

ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัด
รัฐสภา

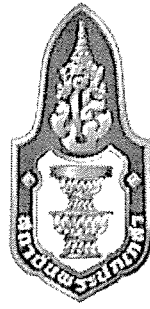
สืบตำรวจตรีชาม มาฉิม

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2559

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

โดย

สืบทำรวจตรีชาม มานิม รหัสประจำตัว 59-09-016

สถาบันพระปกเกล้า

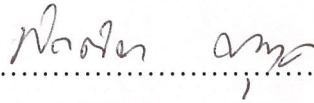
รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัด
รัฐสภา

อาจารย์ที่ปรึกษา :



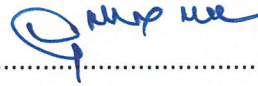
(อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



(อาจารย์กิตติมา บุญนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : ลิปตำรวจตรี ฐาม มาฉิม นักศึกษาศาสนาบันพระปกเกล้า

หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

ชื่อหัวข้อเอกสาร : ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุญนาค

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จึงต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารงาน โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารในด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับได้บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้ โดยให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ในขณะที่วาทกรรมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเป็น “เงินอุดหนุน” ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเพื่อเป็นหลักประกันความอิสระด้านงบประมาณอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะได้รับจัดสรรในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” แทนที่จะเป็น “งบเงินอุดหนุน” ตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ยังต้องถูกควบคุมการบริหารงบประมาณจากฝ่ายบริหาร จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อศึกษาแนวคิดหลักการ สภาพปัญหา และประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่มีผลต่อความมีอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รัฐสภามีอิสระในการบริหารงบประมาณ โดยที่ยังคงรักษาไว้ซึ่งวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสาร บทความ ตำราวิชาการ เพื่ออธิบายถึงหลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักความมีอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา รวมถึงศึกษากฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำ และการบริหารงบประมาณการเงิน และการพัสดุ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่มีผลต่อความมีอิสระในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าการได้รับจัดสรรงบประมาณในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” เป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมีอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งอาจส่งผลให้คณะรัฐมนตรีใช้เป็นกลไกในการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาได้ และสาเหตุที่ทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภายังคงได้รับงบประมาณในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” นั้นเป็นผลมาจากประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ยังมีได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 จะได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี จัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแล้วก็ตาม ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณ โดยกำหนดนิยามศัพท์ “หน่วยรับงบประมาณ” แทน “ส่วนราชการ” ให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารภาครัฐ และให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท โดยกำหนดกระบวนการงบประมาณให้สอดคล้องกับบริบทขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ถ่วงดุล ควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล รวมทั้งได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนแบบวงเงินรวม (Block Grant) เพื่อสร้างหลักประกันความอิสระด้านงบประมาณ และการดำเนินงานของรัฐสภาได้อย่างแท้จริง

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้เงินรายได้ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีต้องนำส่งคลังเป็นเงินแผ่นดิน” อันเป็นบทยกเว้นตามมาตรา 24 วรรคหนึ่งตอนท้าย ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ให้สอดคล้องกับความอิสระของฝ่ายรัฐสภา ดังนี้ (1) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้เพียงพอต่อการดำเนินงานโดยอิสระของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และให้เงินอุดหนุนดังกล่าวตกเป็นส่วนหนึ่งของ “เงินรายได้” ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (2) กำหนดให้ส่วนราชการอาจมีรายได้อื่น เช่น จากเงินส่วนเหลือจากต่างประเทศ เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาค หรือเงินอื่นใดที่ส่วนราชการได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังให้เก็บไว้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง (3) กำหนดให้ “เงินรายได้” ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการยกเว้น มีต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง รวมถึงควรบัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือ (กบ.ร.) ไว้ในกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการ การบริหารงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา อันจะช่วยสร้างความเข้มแข็งแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารงานและงบประมาณของตนเอง

3) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลให้ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ถูกยกเลิก และให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแทน ซึ่งทำให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือ (กวพ.ร.ส.) ต้องหมดสภาพไป เพราะผลของกฎหมายดังกล่าวด้วย จึงอาจมีผลให้การบริหารงานพัสดุของส่วนสังกัดรัฐสภา ขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุได้ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้ผู้แทนของฝ่ายรัฐสภา ร่วมในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ดังนั้น จึงอาจจะต้องทบทวนโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ พระตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้มีผู้แทนของฝ่ายรัฐสภาด้วย เพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดซื้อจัดจ้าง และวินิจฉัยประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิชาการฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาของอาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ อาจารย์ที่ปรึกษา โดยสละเวลาให้คำแนะนำ ตรวจสอบ แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ผู้ศึกษาวิจัยขอขอบคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ตลอดจน ขอขอบคุณพี่ ๆ และเพื่อน ๆ ทุกท่านที่ศึกษาอบรมหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9 ของสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2560 ซึ่งให้ความเป็นมิตรที่ดีต่อกันเสมอมา เอกสารทางวิชาการ เรื่อง “ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา” เป็นรายงานการศึกษาส่วนบุคคลตาม “หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ” รุ่นที่ 9 ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ด้วยความกรุณาและการให้คำปรึกษาแนะนำจากท่านรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า นายวิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ จึงขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษามา ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ต้องกราบขอบคุณ ดร. เชาวนะ ไตรมาส ที่ปรึกษาสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ นางภิรมย์ ศรีประเสริฐ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และนางสาวสุทธิรัตน์ รัตนโชติ อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่ได้ให้เกียรติมาบรรยายให้ความรู้หลักการและทฤษฎี เกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ การถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การจัดโครงสร้างขององค์สำหรับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการคลังของรัฐในการศึกษาอบรมตามหลักสูตรนี้ ซึ่งทำให้ข้าพเจ้าได้ความรู้อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการจัดทำเอกสารรายงานทางวิชาการใน ครั้งนี้ รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรการฝึกอบรมของสถาบันพระปกเกล้า ที่ให้ความช่วยเหลือ เอื้อเฟื้อ ประสานงาน และดูแลในการจัดทำรายงานทางวิชาการนี้ตลอดระยะเวลาที่ฝึกอบรม

ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารทางวิชาการฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา หน่วยงาน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนาระบบงบประมาณของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ให้มีความอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นหลักประกันให้การถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐสภามีประสิทธิภาพ รวมถึงจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการแก่ข้าราชการ นักกฎหมาย และประชาชนผู้สนใจศึกษาโดยทั่วไป

สืบคำรวจตรี ชาม มาฉิม

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

สถาบันพระปกเกล้า

2 มิถุนายน 2560

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 วิธีการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 นิยามศัพท์	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา	7
บทที่ 2 กรอบความคิดทางวิชาการ	
2.1 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ	8
2.2 หลักการถ่วงคานและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	
2.2.1 การถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร	9
2.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	10
2.3 หลักความอิสระในการบริหารงานขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	12
2.4 หลักความอิสระในการบริหารงบประมาณ	14
2.5 หลักกฎหมายเกี่ยวกับระบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ	
2.5.1 การนำส่งรายได้เป็นรายได้แผ่นดิน	16
2.5.2 หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน	21

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.6 ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ	
2.6.1 ความหมายของงบประมาณ	24
2.6.2 ความสำคัญของงบประมาณ	25
2.7 กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน	26
2.8 การจำแนกประเภทงบรายจ่าย	27
2.9 การจำแนกประเภทเงินอุดหนุน	28
บทที่ 3 การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา	
3.1 การจัดโครงสร้างการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา	29
3.2 ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	
3.2.1 การจัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	32
3.2.2 สถานะของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	33
3.2.3 การแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	33
3.3 ระบบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	33
3.4 ระบบงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	34
3.5 กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	
3.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	37
3.5.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	38
3.5.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.	41
3.5.4 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491	44
3.5.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554	46
3.5.6 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ	48
3.6 ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการเบิกจ่ายเงินจากคลัง	
3.6.1 ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2551	57
3.6.2 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2557	57

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า	
3.7	ระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	
3.7.1	ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	58
3.7.2	ระเบียบว่าด้วยการประชุมกรรมการ พ.ศ. 2557	61
บทที่ 4	ผลการศึกษา	
4.1	สภาพปัญหาความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	
4.1.1	การเสนอคำขอของงบประมาณที่ยังต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ	65
4.1.2	การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่	66
4.1.3	การไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในประเภท “เงินอุดหนุน”	68
4.1.4	การบริหารงบประมาณยังอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารฯ	74
4.1.5	การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายงบประมาณ	78
4.1.6	การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง	80
4.2	ประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่มีผลต่อความอิสระด้านงบประมาณ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา	
4.2.1	พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	81
4.2.2	พระราชบัญญัติระเบียบวิธีการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554	82
4.2.3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	84
	มีประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้	
4.2.4	กฎหมายว่าด้วยพัสดุอาจกระทบต่อความอิสระในการบริหารงานฯ	85
บทที่ 5	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	
5.1	สรุปผลการศึกษา	86
5.2	ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย	91
5.3	ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	93
บรรณานุกรม		94
ภาคผนวก		97
ประวัติผู้ศึกษา		100

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	11
ตารางที่ 2	17
ตารางที่ 3	20
ตารางที่ 4	54
ตารางที่ 5	59
ตารางที่ 6	61
ตารางที่ 7	62
ตารางที่ 8	69
ตารางที่ 9	83

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของ มงเตสกิเออ (Montesquieu) อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจะถูกแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็นสามฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ องค์การสามฝ่ายนี้ทำหน้าที่ภายใต้ระบบตรวจสอบซึ่งกันและกัน(ระบบถ่วงคาน) พร้อม ๆ กับสร้างสมดุลเชิงอำนาจหน้าที่ (Check and balance) เพื่อให้มีผลคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นมนุษย์ของประชาชน นอกจากนี้วิวัฒนาการทางการเมืองยังได้มีการตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระต่าง ๆ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกด้วย เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการปกครอง และความสงบเรียบร้อยของประชาชน อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการปกครอง ซึ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจเหล่านี้ย่อมเป็นอิสระจากกัน และมีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้น “รัฐสภา” ในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตรากฎหมาย การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร จึงต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ รวมถึงฉบับปี พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหมวด การเงิน การคลังและงบประมาณ มาตรา 168 วรรคแปด “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 141 วรรคสอง “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการคลังโดยตรงก็ได้”

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ได้นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เพื่อจัดโครงสร้างการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาให้มีความอิสระในการบริหารงานจากฝ่ายบริหาร ทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากร แต่ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาภายใต้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ชัดเจนนัก กระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งในมาตรา 6 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 6 ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ส่วนราชการตาม (1)(2) และ (3) เป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหารบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา”

จึงทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีความอิสระด้านงบประมาณโดยนิตินัยนับแต่นั้นมา โดยในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่า “ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ” นอกจากนี้ในมาตรา 15¹ ของ

¹ มาตรา 15 ให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของประธานรัฐสภาประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญ
- (2) การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทน
- (3) การกำหนดอัตราเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ก.ร. คณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา และคณะกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
- (4) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
- (5) การกำหนดวิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าจ้างในการจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงานวันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ ค่าตอบแทนพิเศษ ค่าครองชีพชั่วคราว และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(6) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา หรือ ก.ร. ในการออกระเบียบ หรือประกาศรัฐสภา เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอีกด้วย ซึ่งปัจจุบัน ก.ร. ได้ออกระเบียบรัฐสภา เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานอื่นๆ ใช้บังคับในส่วนราชการสังกัดรัฐสภาทั้ง 2 แห่ง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเฉพาะแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบว่ามีปัญหาหลายประการทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีได้มีอิสระด้านงบประมาณดังหลักการที่กำหนดไว้ เช่น การจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา แม้ว่าตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2554 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็น “เงินอุดหนุน” แต่ในทางปฏิบัติพบว่างบประมาณที่ส่วนราชการทั้งสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรจะอยู่ในลักษณะ “งบรายจ่ายอื่น” ซึ่งมีนัยทางกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดสรรให้เป็น “งบเงินอุดหนุน” สำนักงบประมาณต้องจัดสรรเงินทั้งก้อนในคราวเดียวในลักษณะจ่ายขาด ซึ่งกรมบัญชีกลางจะตัดบัญชีเบิกจ่ายเงินออกจากคลังแผ่นดิน คิดเป็นร้อยละ 100 โดยทันที และแม้ว่าต่อมาส่วนราชการ หรือหน่วยงานนั้นจะใช้จ่ายไม่หมดภายในปีงบประมาณก็ต้องขอคืนเงินกับกรมบัญชีกลาง และเงินอุดหนุนนั้นก็จะไม่ตกกลับเป็นเงินคงคลังอีก แต่การจัดสรรเป็น “งบรายจ่ายอื่น” ส่วนราชการหรือหน่วยงานเจ้าของงบประมาณจะจ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ก็ต่อเมื่อได้รับเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณก่อน และเมื่อจะใช้จ่ายเงินก็ต้องขอเบิกจากคลังกับกรมบัญชีกลางเป็นคราว ๆ ไปตามจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ จึงทำให้การบริหารงบประมาณยังอยู่ภายใต้ระเบียบบริหารงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ดังนั้น การโอน แก้ไข เปลี่ยนแปลงงบประมาณ บางกรณียังต้องขออนุญาตหรือต้องทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณก่อน และหากไม่สามารถเบิกจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ทันภายในปีงบประมาณ ถ้ามิได้มีการขอคืนเงินกับกรมบัญชีกลางไว้ก่อน ก็จะทำให้เงินงบประมาณในส่วนนั้นตกเป็นเงินคงคลังอีกด้วย จึงทำให้เห็นว่าส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีได้มีอิสระในการบริหารงบประมาณดังหลักการที่กำหนดอย่างแท้จริง ในขณะที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางแห่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้รับการจัดงบประมาณในลักษณะ “งบเงินอุดหนุน” มีอิสระในการบริหารงบประมาณอย่างเต็มที่ ทำให้เห็นว่าการบริหารงบประมาณขององค์กรเหล่านี้ยังไม่สอดคล้องกัน ทั้งที่อยู่บนหลักการเดียวกัน

อีกด้านหนึ่ง ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ ของสำนักงบประมาณเพื่อการปฏิรูประบบการคลังและงบประมาณ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำและเสนอคำขอของงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หน่วยงานของศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะแยกจากหน่วยรับงบประมาณในสังกัดฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้การจัดทำ และเสนอคำขอของงบประมาณเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ และให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หน่วยงานของศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เสนอคำขอของงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแห่งรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่มีผลใช้บังคับแล้ว อาจต้องมีการทบทวนปรับปรุงกระบวนการจัดการเสนอคำขอของงบประมาณ และการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ และให้เป็นไปตามหลักการการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

นอกจากนั้น ปัจจุบันรัฐบาลได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ โดยให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด และจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ขึ้นใช้บังคับแทน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 โดยจะมีผลใช้บังคับ ภายใน 180 วันนับแต่วันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา (วันที่ 23 สิงหาคม 2560) และให้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วน ทั้งฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ รวมถึงรวมถึง ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หน่วยงานของศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระของรัฐด้วย จึงอาจกระทบต่อหลักความอิสระในการบริหารงานขององค์กรเหล่านี้² รวมถึงต่อส่วนราชการสังกัดรัฐสภาด้วย

จากสภาพปัญหาดังที่ได้กล่าวมาข้อมเสนอให้เห็นถึงแนวคิดและความเห็นเกี่ยวกับหลักการขอบเขตความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ตกผลึกถร่อยกัน รวมถึงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระเบียบการบริหารงบประมาณ รวมถึงระเบียบว่าด้วยพัสดุ และการเงินการ

² ประเด็นนี้ได้มีเสียงสะท้อนมาจาก สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ว่ากฎหมายดังกล่าวอาจกระทบต่อความอิสระในการบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

คลังที่ยังไม่สอดคล้องกัน ทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้มีอิสระในด้านงบประมาณอย่างแท้จริง จึงควรมีการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัด และให้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้น โดยไม่กระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในภาพรวมของประเทศด้วย

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ สภาพปัญหา และประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่มีผลต่อความมีอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
2. เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ เกี่ยวกับการจัดทำ และการบริหารงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ให้สอดคล้องกับหลักความมีอิสระในการบริหารงานและงบประมาณของรัฐสภา โดยไม่กระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ

1.3 วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสาร บทความ ตำราวิชาการ เพื่ออธิบายถึงหลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และหลักความมีอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา และศึกษากฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำ และการบริหารงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฯ หมวดการคลังและงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เปรียบเทียบกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรของศาล และหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการเงิน และการพัสดุ รวมถึงแนวทางปฏิบัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา แล้วทำการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาหรือ ข้อจำกัดอันเกิดจากประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่มีผลต่อความมีอิสระในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวคิด หลักการ และขอบเขต ความมีอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา โดยมุ่งเน้นถึงสภาพปัญหา และประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่มีผลต่อความมีอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นสำคัญ ครอบคลุมทั้งกระบวนการงบประมาณ อันได้แก่

- 1) การจัดทำคำขอของงบประมาณ
- 2) การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ
- 3) การบริหารงบประมาณ
- 4) การใช้จ่ายเงินงบประมาณ
- 5) การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง

ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่อุทิศเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำคำขอ และการบริหารงบประมาณ การเงิน การพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และแนวทางปฏิบัติอื่นๆ เพื่อให้รัฐสภามีอิสระในการบริหารงานตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ โดยปราศจากการแทรกแซงด้านงบประมาณจากฝ่ายบริหาร แต่ทั้งนี้ ต้องไม่มีผลกระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยรวมด้วย

1.5 นิยามศัพท์

ในเอกสารรายงานทางวิชาการฉบับนี้

“**ความอิสระด้านงบประมาณ**” หมายถึง การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ทั้งกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำคำขอของงบประมาณ การได้รับการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ตลอดถึงการติดตามรายงานผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

“**การบริหารงบประมาณ**” หมายถึง การจัดสรรเงินประจำงวด การโอน และหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ

“**การใช้จ่ายงบประมาณ**” หมายถึง การกำหนดหลักเกณฑ์ ประเภท อัตรา และวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ เช่น ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ ค่าตอบแทนบุคคลากร ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน การจัดสวัสดิการข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง เป็นต้น

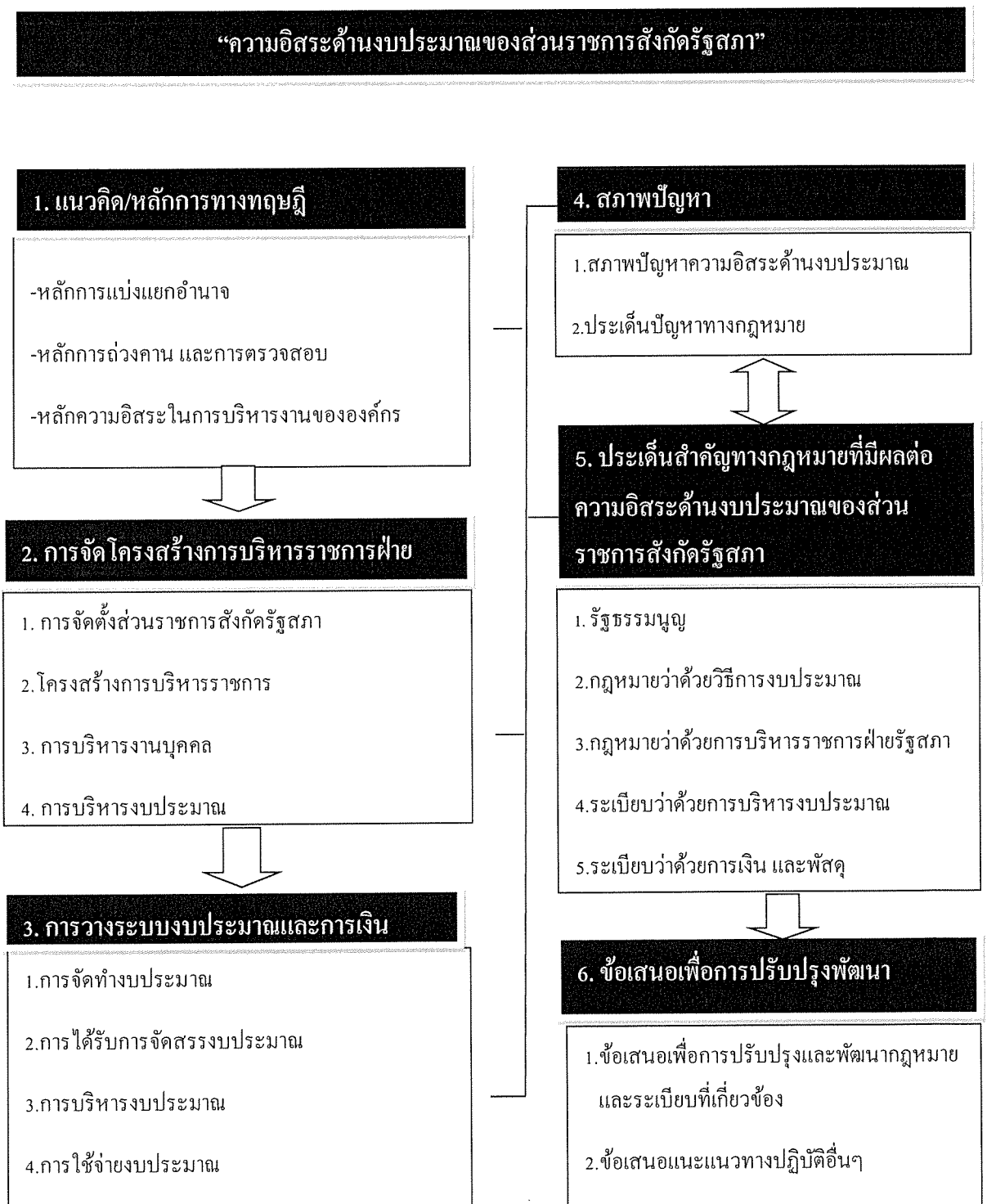
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวคิด หลักการ สภาพปัญหา และประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
2. ได้ข้อเสนออันนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนา กฎหมาย และระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดทำ และการบริหารงบประมาณ การเงิน และการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อให้

ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงบประมาณ โดยไม่มีผลกระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ

3. ช่วยให้รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระปราศจากข้อจำกัดและการแทรกแซงด้านงบประมาณจากฝ่ายบริหาร อันจะช่วยสร้างสมดุลเชิงอำนาจหน้าที่ (Check and balance) เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ของประชาชน ภายใต้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีผลได้อย่างเต็มที่

1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา



บทที่ 2

กรอบความคิดทางวิชาการ

การศึกษาเรื่อง ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวทางวิชาการ เพื่อนำไปวิเคราะห์การบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีดังนี้

2.1 ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เริ่มต้นมีขึ้นในศตวรรษที่ 17 ซึ่งผู้ที่คิดค้นแนวความคิดดังกล่าว คือ มองเตสกีเออ Montesquieu (1689 - 1755) เขาได้กล่าวชื่นชมความสำเร็จในการปกครองประเทศของอังกฤษว่า “ การที่ประเทศอังกฤษมีเสรีภาพในทางการเมืองมากที่สุด เพราะว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แบ่งแยกไปยังอำนาจ หรือองค์กรต่าง ๆ โดยไม่มีอำนาจหรือองค์กรใดที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะไม่มีเลย ถ้าอำนาจเหล่านั้นไปรวมอยู่ที่องค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว” โดย มองเตสกีเออ เห็นว่าอำนาจอธิปไตยควรแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ
- 2) อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการใช้ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 3) อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยบรรทัดคดี

มองเตสกีเออ ยังตอกย้ำอีกว่า “เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกันอิสรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัวเนื่องจากกษัตริย์ หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์ เช่นเดียวกันอิสรภาพจะไม่มีอยู่ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และการบริหาร หากรวมอยู่กับนิติบัญญัติชีวิตและอิสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติด้วยวิธีรุนแรงและกดขี่ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน”

เมื่อพิจารณาจากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่าเมื่อให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว บุคคลนั้น มักจะใช้อำนาจเกินเลยเสมอ ดังนั้น เพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ตามวิถีทางแห่งกำลัง หรือที่เรามักได้ยินคำกล่าวที่ว่าอำนาจย่อมหยุดยั้งได้ซึ่งอำนาจ หรือที่เรียกว่า Power Stop Power มองเตสกีเออ ยังได้กล่าวต่อไปว่า การแบ่งแยกอำนาจนั้นจะมีได้แต่เฉพาะในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ส่วนในประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการ หรือสังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ อำนาจทั้งสามจะถูกรวบให้เป็นอำนาจเดียว

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป มองเดสกีเออเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจ คือ การมอบอำนาจอธิปไตย เป็น 3 ลักษณะ อันประกอบด้วย รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ด้านการบริหารบ้านเมือง รัฐสภาในฐานะองค์กร ด้านนิติบัญญัติซึ่งจะต้องทำหน้าที่ด้านออกกฎหมาย และองค์กรด้านตุลาการ ที่ทำหน้าที่พิจารณา ตัดสินคดีต่าง ๆ ภายใต้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่าง ทั้ง 3 องค์กรนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอำนาจตุลาการนั้น โดยลักษณะแล้ว สมควรเป็นอำนาจที่มี อิสระ และจะไปอยู่ร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้โดยเด็ดขาด หลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเดสกีเออ จึง เป็นรากฐานสำคัญในการจัดโครงสร้างการปกครองประเทศต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

2.2 หลักการถ่วงคานและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจอธิปไตยจะถูกแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ใน การบริหารราชการแผ่นดินการบังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดี วินิจฉัยชี้ขาดประเด็นกฎหมาย เพื่อให้เกิดการถ่วงคานอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) มิให้ ฝ่ายใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่ฝ่ายเดียวอันจะนำไปสู่การการใช้อำนาจแบบเผด็จการใน ขณะเดียวกันในหลายประเทศยังมีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอีกทางด้วย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการ เลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งการทำหน้าที่ของ องค์กรเหล่านี้จะอยู่ภายใต้หลักการถ่วงคานอำนาจ และหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจ ดังนี้

2.2.1 การถ่วงคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น อำนาจนิติบัญญัติกับ อำนาจ บริหารมิได้แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด แต่จะกำหนดให้มีการถ่วงคานอำนาจซึ่งกันและกัน เช่น รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งรัฐบาล และตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินของรัฐบาลนั้น ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ใน การนี้รัฐสภาอาจขอเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเพื่อในพ้นจาก ตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกันนายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา จึงเป็นไปตามหลักการถ่วงคานอำนาจ (Balance of Powers) เพื่อให้การเมืองการปกครองมีเสถียรภาพ ซึ่งอำนาจทั้งสองฝ่ายควรมีความ สมดุลเท่าเทียมกัน เพราะหากให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่าก็จะเกิดการแทรกแซงอีกฝ่าย จนนำไปสู่ความยุ่งเหยิงทางการเมืองในที่สุด

การถ่วงดุลทางการเมือง (Balance of Powers) โดยองค์กรทางการเมืองเป็นอำนาจที่เท่ากัน อิงฐานที่มีแห่งอำนาจจากอาณัติทางการเมือง ใช้วิธีการทางการเมืองที่ไม่มีบทยุติที่แน่นอนแปรผันและยืดหยุ่นตามสถานการณ์ โดยการกดดันต่อรองประธานผลประโยชน์ ยึดโยงกับประโยชน์ความเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง และกระแสความนิยมทางการเมืองที่อิงกับประชาชนสนองเป้าหมายทางการเมืองที่มีความเป็นตัวแทนอำนาจมอบหมายของฝ่ายข้างมาก และเฉพาะเจาะจงด้านเดียว มีสถานะทางพฤตินัยและมีความเสมอเท่าเทียมกันจากฐานที่มาเดียวกันของอาณัติทางการเมือง สร้างบรรทัดฐานความชอบธรรมบนฐานอุดมการณ์ของหลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากตามหลักประชาธิปไตย (ดร.เชาวนะ ไตรมาศ : 2560) ที่ปรึกษาสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ : เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับอำนาจฝ่ายบริหารจึงควรอยู่ในระนาบเท่าเทียมกัน จึงต้องมีการสร้างกลไกในการป้องกันการแทรกแซงเพื่อให้แต่ละฝ่ายมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เช่น กลไกในการป้องกันการละเมิดอำนาจของรัฐสภา ด้วยการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน³ แก่สมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาในมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา และป้องกันการในอำนาจกลั่นแกล้งขัดขวางการเข้าประชุมของสมาชิกรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รวมถึงการสร้างหลักประกันความอิสระในการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล และงบประมาณของรัฐสภา จากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารด้วย

2.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากการถ่วงดุลอำนาจแล้ว เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอริปไตยอันมีที่มาจากประชาชนเป็นไปอย่างถูกต้อง ตามหลักประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม และรัฐธรรมนูญ จึงมีการสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจและควบคุมการใช้อำนาจในระหว่างการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการทำหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจ (Check of Powers) ซึ่งมุ่งเน้นที่การตรวจสอบความถูกต้องของการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติ และมีมาตรการลงโทษสำหรับองค์กรที่ใช้อำนาจไม่ชอบนั้น

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 124 วรรคหนึ่ง “ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์ โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุในการฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดๆ มิได้”

มาตรา 125 วรรคหนึ่ง “ ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับกุม คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นการจับกุมในขณะกระทำผิด”

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้กำหนด มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 7 องค์กร ประกอบด้วย (ดังตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 : องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ ปี 2560

องค์กร	สถานะ	อำนาจการตรวจสอบ
1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	ตรวจสอบการเข้าสู่ตำแหน่งของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. ผู้ตรวจการแผ่นดิน	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย
3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	ตรวจสอบการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง
4. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	ตรวจสอบการใช้เงินของแผ่นดินของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
5. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ	ตรวจสอบการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน
6. ศาลปกครอง	องค์กรตุลาการ	ตรวจสอบใช้อำนาจและการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางครอง เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐในการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่น
7. ศาลรัฐธรรมนูญ	องค์กรตุลาการ	ตรวจสอบการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น การตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นไป

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ที่ปรึกษาสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวถึงหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Check of Powers) ของศาลรัฐธรรมนูญ ไว้ว่า “การคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญ การควบคุมความชอบด้วยรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจควบคุมที่ไม่อยู่ในฐานะระนาบเดียวกัน เหมือนกับการถ่วงคานอำนาจ อิงฐานที่มาแห่งอำนาจอาณัติตามกฎหมาย ใช้วิธีการพิจารณาทางตุลาการมีบทยุติที่แน่นอนโดยความสูงสุดเด็ดขาด มีผลผูกพันทั่วไปของคำวินิจฉัย ยึดโยงกับประโยชน์ทั่วไปของมหาชนที่อิงกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เสนอเป้าหมายทางกฎหมายที่มีความเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีสถานะทางนิติบัญญัติและมีความสูงสุดจากฐานที่มาของอาณัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ สร้างบรรทัดฐานด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญบนฐานทางปฏิบัติของหลักการปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติธรรม”

กล่าวโดยสรุป ระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Check and Balance) มีอยู่สองลักษณะคือ ระบบการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Powers) ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และระบบการตรวจสอบ (Check of Powers) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบใดก็ตามองค์กรเหล่านี้ย่อมมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องมีกลไกป้องกันการแทรกแซงการทำงาน เพื่อเป็นหลักประกันหลักความอิสระในการบริหารงานขององค์กร เหล่านี้ด้วย

2.3 หลักความอิสระในการบริหารงานขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักการสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจ อย่างน้อยต้องมี “หลักความเป็นอิสระ” เป็นองค์ประกอบสำคัญด้วย ซึ่งหลักความเป็นอิสระนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการเกิดขึ้นของหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ เมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายจะต้องมีความเป็นอิสระจากกันและกัน รวมทั้งเป็นอิสระจากอำนาจครอบงำจากภายนอกอื่นๆ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้นั่นเอง

ความอิสระ (Independence) หมายถึง การมีอิสระไม่เกี่ยวข้องไม่ต้องพึ่งพาอาศัยใครหรือไม่อยู่ในบังคับใคร แต่ถ้าพูดถึงการทำงาน ความอิสระก็คือ การตัดสินใจที่อิสระมีความเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใด ซึ่งมีความสำคัญมากกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ สุจริต และเที่ยงธรรม เช่น การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของผู้พิพากษาและตุลาการ และเมื่อก้าวถึงความอิสระของผู้พิพากษา (Independence of the Judiciary) สิ่งแรกที่ต้องคำนึงถึง คือ หลักประกันอันสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นส่วนหนึ่งของรากฐานของการดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตยภายใต้กฎหมาย ซึ่งมาจากหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา โดยพื้นฐานหมายถึง สิทธิของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่จะใช้วิจารณญาณวินิจฉัยชี้ขาดและตัดสินบรรทัดให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงแห่งคดีและหลักกฎหมายอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมด้วยความเป็นกลาง และปราศจากอคติหรือความลำเอียง โดยคำนึงถึงหลักกฎหมาย และเหตุผลที่ถูกต้องตามสามัญสำนึก ตลอดจนสิทธิและความรับผิดชอบของคู่ความในคดี แต่สิทธิในภาวะอิสระเช่นนี้ต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำจากอำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ ที่เข้ามาชักจูง แนะนำ บีบบังคับ กดดัน ก้าวถ่าง แทรกแซง หรือออกคำสั่งใด ๆ จนทำให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการหวาดหวั่นและไม่อาจประสิทธิประสาทความยุติธรรมตามอุดมการณ์และด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพของตนได้⁴

⁴ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและการต่อสู้เพื่อระบบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่ คสช. และ สปช. ต้องศึกษาให้ถ่องแท้ โดย คุณฉวี หลีละเมียร เว็บไซต์ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=958000046359> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2560

เช่นเดียวกันในส่วนงานธุรการของศาลยุติธรรม ก็มีความพยายามที่จะทำให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานจากฝ่ายบริหาร ซึ่งตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมแบ่งแยกงานศาลยุติธรรมออกจากกันเป็นสองฝ่าย คือ งานธุรการและงานตุลาการ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบงานธุรการ ส่วนงานตุลาการ คือการพิจารณาพิพากษาเป็นอำนาจของตุลาการ โดยเฉพาะนับแต่ตั้งกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานธุรการของศาลยุติธรรมมาได้ 100 ปีเศษ

จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้พ้นจากข้อระแวงสงสัยว่าศาลยุติธรรมอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและไม่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี จนกระทั่งได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 5 บัญญัติให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบริหารงานบุคคล และงบประมาณจากฝ่ายบริหาร แต่นั่นเป็นต้นมา

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)⁹ ก็ได้ทำการศึกษาเพื่อกำหนดมาตรฐานและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยได้กำหนดคุณสมบัติของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สอดคล้องกับหลักการปารีส และแนวทางการประเมินของ ICC นั้น ต้องมีความเป็นอิสระ (Independence) โดยเห็นว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพจะต้องสามารถปฏิบัติงานอย่างอิสระจากรัฐบาล พรรคการเมือง และองค์กรอื่น ๆ โดยมีองค์ประกอบความอิสระ ดังนี้

- 1) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย
- 2) ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ
- 3) ความเป็นอิสระที่จะกำหนดกระบวนการแต่งตั้งและถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- 4) ความเป็นอิสระในองค์ประกอบที่หลากหลายของ กสม.

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนออีกว่าในการจัดโครงสร้างการบริหารองค์กร (Organizational infrastructure) สำนักงาน กสม. ต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐที่เพียงพอ และมีอิสระในการบริหารงบประมาณ และบุคลากรของตนเอง

⁹มาตรฐานและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักพิมพ์องค์การค้ำของ สกสค. กรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 1 (หน้า 36-43)

1. **ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย** คือ การที่องค์กรตรวจสอบนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรม ตรงไปตรงมาโดยปราศจากการแทรกแซง หรือครอบงำจากอำนาจหรือ อิทธิพลใด ๆ ไม่ว่าในทางบวกหรือทางลบ⁶ เช่น การให้เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา กรรมการของสภา ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 124 วรรคหนึ่งและ มาตรา 125 วรรคหนึ่ง

2. **ความอิสระในการบริหารงาน** คือ การมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารงานโดยไม่ขึ้นกับองค์กรใดมีทรัพยากรในการบริหารงานเป็นของตนเอง สามารถวางระเบียบในการบริหารงานภายในองค์กรของตนเองได้

3. **ความอิสระในการบริหารงานบุคคลากร** คือ การมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของตนเองมีคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลของตนเอง เช่น คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เป็นต้น

4. **ความอิสระในการบริหารงบประมาณ** คือ การมีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองที่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ และทรัพย์สิน โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

นอกจากนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 220 ยังได้บัญญัติไว้ว่า “ให้องค์กรอิสระแต่ละแห่ง นอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินงาน และอำนวยความสะดวก เพื่อให้องค์กรอิสระบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามมติหรือแนวทางที่องค์กรอิสระกำหนด โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานนั้น รับผิดชอบขึ้นตรงต่อองค์กรอิสระ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2.4 หลักความอิสระในการบริหารงบประมาณ

การแทรกแซงในด้านงบประมาณเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมาก ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ความคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ การทำหน้าที่ตรวจสอบขององค์กรเหล่านี้ย่อมไม่สามารถทำได้เต็มที่ ดังนี้ จึงต้องมีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าว

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 1 บททั่วไป

มาตรา 215 องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวง ในการใช้ดุลพินิจ

ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย สำหรับของไทยนั้น หลักความอิสระในการบริหารงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคแปด และวรรคเก้า ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาจ่ายของของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรนั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง”

สำหรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 141 วรรคสอง

“รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงก็ได้”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไทยได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรซึ่งทำหน้าที่ถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมาก โดยเฉพาะการป้องกันการแทรกแซงด้านงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งเป็นปัจจัยที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากที่สุด เพราะหากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอย่อมทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ด้วยเหตุนี้จึงสร้างหลักประกันความอิสระด้านงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ความมีอิสระด้านงบประมาณต้องมีอิสระในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ ได้แก่

1. **การจัดทำคำของบประมาณ** คือ การเสนอคำขอรับการจัดสรรงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้เสนอคำขอได้โดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด

2. **การจัดสรรงบประมาณ** คือ การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระขององค์กรนั้น ๆ และการจัดสรรงบประมาณควรอยู่ในรูปวงเงินรวม (Block Grant) ที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป

3. **การบริหารงบประมาณ** คือ การมีอิสระในการกำหนดประเภทงบรายจ่าย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการ หรือโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณได้ โดยการมีระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณของใช้ภายในองค์กร โดยไม่อยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด

4. การใช้จ่ายเงินงบประมาณ คือ การมีอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์ ประเภท อัตรา และวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ เช่น ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ ค่าตอบแทนบุคลากร ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน การจัดสวัสดิการข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง เป็นต้น รวมถึงการกำหนดการกำหนดอัตราบุคลากรของตน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้การใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องอยู่ภายใต้วินัยการเงินการคลังของรัฐ และการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วย

5. การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง คือ การมีรายได้และระบบการคลังของตนเอง กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ในประเภทรายจ่าย “งบเงินอุดหนุน” เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปแบบวงเงินรวม (Block Grant) ที่จัดสรรเงินทั้งก้อนในคราวเดียวกัน และให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ขององค์กร เงินรายได้ของหน่วยงาน โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

2.5 หลักกฎหมายเกี่ยวกับระบบการคลังและงบประมาณภาครัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินคงคลัง ถือเป็นกฎหมายที่วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับระบบการคลังและงบประมาณงบประมาณภาครัฐ โดยหลักการสำคัญที่เป็นพื้นฐานการนำส่งรายได้แผ่นดิน การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ประกอบด้วย 5 หลักการ ดังนี้

- 1) รายได้ของหน่วยงานของรัฐต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินทั้งสิ้น
- 2) การจ่ายเงินแผ่นดินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐสภา
- 3) งบประมาณแผ่นดินถ้าเบิกจ่ายไม่หมดภายในปีงบประมาณต้องตกเป็นเงินคงคลัง
- 4) การโอนเปลี่ยนแปลงรายการในงบประมาณต้องรายงานให้สภาทราบ
- 5) การรับจ่ายเงินนอกงบประมาณต้องรายงานให้สภารับทราบ

อย่างไรก็ตาม หลักการที่ถือเป็นแก่นแกนของระบบการคลังของรัฐของรัฐจริง ๆ ซึ่งบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เสมอมาได้แก่ หลักการให้ข้อ 1 ถึง 3 หลักการข้อ 4 และ ข้อ 5 มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบางฉบับเท่านั้น ซึ่งสามารถอธิบายเป็นส่วนๆ ดังนี้

2.5.1 การนำส่งเงินรายได้เป็นรายได้แผ่นดิน กฎหมายได้วางหลักการนำส่งรายได้แผ่นดินไว้ว่า “เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินทั้งสิ้น” หลักการนี้ถือเป็นหลักการสำคัญยิ่งที่ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติ อันจะนำมาซึ่ง “รายได้แผ่นดิน” เพื่อนำไปขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็น “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน” ต่อไป ซึ่งหลักการนี้ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติไว้ในส่วนของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ดังตารางที่ 2) ต่อไปนี้

ตารางที่ 2 : เปรียบเทียบการนำส่งรายได้แผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491
<p>มาตรา 24วรรคหนึ่ง “บรรดาเงินที่ส่วนราชการ ได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือตามสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทางราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”</p>	<p>มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับมาตรา 13 บรรดาเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใดหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกเก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีที่ 1 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักไว้เพื่อการใด ๆ เลย</p> <p>มาตรา 13 องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ หรือจะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุน หรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1</p>

ตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น เงินที่ส่วนราชการรับไว้เป็นกรณีพิเศษต้องนำส่งคลังเป็น “รายได้แผ่นดิน” ทั้งสิ้น ซึ่งเงินดังกล่าวนี้จะนำไปตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม เพื่อใช้จ่ายต่อไป เรียกว่า “เงินงบประมาณ” แต่ก็มีข้อยกเว้น กล่าวคือ ถ้ามีกฎหมายกำหนดให้เงินรายได้ของหน่วยงานใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เงินนั้นจะเป็น “เงินนอกงบประมาณ” ของส่วนราชการนั้น ซึ่งเงินทั้งสองส่วนนี้ถือเป็น “เงินแผ่นดิน” ที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบการใช้จ่ายโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในขณะที่มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน แต่ได้กำหนดผู้รับผิดชอบและวิธีการนำเงินส่งคลัง โดยให้หัวหน้าส่วนราชการที่รับเงินนั้นมีหน้าที่นำเงินส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 สำหรับส่วนราชการที่อยู่ในส่วนกลาง หรือนำส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอสำหรับส่วนราชการที่อยู่ในภูมิภาค

การนำเงินส่งคลังตามมาตรา 4 ใช้สำหรับ “ส่วนราชการ” เป็นหลัก แต่ในกรณีรัฐวิสาหกิจการนำส่งเงินเข้าคลังต้องเป็นไปตามข้อบังคับตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ดังที่บัญญัติในมาตรา 13

“มาตรา 13 องค์การใดๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ หรือจะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุน หรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนด ข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินกฎหมายกำหนดไว้ 2 กรณี คือ

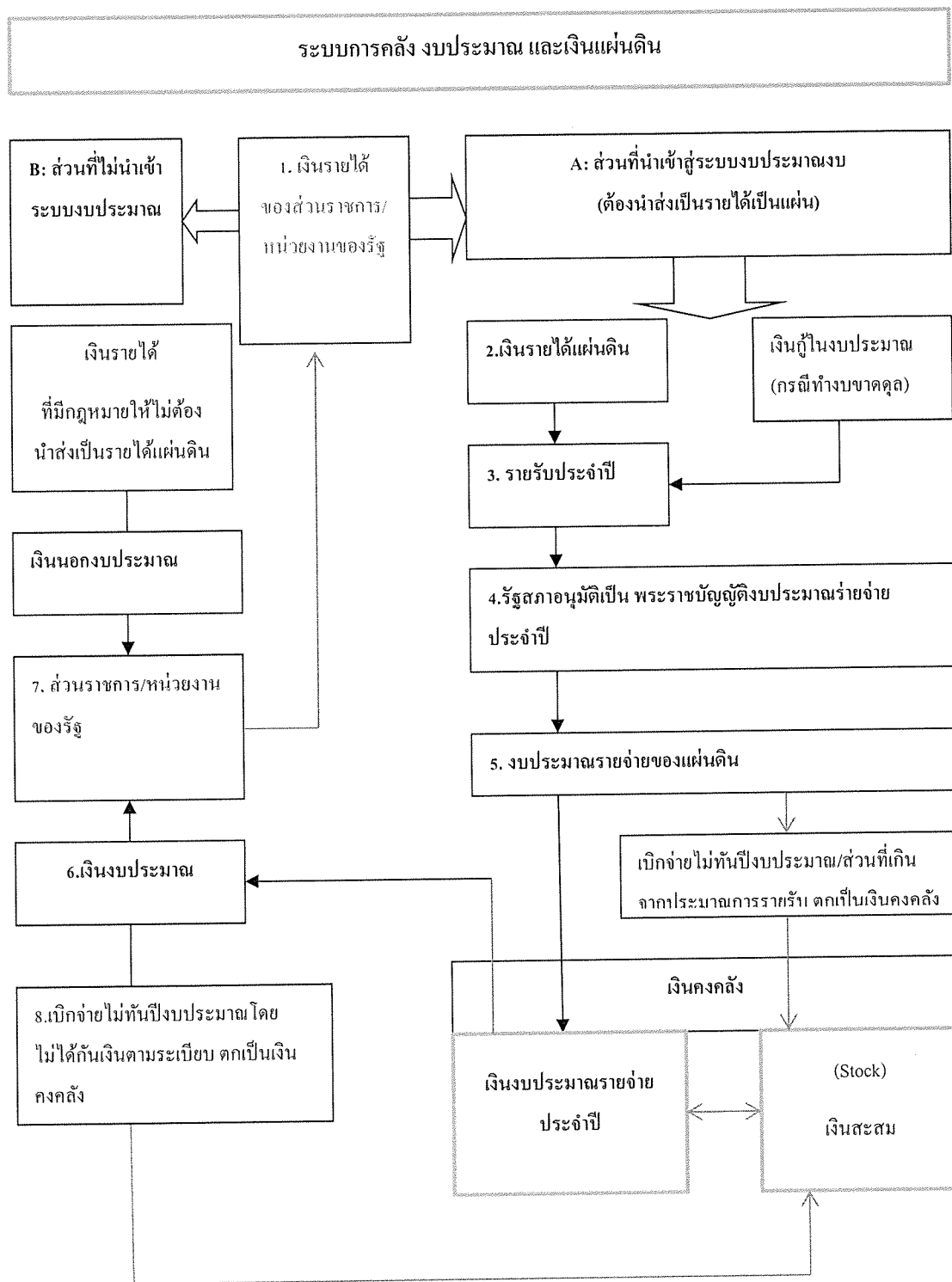
(1) กรณีหน่วยงานของรัฐเป็น “ส่วนราชการ” ต้องนำเงินรายได้ที่รับไว้ส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินทั้งสิ้นตามมาตรา 4 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491

(2) กรณีหน่วยงานของรัฐเป็น “รัฐวิสาหกิจ” หรือองค์กรอื่นใดที่ใช้ทุน หรือทุนหมุนเวียน ไม่ต้องนำส่งเงินรายได้เป็น รายได้แผ่นดิน แต่กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกข้อบังคับให้นำส่ง “ผลกำไร” หรือ “ส่วนของทุน” ส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่เห็นสมควร

โดยหลักการแล้วบรรดาเงินที่ส่วนราชการ ได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือตามสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทางราชการ ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินทั้งสิ้น เพื่อจะได้นำไปตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินต่อไป เรียกว่า “เงินงบประมาณ” แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงมีการยกเว้นให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ไว้ในบางกรณี ดังนี้

1. กรณีมีกฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งเงินรายได้เป็นรายได้แผ่นดิน ตามที่กำหนดในตอนท้ายของวรรคหนึ่ง ของมาตรา 24 เป็นกรณีมีพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงาน กำหนดไว้ว่า รายได้ของหน่วยงานนั้นๆ ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานในลักษณะนี้มีอยู่มาก เช่น องค์การมหาชน สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การอิสระของรัฐตามรัฐธรรมนูญ กองทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นต้น ทำให้รายได้จำนวนมากไม่ได้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จึงมีผลให้เงินงบประมาณของแผ่นดินน้อยลงไปด้วย

แผนผัง : แสดงระบบการคลัง การงบประมาณของรัฐ และเงินแผ่นดิน



จัดทำโดย : สิบตำรวจตรี ชาม มาลี นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

2. เงินบริจาคที่ระบัตถุประสงค์มีต้องนำส่งคลัง ตามมาตรา 24 วรรคสอง ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น กิจการ หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อหาผลประโยชน์ใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น กิจการ ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

3. เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศรัฐมนตรีจะกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ ตามมาตรา 24 วรรคสาม ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตาม โครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือเงินให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจาก โครงการช่วยเหลือหรือความร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

4. รัฐมนตรีอนุญาตให้ส่วนราชการนำเงินบางประเภทไปจ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

ตารางที่ 3 : แสดงหลักการยกเว้นการนำส่งรายได้แผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491
<p>มาตรา 24 วรรคสี่ รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปจ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ</p> <p>(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา</p> <p>(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกที่เป็นสาธารณะประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์</p> <p>(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จาก การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่</p> <p>(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคล เพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น</p>	<p>มาตรา 4 วรรคสอง รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ในกรณี ดังนี้</p> <p>(1) รายจ่ายที่หักนั้น เป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้</p> <p>(2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับ ความตกลงกับกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระ ให้แก่รัฐบาล</p> <p>(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล</p>

2.5.2 หลักการจ่ายเงินแผ่นดิน กฎหมายได้กำหนดหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน และข้อยกเว้นไว้ดังนี้

(1) การจ่ายเงินแผ่นดินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐสภาก่อนแล้ว เท่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “มาตรา 169 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง”

(2) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามกฎหมายและต้องตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายคงคลังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 “เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณเพื่อค่าใช้จ่ายคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดเชยรายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

กล่าวโดยสรุป การอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินส่วนใหญ่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สำหรับการอนุญาตให้จ่ายเงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง ถือเป็นกรณียกเว้นไว้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงบัญญัติหลักการเดิมไว้⁷ การอนุญาตให้จ่ายเงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และพระราชบัญญัติเงินคงคลังมีรายละเอียด ดังนี้

1. การจ่ายเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้แก่กรณีตามมาตรา 24 วรรคสี่ และมาตรา 23 วรรคสี่ ดังนี้

มาตรา 24 วรรคสี่ รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปจ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง ก็ได้ คือ

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกแต่เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ ต้องตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”

- (1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา
- (2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกที่เป็นสาธารณะประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์
- (3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
- (4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคล เพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

เงินที่กล่าวมานี้ถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

2. การจ่ายเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กฎหมายฉบับนี้ได้้อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินนอกเหนือจากที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ไว้หลายกรณี ดังนี้

2.1 มติให้จ่ายเงินไปก่อน ได้แก่ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติให้ตราเป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

“มาตรา 6 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้เฉพาะแต่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ **มติให้จ่ายเงินไปก่อน** หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

2.2 พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากมติให้จ่ายไปก่อน แล้วมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ยังให้อำนาจคณะรัฐมนตรีออกพระราชกำหนดเพื่อจ่ายเงินไปก่อนด้วย แต่ทั้งนี้ ต้องออกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่ได้บัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้

2.3 กรณีจ่ายเงินไปก่อนได้รับอนุญาต ตาม มาตรา 7

“มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

- (1) รายจ่ายที่อนุญาตให้จ่ายได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้ไม่พอจ่ายและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อาจจำเป็นต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ที่กระทำให้อาจจำเป็นต้องจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราของต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้นในตระกูลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดข้อบังคับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศ ที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคารรวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในห้ากรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป”

2.4 เงินบางรายการสามารถจ่ายได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต ตามมาตรา 8

“มาตรา 8 เงินต่อไปนี้ให้ส่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ คือ

(1) เงินยืมทรองราชการ

(2) เงินฝาก

(3) เงินขายบิล

(4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล”

2.5 การจ่ายเงินเพื่อเป็นทุน หรือเป็นทุนหมุนเวียน ตามมาตรา 12

“มาตรา 12 การจ่ายเงินเป็นทุน หรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย”

ในทางปฏิบัติการจ่ายเงินแผ่นดินเพื่อเป็นทุน หรือทุนหมุนเวียน กระทำได้สองแนวทาง คือ การตราไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และการตราพระราชบัญญัติเฉพาะในการจัดตั้งกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียนนั้นๆ

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า มาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินอาจกระทำได้โดยกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการจัดทำ แต่คงไม่ต่างไปจากหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังมากนัก เช่นเดียวกัน ในกรณีจำเป็นรีบด่วนที่รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จึงคงต้องติดตามต่อไปว่ากฎหมายที่ว่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐใช่หรือไม่และจะมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์อย่างไร

2.6 ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ

2.6.1 ความหมายของงบประมาณ⁹ ในมุมมองของนักวิชาการแต่ละด้าน ให้ความสำคัญกับงบประมาณไม่เหมือนกัน เช่น นักเศรษฐศาสตร์มองงบประมาณในลักษณะของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในขณะที่นักบริหาร จะมองงบประมาณในลักษณะของกระบวนการหรือการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยบรรลุเป้าหมายของแผนงานที่วางไว้ นักการเมืองจะมองงบประมาณในลักษณะของการมุ่งให้ รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

ความหมายดั้งเดิม งบประมาณ หรือ Budget ในความหมายภาษาอังกฤษแต่เดิม หมายถึงกระเป๋านางสีไบบใหญ่ที่เสนาบดีคลังใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ในการแถลงต่อรัฐสภา ต่อมาความหมายของ Budget ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋ายเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋านั้น สรุปความหมายของงบประมาณ หมายถึงแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะหนึ่ง รวมถึงการกะประมาณการบริหารกิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผน

งบประมาณแผ่นดิน คือ แผนเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาล และจัดหารายรับให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในรอบระยะเวลาหนึ่ง โดยปกติมีระยะเวลา 1 ปี ดังนั้น จึงเรียกว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะเริ่มต้นใน วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปีไปจนถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502 ได้บัญญัติศัพท์ “งบประมาณรายจ่าย” หมายถึง จำนวนเงินที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

⁹ ดร.ณรงค์ สักพันโรจน์, 2538. การจัดทำ การอนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎี และปฏิบัติ

ดังนั้นกล่าวโดยสรุป “งบประมาณ” คือ แผนทางการเงินที่จะนำนโยบาย แผนงาน/โครงการ ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั่นเอง ซึ่งระบบงบประมาณแผ่นดินของไทย ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยรัฐบาลต้องจัดหารายรับตามที่ได้ประมาณการไว้ เพื่อเป็นจ่ายใช้ตามกรอบงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และต้องดำเนินการเบิกจ่ายในแล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ ได้แก่ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม – 30 กันยายน ของปีถัดไป

2.6.2 ความสำคัญของงบประมาณ ระบบงบประมาณทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ การควบคุม (Control) การจัดการ (Management) และการวางแผน (Planning) (Allen Schick, 1972) และมีบทบาทในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพราะงบประมาณเป็นแผนทางการเงินที่จะทำให้นโยบายปรากฏเป็นจริงได้ งบประมาณ จึงมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานของส่วนราชการ และหน่วยงาน โดยสรุปงบประมาณมีความสำคัญและประโยชน์ ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล งบประมาณถือเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญยิ่งในการต่อรองและจัดสรรประโยชน์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา และระหว่างพรรคการเมืองในสภาด้วยกัน กล่าวคือ หากรัฐสภาไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีนั้นก็ไม่มีเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน สุดท้ายก็จะนำไปสู่การยุบสภาได้ ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็อาจใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือแทรกแซงการทำงานของรัฐสภา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดยการตัดงบประมาณขององค์กรที่ตรวจสอบรัฐบาล
2. เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม
3. เป็นเครื่องมือทางการคลังในการขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ การกระจายทรัพยากรและการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
4. เป็นเครื่องมือในการบริหารงานตามแผนการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ ตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน การจัดบริการสาธารณะต่างๆ รวมถึงการพัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้า
5. เป็นแหล่งเงินทุนสำคัญในการดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐ
6. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของประเทศมีจำกัด รวมถึงการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม

2.7 กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502 และระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด ซึ่งกระบวนการงบประมาณหรือวงจรงบประมาณ (BUDGETING PROCESS) หรือวงจรงบประมาณ (BUDGETING CYCLE) ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน

1. **การจัดทำงบประมาณ** เป็นขั้นตอนของฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีจะกำหนดนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากนั้นผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ จะแจ้งให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำคำขอรับการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แล้วจึงทำการพิจารณาคำขอจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอมายังรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในขั้นตอนต่อไป

2. **การอนุมัติงบประมาณ** เป็นขั้นตอนของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีถือว่าเป็นกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงต้องดำเนินการพิจารณาเป็นสามวาระ กล่าวคือ วาระที่หนึ่งรับหลักการ วาระที่สองพิจารณาเรียงมาตรา และวาระที่สาม การให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. **การบริหารงบประมาณ** เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว การบริหารงบประมาณจะดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นอำนาจของผู้อำนวยการงบประมาณเป็นสำคัญ ได้แก่ การให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการใช้จ่าย การจัดสรรเงินประจำงวด การจำแนกประเภทรายจ่าย และการโอน และหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ รวมถึงการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

4. **การติดตามประเมินผล** เป็นการจัดทำรายงานและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ว่าสามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการได้หรือไม่ เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และมีความจำเป็นต้องปรับปรุง หรือทบทวนแผนงาน/โครงการหรือไม่ นับเป็นขั้นตอนสำคัญที่ฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่ติดตามประเมินผลดังกล่าว ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นเครื่องมือวัดผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน ได้อย่างดีด้วย และต้องรายงานให้รัฐสภาทราบด้วย

2.8 การจำแนกประเภทงบรายจ่าย

สำนักงานงบประมาณได้จำแนกประเภทงบรายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจเป็น 5 ประเภท งบรายจ่าย ได้แก่

1. **งบบุคลากร** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงานราชการ รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

2. **งบดำเนินงาน** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

3. **งบลงทุน** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

4. **งบเงินอุดหนุน** หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ราชการ ส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สภาดำบล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึงเงินอุดหนุนงบประมาณมหาดไทย เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

5. **รายจ่ายอื่น** หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใดงบรายจ่ายหนึ่งหรือรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ เช่น

- (1) เงินราชการลับ
- (2) เงินค่าปรับที่จ่ายคืนให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง
- (3) ค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา วิจัย ประเมินผล หรือพัฒนาระบบต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการจัดหา หรือปรับปรุงครุภัณฑ์ ที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง
- (4) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว
- (5) ค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ส่วนราชการ)
- (7) ค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียน
- (6) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้

ทั้งนี้ การจำแนกประเภทงบรายจ่ายมีประโยชน์สำคัญในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์ และลักษณะการเบิกจ่ายของสำนักงานงบประมาณ รวมถึงประโยชน์ในการจัดทำบัญชีทางการเงินของ กรมบัญชีกลางด้วย นอกจากนี้ การจำแนกประเภทงบรายจ่ายยังมีนัยทางกฎหมายด้วย โดยเฉพาะการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่จัดสรรในประเภท “งบเงิน

อุดหนุน” นั้น กรมบัญชีกลางจะต้องเบิกจ่ายเงินทั้งก้อนในคราวเดียว ซึ่งสำนักงบประมาณไม่สามารถควบคุมการบริหารงบประมาณได้ และถ้าเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เมื่อเบิกจากคลังไปแล้ว ถ้าส่วนราชการหรือหน่วยงานใช้จ่ายไม่หมด หรือก่อกั้นผู้กักเงินไม่ทันภายในปีงบประมาณ เงินอุดหนุนนั้นก็ตกเป็นเงินสะสมของส่วนราชการหรือหน่วยงาน โดยไม่ตกเป็นเงินคงคลังอีก

2.9 การจำแนกประเภทเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนนั้น สามารถจำแนกได้ เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การอุดมศึกษาโลก ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น

2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ และตามรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น รายการค่าครุภัณฑ์ หรือค่าสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

ทั้งนี้ รายจ่ายงบเงินอุดหนุนรายการใดจะเป็นรายจ่ายประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และส่วนราชการหรือหน่วยงานใดจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนประเภทใดนั้น ให้เป็นไปตามที่สำนักงบประมาณกำหนด⁹

⁹ โปรดดูรายละเอียด องค์กรที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นงบเงินอุดหนุนใน ภาคผนวกที่ 1

บทที่ 3

การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

3.1 การจัดโครงสร้างการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หมวดที่ 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มาตรา 174 ถึงมาตรา 176 ได้บัญญัติให้มีข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมถึงผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา¹⁰ ดังนี้

“มาตรา 174 ภายใต้บังคับมาตรา 171 วรรคสอง ข้าราชการสังกัดหน่วยราชการใดจะเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

“มาตรา 175 การกำหนดคุณสมบัติ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษและการออกจากราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

“มาตรา 176 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตำแหน่งเทียบเท่า ปลัดกระทรวงและอธิบดีพ้นจากตำแหน่งให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ได้นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 กฎหมาย 2 ฉบับนี้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการบริหารงานของรัฐสภา 2 ประการ ดังนี้

1. แยกการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาออกจากรับราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร¹¹ โดยมีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภาและรักษาความสงบเรียบร้อย ในบริเวณรัฐสภา มีเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา และจะให้มีรองเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและช่วยเหลือเลขาธิการรัฐสภาปฏิบัติราชการ

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้มีผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตามมาตรา 171 ให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภามีหน่วยราชการภายใต้บังคับบัญชาเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติข้าราชการสังกัดหน่วยราชการตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

¹¹ ประวัติสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจากเว็บไซต์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สืบค้นเมื่อ 9 มีนาคม 2560

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/Secretary/senate/secretariat1.pdf

ต่อมาปี พ.ศ. 2534 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา โดยให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับข้าราชการประเภทอื่น ๆ พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2535 มีผลต่อการจัดโครงสร้างการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาใหม่ ดังนี้ (1) กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นส่วนราชการเหล่านี้มีฐานะเทียบเท่ากรม และเป็นนิติบุคคล

สำหรับส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นหากจะจัดตั้งขึ้นก็ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ (2) ให้โอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และบรรดาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตลอดจนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา มาเป็นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เลขาธิการรัฐสภา และรองเลขาธิการรัฐสภา ร่วมกันดำเนินการจัดแบ่งและกำหนดสถานที่ทำงาน

2. กำหนดให้มีข้าราชการรัฐสภาสามัญ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา รับผิดชอบงานธุรการทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และมีองค์รกรกลางในการควบคุมการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการรัฐสภาสามัญ เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” หรือ กร. ได้ไม่ขึ้นกับสำนักงานข้าราชการพลเรือนอีกต่อไป แต่ยังคงให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้กับข้าราชการรัฐสภาสามัญโดยอนุโลม

อย่างไรก็ตาม การจัด โครงสร้างการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มิได้ทำให้การบริหารงานของรัฐสภามีอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างชัดเจนนัก จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 จึงทำให้การบริหารงานของรัฐสภามีอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง¹² ซึ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สรุปได้ ดังนี้

¹² เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน และกำหนด ให้ กร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

1.1 ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา 2 แห่ง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นได้อีกด้วย ส่วนราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภากำหนด

1.1.1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้าง รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา และมีรองเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

1.1.2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้าง รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และมีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาด้วย ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องทำหน้าที่เลขาธิการรัฐสภาอีกตำแหน่ง ด้วย

1.2 ประธานวุฒิสภาและ ประธานสภาผู้แทนราษฎร

(1) ประธานวุฒิสภา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้เลขาธิการวุฒิสภาขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งพระราชพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 42 กำหนดให้ประธานวุฒิสภา เป็นผู้ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง เลขาธิการวุฒิสภา ดังนั้น นอกจากอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาแล้ว ตามระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ประธานวุฒิสภาจึงเป็นผู้บังคับบัญชา เลขาธิการวุฒิสภาและกำกับควบคุมการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาด้วย

(2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระราชพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 42 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น นอกจากอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาแล้ว ตามระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นผู้บังคับบัญชาเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และกำกับควบคุมการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วย

1.3 คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภา จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ในขณะที่เดียวกันก็เป็นองค์กรสำคัญที่สุดในการกำกับควบคุมการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาด้วย โดยมาตรา 15 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ให้อำนาจ ก.ร. ในการออกระเบียบรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาโดยมาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา มีองค์ประกอบจำนวน 17 คน ดังนี้

1. ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ
2. รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ
3. เลขานุการ ก.พ.
4. เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร
5. เลขานุการวุฒิสภา
6. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคน เลือกจากสภาผู้แทนราษฎร 4 คน วุฒิสภา 4 คน
7. ผู้แทนข้าราชการรัฐสภาจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากข้าราชการรัฐสภาสามัญ
ในแต่ละสำนักงาน ๆ ละ 2 คน

ทั้งนี้ มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “บรรดาอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด กำหนดว่าเป็นอำนาจของ คณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับราชการของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา”

ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เท่าได้กับคณะรัฐมนตรี ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนประธานสภาทั้งสองก็มีอำนาจเทียบได้กับรัฐมนตรี และเลขานุการ ทั้งสองสำนักงานก็มีอำนาจในฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง

3.2 ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

3.2.1 การจัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554

“มาตรา 6 ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนี้

- (1) สำนักงานเลขานุการวุฒิสภา
- (2) สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร
- (3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ปัจจุบันส่วนราชการสังกัดรัฐสภา 2 แห่ง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำหรับส่วนราชการ ตามมาตรา 6 (3) ยังไม่มีการจัดตั้ง ซึ่งหากจัดตั้งขึ้นก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 7 กล่าวคือ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะที่ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการให้ชัดเจนด้วย เช่นเดียวกัน การรวม การโอน หรือการยุบเลิกส่วนราชการตามมาตรา 6 ก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 6 ไม่ว่าจะส่งผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ ถ้าไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรือ อัตราของข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ทำเป็นประกาศของรัฐสภา โดยความเห็นชอบของรัฐสภา โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3.2.2 สถานะของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3) เป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

3.2.3 การแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา อาจแบ่งส่วนราชการภายในเป็นสำนัก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนัก โดยทำเป็นประกาศรัฐสภา โดยความเห็นชอบของ ก.ร. ระบุอำนาจหน้าที่ให้ไว้ในประกาศนั้นด้วย โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3.3 ระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มีผลให้การบริหารงานบุคคลของส่วนสังกัดรัฐสภาเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภาเป็นการเฉพาะ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) อีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามระเบียบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด เนื่องจากตามมาตรา 20 - 21 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว¹³

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

มาตรา ๒๐ การกำหนดตำแหน่ง การให้รับเงินเดือนและการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง ก.ร. และคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึงส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

การกำหนดตำแหน่งตามมาตรา ๔๒ (๑๑) (ค) แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ก.ร. อาจกำหนดให้มีตำแหน่งดังกล่าวในส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้ส่วนราชการละหนึ่งตำแหน่ง

ให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการรัฐสภาสามัญโดยอนุโลม จนกระทั่งมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาใน ปี 2554 จึงได้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภาให้สอดคล้องกับหลักอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มีผลให้การบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการรัฐสภาสามัญ มิได้นำกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนมาใช้กับ ข้าราชการรัฐสภาสามัญอีกต่อไป

3.4 ระบบงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 นั้น ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา และป้องกันการแทรกแซงด้าน งบประมาณจากฝ่ายบริหาร มาตรา 13 ของกฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง และให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเป็นเงิน อุดหนุนให้ ดังที่บัญญัติใน มาตรา 13 ว่า

“มาตรา 13 ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 เสนองบประมาณรายจ่ายต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 ไว้ในร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามมาตรา 6 ไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ได้ และในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้อง อาจขอให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเข้าชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาได้”

มาตรา ๒๑ อัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง ก.ร. และคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

เพื่อประโยชน์ในการออมทรัพย์ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ให้นำกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการหักเงินเดือนข้าราชการ ไว้เป็นเงินสะสมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทั้งนี้ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า “โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน และกำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจออกกระเบียบริรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับ การบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

จึงทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจออกกระเบียบริรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา¹⁴ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายเงินงบประมาณก็ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ดังที่บัญญัติในมาตรา 14 “มาตรา 14 ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 เป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

¹⁴ “มาตรา 15 กำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจออกกระเบียบริรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของประธานรัฐสภาประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญ
- (2) การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้ง กำหนดอัตราค่าตอบแทน
- (3) การกำหนดอัตราเบี้ยประชุม ค่าตอบแทน หรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ก.ร. อนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา และ คณะกรรมการอื่นๆ รวมทั้งให้แก่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ
- (4) การบริหารจัดการงบประมาณ และการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
- (5) กำหนด วิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าจ้างในการจ้างพนักงานราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้ง กำหนดเครื่องแบบ และการแต่งกาย การกำหนดวันทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ ค่าตอบแทนพิเศษ ค่าครองชีพชั่วคราว และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา

(6) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

โดยปัจจุบัน คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 (4) ออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ใช้บังคับกับส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2557 เป็นต้นมา มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณการเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือ (คบง.รส.) เป็นองค์กรกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ ข้อบังคับ และกำกับควบคุมการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ ทั้งนี้ (คบง.รส.) มีจำนวนทั้งหมด 12 คน ประกอบด้วย

- (1) ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ
- (2) รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา เป็นกรรมการ
- (4) ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็น กรรมการ
- (5) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ด้านการเงิน การคลังและงบประมาณซึ่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งจำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
- (6) ผู้อำนวยการสำนักการคลังและงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นกรรมการและเลขาธิการ และเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการตามลำดับ

2. ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับความเป็นอิสระในการบริหารงานการงบประมาณของรัฐสภา

3. กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารมาใช้โดยอนุโลมบรรดาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับงบประมาณที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยอนุโลม

นอกจากนี้ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ยังได้อาศัยอำนาจ ตามมาตรา 15 ดังกล่าวออกระเบียบรัฐสภาเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณใช้บังคับกับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอีกหลายเรื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับความอิสระในการบริหารงบประมาณของรัฐสภา เช่น

- (1) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินจากคลัง
- (2) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ
- (3) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ
- (4) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ไม่ได้แตกต่างไปจากเดิมมากนัก เนื่องจากการได้รับจัดสรรงบประมาณภายใต้ “งบรายจ่ายอื่น” จึงทำให้การบริหารงบประมาณยังคงยึดถือปฏิบัติตามแนวทางที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ กำหนดเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย บางกรณีอาจ ต้องทำความเข้าใจกับสำนักงานงบประมาณก่อนด้วย ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจากการที่สำนักงานงบประมาณ ไม่ได้จัดสรรงบประมาณเป็น “งบเงินอุดหนุน” ให้แก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภานั้นเอง

3.5 กฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

3.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้”

“มาตรา 144 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ มิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันดังต่อไปนี้

- (1) ส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการมีส่วนร่วมได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิการรับสมัครเลือกตั้งของ

ผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิการรับสมัครเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำความดังกล่าวต้องรับผิดชอบเงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณ โดยรู้ว่ามีกระทำความอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความผิด

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ให้กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งความตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนในทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ามีมูลให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้”

3.5.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 ได้วางกฎเหล็กของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า “ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขอใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถกระทำได้ตามกฎหมายหลายฉบับ แต่โดยหลักแล้วการจ่ายเงินแผ่นดินจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง

ทั้งนี้ มาตรา 4 ของ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติว่า

“ส่วนราชการ” หมายความว่า “กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ด้วยเหตุดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงถือเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่าย จึงต้องถือปฏิบัติหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด รวมถึงระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ดังนั้น การจัดทำและการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ อย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. ต้องเสนอคำขอของงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการกำหนด รวมถึงการกำหนดวงเงินและระยะเวลาการจัดสรรเงินประจำงวด ดังที่บัญญัติในมาตรา 6

“มาตรา 6 ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณ กับปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) เรียกให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจเสนอของบประมาณรายรับ และรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด
- (2) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ
- (3) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน และตามกำลังเงินของแผ่นดิน
- (4) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด”

2. ต้องอยู่ภายใต้ควบคุม ตรวจสอบ จากผู้อำนวยการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ดังที่บัญญัติ ในมาตรา 7

“มาตรา 7 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย มีอำนาจเข้าตรวจ สรรพสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เพื่อประโยชน์แห่งวรรคก่อน ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย”

3. ต้องยื่นเสนอคำขอของงบประมาณต่อผู้อำนวยการภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังที่บัญญัติในมาตรา 13

“มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรคแรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร”

4. ต้องนำส่งเงินรายได้เข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังที่บัญญัติในมาตรา 24

“มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการรับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือตามสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบ หรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใด ได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลจ่ายใช้ในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก้อหนี้ยกผันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงชำนาญการพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือเงินให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือความร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปจ่าย โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง”

5. ต้องเบิกจ่ายเงินหรือก้อหนี้ผูกพันให้ทันภายในปีงบประมาณ ดังที่บัญญัติในมาตรา 27

“มาตรา 27 การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

(1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ

(2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก้อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลือปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง”

3.5.3 ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502 ได้ใช้บังคับมานาน จึงไม่สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงแนวคิด และหลักการใหม่ๆ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ประกอบกับข้อเสนอของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ สำนักงานงบประมาณจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ขึ้นใช้แทน¹⁵ ฉบับเก่า ซึ่งจะมีการยกเลิกทั้งฉบับ โดยร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ฉบับนี้มีประเด็นสำคัญจะสร้างหลักประกันความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ โดยสรุป ดังนี้

(1) กำหนดนิยามศัพท์ “หน่วยรับงบประมาณ” ใช้แทน “ส่วนราชการ” หรือ “รัฐวิสาหกิจ” โดยกำหนดหน่วยรับงบประมาณให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท เพื่อให้สามารถกำหนดกระบวนการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับลักษณะของหน่วยรับงบประมาณแต่ละประเภท ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้บัญญัติบทนิยามศัพท์เกี่ยวกับ “หน่วยรับงบประมาณ” ไว้โดยตรง อย่างไรก็ตามเป็นที่เข้าใจว่าหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่จะขอรับงบประมาณได้ต้องเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ดังนั้น ตามกฎหมายดังกล่าวหน่วยรับงบประมาณจึงมีเพียงสองประเภท คือ “ส่วนราชการ” หรือ “รัฐวิสาหกิจ”¹⁶

¹⁵ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านการเห็นชอบหลักการของคณะรัฐมนตรีแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงของคณะกรรมการกฤษฎีกาในรายละเอียดเพื่อให้ถูกต้องสมบูรณ์ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹⁶ มาตรา ๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้น มิได้มีการแบ่งอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำของหน่วยงานของศาล หน่วยงานของรัฐสภา และขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ออกจากอำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอย่างชัดเจน กระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีการสร้างหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล และหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีผลให้กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานเหล่านี้ มีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติบางประการที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในสังกัดของฝ่ายบริหาร

ในขณะเดียวกันหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายบริหารเองก็ได้มีการปรับปรุงพัฒนาโดยมีการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบใหม่ ๆ นอกเหนือจากส่วนราชการ และ รัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับภารกิจของรัฐในแต่ละด้าน รวมถึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534¹⁷ กำหนดให้จังหวัด และกลุ่มจังหวัด เป็นส่วนราชการที่สามารถขอตั้งงบประมาณได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ (Area Based) ได้โดยตรง ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงทำให้กระบวนการงบประมาณที่กำหนดไว้เดิมในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ทำให้การจัดทำงบประมาณของประเทศขาดเอกภาพ และไม่สอดคล้องกับบริบทของหน่วยงานของรัฐแต่ละประเภท ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่จึงได้มีการบัญญัติให้มี “หน่วยรับงบประมาณ” แทน ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่ใช้อยู่เดิม

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม(ง) และ/หรือ (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

¹⁷ มาตรา 52 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการ ในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในการนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

โดยกำหนดให้หน่วยรับงบประมาณมีความครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ดังที่ได้บัญญัติในมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่า

- (1) ส่วนราชการ
- (2) รัฐวิสาหกิจ
- (3) หน่วยงานในกำกับของรัฐ
- (4) หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล ยกเว้นศาลทหาร หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะที่เป็นนิติบุคคล หรือมีฐานะเทียบเท่ากรม และหน่วยงานขององค์กรอัยการ
- (5) จังหวัด และกลุ่มจังหวัด
- (6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

(2) กำหนดกระบวนการขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้สร้างหลักประกันความอิสระด้านงบประมาณแก่หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานขององค์กรอัยการ โดยให้การยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณเหล่านี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรนั้นๆ และให้เสนอคำขอของงบประมาณ โดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 24 ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

“มาตรา 24 การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานขององค์กรอัยการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ โดยจะต้องเสนอคำขอของงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมกับรายงานเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณที่แสดงฐานะการเงินด้วย”

อีกทั้ง ให้มีสิทธิในการเสนอขอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถ้าเห็นว่างบประมาณที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอต่อความจำเป็น ซึ่งเป็นการบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญฯ

(3) ให้อำนาจส่วนราชการสังกัดรัฐสภาโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่นี้ ยังให้อิสระแก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาในการบริหารงบประมาณด้วย ได้แก่ การโอน เปลี่ยนแปลง รายการงบประมาณโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ ตามมาตรา 29 วรรคสองของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

“มาตรา 29 ภายใต้บังคับมาตรา 28 รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นแผนงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานขององค์กรอัยการ”

(4) การใช้งบประมาณรายจ่ายไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ดังที่บัญญัติไว้ในตามมาตรา 30 วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

“มาตรา 30 การใช้งบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานขององค์กรอัยการ”

(5) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสภา รายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ ต่อรัฐสภา โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี ดังที่กำหนดในมาตรา 47 ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

“มาตรา 47 ให้หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานขององค์กรอัยการ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย จัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น เสนอต่อรัฐสภาภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และให้เปิดเผยต่อสาธารณชนโดยไม่ชักช้าด้วย”

3.5.4 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เป็นกฎหมายกลางที่จัดโครงสร้างและวางระบบการคลังของประเทศ ในการนำส่งรายได้แผ่นดิน การเก็บรักษา และการเบิกจ่ายเงินแผ่นดินจากคลัง โดยกำหนดหลักการว่าเงินรายได้ของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินทั้งสิ้น ซึ่งเงินแผ่นดินนี้จะจัดเก็บไว้ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยใน ส่วนกลางกำหนดให้มีบัญชีเงินคงคลัง 2 บัญชี ดังนี้

“บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1” หมายถึง บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 4 ตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ เป็นบัญชีสำหรับให้หัวหน้าส่วนราชการนำส่งบรรดาเงินรายได้ที่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 นี้

“บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2” หมายถึง บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 5 ตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ การจ่ายเงินแผ่นดิน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 ต่อมาเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ในส่วนกลางวางฎีกาขอเบิกเงินเพื่อนำไปใช้จ่าย ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐในการจ่ายเงินแผ่นดิน กระทรวงการคลังก็จะส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 นี้

สำหรับในส่วนภูมิภาคกำหนดให้มีคลังจังหวัด และคลังอำเภอ ซึ่งเป็นเสมือนสาขา ของคลังในส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่มีสำนักงานทำการในภูมิภาค ได้นำเงิน รายได้ส่งเข้าคลัง และเบิกจ่ายงบประมาณจากคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้อย่างสะดวก โดยแต่ละ ปีงบประมาณ คลังจังหวัดและคลังอำเภอทำหน้าที่ทั้งรับเงิน และจ่ายเงิน (FoIw) จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณ ณ วันที่ 30 กันยายน ของแต่ละปีจะมีการสรุปบัญชี เงินส่วนที่เหลือก็จะถูกนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 1 ในส่วนกลางเป็นเงินคงคลัง (Stock) ตามกฎหมายต่อไป

ดังนั้น ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง รวมถึงส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จะต้อง อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 นี้ ในการนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน และการเบิก จ่ายเงินจากคลัง แต่ก็มีได้เป็นข้อจำกัดต่อความอิสระด้านงบประมาณส่วนราชการสังกัดรัฐสภา อย่างไรก็ดีตามอาจมีประเด็นเล็ก ๆ ที่อาจมีผลต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัด รัฐสภา ก็คือการกำหนดให้ส่วนราชการต้องนำส่งเงินรายได้เข้าเป็นคลังตามมาตรา 4 ดังนี้

“มาตรา 4 ภายใต้บังคับมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะ เป็นภาษีอากรค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด ให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงิน นั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือ คลังอำเภอ ตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายเงินที่ จะต้องนำส่งเข้าเงินคงคลังบัญชีหมายเลขที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ ในกรณีต่อไปนี้

(1) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่า สิ้นบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงชำระให้แก่รัฐบาล

(3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนแก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงชำระให้แก่รัฐบาล”

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบ มาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติว่า

“บรรดาเงินที่ส่วนราชการรับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือ ระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือตามสัญญาหรือได้รับจากการให้ใช้ ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลัง ตามระเบียบ หรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น”

ดังนั้น จึงเป็นบทบังคับว่าหากไม่มีกฎหมายใดๆ บัญญัติให้เงินรายได้ หรือรายรับของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้รับการยกเว้นมิต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เงินงบประมาณที่ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภาได้รับจัดสรรในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม เมื่อสิ้นปีงบประมาณมีเงินเหลือจ่ายเงินนั้นก็ต้องเป็นเงินคงคลังตามกฎหมาย สำนักงบประมาณ จึงต้องจัดสรรงบประมาณให้ในประเภทงบรายจ่าย “งบรายจ่ายอื่น” แทนที่จะเป็น “งบเงินอุดหนุน”

3.5.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการความอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา ตามที่ได้ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา โดย การยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ใช้บังคับแทน โดยกฎหมายฉบับใหม่นี้ได้วาง โครงสร้างการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ให้มีความอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ดังนี้

(1) กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นส่วนราชการที่มีความอิสระในการบริหารงาน บุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ดังที่บัญญัติในมาตรา 6 วรรคสอง ดังนี้

“มาตรา 6 วรรคสอง ส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3) เป็นนิติบุคคลมีอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา”

(2) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน ดังที่บัญญัติในมาตรา 13 ดังนี้

“มาตรา 13 ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามมาตรา 6 เสนอขอประมาณรายจ่ายต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ไว้ในร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี”

(3) ให้อำนาจ ก.ร. ออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังที่ บัญญัติในมาตรา 15 ดังนี้

“มาตรา 15 กำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการ บริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วน ราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญ

(2) การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของ รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของสภา ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทน

(3) การกำหนดอัตราเบี้ยประชุม ค่าตอบแทน หรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ก.ร. อนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา และคณะกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งให้แก่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเพื่อ ปฏิบัติราชการใด ๆ

(4) การบริหารจัดการงบประมาณ และการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(5) กำหนด วิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าจ้างในการจ้างพนักงานราชการ และลูกจ้าง ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งกำหนดเครื่องแบบ และการแต่งกาย การกำหนดวันทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ ค่าตอบแทนพิเศษ ค่า ครองชีพชั่วคราว และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของพนักงานราชการและลูกจ้างของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(6) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและ ประกาศ”

(4) กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นหน่วยรับตรวจของ สำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดิน ดังที่บัญญัติในมาตรา 14 ดังนี้

“มาตรา 14 ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 เป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 จะ พยายามสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานและการงบประมาณให้แก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา แต่โดยที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้ “เงินรายได้”¹⁸ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของบัญญัติมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติ

¹⁸ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557

“เงินรายรับ” หมายความว่าเงินที่ส่วนราชการได้รับ ได้แก่

(1) เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(2) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาค

(4) เงินอื่นใดที่ส่วนราชการได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังให้เก็บไว้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 อันเป็นประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่ทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในประเภท “งบเงินอุดหนุน” นั้นเอง

นอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการ การบริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาด้วย จึงไม่สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญ ในขณะเดียวกันการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (คบง.รส.) ไว้ในระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ด้วยสถานะดังกล่าวจึงทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงการกำกับควบคุมการดำเนินการด้านพัสดุของส่วนราชการ จึงทำให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาขาดความเข้มแข็งและไม่เป็นอิสระอย่างเต็มที่

ซึ่งหากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 จะได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือ (กบ.ร.) เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา การบริหารงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินของฝ่ายรัฐสภา มีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐสภา การวางระบบการเงินการคลัง และการงบประมาณที่เป็นอิสระ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินประเภทต่างๆ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมถึงวินิจฉัยการปฏิบัติตามกฎหมายว่าการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาด้วย ในทำนองเดียวกับ “คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม” (กบ.ศ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ย่อมทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถที่จะบริหารงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.5.6 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

การจัดทำและการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เป็นไปตามหลักความอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา โดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาอาศัยอำนาจตาม มาตรา 15 (4) ออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ใช้บังคับสำหรับส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2557 เป็นต้นมา แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับความเป็นอิสระในการบริหารงานการงบประมาณของรัฐสภา และบรรดาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับงบประมาณที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณของสำนักงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยอนุโลม

ดังนั้น ระเบียบว่าด้วยการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจึงมี 3 ส่วน คือ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยการก่องหนี่ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ดังนี้

(ก) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2557 ถือเป็นหลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2557 เป็นต้นมา มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

(1) กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณการเงินและทรัพย์สิน ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือ (คบง.รส.) เป็นองค์กรกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ ข้อบังคับ และกำกับควบคุมการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และวินิจฉัยปัญหาตาม ระเบียบนี้ โดย คบง.รส. มีองค์ประกอบ 4 ส่วน คือ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานรัฐสภา ผู้แทน หน่วยงานฝ่ายบริหาร ข้าราชการประจำของฝ่ายรัฐสภา และผู้ทรงคุณวุฒิ รวมจำนวนทั้งสิ้น 12 คน¹⁹

(2) กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีรายรับอื่นนอกจากเงินงบประมาณ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2557 บทนิยามศัพท์ ที่สำคัญที่สะท้อนแนวคิดความอิสระ ด้านการคลังและการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไว้ ดังนี้

“งบประมาณรายจ่าย” จำนวนเงินที่ได้รับการอุดหนุนตามที่กำหนดไว้ในพระราช- บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

“เงินรายรับ” หมายความว่าเงินที่ส่วนราชการได้รับ ได้แก่

(1) เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(2) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

¹⁹ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ข้อ 6

“ให้มีคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เรียก โดยย่อว่า “คบง. รส.” ประกอบด้วย

(1) ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ

(2) รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ

(3) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา เป็นกรรมการ

(4) ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็น กรรมการ

(5) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ด้านการเงิน การคลังและงบประมาณซึ่งประธานรัฐสภาแต่งตั้ง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

(6) ผู้อำนวยการสำนักการคลังและงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็น กรรมการและเลขาธิการ และเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ตามลำดับ”

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาค

(4) เงินอื่นใดที่ส่วนราชการได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังให้เก็บไว้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระเบียบรัฐสภาดังกล่าว ได้กำหนดรองรับการมีระบบการคลังและงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไว้ด้วยแล้ว โดยให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอาจมีรายรับอื่นๆ นอกจากเงินงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้น หากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2554 กำหนดให้ “เงินรายรับ” ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จะทำให้สอดคล้องกับหลักความอิสระของรัฐสภา การจัดสรรงบประมาณในประเภทงบเงินอุดหนุน และทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงบประมาณอย่างแท้จริง

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการภายในระดับสำนักหรือเทียบเท่าไว้ ดังนี้

(3.1) การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ให้ส่วนราชการภายในเป็นผู้จัดทำตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลา ตามที่หัวหน้าส่วนราชการกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจาก คบง.รส.

(3.2) เมื่อหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาค่าของส่วนราชการภายในเสร็จแล้ว ให้เสนองบประมาณรายจ่ายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาให้ความเห็น แล้วจึงให้หัวหน้าส่วนราชการเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป

(3.3) การจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการให้ประกอบด้วย

(1) แผนปฏิบัติงานประจำปี que แสดงถึงแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และแผนการปฏิบัติงาน จำแนกตาม แผนงาน ผลผลิต โครงการ

(2) คำชี้แจงประกอบแผนการปฏิบัติงานประจำปี แสดงเงินฐานะเงินรายรับ²⁰ งบประมาณรายจ่ายในปีที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงาน และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

²⁰ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ข้อ 3

“เงินรายรับ” หมายความว่าเงินที่ส่วนราชการได้รับ ได้แก่

(1) เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(2) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาค

(4) เงินอื่นใดที่ส่วนราชการได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังให้เก็บไว้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

(3.4) งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ ให้จำแนกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายบุคลากร
- (2) ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน
- (3) ค่าครุภัณฑ์ และ
- (4) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

การจำแนกเป็นลักษณะใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์จำแนกประเภทรายจ่ายของสำนักงบประมาณ สำหรับค่าใช้จ่ายที่ก่องหนผู้กผันงบประมาณข้ามปี ให้กำหนดรายการและจำนวนเงินที่ผู้กผันในแต่ละปีงบประมาณให้ชัดเจน

(4) กำหนดหลักเกณฑ์การโอนและการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายระเบียบรัฐสภาว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2557 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การ โอนและการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ไว้โดยสรุป ดังนี้

(4.1) สามารถโอน เปลี่ยนแปลงงบประมาณไปตั้งจ่ายเพื่อกำหนดอัตราเงินเดือนขึ้นใหม่ได้ ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ส่วนราชการอาจ โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ค่าใช้จ่ายบุคลากรเพื่อกำหนดอัตราเงินเดือนตั้งใหม่ได้

(4.2) ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการ โอน เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ไม่ใช่รายการผู้กผันข้ามปีได้ ทั้งประเภทค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ไม่ใช่รายการผู้กผันงบประมาณข้ามปี เว้นแต่รายการค่าครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยเกินสองล้านบาท ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ที่มีวงเงินต่อหน่วยเกินยี่สิบล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบต่อ คบง.รศ. ก่อน

(4.3) การโอน เปลี่ยนแปลงรายการก่องหนผู้กผันข้ามปี ยังต้องอยู่ในการควบคุมของสำนักงบประมาณ และคณะรัฐมนตรี ดังนี้

“ในกรณีมีความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงรายการ วงเงิน ระยะเวลา หรือรายละเอียดของรายการก่องหนผู้กผันข้ามปีงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการโดยไม่เพิ่มวงเงินก่องหนผู้กผัน ให้หัวหน้าส่วนราชการทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงบประมาณ เว้นแต่ระเบียบการก่องหนผู้กผันข้ามปีงบประมาณกำหนดให้ไม่ต้องทำความตกลงกันสำนักงบประมาณ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในการพิจารณาอนุมัติ

(2) การขยายระยะเวลาก่องหนผู้กผันโดยไม่เพิ่มวงเงินก่องหนผู้กผัน ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการและรายงานสำนักงบประมาณเพื่อทราบภายในสิบห้าวัน

(3) การเปลี่ยนแปลงรายการหรือการเพิ่มวงเงินก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้หัวหน้าส่วนของอนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยส่งผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือรายละเอียดอื่นที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานประมาณพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย”

นอกจากนี้ ยังไว้กำหนดว่า หลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีการ โอน และการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามที่ คบง.รศ. กำหนด

(5) การจัดทำและการปรับปรุงแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ
อยู่ในการควบคุมของ คบง.รศ.

โดยก่อนพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการโดยจำแนกรายการ และลักษณะการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับแผนงาน ผลผลิต โครงการ เสนอต่อ คบง.รศ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อ คบง.รศ. ให้ความเห็นชอบแล้วให้จัดส่งให้สำนักงานประมาณเพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว ก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

รายการใดที่ไม่ใช่รายการหรือ โครงการผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่มีผลการปฏิบัติงานประจำปีและผลการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติงานประจำปีให้ส่วนราชการพิจารณาทบทวนรายการหรือ โครงการนั้น หากจำเป็นต้องยกเลิก หรือนำงบประมาณไปดำเนินการในรายการหรือ โครงการอื่น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาอนุมัติ

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี การจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามและการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ให้เป็นไปตามที่หัวหน้าส่วนราชการกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจาก คบง.รศ.

(6) การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการรายงานผลการปฏิบัติงาน ให้ส่วนราชการภายในที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายไตรมาสโดยเปรียบเทียบผลการใช้จ่ายเงินกับผลผลิตที่ได้รับ เสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ และเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และสำเนาแจ้งสำนักงานประมาณและกรมบัญชีกลาง

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และการรายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามที่ คบง.รศ. กำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะได้มีระเบียบว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ใช้บังคับเป็นการเฉพาะ และมีคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณการเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือ (คบง.รต.) เป็นองค์กรกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ ข้อบังคับ และกำกับควบคุมการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางปฏิบัติภายในของฝ่ายรัฐสภาเท่านั้น เป็นการสร้างกระบวนการขั้นตอนการจัดทำและบริหารงบประมาณขึ้นมาใช้บังคับอีกชั้นหนึ่ง แต่มิได้ทำให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณเพิ่มขึ้น และแม้ว่าบางกรณีระเบียบรัฐสภาฯ จะกำหนดส่วนราชการสามารถโอนงบประมาณรายจ่ายเป็นตั้งจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากรเพื่อกำหนดอัตราเงินเดือนตั้งใหม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติส่วนราชการสังกัดรัฐสภาก็ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการ โดยลำพังยังต้องขอความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณก่อน รวมทั้งยังต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณของสำนักงบประมาณ เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เป็น “ส่วนราชการ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอีกด้วย

(ข) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาถือเป็น “ส่วนราชการ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ดังนั้น การจัดทำและการบริหารงบประมาณจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายดังกล่าว แม้ว่ารัฐธรรมนูญก็ดี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาที่ดี จะได้บัญญัติให้ความอิสระด้านงบประมาณ และแม้ว่าจะได้มีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณใช้โดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ตราบใดที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณยังไม่ได้ปรับปรุงพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว การบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาก็ยังต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีผลต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ก็คือ การจำแนกประเภทงบรายจ่าย ตามข้อ 7²¹ ของระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502²² ได้ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการออกระเบียบ และกำหนด

²¹ ข้อ 7 รายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายราชการใด จะกำหนดให้เบิกจ่ายในประเภทงบรายจ่ายใด ให้เป็นไปตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด

ให้หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้ารัฐวิสาหกิจคำนวณค่าใช้จ่ายตามงบรายจ่ายในวรรคหนึ่ง ของแต่ละผลผลิต โครงการ เพื่อใช้ในการจัดทำค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลิตหรือโครงการสำหรับการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

²² มาตรา 20 การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้แต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

หลักการจำแนกประเภทรายจ่าย เพื่อให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจใช้คำนวณค่าใช้จ่ายตามประเภทงบรายจ่าย เพื่อการจัดทำค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลิต หรือโครงการ รวมถึงการทำบัญชีเบิกจ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสำนักงานงบประมาณได้กำหนดหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ รายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ กับรายจ่ายงบกลาง

ทั้งนี้ ในส่วนของรายจ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจนั้น สำนักงานงบประมาณได้จำแนกออกเป็น 5 ประเภท งบรายจ่าย ได้แก่ 1. งบบุคลากร 2. งบดำเนินงาน 3. งบลงทุน 4. งบเงินอุดหนุน และ 5. งบรายจ่ายอื่น แต่สิ่งที่เป็นปัญหาต่อความมีอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ได้แก่ การกำหนดประเภท “งบเงินอุดหนุน” กับ “งบรายจ่ายอื่น” อันเป็นเหตุที่ทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณ เป็น “งบรายจ่ายอื่น” แทนที่จะเป็น “งบเงินอุดหนุน” ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4: เปรียบเทียบความแตกต่างการจำแนกประเภทงบรายจ่าย ระหว่างงบเงินอุดหนุน กับงบรายจ่ายอื่น

งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น
<p>รายจ่ายที่กำหนดให้จ่าย เป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน - หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาค่าบด - องค์กรระหว่างประเทศ - นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ - รวมถึง เงินอุดหนุน งบประมาณมหากษัตริย์ เงินอุดหนุน การศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณ กำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ 	<p>รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใด งบรายจ่ายหนึ่ง หรือรายจ่ายที่สำนักงานงบประมาณ กำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) เงินราชการลับ (2) เงินค่าปรับที่จ่ายคืนให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง (3) ค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา วิจัย ประเมินผล หรือ พัฒนาระบบต่างๆ ซึ่งมีไว้เพื่อการจัดหา หรือ ปรับปรุงครุภัณฑ์ ที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง (4) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว (5) ค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ส่วนราชการ) (6) รายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ (7) ค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียน
<p>หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมิใช่ราชการส่วนกลาง ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 	

ที่มา: ผู้ศึกษาได้ประมวลจากหลักการจำแนกงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานงบประมาณ

หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณดังกล่าวนี้ สำนักงานประมาณได้กำหนดให้ใช้บังคับกันส่วนราชการทุกแห่ง ซึ่งจะเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หากองค์กรใดมีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็น “งบรายจ่ายอื่น” แต่หากองค์กรนั้นมีฐานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ที่มีให้ส่วนราชการจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็น “งบเงินอุดหนุน” ซึ่งสำนักงานประมาณได้ใช้หลักเกณฑ์นี้ในการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับจัดสรรงบประมาณภายใต้ “งบรายจ่ายอื่น” จึงคงถูกควบคุมโดยสำนักงานประมาณในการบริหาร และการใช้จ่ายงบประมาณ²³ เช่นเดียวกันกับส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 จะได้ให้ความอิสระในการบริหารงานและงบประมาณแก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจากฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม

(ค) ระเบียบว่าด้วยการก่องหนี่ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคสาม กำหนดไว้ว่า “เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ใช้บังคับแล้วให้สำนักงานประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะต้องก่องหนี่ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะก่องหนี่ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป พร้อมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่องหนี่ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมาผลใช้บังคับ

²³ ข้อ 21 การใช้รายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายในแต่ละงบประมาณรายจ่ายในแต่ละผลผลิตหรือโครงการภายใต้แผนงานหรือแผนงานบูรณาการเดียวกัน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) งบบุคลากรให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่สำนักงานประมาณกำหนดว่าเป็นงบรายจ่ายนี้ และให้ถัวจ่ายกันได้
- (2) งบดำเนินงาน ให้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ และให้ถัวจ่ายกันได้ เว้นแต่รายจ่ายค่าสาธารณูปโภคให้นำไปจ่ายในประเภทอื่นภายในงบรายจ่ายนี้ได้ หากไม่มีหนี้ค่าสาธารณูปโภคที่ค้างชำระ
- (3) งบลงทุน ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่กำหนดว่าเป็นงบรายจ่ายนี้ ตามรายการและวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการ งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณด้วย
- (4) งบเงินอุดหนุน ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่าย งบรายจ่ายนี้ ดังนี้
 - (ก) ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป ให้จ่ายตามรายการ จำนวนเงิน ที่กำหนดในการจัดสรรงบประมาณ หรือการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
 - (ข) ประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้ใช้จ่ายตามรายการ จำนวนเงินและรายละเอียดอื่นใดที่กำหนดในการจัดสรรงบประมาณ หรือการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ให้นำความใน (1) (2) และ (3) มาบังคับใช้โดยอนุโลม
 - (ง) งบรายจ่ายอื่น ให้ใช้จ่ายเป็นรายจ่ายใดๆ ที่กำหนดว่าเป็นรายจ่ายงบรายจ่ายนี้ และให้เบิกจ่ายตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดในการจัดสรรงบประมาณหรือการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ให้นำความใน (1) (2) และ (3) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามที่ระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

เนื่องจากระบบงบประมาณของไทยเป็นแบบปีเดียว กล่าวคือ ต้องดำเนินการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติรายจ่ายงบประมาณบางรายการอาจต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ดังนั้น เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีแรกแล้วจะเกิดภาวะผูกพันงบประมาณในปีต่อ ๆ ไปด้วย ดังนั้น ก่อนที่จะดำเนินการลงนามสัญญาก่อนนี้ผูกพันจะต้องให้คณะรัฐมนตรีได้รับรู้ถึงภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติการก่อนนี้ผูกพันเสียก่อน แล้วจึงดำเนินการตามที่ระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ข้อ 4 กำหนดให้น่ากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมาใช้บังคับ เท่าที่มีขัดหรือแย้งกับความเป็นอิสระในการบริหารงานการงบประมาณของรัฐสภา บรรดาหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบการบริหารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยอนุโลม

ดังนั้น จึงต้องนำระเบียบว่าด้วยการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 มาใช้กับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา สำหรับรายจ่ายงบประมาณในรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณด้วย โดยต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1. สำหรับรายการที่เป็นครุภัณฑ์ ที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้าง ต้องให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบราคาก่อนการทำสัญญา และเมื่อสำนักงานงบประมาณให้ความเห็นชอบความเหมาะสมราคาแล้ว จึงทำสัญญาก่อนนี้ผูกพันตามวงเงินและรายละเอียดที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงวงเงินและรายละเอียดต้องทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณก่อน

2. กรณีที่เป็นรายจ่ายประจำ ในงบดำเนินงานหรือ งบเงินอุดหนุน หรืองบรายจ่ายอื่น ให้ก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือวิธีปฏิบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด รวมทั้งกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมาตรฐานของทางราชการ โดยให้คำนึงถึงความคุ้มค่าและประหยัด

3. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายการ วงเงิน และระยะเวลา หรือรายละเอียดรายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ส่วนราชการดำเนินการดังนี้

3.1 การเปลี่ยนรายละเอียดรายการโดยไม่เพิ่มวงเงินก่อนนี้ผูกพันต้องทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ

3.2 การขยายระยะเวลาโดยไม่เพิ่มวงเงินก่อนนี้ผูกพันในขออนุมัติรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และรายงานสำนักงานงบประมาณทราบ

3.3 การเปลี่ยนแปลงรายการ หรือ การเพิ่มวงเงินก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าวงเงินที่ คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ให้เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยต้องส่งผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือ รายละเอียดอื่นใด ที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานประมาณพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีด้วย

ดังนั้น จะเห็นว่าในการบริหารงบประมาณสำหรับรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสถานนั้น ยังต้องถืออยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร แม้ว่าระเบียบ รัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 จะได้กำหนดไว้แล้วบางส่วนในข้อ 18 แต่ในการบริหาร งบประมาณก็ยังคงอยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ของระเบียบว่าด้วยการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ของสำนักงานประมาณด้วย

3.6 ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาได้ออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2557 ใช้สำหรับส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะ แต่โดยที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็น “งบเงินอุดหนุน” จึงมิได้มีระบบการเงินการคลังของตนเอง การดำเนินการเกี่ยวเงินการคลัง จึงอยู่ภายใต้การควบคุม ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ดังนั้น การเบิกเงิน จากคลัง การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง จึงต้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วย การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 อันเป็นระเบียบกลางที่ ใช้บังคับกับทุกส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ซึ่งปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้นำระบบ การบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) มาใช้ ดังนั้น การเบิกจ่ายเงินจาก คลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงต้องถือปฏิบัติตาม ระเบียบ 2 ฉบับ ดังนี้

3.6.1 ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงิน จากคลัง พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นระเบียบกลางที่ใช้บังคับกับทุกส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ การเบิกเงินจากคลัง การจ่ายเงินของส่วนราชการ หลักฐานการ จ่ายเงิน วิธีปฏิบัติในการจ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงินยืม การรับเงิน และการออกหลักฐานการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ตลอดจนการกันเงินไว้เบิกเหลืออปี และการควบคุมและ ตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา

3.6.2 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิก จ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2557 เป็นระเบียบที่คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ออกตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เพื่อใช้กับส่วนราชการสังกัด รัฐสภา แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติก็เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจาก คลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ มีเพียงส่วนที่เกี่ยวกับการกับ

ควบคุมและการวินิจฉัยปัญหากรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามระเบียบได้ โดยคณะกรรมการบริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 (คบง.รส.) เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว²⁴ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความอิสระของรัฐสภา นั่นเอง

3.7 ระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

เพื่อให้ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา มีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ออกระเบียบรัฐสภาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตรา การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาหลายเรื่อง เช่น ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร หรือของวุฒิสภา และกำหนดค่าตอบแทน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์ในการศึกษาจะยกตัวอย่างระเบียบที่ถือว่ามีผลต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ ดังนี้

3.7.1 ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีอิสระในการบริหารงาน การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ก.ร. จึงได้ออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ใช้บังคับกับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นการเฉพาะตั้งแต่วันที่ 3 พฤศจิกายน 2555 เป็นต้นมาแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับความมีอิสระของรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

(1) กำหนดให้มี “คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา” หรือ กวพ.รส. ให้เป็นองค์กรกลางในการกำกับควบคุมการปฏิบัติงานด้านพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา²⁵ จากเดิมที่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของ “คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ” หรือ กวพ. ซึ่งอยู่ในความดูแลของ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

²⁴ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2557

ข้อ 7 ในกรณีที่ส่วนราชการมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ใน คบง.รส. เป็นผู้วินิจฉัย และในกรณีใดที่ไม่อาจดำเนินการตามที่กำหนดในระเบียบนี้ ให้หัวหน้าส่วนราชการขอทำความตกลงกับ คบง.รส.

²⁵ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555

(2) กำหนดวิธีการในการซื้อหรือการจ้าง 5 วิธี ได้แก่ วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่ได้กำหนดวงเงินซึ่งเป็นเงื่อนไขของการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธีให้สูงกว่าวงเงินที่กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังนี้

ตารางที่ 5 : เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินซึ่งเป็นเงื่อนไขวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

วิธีการซื้อหรือจ้าง	ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535
1. การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา	ไม่เกิน 2 แสน บาท/ครั้ง	ไม่เกิน 1 แสนบาท/ครั้ง
2. การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา	เกิน 2 แสน แต่ไม่เกิน 2 ล้าน บาท/ครั้ง	เกิน 1 แสน แต่ไม่เกิน 1 ล้านบาท/ครั้ง
3. การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา	เกิน 2 ล้านบาทขึ้นไป/ครั้ง	เกิน 1 ล้านบาทขึ้นไป/ครั้ง
4. การซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ	มีราคาเกิน 2 แสนบาท/ครั้ง และต้องมีเหตุดังที่ระเบียบกำหนด	มีราคาเกิน 1 แสนบาท/ครั้ง และต้องมีเหตุดังที่ระเบียบกำหนด
5. การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ	การซื้อจ้างจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ ส่วนราชการ ท้องถิ่น และมีเหตุดังที่ระเบียบกำหนด	การซื้อจ้างจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ ส่วนราชการ ท้องถิ่น และมีเหตุดังที่ระเบียบกำหนด

ที่มา : ผู้ศึกษาประมวลจากระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ข้อ 6 – ข้อ 12

(3) การใดที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยอนุโลม เฉพาะที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

อย่างไรก็ตาม การที่ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ประเภทต่าง ๆ ออกระเบียบว่าด้วยการพัสดุใช้บังคับเป็นการเฉพาะเป็นช่องทางที่ทำการการบริหารงานพัสดุภาครัฐไม่เป็นเอกภาพและเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในการการบริหารพัสดุภาครัฐ จึงทำให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมการดำเนินการด้านพัสดุของรัฐ มีแนวคิดที่จะให้มีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานกลางด้านพัสดุ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปปฏิบัติ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขึ้นมาใช้ บังคับแทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุเดิมทั้งหมด ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 และจะมีผลใช้บังคับในอีก

180 วันนับแต่วันดังกล่าว หรือ วันที่ 23 สิงหาคม 2560 ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นี้ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องใช้หลักการดังกล่าวเป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

ทั้งนี้ มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดว่า “เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ โดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า ต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จึงใช้บังคับกับ “หน่วยงานของรัฐ”²⁶ ทุกแห่ง มีผลให้ยกเลิกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ซึ่งอาจมีผลต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอยู่บ้าง แต่ในด้านคึกฤหมายฉบับนี้จะสร้างกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานกลาง แก่หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด

อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการ หรือ หน่วยงานของรัฐสภาหากประสงค์จะจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เองทั้งหมด หรือบางส่วน พระราชบัญญัตินี้ก็ได้กำหนดทางออกไว้ 2 กรณีดังนี้

(1) กรณีมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็น “หน่วยงานของรัฐอื่น” ที่สามารถจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เองทั้งหมด หรือบางส่วน ได้ตามกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวในการบริหารงานตามมาตรา 6 วรรคสอง

(2) กรณีมีการออกพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบาย ยกเว้น มีให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ตามมาตรา 7 วรรคสาม ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ไม่รับการยกเว้น ต้องจัดให้มีกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามหลักเกณฑ์และแนวทางตามพระราชบัญญัตินี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักการตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง คือ คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้

²⁶พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.7.2 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2557

เพื่อให้เป็นไปตามหลักอิสระในการบริหารงบประมาณของรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 (ก.ร.) ออกระเบียบรับสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2554 ใช้บังคับกับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งมีผลใช้บังคับแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2554 และต่อมาจึงออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 โดยให้ยกเลิกบัญชีอัตราเบี้ยประชุมของกรรมการข้าราชการรัฐสภาทำระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2554 และให้ใช้บัญชีอัตราเบี้ยประชุมของกรรมการข้าราชการรัฐสภาทำระเบียบนี้แทน และให้ยกเลิกบัญชีอัตราเบี้ยประชุม หมายเลข 1 ทำระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2554 และให้ใช้บัญชีอัตราเบี้ยประชุม หมายเลข 1 ทำระเบียบนี้แทน

ตารางที่ 6 : เปรียบเทียบอัตราเบี้ยประชุมตามระเบียบรัฐสภา ฯ ฉบับที่ 1 กับ ฉบับที่ 2

ตำแหน่ง	ระเบียบฯ พ.ศ.2554		ระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555		หมายเหตุ
	รายเดือน (บาท)	รายครั้ง (บาท)	รายเดือน (บาท)	รายครั้ง (บาท)	
คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา					
ประธาน ก.ร.	10,000	-	20,000	-	
รองประธาน ก.ร.	9,000	-	18,000	-	
กรรมการ ก.ร.	8,000	-	16,000	-	
คณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา					
ประธานอนุ ก.ร.	5,000	2,500	7,500	3,750	
อ.ก.ร.	4,000	2,000	6,000	3,000	
เลขานุการ และ ผู้ช่วยเลขานุการ ในคณะอนุ ก.ร.	-	1,200	-	1,800	

ต่อมาได้มีปรับปรุงระเบียบรัฐสภาดังกล่าว โดยการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 อันนำมาสู่ประเด็นปัญหาของการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา กล่าวคือ การกำหนดเบี้ยประชุมของกรรมการในคณะกรรมการ และของอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการ ซึ่งตามระเบียบฉบับแรก และฉบับที่ 2 ได้กำหนดนิยามศัพท์

คำว่าคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งต้องเป็นคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา เท่านั้น²⁷ แต่ตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้หมายรวมถึงคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการที่หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาด้วย ทำให้มีการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น โดยหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจำนวนมาก และได้นำมาสู่การปรับปรุงระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการอีกครั้งภายหลังการมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2557 โดยการยกเลิกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2554 รวมถึงฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ทั้งหมด และให้ใช้ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2557 แทน ซึ่งระเบียบรัฐสภาดังกล่าวนี้ ได้กำหนดนิยามศัพท์ของ “คณะกรรมการ” และ “คณะอนุกรรมการ” ที่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม สอดคล้องกับหลักการของพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547

ตารางที่ 7 : เปรียบเทียบนิยามคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ ตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2557

นิยามศัพท์	คณะกรรมการ	คณะอนุกรรมการ
พระราชกฤษฎีกา เบี้ยประชุม กรรมการ พ.ศ. 2547	“คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้ง และกำหนดองค์ประกอบและ อำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย ประกาศพระบรมราช โองการหรือระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีซึ่งออกตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธาน วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้า รัฐบาล หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่ง ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”	“คณะอนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้ง และกำหนดองค์ประกอบและอำนาจ หน้าที่ไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกาศพระบรมราชโองการหรือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งออก ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน หรือโดยประธาน รัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งได้รับอนุมัติ จากคณะรัฐมนตรี หรือโดย คณะกรรมการที่มีการกำหนดอำนาจ หน้าที่ให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้”

²⁷ ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์กลางตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547

นิยามศัพท์	คณะกรรมการ	คณะอนุกรรมการ
ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยงประชุมกรรมการ พ.ศ. 2554	“คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา”	“คณะอนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือที่คณะกรรมการแต่งตั้ง และให้หมายความรวมถึงคณะทำงานที่คณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภาแต่งตั้ง ”
ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยงประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556	“คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา และให้หมายความรวมถึงคณะกรรมการที่หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ”	“คณะอนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือที่คณะกรรมการแต่งตั้ง และให้หมายความรวมถึงคณะทำงานที่คณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภาแต่งตั้ง
ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยงประชุมกรรมการ พ.ศ. 2557	“คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือโดยมติ ก.ร. และให้หมายความรวมถึงคณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งและกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ไว้โดยระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ”	“คณะอนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือที่คณะกรรมการแต่งตั้ง และให้หมายความรวมถึงคณะทำงานที่คณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภาแต่งตั้ง

ที่มา : ผู้ศึกษาประมวลจากพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยงประชุมกรรมการฉบับต่าง ๆ

จากตารางที่ 7 จะเห็นว่าภายหลังประกาศใช้ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2557 แล้ว สิทธิการได้รับเบี้ยประชุมของกรรมการในคณะกรรมการ และอนุกรรมการใน คณะอนุกรรมการ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้กลับไปสู่หลักการกลางของพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยเบี้ยประชุมอีกครั้ง กล่าวคือ ต้องเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน หรือแต่งตั้งโดยบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เท่านั้น โดยระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ย ประชุมกรรมการ พ.ศ. 2557 ได้กำหนดว่าคณะกรรมการที่จะได้รับเบี้ยประชุมต้องมีลักษณะ ดังนี้

(1) ได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือ

(2) ได้รับการแต่งตั้งโดย ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธาน วุฒิสภา หรือโดยมติ ก.ร. หรือ

(3) คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งและกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ไว้โดยระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

ทั้งนี้ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2557 ได้ลดอำนาจของหัวหน้าส่วน ราชการ ในการแต่งตั้งและให้คณะกรรมการได้รับเบี้ยประชุม แต่ได้ขยายสิทธิการได้รับเบี้ยประชุม ไปถึงคณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้ง และกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ไว้ โดยระเบียบ รัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งก็ถือว่ายังอยู่ ภายใต้อำนาจหลักการกลางของการได้รับเบี้ยประชุมกรรมการ

บทที่ 4

ผลการศึกษา

4.1 สภาพปัญหาความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

4.1.1 การเสนอค่าของงบประมาณที่ยังต้องถือปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ฝ่ายบริหารกำหนด

แม้ว่าระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำและการเสนอของบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไว้โดยเฉพาะแล้ว ดังที่กำหนดใน หมวด 2 การจัดทำและการเสนอค่าของบประมาณรายจ่าย ดังต่อไปนี้

“ข้อ 9 การจัดทำค่าของบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ให้ส่วนราชการภายในเป็นผู้จัดทำตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลา ตามข้อ 12

เมื่อส่วนราชการพิจารณาค่าขอตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว ให้เสนอของบประมาณรายจ่ายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาให้ความเห็น

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาให้ความเห็นแล้วให้หัวหน้าส่วนราชการเสนอค่าของบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป”

“ข้อ 10 การจัดทำค่าของบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการให้ประกอบด้วย

(1) แผนปฏิบัติงานประจำปี que แสดงถึงแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และแผนการปฏิบัติงาน จำแนกตาม แผนงาน ผลผลิต โครงการ

(2) คำชี้แจงประกอบแผนการปฏิบัติงานประจำปี แสดงเงินฐานะเงินรายรับ²⁸ งบประมาณรายจ่ายในปีที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงาน และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง”

²⁸ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ข้อ 3

“เงินรายรับ” หมายความว่าเงินที่ส่วนราชการได้รับ ได้แก่

(1) เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(2) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาค

(4) เงินอื่นใดที่ส่วนราชการได้ทำมาตกลงกับกระทรวงการคลังให้เก็บไว้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

“ข้อ 11 งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ ให้จำแนกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

- 1 ค่าใช้จ่ายบุคลากร
- 2 ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน
- 3 ค่าครุภัณฑ์
- 4 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ค่าใช้จ่ายที่ก่อกำหนดนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปี ให้กำหนดรายการและจำนวนเงินที่ผูกพันในแต่ละปีงบประมาณให้ชัดเจน

ค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่งจะจำแนกเป็นลักษณะใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์จำแนกประเภทรายจ่ายของสำนักงบประมาณ”

“ข้อ 12 หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ ภายใน ให้เป็นไปตามที่หัวหน้าส่วนราชการกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจาก คบง.รศ.”

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็น “ส่วนราชการ” จึงต้องมีหน้าที่เสนอคำของบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ดังที่กำหนดในมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นในทางปฏิบัติการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงยังต้องถือปฏิบัติและดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดอีกด้วย ซึ่งแม้จะไม่กระทบต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาโดยตรง แต่ก็เพิ่มภาระในการจัดทำงบประมาณ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นช่องทางในการแทรกแซงการดำเนินการของรัฐสภาได้ด้วย

4.1.2 การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติสร้างหลักประกันไว้ว่ารัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 141 วรรคสองว่า

“รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลองค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการบริหาร โดยตรงก็ได้”

และแม้ว่าบัญญัติดังกล่าวจะให้สิทธิแก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ในการยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการบริหารได้โดยตรง หากเห็นว่างบประมาณที่จัดสรรนั้นไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติห้ามมิให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

“มาตรา 144 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ
มิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันดังต่อไปนี้

- (1) ส่งใช้คืนเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปร
ญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ
กรรมการมีส่วนร่วมได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”

ซึ่งต่างจากร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ไม่ผ่านประชามติ ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้
คณะกรรมการมีอำนาจจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้ตามความจำเป็นและเหมาะสม²⁹

ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยการจัดสรรแห่งผลประโยชน์
ในมาตรา 185 (2) ของรัฐธรรมนูญฯ ก็ได้บัญญัติห้ามไว้ดีกว่า

“มาตรา 185 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่ง
การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา กระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการก้าวท้าว
หรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าทางตรงหรือทาง
อ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1).....
- (2) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบ
ในการจัดทำโครงการใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา
- (3).....”

ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรองรับให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรร
งบประมาณอย่างเพียงพอ เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระในการดำเนินงานของรัฐสภา แต่ด้วย
ข้อจำกัดทางกฎหมาย ที่ยังไม่มี ความชัดเจน และด้วยบทลงโทษที่รุนแรงกรณีกระทำการฝ่าฝืน

²⁹ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา 129 วรรคเก้า “ในกรณีที่
รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอาจไม่เพียงพอ
ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปีได้โดยตรง โดยต้องแสดงฐานะเงินนอก
งบประมาณและเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมียูไปพร้อมกับคำแปรญัตติด้วย และคณะกรรมการต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานชี้แจง
เพื่อประกอบพิจารณา ในการนี้ คณะกรรมการอาจเพิ่มงบประมาณให้ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

บทบัญญัติดังกล่าว จึงอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไม่กล้าที่จะแปรญัตติ เพื่อเพิ่มงบประมาณให้กับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้

4.1.3 การไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณในประเภท “งบเงินอุดหนุน”

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2554 มาตรา 13 ได้กำหนด “ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามมาตรา 6 เสนอขอประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรร เป็นเงินอุดหนุนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี”

ดังนั้น โดยบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว งบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องได้รับการจัดสรรในประเภทงบรายจ่าย “งบเงินอุดหนุน” เพื่อให้รัฐสภาสามารถบริหารจัดการงบประมาณ ได้อย่างอิสระคล่องตัวในฐานะหน่วยงานทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติพบว่างบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรอยู่ในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” ซึ่งมีนัยทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อความอิสระในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัด รัฐสภา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณ เป็น “งบรายจ่ายอื่น” ทำให้การบริหารงบประมาณของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภายังอยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณกำหนด แม้จะมีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2557 แล้วก็ตาม แต่การบริหาร งบประมาณยังถูกฝ่ายบริหารควบคุมได้อยู่ เช่น การจ่ายเงินหรือกักหน้ผูกพันจะกระทำได้ดีต่อเมื่อ ได้รับจัดสรรเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณก่อน การขอเบิกเงินจากคลังกับกรมบัญชีกลาง ต้องเป็นคราวๆ ไปตามจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ รวมถึงการโอน เปลี่ยนแปลงงบประมาณ ในบางกรณี ยังต้องขออนุญาตหรือต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ และหากไม่สามารถเบิกจ่ายเงินหรือ กักหน้ผูกพันได้ทันภายในปีงบประมาณ หากมิได้ขอกันเงินตามระเบียบก็จะทำให้เงินงบประมาณ ในส่วนนั้นตกเป็นเงินคงคลังอีกด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คำตอบในประเด็นดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการ จัดตั้งส่วนราชการของรัฐสภา ศาล และ องค์กรของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่มี อำนาจหน้าที่ในการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่มีประเด็นกฎหมายใดบ้างที่ทำให้ การจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรเหล่านี้มีความแตกต่างกัน และการได้รับจัดสรรงบประมาณใน ประเภท “งบเงินอุดหนุน” มีปัจจัยทางกฎหมายสนับสนุนอย่างไร โดยเปรียบเทียบ ถึงการจัดตั้ง ประเภท และฐานะขององค์กร การยกเว้น ไม่ต้องนำส่งรายได้ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การมีระบบ งบประมาณขององค์กร และประเภทงบรายจ่าย ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย (ดังตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 : เปรียบเทียบประเด็นทางกฎหมายที่มีผลต่อความอิสระด้านงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

หน่วยงาน	จัดตั้งโดย	ประเภทและฐานะองค์กร	การยกเว้น ไม่นำส่งรายได้ เป็นรายได้แผ่นดิน	งบประมาณ	ประเภทงบ รายจ่ายที่ได้ รับจัดสรร
หน่วยงานของรัฐสภา					
1.สำนักงาน เลขานุการ วุฒิสภา	พรบ. ระเบียบ บริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554	ส่วนราชการ นิติบุคคล มีอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่น	ไม่มีบัญชี	ให้กรมจัดสรรเป็น เงินอุดหนุนของ ส่วนราชการ	งบรายจ่ายอื่น
2.สำนักงาน เลขานุการสภา ผู้แทนราษฎร	พรบ. ระเบียบ บริหารราชการ ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554	ส่วนราชการ นิติบุคคล มีอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่น	ไม่มีบัญชี	ให้กรมจัดสรรเป็น เงินอุดหนุนของ ส่วนราชการ	งบรายจ่ายอื่น
3.สถาบัน พระปกเกล้า	พรบ. สถาบัน พระปกเกล้า พ.ศ. 2551	หน่วยงานของรัฐ นิติบุคคล อยู่ในกำกับของ ประธานรัฐสภา	รายได้ที่เกิดจาก กองทุน และรายได้ อื่น ของสถาบัน ให้ นำส่งเข้ากองทุน โดยไม่ต้องส่ง กระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วย เงินคงคลังและ กฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ	-กำหนดให้มี “กองทุนเพื่อการ พัฒนาและเผยแพร่ ประชาธิปไตย” เพื่อเป็นทุน หมุนเวียนและ ใช้จ่ายสำหรับการ ดำเนินงานของ สถาบัน -ซึ่งรัฐบาลจัดสรร เงินงบประมาณเป็น “เงินอุดหนุน” เข้ากองทุน	งบเงินอุดหนุน (ทั่วไป)
หน่วยงานของศาล					
1.สำนักงานศาล รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ ปี 40	ส่วนราชการที่เป็น อิสระ ขึ้นตรงต่อ ประธานศาล รัฐธรรมนูญ นิติบุคคลที่มีอิสระใน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและ การดำเนินการอื่น	ไม่มีบัญชี	ไม่มีบัญชี (เนื่องจากไม่มี การตรา พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วย การพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ)	งบรายจ่ายอื่น
2.สำนักงานศาล	บทบัญญัติแห่ง	ส่วนราชการ	ไม่มีบัญชี	ให้คณะรัฐมนตรี	งบรายจ่ายอื่น

หน่วยงาน	จัดตั้งโดย	ประเภทและ ฐานะองค์กร	การยกเว้น ไม่นำส่งรายได้ เป็นรายได้แผ่นดิน	งบประมาณ	ประเภทงบ รายจ่ายที่ได้ รับจัดสรร
ยุติธรรม	รัฐธรรมนูญ ปี 40 และ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการ ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543	ที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ขึ้นตรงต่อประธานศาล ฎีกามีอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณและ การดำเนินการอื่น		เพื่อจัดสรรเป็น เงินอุดหนุนศาล ยุติธรรมและ สำนักงานศาล ยุติธรรม	
2. สำนักงาน ศาลปกครอง	บทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ ปี 40 และ พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาล ปกครองและวิธี พิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542	ส่วนราชการที่เป็น หน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ขึ้นตรงต่อประธานศาล ประธานศาลปกครอง สูงสุด มีอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และ การดำเนินการอื่น	ไม่มีบัญญัติ	ให้คณะรัฐมนตรี จัดสรรเป็นเงิน อุดหนุนสำนักงาน ศาลปกครอง	งบรายจ่ายอื่น
หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ					
1.สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	พรบ.ประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วย คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	หน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญ นิติบุคคล ในการกำกับดูแล ของ กกต.	รายได้ของสำนักงาน กกต.ไม่ต้องนำส่ง คลัง ตามกฎหมาย เงินคงคลัง กฎหมาย วิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น	ให้ ครม.จัดสรร งบประมาณรายจ่าย ประจำปีเป็น “เงิน อุดหนุน” ให้ เพียงพอกับการ ดำเนินกิจการของ กกต. ซึ่งเงิน อุดหนุนนี้คกเป็น “รายได้” ของ สำนักงาน กกต.	งบเงินอุดหนุน (ทั่วไป)
2.สำนักงาน ผู้ตรวจการ แผ่นดิน	พรบ.สำนักงาน ผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ. 2542	หน่วยงานของรัฐ ที่เป็นอิสระ นิติบุคคล อยู่ในกำกับดูแลของ ประธานผู้ตรวจการ แผ่นดิน	ไม่มีบัญญัติไว้ โดยตรง (มาตรา 14 ให้ สำนักงานจัดทำ งบดุล งบการเงินและ บัญชี แล้วส่งผู้สอบ บัญชีภายในเก้าสิบ วันนับแต่วันสิ้นปี	มาตรา 12 ให้ สำนักงาน โดย ความเห็นชอบ ร่วมกันของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนองบประมาณ รายจ่ายต่อ คณะรัฐมนตรี	งบเงินอุดหนุน (ทั่วไป)

หน่วยงาน	จัดตั้งโดย	ประเภทและ ฐานะองค์กร	การยกเว้น ไม่นำส่งรายได้ เป็นรายได้แผ่นดิน	งบประมาณ	ประเภทงบ รายจ่ายที่ได้ รับจัดสรร
			บัญชีให้สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีของ สำนักงาน และให้ ทำการตรวจสอบ รับรองบัญชีและ การเงินทุกประเภท รวมทั้งประเมินผล การใช้จ่ายเงินและ ทรัพย์สินของ สำนักงาน โดยแสดง ให้เห็นด้วยว่าการใช้ จ่ายดังกล่าวเป็นไป ตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผล ตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำรายงานเสนอ ผลการสอบบัญชีต่อ รัฐสภาและ คณะรัฐมนตรี โดย ไม่ชักช้า)	เพื่อจัดสรรเป็นเงิน อุดหนุนของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานไว้ ในร่าง พระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรือร่าง พระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม แล้วแต่ กรณี	
๓. สำนักงาน ปปช.	พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกัน และปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542	ส่วนราชการ ที่เป็นหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และมีฐานะเป็นนิติ บุคคล	ไม่มีบทบัญญัติ	ให้คณะรัฐมนตรี จัดสรรเป็นเงิน อุดหนุน คณะกรรมการ ปปช. และ สำนักงาน ปปช.	งบรายจ่ายอื่น
4. สำนักงานการ ตรวจเงิน แผ่นดิน	พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่า ด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ.2542	ส่วนราชการ ที่เป็นหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรม มีอิสระในการ บริหารงานทั่วไป การ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการอื่น	มาตรา 60 นอกจาก เงินที่กำหนดไว้ใน งบประมาณแผ่นดิน สำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินอาจมี รายได้ดังนี้ (1) เงินค่าธรรมเนียม ที่ได้รับจากการ ตรวจสอบบัญชีหรือ การปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่บัญญัติไว้ใน	ให้คณะรัฐมนตรี จัดสรรเป็นเงิน อุดหนุนแก่ คณะกรรมการ และ สำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดิน	งบรายจ่ายอื่น

หน่วยงาน	จัดตั้งโดย	ประเภทและ ฐานองค์กร	การยกเว้น ไม่นำส่งรายได้ เป็นรายได้แผ่นดิน	งบประมาณ	ประเภทงบ รายจ่ายที่ได้ รับจัดสรร
		ตามระเบียบที่ คตง. กำหนด	พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ (2) ทรัพย์สินที่มีผู้ อุทิศให้แก่สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน (3) ดอกผลหรือ ประโยชน์อื่นใดที่ เกิดจากเงินหรือ ทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2) -รายได้ตาม (1) (2) และ (3) ไม่เป็น รายได้ที่ต้องนำส่ง กระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วย เงินคงคลังและ กฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ และให้ใช้จ่ายเงิน รายได้ดังกล่าวเพื่อ ประโยชน์ในการ พัฒนาการตรวจสอบ และเพื่อเป็นสิ่งจูงใจ และตอบแทนแก่ เจ้าหน้าที่ในการ ปฏิบัติหน้าที่ตาม ผลงานและ ความสามารถ ทั้งนี้ เว้นแต่ ทรัพย์สินที่ผู้อุทิศให้ ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ เป็นประการอื่น -การใช้จ่ายเงิน รายได้ของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตาม ระเบียบที่คณะ- กรรมการกำหนด		

หน่วยงาน	จัดตั้งโดย	ประเภทและ ฐานองค์กร	การยกเว้น ไม่นำส่งรายได้ เป็นรายได้แผ่นดิน	งบประมาณ	ประเภทบ รายจ่ายที่ ได้รับจัดสรร
5.สำนักงาน คณะกรรมการ สิทธิ					งบรายจ่ายอื่น
6. สำนักงาน อัยการสูงสุด					งบรายจ่ายอื่น
7.สำนักงานสภา ที่ปรึกษา เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ					งบรายจ่ายอื่น
8.สำนักงาน ปฏิรูปกฎหมาย	พ.ร.บ. คณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553		รายได้ของสำนักงาน ไม่ต้องนำส่งคลังตาม กฎหมายว่าด้วยเงิน คลังคลัง และ พระราชบัญญัติว่า ด้วยวิธีการ งบประมาณ	สำนักงานมี “รายได้” ของ ตนเอง มาจากเงินอุดหนุน ทั่วไปที่รัฐบาล จัดสรรให้	งบเงินอุดหนุน (ทั่วไป)

ทั้งนี้ จากการศึกษาเทียบเคียงระบบงบประมาณของหน่วยงานทั้ง 8 แห่ง ทำให้พบว่าการจัดสรรเงินงบประมาณให้ความสำคัญกับฐานะขององค์กรเป็นสำคัญ กล่าวคือหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นต้อง “ไม่เป็นส่วนราชการ” ดังนั้น หน่วยงานของรัฐแห่งใดจะได้รับจัดสรรงบประมาณในประเภทงบรายจ่าย “งบเงินอุดหนุน” ต้องมีเงื่อนไขทางกฎหมายที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- (1) กฎหมายจัดตั้งต้องกำหนดให้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ “ไม่เป็นส่วนราชการ”
 - (2) กฎหมายจัดตั้งต้องกำหนดให้มี “เงินรายได้” ของหน่วยงาน โดยให้เงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของหน่วยงานนั้นๆ และ
 - (3) กฎหมายกำหนดให้เงินรายได้ ของหน่วยงานแห่งนั้น ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินคลัง
- ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจำแนกงบรายจ่ายของสำนักงานงบประมาณที่กำหนดให้จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นส่วนราชการในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” และจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการในประเภทงบรายจ่าย “งบเงินอุดหนุน”

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกรอบกฎหมายดังกล่าว จะพบว่าประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่มีผลต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนี้

4.1.4 การบริหารงบประมาณยังอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร

การที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณในประเภทงบรายจ่าย “งบรายจ่ายอื่น” แทนที่จะจัดสรรเป็น “เงินอุดหนุนทั่วไป” ดังที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนด ซึ่งส่งผลต่อความอิสระในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนี้

(1) การจัดสรรเงินประจำงวด³⁰ เมื่อสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาในประเภทงบรายจ่าย “งบรายจ่ายอื่น” ทำให้ต้องรอการอนุมัติเงินประจำงวดที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้จัดสรรให้ก่อน จึงจะสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือก่อนนี้ผูกพันได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ส่วนราชการจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ก็ต่อเมื่อได้รับการจัดสรรเงินประจำงวดแล้ว จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของส่วนราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้

(2) การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 หมวด 4 ได้กำหนดเงื่อนไขในการโอน เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายใช้ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไว้ โดย สรุปได้ ดังนี้

(2.1) ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ส่วนราชการอาจโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ค่าใช้จ่ายบุคลากรเพื่อกำหนดอัตราเงินเดือนตั้งใหม่ได้

(2.2) ให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่าย ประเภทค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ไม่ใช่รายการผูกพันงบประมาณข้ามปี เว้นแต่รายการค่าครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยเกินสองล้านบาท ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยเกินยี่สิบล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบต่อ คบง.รส. ก่อน

(2.3) ในกรณีมีความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงรายการ วงเงิน ระยะเวลา หรือรายละเอียดของรายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

³⁰ เงินประจำงวด หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งจัดสรรให้จ่าย หรือก่อนนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

(1) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการโดยไม่เพิ่มวงเงินก่อนนี้ผูกพันให้หัวหน้าส่วนราชการทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ เว้นแต่ระเบียบการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณกำหนดให้ไม่ต้องทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในการพิจารณาอนุมัติ

(2) การขยายระยะเวลาก่อนนี้ผูกพันโดยไม่เพิ่มวงเงินก่อนนี้ผูกพันให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการและรายงานสำนักงบประมาณเพื่อทราบภายในสิบห้าวัน

(3) การเปลี่ยนแปลงรายการหรือการเพิ่มวงเงินก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้หัวหน้าส่วนของอนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยส่งผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือรายละเอียดอื่นที่เกี่ยวข้องให้สำนักงบประมาณพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

(2.4) หลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีการ โอน และการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามที่ คบง.รตส. กำหนด

อย่างไรก็ตาม การได้รับจัดสรรงบประมาณในประเภทบรายจ่าย “บรายจ่ายอื่น” ทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายตามที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ของสำนักงบประมาณกำหนด อีกด้วย ได้แก่

(1) จะต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการโอนเปลี่ยนแปลง โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่า ความโปร่งใส รวมทั้งต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ

(2) ต้องไม่ทำให้เป้าหมาย ผลผลิต หรือโครงการตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ หรือแผนงานในเชิงบูรณาการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงในสาระสำคัญ และต้องไม่ทำให้ค่าสาธารณูปโภคค้างชำระเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

(3) การโอน เปลี่ยนแปลงรายการ ต้องอยู่ภายใต้แผนงานเดียวกัน และห้ามโอนงบบุคลากร และต้องไม่ทำให้เกิดรายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ

(4) ต้องไม่เป็นการกำหนดอัตราบุคลากรขึ้นใหม่ รายการค่าครุภัณฑ์จัดหายานพาหนะ รายการค่าที่ดิน หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในต่างประเทศที่มีได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ

(5) การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายไปเพื่อจัดหาครุภัณฑ์จะต้องมีราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาท และสิ่งก่อสร้าง จะต้องราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 10 ล้านบาท

(6) การโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่เป็นงบเหลือจ่าย หลังจากที่ได้ดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย ผลผลิต/โครงการแล้ว ให้โอนไปชำระหนี้ค่าสาธารณูปโภคหรือค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพันสัญญาที่ค้างชำระเป็นลำดับแรก

ห้ามมิให้นำไปใช้จ่ายรายการบุคลากรตั้งใหม่ รายการค่าที่ดิน หรือรายการก่อสร้าง
ผูกพันข้ามปีงบประมาณ หรือสมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในต่างประเทศชั่วคราว
ที่ไม่อยู่ในแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติไว้ก่อนแล้ว

การ โอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายไปเพื่อจัดหาครุภัณฑ์จะต้อง
มีราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาท และสิ่งก่อสร้าง จะต้องราคาต่อหน่วยต่ำกว่า 10 ล้านบาท

การ โอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายไปเพื่อจัดหาครุภัณฑ์
ยานพาหนะต้องเป็นการจัดหาเพื่อทดแทนครุภัณฑ์ยานพาหนะเดิม

(7) การ โอนและหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการ
จัดสรรงบประมาณ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ

ทั้งหมดนี้ สะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการที่สำนักงานงบประมาณจัดสรร
งบประมาณเป็น “งบรายจ่ายอื่น” ให้แก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงทำให้ไม่มีอิสระในการบริหาร
งบประมาณอย่างแท้จริง ซึ่งหากได้รับจัดสรรงบประมาณเป็น “งบเงินอุดหนุน” จะทำให้การ โอน
เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ไม่ถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารอีก ต่อไป

(3) ถูกโอนงบประมาณรายจ่ายไปต่างส่วนราชการ โดยหลักการแล้วการ โอน
งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหนึ่ง เพื่อนำไปใช้ในส่วนราชการอื่นนั้น ย่อมกระทำไม่ได้ เว้นแต่มี
พระราชบัญญัติให้โอน หรือเป็นกรณีการควมรวมส่วนราชการเข้าด้วยกัน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
ในมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502³¹ อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ
พ.ศ. 2595 และ 2560 ได้มีการ ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ
หรือหน่วยงาน ไปตั้งเป็น งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งเป็นไปตามนโยบาย
ของรัฐบาลที่ต้องการเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยกำหนด
หลักเกณฑ์ว่า รายการงบประมาณที่เป็นงบลงทุนขนาดกลางของส่วนราชการต้องดำเนินการก่อนนี้
ผูกพันให้ทันภายในวันที่ 31 มีนาคม ของปีถัดไป โดยงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาบางส่วน
ก็ถูกโอนไปโดยพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการ
จัดสรรงบประมาณในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” ดังนั้นเมื่อเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่ทันตามเป้าหมายที่รัฐบาล

³¹มาตรา 18 รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตี
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ตี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการอื่นมิได้ เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีมีพระราชกฤษฎีกาให้รวมหรือ โอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่
หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับ โอน
หรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

กำหนดไว้ จึงต้องถูกโอนเงินงบประมาณรายจ่าย เช่นเดียวกับส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร แต่หากจัดสรรเป็น “งบเงินอุดหนุน” รัฐบาลจะไม่สามารถโอนงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้เลย

(4) การติดตามรายงานผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 35 ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่จัดให้มีระบบรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยจะต้องจัดทำรายงานเป็นรายไตรมาส ตามหลักเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือตามที่ได้ตกลงไว้กับสำนักงานงบประมาณ ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานงบประมาณกำหนด และรายงานประจำปีที่แสดงผลสำเร็จในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ซึ่งรวมถึงส่วนราชการสังกัดรัฐสภาด้วยสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของระบบงบประมาณไทย ที่ยังให้ความสำคัญกับความมีอิสระของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่มากนัก ยิ่งไปกว่านั้น แม้แต่ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 เองก็ยังสามารถกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสำเนาแจ้งสำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลางด้วย³² ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เพราะในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ส่วนราชการและหน่วยงานทั้งหมดต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรายงานต่อรัฐสภาต่อไป เช่นเดียวกันหน่วยงานของรัฐสภา ก็ย่อมรายงานต่อรัฐสภาได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรีอีก ในประเด็นนี้ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสภารายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณต่อรัฐสภาโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี ดังที่กำหนดในมาตรา 47 “ให้หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานขององค์กรอัยการ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย จัดทำรายงานผลการใช้งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น เสนอต่อรัฐสภาภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และให้เปิดเผยต่อสาธารณชน โดยไม่ชักช้าด้วย”

4.1.5 การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

³²ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557

ข้อ 20 ให้ส่วนราชการภายในที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย รายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายไตรมาส โดยเปรียบเทียบกับผลผลิตที่ได้รับ เสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ และเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสำเนาแจ้งสำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลางด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่มีอิสระในการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ดังนี้ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ในการออกระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาเพื่อการดังกล่าว ซึ่งปัจจุบัน คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ได้ออกระเบียบรัฐสภาเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับความอิสระในการบริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแล้วหลายเรื่อง เช่น

- (1) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงิน จากคลัง พ.ศ.2557
- (2) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2555
- (3) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยระเบียบประชุมกรรมการ พ.ศ. 2557
- (4) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พ.ศ. 2557

(5) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการ ปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร หรือของวุฒิสภา และกำหนดค่าตอบแทน เป็นต้น

ทั้งนี้ ระเบียบต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา มีความสำคัญต่อความมีอิสระและความคล่องตัวในการใช้ ใช้จ่ายเงินงบประมาณและการปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา แต่การออกระเบียบในบางเรื่องหากไม่ยึดถือ กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นมาตรฐานกลางในการใช้จ่ายและการบริหารการเงินการ คลังของรัฐ ก็อาจมีความสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณของแผ่นดินได้ ตัวอย่าง เช่น กรณีการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยระเบียบประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2555 ซึ่งกำหนดอัตรา เบี้ยประชุมกรรมการไว้สูงกว่าอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางในการได้รับเบี่ยประชุมของกรรมการที่มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการสังกัด รัฐสภาด้วย รวมถึงการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุที่กำหนดวงเงินอันเป็นเงื่อนไขของการ กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่สูงกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งอาจมี ผลกระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังภาครัฐได้

นอกจากนี้ ระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในบางเรื่อง จะต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขกลางที่ใช้บังคับกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นการทั่วไป เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมสัมมนา การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา ราชการ และการเช่ารถยนต์มาใช้ในราชการ เป็นต้น ซึ่งระเบียบในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้กระทบ ต่อความมีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภามากนัก ขณะเดียวกัน หากให้อำนาจอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข โดยไม่ยึดกรอบมาตรฐานกลางย่อมมี

ผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อวินัยการเงินการคลังของรัฐในภาพรวม จึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบว่าจะให้ขอบเขตความอิสระแค่ไหนเพียงใด ที่ไม่กระทบต่อวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย ดังนี้

(1) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ ภายหลังจากใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่มีอิสระในการบริหารงาน การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และ ก.ร. ได้ออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ใช้บังคับกับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นการเฉพาะตั้งแต่วันที่ 3 พฤศจิกายน 2555 เป็นต้นมาแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับควมมีอิสระของรัฐสภา แต่กำลังจะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 และจะมีผลใช้บังคับในอีก 180 วันนับแต่วันดังกล่าว หรือ วันที่ 23 สิงหาคม 2560 ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เนื่องจากเกรงว่าจะทำให้การปฏิบัติงานด้านพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ต้องตกอยู่ภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารกำหนด ทำให้การบริหารงานของรัฐสภาขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวได้

โดยเฉพาะพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดต่างๆ ได้แก่ 1. คณะกรรมการ นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ 2. คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ 3. คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ และ 4. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนคณะกรรมการเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในกำหนดนโยบาย การกำกับควบคุมการปฏิบัติงาน และการวินิจฉัยปัญหาการดำเนินการด้านพัสดุของหน่วยงานของรัฐ แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร โดยกฎหมายมิได้กำหนดให้มีสัดส่วนผู้แทนของฝ่ายรัฐสภาด้วยเลย จึงอาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารได้

อย่างไรก็ตาม เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ดังนั้น

(2) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักอิสระในการบริหารงบประมาณของรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2554 (ก.ร.) ออกระเบียบรับสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2554 ใช้บังคับกับการเบิกจ่ายเบี่ยประชุมกรรมการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งมีผลใช้บังคับแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2554 และ ต่อมา จึงออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่2) พ.ศ. โดยให้ยกเลิกบัญชีอัตราเบี่ยประชุมของกรรมการข้าราชการรัฐสภาทำระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2554 และให้ใช้บัญชีอัตราเบี่ยประชุมของกรรมการข้าราชการรัฐสภาทำระเบียบนี้แทน และให้ยกเลิกบัญชีอัตราเบี่ยประชุม หมายเลข 1 ทำระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2554 และให้ใช้บัญชีอัตราเบี่ยประชุม หมายเลข 1 ทำระเบียบนี้แทน

ต่อมาได้มีปรับปรุงระเบียบรัฐสภาดังกล่าว โดยการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 อันนำมาสู่ประเด็นปัญหาของการเบิกจ่ายเบี่ยประชุมกรรมการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา กล่าวคือ การกำหนดเบี่ยประชุมของกรรมการในคณะกรรมการ และของอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการ ซึ่งตามระเบียบฉบับแรก และฉบับที่ 2 ได้กำหนดนิยามศัพท์คำว่า คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีสิทธิได้รับเบี่ยประชุมเป็นรายครั้งต้องเป็นคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา เท่านั้น³³ แต่ตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2556 ได้กำหนดให้หมายรวมถึงคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการที่หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาด้วย ทำให้มีการเบิกจ่ายเบี่ยประชุมกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจำนวนมาก และได้นำมาสู่การปรับปรุงระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการอีกครั้งภายหลังการมีสถานีวิทยุแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2557

4.1.6 การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณ แม้ว่าคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาจะได้ออกเบี่ยรับสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2557 ใช้สำหรับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นการเฉพาะ แต่โดยที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่ได้รับจัดสรร

³³ ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์กลางตามพระราชกฤษฎีกาเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547

งบประมาณเป็น “งบเงินอุดหนุน” จึงมิได้มีระบบการเงินการคลังของตนเอง การดำเนินการเกี่ยวกับการเงินการคลังจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ดังนั้น การเบิกเงินจากคลัง การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง จึงต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 อันเป็นระเบียบกลางที่ใช้บังคับกับทุกส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้นำระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) มาใช้ ดังนั้น การมีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง จึงไม่ผลต่อการบริหารการเงินการคลังของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาในตอนนี้

แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนแบบวงเงินรวม (Block Grant) แก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และปรับปรุงกฎหมายระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีรายได้อื่นๆ นอกจากเงินอุดหนุนตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม โดยไม่ต้องนำส่ง “เงินรายรับ” เข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน อาจจะต้องวางระบบการเงินการคลังของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแยกจากระบบการเงินการคลังของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เช่นเดียวกับระบบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำเงินเก็บรักษาในบัญชีเงินฝากธนาคารของส่วนราชการ หรือนำฝากคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังไว้กับกรมบัญชีกลางก็ได้

4.2 ประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่มีผลต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

4.2.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้กำหนดกระบวนการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแยกจากฝ่ายบริหาร จึงทำการเสนอคำขอของงบประมาณยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ฝ่ายบริหารกำหนด อันเนื่องมาจาก ยังมิได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็น “ส่วนราชการ” ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด เช่นเดียวกับส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการกำหนดให้จัดสรรงบประมาณส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็น “งบรายจ่ายอื่น” ทั้งที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุน ส่งผลให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงบประมาณน้อยมาก แม้ว่าจะได้มีการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาและการนำเงินส่งคลัง และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุใช้บังคับเป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม

4.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งได้กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีอิสระในการบริหารงานบุคลากร การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และให้อำนาจ กร. ในการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาและการนำเงินส่งคลัง และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุให้บังคับเป็นการเฉพาะ แต่ก็มิได้ทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีอิสระในด้านงบประมาณเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีประเด็นทางกฎหมาย ที่เป็นอุปสรรค 2 ประการ กล่าวคือ

(1) พระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้เงินรายได้ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” อันเป็นบทยกเว้นตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงทำให้สำนักงานงบประมาณไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเป็น “งบเงินอุดหนุน” ให้ได้ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไป เมื่อกรมบัญชีกลางเบิกให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานต้องเบิกทั้งก่อนในคราวเดียวเป็นร้อยละ 100 จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องเบิกเงินจากคลังให้แล้วเสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ ตามมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งหากมีเงินเหลือจ่ายก็ต้องตกเป็นเงินสะสมของส่วนราชการ แต่เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มิได้บัญญัติ “ให้เงินรายได้ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” จึงเกิดข้อขัดแย้งทางกฎหมาย

ทั้งนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนมีบทบัญญัติให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งเงินรายได้เป็นรายได้แผ่นดินทั้งสิ้น ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย “ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีเงินรายได้สำหรับการบริหารองค์กร” และกำหนดให้ “เงินรายได้นั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวทางกฎหมาย เพื่อให้ส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณในประเภท “งบเงินอุดหนุน” จึงต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มี “เงินรายได้” สำหรับการบริหารงาน และให้ “เงินรายได้” ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโดยลักษณะการดำเนินงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่ใช่หน่วยงานที่จะจัดหารายได้ ทำให้ไม่มีเงินรายได้ที่เกิดจากการทำมาหาได้ จึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นก็อาจมีเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินจากการบริจาคบ้าง จึงต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ “เงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินรายได้ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา” ทำนองเดียวกับการบัญญัติกฎหมายจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตารางที่ 9 : กฎหมายจัดตั้ง และบทบัญญัติเกี่ยวกับเงินรายได้และงบประมาณ

หน่วยงาน	กฎหมายจัดตั้ง	บทบัญญัติเกี่ยวกับเงินรายได้ และงบประมาณ
1.สำนักงาน คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	พ.ร.บ.ประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วย คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	ให้ กรม.จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็น “เงินอุดหนุน” ให้เพียงพอต่อการดำเนินกิจการของ กกต. ซึ่งเงินอุดหนุนนี้ตกเป็น “รายได้” ของ สำนักงาน กกต.
2.สำนักงาน คณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย	พ.ร.บ. คณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553	สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมี “รายได้” ของ ตนเอง มาจาก “เงินอุดหนุนทั่วไป” ที่รัฐบาลจัดสรรให้ รายได้ของสำนักงานไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วย เงินคงคลัง และพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
3.สำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดิน	พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่า ด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ.2542	มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 นอกจากเงินที่กำหนด ไว้ในงบประมาณแผ่นดินสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อาจมีรายได้ ดังนี้ (1) เงินค่าธรรมเนียมที่ได้รับจากการตรวจสอบ บัญชีหรือการปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (2) ทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้แก่สำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดิน (3) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากเงินหรือ ทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2) รายได้ตาม (1) (2) และ (3) ไม่เป็นรายได้ที่ต้อง นำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และให้ใช้จ่ายเงิน รายได้ดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการตรวจสอบ และเพื่อเป็นสิ่งจูงใจและตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามผลงานและความสามารถ ทั้งนี้ เว้นแต่ ทรัพย์สินที่ผู้ทูลเกล้าฯ ให้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เป็นประการอื่น การใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(2) พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภาสามัญทำหน้าที่การควบคุมการบริหารราชการ การบริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของฝ่ายรัฐสภาด้วย ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ นอกจากนั้น การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (คบง.รต.) ไว้ในระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ด้วยสถานะทางกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ดังนั้น หากได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ในทำนองเดียวกับ “คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม” (กบ.ศ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

โดยให้ “คณะกรรมการบริหารรัฐสภา” หรือ (กบร.) เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการ การบริหารงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินของฝ่ายรัฐสภา มีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐสภา การวางระบบการเงินการคลัง และการงบประมาณที่เป็นอิสระ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมถึงวินิจฉัยการปฏิบัติตามกฎหมายว่าการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาด้วย ย่อมทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในด้านงบประมาณจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ การใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยเฉพาะกำหนดให้ “คณะกรรมการบริหารรัฐสภา” หรือ (กบร.) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการปฏิบัติตามกฎหมายว่าการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาด้วย ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการออกพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ตามมาตรา 7 วรรคสาม ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการยกเว้น ต้องจัดให้มีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามหลักเกณฑ์และแนวทางตามพระราชบัญญัตินี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักการตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง คือ คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้จะช่วยสนับสนุนให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระและคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐมากยิ่งขึ้น

4.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติสร้างหลักประกันไว้ว่ารัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 141 วรรคสองว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้”

แต่เนื่องจากในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้
และใน “มาตรา 144 วรรคสองยังได้บัญญัติอีกว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา
หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนร่วมได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการ
ใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”

ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยการจัดกันแห่งผลประโยชน์
ในมาตรา 185 (2) ของรัฐธรรมนูญฯ ก็ได้บัญญัติห้ามไว้ในมาตรา 185 (2) อีกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
หรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก
วุฒิสภา กระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง
ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ เกี่ยวกับกระทำการ
ในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ
ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา

ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรองรับให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรร
งบประมาณอย่างเพียงพอ เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระในการดำเนินงานของรัฐสภา แต่ด้วยความ
ชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายในส่วนนี้ อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
ไม่กล้าแปรญัตติเพิ่มงบประมาณให้กับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้

**4.2.4 กฎหมายว่าด้วยพัสดุอาจกระทบต่อความอิสระในการบริหารงานของส่วนราชการ
สังกัดรัฐสภา** ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ มีอำนาจออก
ระเบียบว่าด้วยการพัสดุใช้บังคับเป็นการเฉพาะแต่ละองค์กร ทำให้การการบริหารงานพัสดุภาครัฐ
ไม่เป็นเอกภาพ และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในการการบริหารพัสดุภาครัฐ จึงได้มีการตรา
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขึ้นมาใช้บังคับแทนระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุเดิมทั้งหมด ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับใน
วันที่ 23 สิงหาคม 2560 มาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดไว้ว่า “เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและ
การบริหารพัสดุ โดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐ
และป้องกันการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง
ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ
การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จึงใช้บังคับกับ “หน่วยงานของรัฐ” ทุกแห่ง จึงมีผลให้ยกเลิก
ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ซึ่งอาจมีผลต่อความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการ
สังกัดรัฐสภาอยู่บ้าง แต่ในด้านกฎหมายฉบับนี้จะสร้างกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานกลาง
แก่หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดใน การปกครองนั้น ได้ถูกแบ่ง ออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้สถาบันหลักทั้ง 3 มีการถ่วงถ่วงและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันตามหลัก (Check and balance) รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร บริหาร จึงต้องมีอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่และการบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ทั้งในด้านการบริหารงาน ทั่วไป ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ก็ยังคงบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ใน มาตรา 164 วรรคสอง “ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการ คลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการบริหารโดยตรงก็ได้”

จากหลักการดังกล่าว ได้นำมาสู่การจัด โครงสร้างการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาให้มี ความอิสระในการบริหารงานจากฝ่ายบริหาร ทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากร และการดำเนินงาน อื่น โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติ ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประกอบด้วย (1) สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา (2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ (3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยให้ ส่วนราชการดังกล่าวเป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหารบุคคล การงบประมาณ และการ ดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา”

ทั้งนี้ เหตุผลประการสำคัญในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เพื่อให้การ บริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดให้ส่วน ราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน และกำหนด ให้ ก.ร. มีอำนาจ ออกระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับ การบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและ ทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา 6 เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ

จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

นอกจากนั้น ในมาตรา 15 ยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา หรือ ก.ร. ในการออกระเบียบ หรือประกาศรัฐสภา เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอีกด้วย ซึ่ง ก.ร. ได้ออกระเบียบรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานอื่น ๆ ใช้บังคับกับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาโดยเฉพาะ เพื่อให้รัฐสภามีอิสระในการบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาที่ทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่ได้มีอิสระด้านงบประมาณอย่างแท้จริงในบางประการ เช่น

1. การเสนอค่าของงบประมาณที่ยังต้องอยู่ภายใต้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่สำนักงานงบประมาณกำหนด แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (คบง.ร.ส.) เป็นองค์กรกลางในการควบคุมการจัดทำและการบริหารงบประมาณของรัฐสภา อีกทั้งยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจัดทำค่าของงบประมาณ โดยเฉพาะแล้ว แต่ในทางปฏิบัติการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดทำค่าของงบประมาณ ที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ในสังกัดฝ่ายบริหาร

2. การได้รับจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง จะได้บัญญัติสร้างหลักประกันไว้ว่ารัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา และแม้ว่าบัญญัติดังกล่าวจะให้สิทธิแก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ในการยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง หากเห็นว่างบประมาณที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติอาจมีข้อจำกัดในทางกฎหมาย เนื่องจากมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ดังที่บัญญัติในวรรคสองของมาตราดังกล่าวไว้

นอกจากนั้น ในส่วนที่ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในมาตรา 185 (2) ของรัฐธรรมนูญฯ ก็ได้บัญญัติห้ามไว้อีกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา กระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับการ “กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณ หรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา” ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ จะได้บัญญัติรองรับให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระในการดำเนินงานของรัฐสภา แต่ด้วยความชัดเจนของประเด็นทางกฎหมาย จึงอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไม่กล้าที่จะเพิ่มงบประมาณให้แก่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามที่เสนอคำแปรญัตติได้

3. การไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณในประเภท งบเงินอุดหนุน มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็น “เงินอุดหนุน” แต่ในทางปฏิบัติพบว่า งบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการทั้งสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรอยู่ในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” แทนที่จะจัดสรรในประเภท “งบเงินอุดหนุน” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีนัยทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อความอิสระในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” ทำให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด แม้จะมีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2557 แล้วก็ตาม แต่การบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายยังถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เช่น การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับจัดสรรเงินประจำงวดจากสำนักงานงบประมาณก่อน การขอเบิกเงินจากคลังกับกรมบัญชีกลางต้องเป็นคราว ๆ ไปตามจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ รวมถึงการโอน เปลี่ยนแปลงงบประมาณ ในบางกรณียังต้องขออนุญาต หรือต้องทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ และหากไม่สามารถเบิกจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ทันภายในปีงบประมาณ หากมิได้ขอเบิกเงินตามระเบียบก็ จะทำให้เงินงบประมาณในส่วนนั้นตกเป็นเงินคงคลัง รวมทั้ง ยังต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายต่อสำนักงานงบประมาณและคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

4. ส่วนราชการสังกัดรัฐสภายังไม่มีระบบการเงินการคลังของตนเอง แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณ แต่โดยที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีได้มีระบบการเงินการคลังของตนเอง การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษา และเงินส่งคลัง จึงยังอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 อันเป็นระเบียบกลางที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ

และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ซึ่งปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้นำระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) มาใช้กับการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ ดังนั้นแม้ว่าจะได้มีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2557 ใช้สำหรับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแล้วก็ตาม ก็ไม่ผลต่อความมีอิสระการเงินการคลังของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ทั้งนี้เป็นผลมาจากการจัดสรรงบประมาณเป็น “งบรายจ่ายอื่น” แต่อย่างไรก็ตาม หากได้รับจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนแบบวงเงินรวม (Block Grant) ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภากำหนด และให้เงินรายได้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอาจจะต้องวางระบบการเงินการคลังแยกจากระบบการเงินการคลังของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เช่นเดียวกับระบบคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำเงินเก็บรักษาในบัญชีเงินฝากธนาคารของส่วนราชการ และเบิกจ่ายผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ของธนาคาร หรืออาจนำฝากคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง ไว้กับกรมบัญชีกลาง และยังใช้ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ในการเบิกจ่ายเงินแทนการจัดวางระบบใหม่เพื่อการประหยัดงบประมาณก็ได้

5. การบริหารงบประมาณยังถูกควบคุมโดยสำนักงบประมาณ ดังที่ได้กล่าวมาว่าปัจจุบัน ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับจัดสรรงบประมาณในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” แทนที่จะได้รับจัดสรรเป็น “งบเงินอุดหนุน” ดังที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนด จึงทำให้การบริหารงบประมาณยังถูกควบคุมโดยต้องปฏิบัติตามระเบียบ หรือแนวทางที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ดังนี้

(1) การจัดสรรเงินประจำงวด ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ส่วนราชการจะจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันได้ก็ต่อเมื่อได้รับการจัดสรรเงินประจำงวดแล้ว

(2) การโอน เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ แม้ว่าได้มีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 ใช้สำหรับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติส่วนราชการสังกัดรัฐสภายังต้องมีการขอความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณก่อน รวมทั้งยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการ โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ตามที่ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ของสำนักงบประมาณกำหนด อีกด้วย

(3) ถูกโอนงบประมาณรายจ่ายไปบางส่วน จากการที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณในประเภท “งบรายจ่ายอื่น” ซึ่งไม่ใช้การเบิกเงินจากคลังทั้งก่อนในคราวเดียว ดังนั้น เมื่อผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ จึงต้องถูกโอนเงินงบประมาณรายจ่าย เช่นเดียวกับส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร แต่หากจัดสรรเป็น “งบเงินอุดหนุน” รัฐบาลจะไม่สามารถโอนงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้เลย

(4) การติดตาม รายงานผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ปัจจุบันตามระเบียบว่าด้วยการบริหาร พ.ศ. 2548 ข้อ 35 ยังกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ต้องรายงานผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายไตรมาส ตามหลักเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้หรือตามที่ได้ตกลงไว้กับสำนักงบประมาณ ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด รวมถึงรายงานประจำปีที่แสดงผลสำเร็จในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ แม้กระทั่งระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557 เองก็ยังสามารถให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสำเนาแจ้งสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางด้วย ซึ่งแม้มิได้กระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาโดยตรง แต่ก็แสดงให้เห็นว่าระบบที่ใช้อยู่ยังให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภาไม่มากนัก

6. การกำหนดให้มีระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณแต่บางกรณีก็ทำให้สับสนเสี่ยงต่อวินัยการเงินการคลังได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเพื่อให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 จึงให้อำนาจ ก.ร. ออกระเบียบรัฐสภา หรือประกาศรัฐสภา เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา อีกด้วย ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ได้อาศัยอำนาจดังกล่าว ออกระเบียบรัฐสภา เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับความอิสระในการบริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแล้วหลายเรื่อง เช่น

- (1) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินจากคลัง
- (2) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ
- (3) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยระเบียบประชุมกรรมการ
- (4) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(5) ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร หรือของวุฒิสภา และกำหนดค่าตอบแทน เป็นต้น

ทั้งนี้ ระเบียบต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา มีความสำคัญต่อความมีอิสระและความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณและการปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา แต่ก็มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหล และอาจมีผลกระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังภาครัฐได้ อีกทั้ง ระเบียบเกี่ยวกับการเงินในบางเรื่อง จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์กลางที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ เป็นการทั่วไปด้วย เช่น ค่าใช้จ่าย

ในการเดินทางไปราชการ ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมสัมมนา การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ และการเช่ารถยนต์มาใช้ในราชการ เป็นต้น ซึ่งระเบียบในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ แม้ว่าฝ่ายรัฐสภาได้กำหนดขึ้นมาใช้เอง โดยเฉพาะก็มีได้กระทบต่อความมีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่อาจมีปัญหกระทบต่อความมีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้แก่ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ซึ่งใช้บังคับมาพอสมควร และได้สร้างความคล่องตัวในการบริหารงานให้กับส่วนราชการสังกัดรัฐสภามาโดยตลอด แต่กำลังจะถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่จะมามีผลใช้บังคับในวันที่ 23 สิงหาคม 2560 นี้

กล่าวโดยสรุป ในสภาพความมีอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภายังไม่สมบูรณ์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ กล่าวคือมีอิสระในการการของงบประมาณ แต่ในบริหารและการใช้จ่ายเงินงบประมาณยังถูกควบคุมโดยหน่วยงานกลางของฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ยังเป็นอุปสรรคดังกล่าวเพื่อให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีระบบการเงินการคลัง และงบประมาณเป็นของตนเอง และสามารถใช้จ่ายได้อย่างอิสระ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการถ่วงดุลและการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่

5.2 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

5.2.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ควรปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องกับความมีอิสระของรัฐสภา โดยกำหนดนิยามศัพท์ “หน่วยรับงบประมาณ” แทน “ส่วนราชการ” ให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารภาครัฐ และให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท โดยกำหนดกระบวนการงบประมาณให้สอดคล้องกับบริบทขององค์กรซึ่งมีหน้าที่ถ่วงดุล ควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยต้องให้กำหนดให้กระบวนการจัดทำ การบริหารงบประมาณ และการรายได้ผลเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 รวมทั้ง ปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทงบรายจ่าย และประเภทเงินอุดหนุนของสำนักงานงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยไม่ยึดติดกับการมีฐานะเป็นส่วนราชการเพียงอย่างเดียว และจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนแบบวงเงินรวม (Block Grant) เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมีอิสระด้านงบประมาณ และการดำเนินงานของรัฐสภา ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการถ่วงคานอำนาจอย่างแท้จริง

5.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ อย่างแท้จริง ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาค้าง 2 ประการดังนี้

(1) พระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้เงินรายได้ของ ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภามีต้องนำส่งคลังเป็นเงินแผ่นดิน” อันเป็นบทยกเว้นตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงทำให้สำนักงบประมาณไม่สามารถ จัดสรรประมาณเป็น “งบเงินอุดหนุน” ให้ได้โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งเมื่อเบิกจ่ายเงินออกไป จากคลังตามระเบียบแล้ว ย่อมไปรายได้ของส่วนราชการนั้น แม้ใช้จ่ายไม่หมดก็ย่อมตกเป็นเงินสะสม ของส่วนราชการ จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ให้สอดคล้องกับความอิสระของฝ่ายรัฐสภาไว้ ดังนี้

(1) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุน ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานโดยอิสระของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา และให้เงินอุดหนุนดังกล่าว ตกเป็นส่วนหนึ่งของ “เงินรายได้” ของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา

(2) กำหนดให้ส่วนราชการอาจมีรายได้อื่น เช่น เงินส่วนเหลือจากต่างประเทศ เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาค หรือเงินอื่นใดที่ส่วนราชการได้ทำความตกลงกับกระทรวง การคลัง ให้เก็บไว้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง

(3) กำหนดให้ “เงินรายได้” ของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ได้รับการยกเว้น มิต้อง นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

(4) พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภาสามัญทำหน้าที่การควบคุมการ บริหารราชการ การบริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของฝ่ายรัฐสภาด้วย ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับ บทบาทอำนาจหน้าที่ จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ ให้จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ในทำนอง เดียวกับ “คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม” (กบ.ศ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาล ยุติธรรม พ.ศ. 2543 โดยให้เรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า “คณะกรรมการบริหารรัฐสภา” หรือ (กบร.) เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการ การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินของฝ่ายรัฐสภา โดยให้มี อำนาจในการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐสภา การวางระบบการเงินการคลัง และ การงบประมาณที่เป็นอิสระ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา รวมถึงวินิจฉัยการปฏิบัติตามกฎหมายว่าการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐของ ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภาด้วย ย่อมทำให้ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภามีอิสระในด้านงบประมาณจาก ฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

5.3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ความอิสระด้านงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ต้องอยู่ในขอบเขตเหมาะสม เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภาเท่านั้น โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินยังต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ การใช้จ่ายเงินกรณีใดที่มีมาตรฐานกลาง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการใช้จ่ายไว้เป็นการทั่วไปแล้ว ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จะต้องยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานกลางนั้นอย่างเคร่งครัด เช่น

- (1) ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ
- (2) ระเบียบว่าด้วยการฝึกอบรม การจัดงานและการประชุมระหว่างประเทศ
- (3) ระเบียบว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ
- (4) ระเบียบว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ

รวมทั้งการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องเป็นไป ด้วยความโปร่งใส เปิดเผย และพร้อมรับการตรวจสอบความถูกต้องและคุ้มค่าการใช้จ่ายเงินจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสาธารณชนด้วย

บรรณานุกรม

- พระราชกฤษฎีกาเบี่ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2555. (27 พฤศจิกายน 2555). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 129 ตอนที่ 110 ก, น. 27.
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (24 กุมภาพันธ์ 2560).
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 24 ก, น. 13.
- พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491. (12 กุมภาพันธ์ 2491). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 65 ตอนที่ 9/
ฉบับพิเศษ, น. 1.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554. (11 พฤษภาคม 2554). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 128 ตอนที่ 34 ก, น. 1.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1.
- ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551. (7 มีนาคม 2551).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนพิเศษ 50 ง, น. 1.
- ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2554. (30 พฤศจิกายน 2554). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 128 ตอนพิเศษ 154 ง, น. 2.
- ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556. (4 มิถุนายน 2556). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 130 ตอนพิเศษ 67 ง, น. 1.
- ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2557.
(15 มกราคม 2557). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 9 ง, น. 7.
- ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2557. (30 กันยายน 2557). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 193 ง, น. 1.
- ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พ.ศ. 2557.
(15 มกราคม 2557). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 9 ง, น. 27.
- ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2557. (24 กุมภาพันธ์ 2557). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 37 ง, น. 2.
- ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2557. (15 มกราคม 2557). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 131
ตอนพิเศษ 9 ง, น. 1.

ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของ
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2558. (2 ธันวาคม 2558). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 112
ตอนพิเศษ 320 ง ,น. 5.

ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555. (2 พฤศจิกายน 2555). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 129
ตอนพิเศษ 167 ง, น. 1.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป
ประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณและการ
คลังภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 2.

ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ

ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและการต่อสู้เพื่อระบบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่ กสข.
และ สปข. ต้องศึกษาให้ถ่องแท้. ดุษฎี หลิตะเมียร. (เมษายน 2558). สืบค้นเมื่อวันที่
23 มกราคม 2560, จาก [http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?
NewsID=9580000046359](http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000046359)

แนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. สิทธิกร ศักดิ์แสงและณัฐพร ธีรารังศ์กุล. สืบค้นเมื่อวันที่
14 มกราคม 2560, จาก [http://e-journal.sru.ac.th/index.php/jhsc/article/
viewFile/92/pdf_103](http://e-journal.sru.ac.th/index.php/jhsc/article/viewFile/92/pdf_103)

ประวัติสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักประชาสัมพันธ์. (2551).
สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2560, จาก [http://www.senate.go.th/w3c/senate/
secretariat.php?url=content&id=2](http://www.senate.go.th/w3c/senate/secretariat.php?url=content&id=2)

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543.
สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ. (2543). สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2560,
จาก [http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER19/
GENERAL/DATA0000/00000170.PDF](http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER19/GENERAL/DATA0000/00000170.PDF)

ระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559.
สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ. (2559). สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2560,
จาก [http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER19/
GENERAL/DATA0000/00000171.PDF](http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER19/GENERAL/DATA0000/00000171.PDF)

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554.

สำนักนายกรัฐมนตรื สำนักงบประมาณ. (2557). สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2560,
จาก [http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER19/
GENERAL/DATA0000/00000174.PDF](http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER19/GENERAL/DATA0000/00000174.PDF)

หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรื สำนักงบประมาณ. (2558).

สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2560, จาก [http://www.bb.go.th/FILEROOM/
CABBBIWEBFORM/DRAWER19/GENERAL/DATA0000/00000167.PD](http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER19/GENERAL/DATA0000/00000167.PD)

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1

องค์กรที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นงบเงินอุดหนุน

1. หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมิใช่ราชการส่วนกลางตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่น

- (1) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2. หน่วยงานในกำกับของรัฐ เช่น

- (1) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- (2) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
- (3) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (4) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
- (5) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- (6) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (7) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- (8) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

3. องค์กรมหาชน เช่น

- (1) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- (2) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- (3) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ
- (4) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
- (5) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

4. องค์กรระหว่างประเทศ เช่น

- (1) องค์กรการค้าโลก
- (2) องค์กรพลังงานโลก
- (3) องค์กรสหประชาชาติ
- (4) สถาบันทางสื่อสารมวลชนแห่งเอเชีย
- (5) สมาคมใหม่โลก

- (6) สถาบันสถิติระหว่างประเทศ
- (7) กองทุนประชากรแห่งประชาชาติ
- (8) องค์การอนามัยโลก
- (9) กรรมการกาชาดระหว่างประเทศ
- (10) สมาคมมหาวิทยาลัยระหว่างชาติ
- (11) สมาคมระหว่างประเทศต่างๆ

5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) องค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) กรุงเทพมหานคร
- (5) เมืองพัทยา

6. นิติบุคคล เอกชน หรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เช่น

- (1) นักเรียน นิสิต นักศึกษา
- (2) คณะกรรมการโอลิมปิก
- (3) สภาลูกเสือแห่งชาติ
- (4) โครงการวิจัย
- (5) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย
- (6) สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย
- (7) สภากาชาดไทย
- (8) สภานายความ
- (9) เนติบัณฑิตยสภา
- (10) สมาคม หรือมูลนิธิต่างๆ

7. เงินอุดหนุนงบประมาณมหากษัตริย์ เช่น

- (1) ค่าใช้จ่ายในพระองค์
- (2) ค่าใช้จ่ายในพระราชฐานที่ประทับ
- (3) เงินพระราชกุศล
- (4) เงินค่าข้าวพระแก้วและเครื่องสังเวทยพระสยามเทวาธิราช
- (5) เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์
- (6) เงินเบี้ยหวัดข้าราชการฝ่ายใน

8. เงินอุดหนุนการศาสนา เช่น

- (1) ค่าใบเบิกของรถไฟของสังฆาธิการ
- (2) เงินอุดหนุนบูรณะวัด
- (3) เงินอุดหนุนการศึกษาปริยัติธรรม
- (4) เงินอุดหนุนการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยของคณะสงฆ์
- (5) เงินอุดหนุนคณะกรรมการกลางอิสลาม
- (6) เงินอุดหนุนฐานะจุพาราชนมนตรี
- (7) เงินอุดหนุนมิชซังต่างๆ
- (8) เงินอุดหนุนกิจกรรมของศาสนาอื่น
- (9) เงินอุดหนุนบูรณะศาสนสถานของศาสนาอื่น
- (10) เงินอุดหนุนยุวพุทธิกสมาคม
- (11) เงินอุดหนุนพุทธสมาคม
- (12) เงินนิตยภัต
- (13) เงินพระกฐิน
- (14) เงินบูชากัณฑ์เทศน์

9. รายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบเงินอุดหนุน เช่น

- (1) ค่าฌาปนกิจ
- (2) ค่าสินบน
- (3) ค่ารางวัลนำจับ

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล	สิบลำรอดตรี งาม มาฉิม
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรศาสตรบัณฑิต มสธ. นิติศาสตรบัณฑิต มสธ. เนติบัณฑิตไทย สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ชั้น 3 อาคารโรงกษาปณ์ ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพฯ ชื่อ
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 0 2244 2222 บ้าน : xxxxxxxxxx มือถือ : 096-835-9779