมาณมาเป็นแบบ พีพีบีเอส (PPBS หรือ *planning programming and budgeting system*)⁴ ซึ่งได้เลิกใช้ระดับรัฐบาลกลางในอีก 6 ปี ต่อมา

แบบฉบับของการแบ่งหน้าที่ของการงบประมาณของสหรัฐอเมริกาหลังจากการปฏิ

3 J. Burkhead, op. cit., pp. 9-26.

4 การศึกษาวิวัฒนาการทางด้านงบประมาณของสหรัฐฯ จากแง่ของระบบงบประมาณที่เลือกได้ โปรดดู Allen Schick, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reforms," *Public Administration Reviews*, 26 (December, 1966) pp. 243-258.

ในปี ค.ศ. 1921 แล้วก็คล้ายกับที่ใช้กันในประเทศอังกฤษงบประมาณกลายเป็น
งบประมาณของฝ่ายบริหาร (executive budget) โดยฝ่ายนิติบัญญัติแสดง
ความเห็นชอบอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารเสนอเท่านั้น ปัจจุบันนี้
สหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศผู้นำในด้านวิวัฒนาการกระบวนการงบประมาณใหม่ ๆ
อยู่เสมอ

สำหรับประเทศไทยนั้น การงบประมาณในยุคปัจจุบันอาจถือว่ามีจุด
เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2476 หลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยในปีนั้นได้มีการประกาศใช้
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 เพื่อจัดวิธีการงบประมาณให้สอดคล้อง
กับระบอบการปกครองใหม่ รัฐสภาได้รับมอบอำนาจให้เป็นฝ่ายอนุมัติงบประมาณที่
เสนอโดยฝ่ายบริหาร ในช่วงปี พ.ศ. 2476-2498 นั้น การจัดทำงบประมาณเป็น
หน้าที่ของรัฐมนตรีคลังและหลังจากนั้นก็กลายเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี⁵ การ
เปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการงบประมาณเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2502 โดยมีการประกาศ
ใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสำนักงบประมาณ
ในรูปที่ปรากฏในปัจจุบันและเป็นการจัดรูปแบบและวิธีการงบประมาณที่คล้ายคลึงกับที่
ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1966 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน
สำนักงบประมาณก็ได้ปฏิรูปการงบประมาณแผ่นดินมาใช้ระบบงบประมาณแบบ
พีพีบีเอส (PPBS) ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525)

5 ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน, ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ :
ไทยวัฒนาพานิช, 2517) มีรายละเอียดในเรื่องประวัติวิวัฒนาการของการ
งบประมาณแผ่นดินของไทย พร้อมด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
ที่เกี่ยวข้อง ดูหน้า 117-180.

1.3 วิวัฒนาการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

ได้มีการสันนิษฐานว่าการงบประมาณนั้นได้เกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่ในสมัยกรุงสุโขทัย เนื่องจากปรากฏในศิลาจารึกในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชว่ามีรายรับของพระมหากษัตริย์อยู่ 6 ประการ คือ จังกอบ ราชกิจ ราชบาตร ราชบรรณาการ ลินไหม และค่าธรรมเนียม ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงนำรายรับเหล่านี้มาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ในรัชสมัยพระเจ้าอู่ทอง แบ่งการบริหารราชการออกเป็นหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอก โดยในหัวเมืองชั้นในปกครองแบบจตุสดมภ์ โดยให้ขุนคลังเป็นหัวหน้าพนักงานรักษาทรัพย์รวมทั้งรับและจ่ายเงินผลประโยชน์ของแผ่นดิน ต่อมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ขุนคลัง (เจ้าพระยาศรีธรรมมาธिरาช, เจ้าพระยาพระคลัง) มีอำนาจเพียงจัดเก็บดูแลและใช้จ่ายเงินเฉพาะที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ และจัดเก็บภาษีในเมืองต่าง ๆ ให้กรุงศรีอยุธยาลงมาจนจรดชายฝั่ง โดยอำนาจในการตั้งนายอากรและนายขนอนจัดเก็บภาษีในจังหวัดฝ่ายเหนือให้เป็นอำนาจของสมุหนายก และในจังหวัดฝ่ายใต้ให้เป็นอำนาจของสมุหกลาโหม

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ได้มีการแก้ไขการเก็บอากรเสียใหม่ โดยให้มีผู้ประมูลผูกขาดไปจัดเก็บเอง โดยเก็บเป็นส่วนชั่งจากผลประโยชน์ที่ราษฎรได้รับ โดยผู้รับผูกขาดการเก็บภาษีนี้เรียกว่า "เจ้าภาษี" ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ทำสัญญาพระราชไมตรีทางการทูตและการค้ากับอังกฤษซึ่งมีผลทำให้ยกเลิกระบบเจ้าภาษีในสมัยรัชกาลที่ 3 โดยผลประโยชน์ที่เป็นรายได้ของแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้น แบ่งออกเป็น 6 ประเภทคือ

1. ส่วนสาอากร (ซึ่งเจ้าประเทศราชที่เป็นเมืองออกทูลเกล้าฯ ถวาย)
2. อากรค่านา เรือกสวน และการปลูกไม้ยืนต้น
3. ค่าภาคหลวงจากการให้สัมปทาน
4. ภาษีศุลกากรและภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้า

5. ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากเรือสำเภาและเรือกำปั่นจากยุโรป
6. ค่าปรับ ภาษีหลวงและการยึดทรัพย์

เงินผลประโยชน์แผ่นดินทั้งหลายเมื่อเก็บมาได้จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและลงบัญชีเข้าทูลพระคลังทั้งสิ้น โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงสั่งจ่ายด้วยพระองค์เอง

ในสมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2418 โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน โดยกำหนดหลักและวิธีการในการรับจ่ายและเก็บรักษาตลอดจนการงบประมาณของประเทศไทยเป็นครั้งแรก และต่อมาได้โปรดให้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับส่วนราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินอีกหลายฉบับ และได้มีการทำบัญชีงบประมาณประจำปีขึ้น เพราะมีการกู้เงินจากต่างประเทศมาสร้างทางรถไฟ จึงจำเป็นต้องแสดงรายรับ-รายจ่าย และสินทรัพย์ของแผ่นดิน เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือแก่ประเทศที่จะให้กู้เงิน

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ขึ้นบังคับใช้ ซึ่งถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณแผ่นดินฉบับแรกของประเทศไทยและกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้จนถึงปี พ.ศ. 2475

ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า งบประมาณแผ่นดินต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเสียก่อน การงบประมาณของประเทศไทยจึงเริ่มมีแบบอย่างเช่นเดียวกับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2476-2499 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอ งบประมาณแผ่นดินต่อรัฐสภา และได้เปลี่ยนมาให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 เป็นต้นมา

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 นี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง คือ

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2477
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2480

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2481
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2482
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2483
- และ - พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2499

เมื่อมีการเกิดการปฏิวัติขึ้นใน พ.ศ.2501(จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กองบัญชาการคณะปฏิวัติ ได้จัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการคลังต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาเห็นว่า เรื่องงบประมาณนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอันสำคัญยิ่ง และต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างเด็ดขาด กว้างขวาง ซึ่งสมควรจะจัดตั้งเป็นสำนักงานขึ้นต่างหากมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามแบบธรรมเนียมที่ดีเยี่ยมอารยะประเทศดังเช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีสำนักงานงบประมาณ (Bureau of the Budget) สังกัดอยู่ในสำนักบริหารของประธานาธิบดี (The Executive Office of the President) สำนักงานงบประมาณของสหรัฐอเมริกานี้ นอกจากจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณของรัฐบาลกลาง(Federal Government) แล้ว ยังทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีเพื่อปรับปรุงการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งในด้านการเงินและการบัญชี ตลอดจนชี้แจงให้ความกระจ่างแก่หน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีปัญหาในด้านระเบียบหรือกฎหมาย และดำเนินการประสานงานกับปรับปรุงการสถิติต่าง ๆ ด้วย

สำนักงานงบประมาณของประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อได้มีการยุบเลิก กองบัญชาการคณะปฏิวัติและได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้น มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 โดยให้มีสำนักงานงบประมาณสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 สำหรับกฎหมายใดที่เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณนั้น ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการนี้ซึ่งมีอยู่เดิมทั้งหมด

1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อเป็นแนวทางที่จะให้เกิดศักยภาพในการบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
2. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อประเทศชาติยิ่งขึ้น
3. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละปีไปสู่ประชาชนทั่วประเทศโดยตรงมากยิ่งขึ้น
4. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพดวงคุณอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
5. เพื่อช่วยเหลือการตัดสินใจของรัฐสภาในการพิจารณาถึงระดับความเหมาะสมในการกำหนดนโยบายภาษีและรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล
6. เพื่อที่สำนักงานประมาณรัฐสภาจะได้ทำการวิเคราะห์ ศึกษา พร้อมทั้งจัดทำข้อมูลและทำรายงานไปพร้อม ๆ กับการดำเนินงานของสำนักงานประมาณ (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อจะได้นำเสนอข้อมูลที่สมบูรณ์ทันต่อการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงความเป็นไปได้สำหรับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนเองอย่างเป็นอิสระโดยไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารและให้มีสำนักงานประมาณรัฐสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานประมาณรัฐสภา ควรกระทำโดยความเห็นชอบของทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระที่จะทำงานของสำนักงานประมาณรัฐสภา

1.6 วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยข้อมูลจากเอกสาร จากบทความ วารสารและตำราต่าง ๆ ตลอดจนการจัดสัมมนาทางวิชาการ เพื่อสอบถามแนวความคิดเห็นจากสมาชิกรัฐสภา จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์นักวิชาการ และผู้ชำนาญการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. จะเป็นแนวทางใหม่ที่จะทำให้การบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอิสระและเกิดความคล่องตัวมากขึ้น
2. ทำให้ประชาชนทราบและเข้าใจถึงการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อประเทศชาติมากขึ้น
3. ทำให้การบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติมากยิ่งขึ้น
4. บุคลากรในสำนักงานประมาณจะเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งบรรจุเข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถตรงกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ ทำให้การจัดทำงบประมาณของรัฐสภามีประสิทธิภาพ และประมาณการงบประมาณของรัฐสภาได้ถูกต้อง ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ
5. ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถได้รับเอกสารและข้อมูล ตลอดจนรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมกับสำนักงานประมาณ (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ทำให้สามารถพิจารณารายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ ของงบประมาณมาได้อย่างละเอียดพร้อม ๆ กันไป ทำให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เกิดความรอบคอบและใช้เวลาในการพิจารณาน้อยลง ๆ