



Expert Judgement 2023

ความเห็นผู้เชี่ยวชาญ

ประเด็น

“ การจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี
หน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศที่มีระบบการบริหาร
จัดการงบประมาณอย่างอิสระ ”

ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความเห็น:

รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด

ผู้เขียน/เรียบเรียง:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชนัญญ์ เมฆหมอก
(นักวิชาการอิสระ)



จัดทำโดย :

สำนักประสานงานวิจัยเชิงนโยบายเพื่องานนิติบัญญัติ
สำหรับสังคมคุณภาพและผู้สูงวัย ภายใต้ สถาบันคลังสมองของชาติ

กระบวนการทางงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

กระบวนการแรก คือ การจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ

กระบวนการที่ 2 คือ การอนุมัติงบประมาณ เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการนี้ของแต่ละประเทศจะมีวิธีหรือรูปแบบการอนุมัติงบประมาณที่แตกต่างกันแต่โดยส่วนใหญ่แล้ว อำนาจในการอนุมัติงบประมาณจะเป็นอำนาจของรัฐสภา และแต่ละประเทศก็ให้ความสำคัญกับอำนาจของรัฐสภาที่เป็นผู้อนุมัติงบประมาณที่แตกต่าง เช่นเดียวกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างมาก ในขณะที่บางประเทศจำกัดอำนาจของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประเทศไทย

กระบวนการที่ 3 คือ การบริหารงบประมาณ สำหรับกระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ซึ่งโดยหลักฝ่ายบริหารที่เป็นหน่วยรับงบประมาณจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับมา

กระบวนการที่ 4 คือ การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ ซึ่งมี 2 ระบบ ได้แก่ ระบบในการควบคุมตรวจสอบภายในและระบบตรวจสอบงบประมาณโดยองค์กรภายนอก เช่น กรณีการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

สำหรับประเด็นเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้เงินจากรัฐ เช่น

การจัดทำงบประมาณของรัฐสภาของต่างประเทศ และการเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณระหว่างต่างประเทศกับประเทศไทย

การจัดทำงบประมาณของประเทศไทย จะไม่เหมือนกับหลาย ๆ ประเทศ กล่าวคือ งบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดีจะเป็นเพียง “เอกสารงบประมาณภาพรวมเท่านั้น” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงนโยบายและข้อเสนอด้านรายรับและรายจ่าย แต่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะอยู่ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งในส่วนนี้มีความแตกต่างกับของประเทศไทยเพราะสำหรับกรณีของประเทศไทย การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะถูกจัดทำตั้งแต่กระบวนการการจัดทำงบประมาณที่เป็นกระบวนการแรกตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยสำนักงบประมาณของสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่าการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยจะมีความเป็นอิสระอย่างมากในแง่ของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะว่าเป็นการจัดทำงบประมาณในชั้นของสภา และสภาอาจเลือกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจากประธานาธิบดีก็ได้ หรือจะใช้ข้อมูลของสภาเองก็ได้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังมี Congressional Budget Office (CBO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนในแง่ของการจัดทำงบประมาณให้แก่ทั้งสองสภาของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นสภาในสหรัฐอเมริกาจึงมีอิสระค่อนข้างมากในการจัดทำงบประมาณทั้งของตนเองและของแผ่นดิน ในส่วนนี้มีข้อสังเกตที่สำคัญคือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รัฐสภา ศาล เป็นต้น จะเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณเป็นหลักซึ่งกรณีของประเทศไทยยังเป็นปัญหาทั้งสองกรณี ทั้งนี้ ในต่างประเทศจะมีการบัญญัติรับรองหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญและตัวกฎหมาย เช่น กรณีของประเทศฝรั่งเศสจะมีการบัญญัติความเป็นอิสระของศาลไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งมีการบัญญัติหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาเอาไว้ในตัวกฎหมาย ได้แก่ พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารงานหรือการดำเนินงานของรัฐสภา เป็นต้น เนื่องจากการเคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารนิติบัญญัติและตุลาการ เพื่อถ่วงดุลตรวจสอบกันระหว่างองค์กร

จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า งบประมาณของรัฐสภาของประเทศส่วนใหญ่จะถูกบรรจุไว้ในงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ งบประมาณของรัฐสภาจะไม่ถูกแยกออกจากงบประมาณแผ่นดิน หลายประเทศยังกำหนดให้การจัดทำงบประมาณของรัฐสภาเป็นอำนาจของรัฐสภาเอง กล่าวคือ แต่ละสภามีอำนาจในการเสนองบประมาณของตนเอง โดยไม่ผ่านความเห็นชอบหรือกระบวนการปรึกษากับฝ่ายบริหาร บางประเทศก็อาจกำหนดว่าเมื่อรัฐสภาตั้งงบประมาณของตนเองแล้วก็ต้องส่งไปยังฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณหรือบางประเทศก็อาจกำหนดให้มีการเจรจาหรือการปรึกษากับฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงบประมาณหรือกระทรวงการคลังเสียก่อน แต่ท้ายที่สุดแล้ว อำนาจในการอนุมัติงบประมาณยังเป็นอำนาจของรัฐสภา การศึกษาการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบจัดทำและการบริหารงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพและเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นในอนาคต

ในประเทศไทยไม่ได้เกิดขึ้นในกระบวนการการจัดทำงบประมาณ แต่เกิดขึ้นในชั้นของกระบวนการอนุมัติงบประมาณ โดยกรณีการของสภาองค์กร ซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศไทยและอีกหลาย ๆ ประเทศ เพราะกระบวนการจัดทำงบประมาณมีความเป็นอิสระสูงมากสำหรับประเทศไทย

การจัดทำงบประมาณของประเทศไทย จะมีกฎหมายที่ชื่อพระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารงบประมาณของรัฐสภา ที่เขียนรับรองความเป็นอิสระทางงบประมาณและกลไกในเรื่องความเป็นอิสระทางงบประมาณ โดยจะเขียนไว้ว่าแต่ละสภามีกลไกความเป็นอิสระในทางงบประมาณและการเงิน อีกทั้งรัฐจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอในแง่ของการดำเนินการ กล่าวคือบรรดางบประมาณที่จำเป็นจะต้องได้รับการจัดสรรโดยการจัดทำงบประมาณจากองค์กรกลุ่มหรือคณะบุคคลที่เรียกว่า “**เกรซเตอร์**” ซึ่งเป็นบุคคลหรือกลุ่มคนที่ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยสภาเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงบประมาณ อีกทั้งยังทำหน้าที่ศึกษาสิ่งที่จำเป็นที่รัฐสภาควรมีหรือควรใช้งบประมาณของรัฐสภา ซึ่งเกรซเตอร์มีทั้งเกรซเตอร์ของสภาผู้แทนราษฎร และเกรซเตอร์ของวุฒิสภามาหลังจากจัดเตรียมตั้งงบประมาณไว้แล้วก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง สิ่งที่น่าสนใจในส่วนนี้

คือ คณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยเกษตรกรของทั้งสองสภาประกอบไปด้วยหัวหน้าศาลของศาลบัญชี หัวหน้าศาลซึ่งแต่งตั้งโดยประธานศาลบัญชี และตุลาการจากศาลบัญชี อีก 2 คน แต่ตุลาการทั้งสองคนนี้จะเข้ามาทำหน้าที่เพียงแค่ให้คำปรึกษาหรือตั้งข้อสังเกตพร้อมทั้งให้ความเห็น แต่ไม่มีอำนาจในการชี้ขาดในเรื่องงบประมาณ ดังนั้น กระบวนการที่กล่าวมานี้มีอำนาจในการตัดสินใจก็ยังคงอยู่ที่สภาของแต่ละสภานั้นเอง และศาลบัญชีในประเทศฝรั่งเศสเทียบได้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

ภายหลังจากที่งบประมาณผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการดังกล่าว งบประมาณดังกล่าวก็จะถูกส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในส่วนนี้จะแตกต่างจากของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีอำนาจในการตัดงบประมาณใด ๆ ทั้งสิ้น แต่จะทำหน้าที่ในการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและบรรจุงบประมาณดังกล่าวอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลังจากนั้นก็จะเสนอไปยังสภาต่อไปซึ่งสภาที่เป็นผู้อนุมัติงบประมาณอีกทีหนึ่ง ดังนั้น การจัดทำงบประมาณของฝรั่งเศสที่ดีหรือการจัดทำงบประมาณของสหรัฐอเมริกาที่ดีจะพบว่าสภามีความเป็นอิสระทางงบประมาณค่อนข้างสูงอันจะแตกต่างกับกรณีของประเทศไทย สำหรับรูปแบบที่เกี่ยวกับงบประมาณของฝรั่งเศสมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ งบประมาณที่ตั้งขึ้นนี้จะถูกบรรจุอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวจะประกอบไปด้วยบรรดาเอกสารประกอบงบประมาณที่จะถูกแนบไว้ในภาคผนวกซึ่งเอกสารดังกล่าวจะอธิบายรายละเอียดของค่าใช้จ่าย ทำให้เห็นว่า การกำหนดลักษณะเช่นนี้ค่อนข้างมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการงบประมาณของแต่ละสภา

กล่าวโดยสรุป หลักสากลในเรื่องของการจัดทำงบประมาณของรัฐบาล (Financial Autonomy) เป็นเรื่องสำคัญซึ่งควรนำหลักนี้มาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ สำหรับกรณีประเทศไทยเองก็บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติแต่จะมีประเด็น

ในส่วนนี้เพราะกลไกในเรื่องการจัดทำงบประมาณที่ถูกสร้างนั้นแตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีข้อสรุปอีกด้านหนึ่งในแนวทางของต่างประเทศ กล่าวคือ ต่างประเทศค่อนข้างเคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะองค์กรทั้งสามมององค์กรหลักที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ อย่างฝรั่งเศสจะใช้หลัก Constitutional Public Power กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรควรมีอำนาจและใช้อำนาจเป็นของตนเองเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน โดยแต่ละองค์กรควรจะได้รับการงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอ โดยที่จะไม่มีการแทรกแซงอำนาจระหว่างกัน ซึ่งกรณีเช่นนี้แตกต่างจากของประเทศไทยอย่างไรก็ตาม มีบางประเทศที่งบประมาณอาจต้องผ่านสำนักงบประมาณ กล่าวคือ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับในชั้นของกระบวนการการจัดทำงบประมาณโดยอาจจะมีการเจรจาต่อรองระหว่างกันได้ เช่น กรณีของประเทศออสเตรเลีย เยอรมัน อังกฤษจะมีการกำหนดความเกี่ยวข้องกับผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในชั้นของการจัดทำงบประมาณนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการเข้ามาในเชิงการจัดสรรงบประมาณส่วนนี้แต่การเข้ามาในส่วนนี้ก็เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณไม่กระทบสถานะทางการเมืองของประเทศ อีกทั้งการเข้ามาของฝ่ายบริหารนี้หน่วยงานของสภาก็ยังคงมีอิสระทางงบประมาณแม้ว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือข้อสังเกตจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่ในทางปฏิบัติแล้วฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะไม่ค่อยทำทนายโดยการไปตัดงบประมาณของสภาให้เสียไปหรือทำให้สภาได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ

การทำเช่นนี้ทำให้การโอนงบประมาณหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณจึงทำได้ยาก แต่การจัดสรรเป็นก้อนกลม ๆ เป็นการเปิดดุลพินิจการใช้จ่ายเงินแต่ท้ายที่สุดแล้วรายละเอียดของการใช้จ่ายทั้งหมดจะไปปรากฏอยู่ในภาคผนวก อย่างกรณีของฝรั่งเศสตามที่ได้กล่าวไปนั่นเองแม้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะไม่ได้แจกแจงรายละเอียดไว้ให้ชัดเจน ลักษณะเช่นนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใสในแง่ของการจัดสรรเงินอุดหนุนเช่นกัน เช่นเดียวกันกับกรณีการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลที่มีความโปร่งใส

ปัญหาของการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีระบบการบริหารจัดการงบประมาณอย่างอิสระ

ในบริบทของประเทศไทยจึงพบปัญหาสำคัญที่ทำให้การจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ผู้เชี่ยวชาญได้สรุปปัญหาการจัดตั้งงบประมาณที่พบในกรณีของประเทศไทยได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาทางด้านกฎหมาย โดยหลักแล้วสภาเป็นองค์กรที่ถือว่ามีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นสภาควรต้องมีความเป็นอิสระในทางการเงินหรืองบประมาณความเป็นอิสระของรัฐบาลนี้มี 3 ด้าน ได้แก่ ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงาน ความเป็นอิสระในด้านการบริหารบุคคลความเป็นอิสระในด้านการบริหารเงิน ประเทศไทยถ้าพิจารณาเฉพาะความเป็นอิสระในการบริหารทางการเงิน ควรให้รัฐบาลได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่และต้องมีความเป็นอิสระในการใช้งบประมาณอีกประการหนึ่ง สิ่งนี้เป็น 2 ประการที่มีความสำคัญ บางประเทศระบบรัฐสภาที่มีความเป็นอิสระถึงขั้นกำหนดให้ระบบการตรวจสอบการควบคุมงบประมาณจะใช้วิธีการแตกต่างไปจากระบบการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม

ก็ไม่ได้หมายความว่าระบบงบประมาณของสภาต้องแยกออกจากระบบงบประมาณของการคลัง แต่เพียงว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้รัฐบาลอย่างเพียงพอและต้องปล่อยให้เขาจัดสรรงบประมาณของตนเอง กฎหมายไทยนี้หลักการทางกฎหมายไม่มีปัญหาแต่ปัญหาจะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ซึ่งในทางหลักการมีการรองรับหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐบาลในมาตรา 141 วรคสองของรัฐธรรมนูญ ก็จะมีรับรองหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณดังกล่าวไว้ถือว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการในทางสากล

มาตรา 141 วรคสอง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐบาล ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณี que เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐบาล ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้”

มาตรา 141 วรรคสองตอนท้ายข้างต้นเป็นกลไกในชั้นของกระบวนการจัดสรรงบประมาณ เพราะการยื่นคำขอแปรญัตติดังกล่าวต้องไปยื่นในชั้นการพิจารณาของงบประมาณกล่าวคือ แทนที่จะมีความเป็นอิสระในชั้นของการจัดทำงบประมาณแต่กลับไปสร้างความไม่เป็นอิสระในชั้นของการอนุมัติงบประมาณแทน ซึ่งทำให้เห็นว่าการกำหนดลักษณะเช่นนี้จะค่อนข้างแตกต่างกับต่างประเทศที่ในต่างประเทศได้กำหนดให้รัฐสภาที่มีความเป็นอิสระทางงบประมาณมาตั้งแต่ต้น นั่นคือตั้งแต่กระบวนการการจัดทำงบประมาณโดยสิ่งนี้จึงเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายอีกประการหนึ่งของประเทศไทย

หากเทียบ มาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเทียบกับมาตรา 75 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่บัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงทำให้ไม่มีค่าบังคับในทางกฎหมายและในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ก็เข้ามาสร้างกลไกในการแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงแต่เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่มีกลไกในเรื่องของการขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการเพียงแต่เขียนรองรับไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและข้อสังเกตของกลไกการแปรญัตติดังกล่าว คือ การสร้างกลไกนี้เป็นการสร้างความเป็นอิสระทางงบประมาณในชั้นของการอนุมัติงบประมาณซึ่งโดยหลักแล้วกลไกนี้ควรอยู่ตั้งแต่ชั้นของการจัดทำงบประมาณ

ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กล่าวคือความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภานอกจากได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วยังมีการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 23 บัญญัติว่า “ให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ และยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการ ให้แสดงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม และให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง จัดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน และระบบการควบคุมภายในด้านการเงินการคลัง โดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและรายได้ที่ได้รับให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย”

ในมาตรา 23 วรรคหนึ่งข้างต้นได้บัญญัติเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 141 วรรคสองและมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ยังขยายความไปอีกว่า “โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย” ซึ่งหมายความว่า แม้รัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอัยการจะมีความเป็นอิสระทางงบประมาณแต่องค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวต้องพิจารณาถึงสถานะทางการคลังของประเทศด้วย

นอกจากนี้ในมาตรา 23 วรรคสองดังกล่าวก็ขยายความต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 141 วรรคสองในชั้นแปรญัตติว่าต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมและให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการด้วย นั่นหมายความว่าสำนักงบประมาณให้ความเห็นว่าสมควรให้งบประมาณนั้นหรือไม่แต่สำนักงบประมาณไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือตัดงบประมาณใด ๆ ซึ่งอำนาจดังกล่าวยังอยู่ที่รัฐสภาอยู่กระนั้นต่อให้จะมีการบัญญัติเช่นนั้น ก็เป็นการให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นในชั้นของงบประมาณเพิ่มเติมกล่าวคือในชั้นของการอนุมัติงบประมาณซึ่งไม่มีประโยชน์แล้ว เพราะในชั้นการจัดทำงบประมาณเสร็จสิ้นไปแล้ว และกระบวนการทั้งหลายที่กล่าวมานี้ควรระบุหรือบัญญัติให้มีการเกิดขึ้นในชั้นจัดทำงบประมาณตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 23 วรรคสองของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ข้างต้น

ส่วนมาตรา 23 วรรคสามข้างต้นนี้ก็ควรเขียน หรือกำหนดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเป็นอิสระแต่ทั้งนี้ให้คำนึงถึงผลของการใช้จ่าย เพราะมาตรา 23 วรรคสามในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ข้างต้นนี้ไม่ได้รับรองหลักความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงิน แต่เป็นเพียงมาตราที่เป็นแนวทางในการใช้จ่ายเงินที่ควรมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผล ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการบอกกล่าวแนวทางในการใช้จ่ายเงินเท่านั้นอีกทั้งในความเห็นส่วนตัวของ อ.สุปรียา มาตรา 23 นี้ไม่ได้สร้างกลไกที่ทำให้รัฐสภาและศาลมี การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

ประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งมาตราที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 28 บัญญัติว่า “การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ทำหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณโดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ให้นำความในมาตรา 25 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 21 ด้วย”

เห็นได้ว่ามาตรา 28 ข้างต้นมีนัยยะสำคัญ กล่าวคือการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ทำหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณโดยจะต้องยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

นอกจากมาตรา 28 แล้ว ยังมีมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติเดียวกันที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 28 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณนั้นต่อผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย

งบประมาณ และให้จัดส่งรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วย"

มาตรา 28 วรรคท้าย นำมาตรา 25 ที่ระบุหลักเกณฑ์การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐมาใช้โดยอนุโลมลักษณะเช่นนี้ทำให้เห็นว่าหลักเกณฑ์การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต่างจากของต่างประเทศนั่นเอง

ดังนั้นมาตรา 28 ดังกล่าวสะท้อนให้เห็น 2 เรื่องที่สำคัญได้แก่ เรื่องที่หนึ่ง แม้มาตรา 28 จะไม่ได้มีการระบุหรือการบัญญัติที่ขัดแย้งกับมาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ตาม แต่ในส่วนที่กำหนดให้การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติหรือระบุให้อำนาจแก่ของคณะรัฐมนตรีในการตัดงบประมาณได้อีกทั้งกฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติหรือระบุให้ยื่นกับสำนักงบประมาณอย่างชัดเจนแต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกลับทำกันเช่นนั้น

ในเรื่องนี้ต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนว่ามีอำนาจเพียงรวบรวมงบประมาณที่เสนอเท่านั้น ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่ไม่ได้มีการบัญญัติในส่วนนี้ อย่างชัดเจนและการแปรญัตติดังกล่าวก็เกิดขึ้นในชั้นกระบวนการอนุมัติงบประมาณ

เรื่องที่สอง การนำมาตรา 25 วรรคสองมาใช้โดยอนุโลมนี้กับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาและองค์กรอิสระ รวมถึงศาลด้วย ทำให้เห็นว่า การขอตั้งงบประมาณของหน่วยงานที่ต้องการความเป็นอิสระทางงบประมาณใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการขอตั้งงบประมาณที่เป็นหน่วยรับงบประมาณโดยทั่วไปที่เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร

ประการที่สี่ ปัญหาทางกฎหมายในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 โดยเหตุผลและความจำเป็นของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้เพราะว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนและกำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้คือความตั้งใจที่จะให้หน่วยงานของรัฐสภามีความเป็นอิสระทางงบประมาณมากขึ้น กล่าวคือ มีการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนและมีอำนาจในการกำหนดประกาศของตนเอง

มาตราที่รองรับความเป็นอิสระทางงบประมาณของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 คือมาตรา 6 บัญญัติว่า "ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภาดังต่อไปนี้ (1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3) เป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา"

มาตรา 13 บัญญัติว่า "ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 ไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้ และในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว คณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง อาจขอให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 เข้าชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาได้"

เห็นได้ว่ามาตรา 13 ข้างต้นมีข้อสังเกตที่สำคัญได้แก่ ประการแรก การตั้งจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 ประการที่สอง คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจตัดงบประมาณแต่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเพียงให้ความเห็นเท่านั้นตามกฎหมายและไม่ได้ระบุว่า จะให้งบประมาณรายจ่ายนั้นผ่านสำนักงบประมาณแต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมาตรา 13 ดังกล่าวนี้อาจตีความได้ว่า

มาตรา 15 บัญญัติว่า "ให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญ
- (2) การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทน
- (3) การกำหนดอัตราเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ก.ร. คณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา และคณะกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
- (4) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
- (5) การกำหนดวิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าจ้างในการจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปีการลาหยุดราชการ ค่าตอบแทนพิเศษ ค่าครองชีพชั่วคราว และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
- (6) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา 15 (4) สอดคล้องกับมาตรา 42 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งส่วนราชการตามมาตรา 42 ดังกล่าว หมายถึง หน่วยงานราชการฝ่ายบริหารเท่านั้นไม่รวมหน่วยงานราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และมาตรา 42 เป็นมาตราที่บ่งบอกว่าหน่วยงานใดก็ตามที่ไม่ใช่ส่วนราชการฝ่ายบริหารมีอำนาจออกระเบียบการใช้จ่ายได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องยึดโยงระเบียบกระทรวงการคลังก็ได้ ซึ่งในส่วนนี้หากพิจารณาแล้วเหมือนจะไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาประการใด แต่อย่างไรก็ตามในส่วนนี้ก่อให้เกิดปัญหาอยู่ 4 เรื่องกล่าวคือ

ปัญหาเรื่องแรก แม้ว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 จะบัญญัติเพียงแต่ว่าให้มีการตั้งงบประมาณส่งไปยังคณะรัฐมนตรี โดยไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการตั้งงบประมาณต้องผ่านสำนักงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติกลับทำเช่นนั้นกล่าวคือ มีการตั้งงบประมาณผ่านสำนักงบประมาณ เพราะแนวทางนี้ถูกกำหนดไว้ในคู่มือการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภาทั้งสองสภาที่กำหนดให้กระบวนการดังกล่าวต้องผ่านสำนักงบประมาณ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาเพราะกฎหมายไม่ได้เขียนไว้อย่างชัดเจน โดยกฎหมายที่อ้างถึงมาตรา 23 และมาตรา 28 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังนั้น ข้อเสนอแนะในประเด็นนี้คือ ควรมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนว่าสำนักงบประมาณมีขอบเขตอำนาจเพียงใด เช่น สำนักงบประมาณมีอำนาจให้ความเห็นเท่านั้นเช่นเดียวกับกับคณะรัฐมนตรี

ปัญหาเรื่องที่สอง เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกจัดสรรในรูปแบบของโครงการ แม้เนื้อหาข้างในจะมีการแจกแจงที่เป็นโครงการ

และกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ซึ่งไม่ได้แตกต่างกับกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารแต่อย่างใด แต่การกำหนดเช่นนี้

เป็นการกำหนดแผนงานไว้โดยเฉพาะ (Lock) ในตัวของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงทำให้ส่วนที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้หรือเปลี่ยนแปลงได้ยาก ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากแนวทางของต่างประเทศที่ฝ่ายรัฐสภาได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมาทั้งก่อนส่วนว่าแผนงานจะบริหารกันอย่างไรนั้นเป็นเรื่องภายในการบริหารจัดการ

ปัญหาเรื่องที่สาม ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือแนวทางในการประเมินเรื่องความเพียงพอของการจัดทำงบประมาณขององค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ ประเทศไทยไม่เคยจัดทำการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายรัฐสภาว่าเป็นร้อยละเท่าใดของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด และไม่มีเกณฑ์เฉพาะในแง่ของการพิจารณาว่าองค์กรเหล่านี้มีความเพียงพอในแง่ของการใช้จ่ายงบประมาณหรือไม่ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์เฉพาะในการสร้างหลักเกณฑ์ทางงบประมาณที่แตกต่างจากองค์กรฝ่ายบริหารทั่วไป แต่ประเทศไทยมาตรา 28 ประกอบกับมาตรา 25 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ยังไปยึดโยงกับฝ่ายบริหารอยู่

ปัญหาเรื่องที่สี่ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณโดยหลักแล้วเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยแท้ แต่กฎหมายไทยกำหนดให้หนึ่งในสามจากฝ่ายบริหารมาเป็นคณะกรรมการผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณและคณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจในการตั้งงบประมาณได้ด้วย จากกระบวนการข้างต้น หากพิจารณาแนวทางต่างประเทศแล้วพบว่า คณะกรรมาธิการจะไม่มีบุคคลจากฝ่ายบริหารเลย แต่จะมีแค่บุคคลที่มาจาก ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น อีกทั้งต่างประเทศใช้รูปแบบคณะกรรมการวิสามัญเป็นหลัก แต่ประเทศไทยใช้ คณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยการกระทำเช่นนี้เป็น การลดความเป็นอิสระอีกช่องทางหนึ่งและไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

แนวทางการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีระบบการบริหารจัดการงบประมาณอย่างอิสระ

ผู้เชี่ยวชาญได้แสดงให้เห็นปัญหาในกระบวนการบริหารจัดการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยไว้แล้วว่ามีประเด็นใดบ้าง ควรปรับปรุงแก้ไขในแต่ละประเด็นอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่สูงขึ้นไปในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างอิสระของหน่วยงานรัฐสภาโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ

ข้อเสนอประเด็นแรก คือ เรื่องของการจัดทำงบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าข้อกฎหมายในปัจจุบันยังมีปัญหาและเป็นข้อจำกัดอย่างมากในแง่ของความคลุมเครือเมื่อนำไปปฏิบัติเนื่องจากวางหลักการไว้กว้างมากจนส่งผลให้การตีความไม่ชัดเจน จึงจำเป็นที่จะต้องเขียนหรือแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกัน โดยวางเกณฑ์ให้ชัดเจนมากขึ้นถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและวางเกณฑ์สำหรับสำนักงานงบประมาณแผ่นดินว่ามีอำนาจแค่ไหน ควรให้สำนักงานงบประมาณแผ่นดินทำหน้าที่รวบรวมรายละเอียดหรือให้ความคิดเห็นต่องบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอเพียงอย่างเดียว การตัดสินใจในการอนุมัติงบประมาณควรอยู่ที่รัฐสภา เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตัดทอนงบประมาณแบบที่เป็นอยู่

ปัจจุบันตั้งแต่ในชั้นจัดทำงบประมาณ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ควรเขียนตัวบทกฎหมายให้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องมีอำนาจให้สอดคล้องกัน โดยวางเกณฑ์ให้ชัดเจนมากขึ้นถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและวางเกณฑ์สำหรับสำนักงานงบประมาณแผ่นดินว่ามีอำนาจแค่ไหน ควรให้สำนักงานงบประมาณแผ่นดินทำหน้าที่รวบรวมรายละเอียดหรือให้ความคิดเห็นต่องบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอเพียงอย่างเดียว การตัดสินใจในการอนุมัติงบประมาณควรอยู่ที่รัฐสภา เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตัดทอนงบประมาณแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตั้งแต่ในชั้นจัดทำงบประมาณ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ควรเขียนตัวบทกฎหมายให้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องมีอำนาจแค่ไหน รวมถึงการสร้างเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานเป็นการเฉพาะเพื่อสร้างความเป็นอิสระและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นการทำให้หลักปฏิบัติของประเทศไทยเป็นแบบเดียวกับสากล

ประเด็นต่อมา ผู้เชี่ยวชาญกล่าวถึงเรื่องของความเพียงพอในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นหลักสาคกล่าวในการทำงานของสภาฝ่ายตรวจสอบการทำงานของภาครัฐจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและมีอิสระเป็นของตัวเองตั้งแต่ในชั้นจัดทำงานงบประมาณและในชั้นของการใช้งบประมาณด้วย ดังนั้นจึงควรมีการประเมินความเพียงพอด้วยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม มีกลไกและกฎเกณฑ์เป็นการเฉพาะในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อการใช้งจริง เช่น การประเมินตัวเลขเกี่ยวกับสัดส่วนขององค์กรกับงบประมาณรายจ่าย หรือการประเมินในเชิงคุณภาพโดยภารกิจใดที่ยังไม่ได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอและเป็นภารกิจที่กระทบต่อการใช้อำนาจของสภาในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร เป็นต้น

ประเด็นถัดไป ผู้เชี่ยวชาญยังเสนอว่าควรการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา ทั้งในเรื่องขององค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการธิการ องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ควรมาจากฝ่ายบริหาร เพราะขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ ฝ่ายบริหารจะเข้ามาในฐานะผู้ชี้แจงไม่ใช่ผู้มีอำนาจตัดสินใจตัดสินงบประมาณ ส่วนคุณสมบัติของคณะกรรมการควรคัดเลือกมาจากผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในด้านการเงินการคลังเป็นหลัก

unสรุป

การจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับใช้ในการบริหารหน่วยงานและตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยงบประมาณในแต่ละปีควรได้รับการจัดสรรอย่างพอเพียงและเป็นอิสระตามหลักการและความจำเป็นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากแต่ละองค์กรของรัฐสภามีอำนาจของตัวเอง จึงควรแบ่งแยกอำนาจของแต่ละองค์กรให้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญไม่ควรให้อำนาจใดเข้าไปแทรกแซงอำนาจใดได้ตามอำเภอใจ การจัดตั้งงบประมาณของแต่ละฝ่ายก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ในแง่ของการให้ความเป็นอิสระทั้งในชั้นการจัดทำงานงบประมาณและการใช้งบประมาณที่แต่ละหน่วยงานมีอำนาจตัดสินใจด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับที่ใช้กันเป็นสากล ดังได้แสดงให้เห็นลักษณะสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสที่ให้ความสำคัญกับหลัก

ประเด็นสุดท้าย ผู้เชี่ยวชาญเสนอให้มีการปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ ของรัฐสภา เช่น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณฯ ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ โดยทำให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น และต้องไม่ยึดโยงกับกลไกของฝ่ายบริหารมากนัก ดังที่ผู้เชี่ยวชาญกล่าวว่า “แม้ว่าเราจะมีอำนาจในการออกระเบียบเองตามกฎหมายแต่ก็ยังไปยึดโยงตัวเองกับกฎระเบียบแบบเดียวกับฝ่ายบริหารคือระเบียบการเงินของการคลังซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดในการบริหารงานไปด้วย” ดังพบว่าเมื่อทำการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วกลับถูกระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นข้อจำกัดจนทำให้ต้องดำเนินการในลักษณะของการใช้งบประมาณตามแผนที่วางไว้เหมือนหลักปฏิบัติของฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ขาดสภาพคล่องและขาดความอิสระในการใช้จ่าย ดังนั้น ในเรื่องของการใช้งบประมาณควรปรับปรุงระเบียบภายใน คือ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลังให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้นในการบริหารจัดการงบประมาณในปัจจุบัน และสำหรับอนาคตควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาที่ทางฝ่ายนิติบัญญัติไม่ต้องส่งเงินที่คงค้างหรือใช้ไม่หมดในแต่ละปีคืนคลัง ให้สามารถนำไปบริหารจัดการได้ด้วยตัวเอง รวมทั้งการรองรับการมีรายได้เพิ่มเติมให้กับหน่วยงานของรัฐสภาได้ จะทำให้การเกิดประสิทธิภาพในการทำงานและเพิ่มความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นในอนาคต

ประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ (nancial autonomy) ที่ประเทศส่วนใหญ่วางหลักการด้วยการแยกเรื่องงบประมาณของรัฐสภาออกจากงบประมาณร่วมกับฝ่ายบริหาร ให้อำนาจกับแต่ละสภาที่จะตั้งงบประมาณเป็นของตัวเอง ในบริบทประเทศไทยมีหลักการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับสากล แต่ในแง่ปฏิบัติกลับพบว่ายังเป็นปัญหาเนื่องจากยังมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารในแง่ของระเบียบปฏิบัติและการถูกตรวจสอบในการตัดลดงบประมาณจากฝ่ายบริหาร ทั้งที่จริงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความเป็นอิสระกับการจัดตั้งงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่ชั้นจัดทำงานงบประมาณและในชั้นการใช้งบประมาณเพื่อให้มีความเป็นอิสระและสามารถบริหารจัดการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ





รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีฝ่ายบริหารศูนย์ล่ำปางและกฎหมายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเป็นอาจารย์ประจำศูนย์กฎหมายมหาชนและศูนย์กฎหมายภาษีอากรของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียาจบการศึกษาในหลักสูตร

นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 1 ด้วยคะแนนสูงสุด โดยได้รับพระราชทานรางวัลเรียนดีทุนภูมิพล รางวัลเรียนดีพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ และศาสตราจารย์ศรีศักดิ์ จามมรمان จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจบการศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน เกียรตินิยมดี และหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต เกียรตินิยมดีเยี่ยม โดยมีมติเอกฉันท์ของคณะกรรมการ จากมหาวิทยาลัย Toulouse 1 Capitole ประเทศฝรั่งเศส

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายการคลังและการภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และกฎหมายรัฐธรรมนูญ และผลงานวิชาการ/ผลงานวิจัยที่โดดเด่นเป็นจำนวนมาก อาทิ

- หนังสือ เรื่อง “กฎหมายการคลัง ภาคงบประมาณแผ่นดิน” (2563)
- หนังสือเรื่อง “กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส” (2560)
- หนังสือเรื่อง “กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย” (2560)
- งานวิจัย เรื่อง “ การจัดทำประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต” (2560)
- งานวิจัยเรื่อง “โครงการจัดทำอนุบัญญัติให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิตฉบับใหม่” (2557)
- ฯลฯ



www.pru-research.com



www.nrct.go.th

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

196 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กทม 10900

196 Phahonyothin Rd., Chatuchak, Bangkok 10900 Thailand

Tel : 0 2579 1370-9 / 0 2561 2445