

## บทที่ 5

### ลักษณะของบทบัญญัติกฎหมาย และแนวทางในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 นั้น ในบทนี้จะวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวว่า มีผลกระทบต่อการควบคุมงบประมาณของรัฐบาลอย่างไร ตั้งแต่ (1) กลไกและวิธีการอนุมัติงบประมาณ (2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงบประมาณ (3) การติดตามและตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณ ตามลำดับ ทั้งนี้ หากมีแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรจะได้นำเสนอพร้อมกันไป

#### 5.1 กลไกและวิธีการอนุมัติงบประมาณ

ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 3.2.1 แล้วว่า การงบประมาณแผ่นดินทั้งแนวความคิดและทางปฏิบัติในแต่ละสมัยย่อมขึ้นอยู่กับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบและวัตถุประสงค์ของรัฐในการใช้จ่ายเงินงบประมาณด้วย ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่างบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติโดยอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือ

“การอนุมัติงบประมาณ” จึงหมายถึงวิธีการต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องปฏิบัติในการตรวจสอบ วิจัย ณ์ แก้ไขเปลี่ยนแปลง ตกเถียงและลงมติยอมรับรองโครงการการเงินหรืองบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมา ซึ่งรัฐสภาจะต้องดำเนินการโดยอาศัยกลไก และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดังนั้น ในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินที่กำหนดขึ้นในแต่ละปีต้องมุ่งไปที่ผลอันเกิดขึ้นจากรายจ่ายว่าจะจะเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดหรือแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ และควรจะต้องพิจารณาด้วยว่าเงินที่จะเอามาใช้จ่ายนั้นได้มาจากที่ใดและรัฐจะหารายได้ครบถ้วนหรือไม่ นอกจากนั้น จะต้องวิเคราะห์ด้วยว่าผลของการใช้จ่ายงบประมาณที่จะเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมน่าจะเป็นอย่างไร แต่โดยที่การ

อนุมัติงบประมาณต้องกระทำภายใต้หลักการและบทบัญญัติของกฎหมาย จึงต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับกลไก และวิธีการอนุมัติงบประมาณควบคุมงบประมาณของรัฐสภาโดยลำดับ

### 5.1.1 รูปแบบของงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบของ “พระราชบัญญัติงบประมาณ” ไว้ดังนี้

มาตรา 180 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

ในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในมาตรา 8 ได้กำหนดรูปแบบของ “งบประมาณ” ที่รัฐบาลจะนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาไว้ดังนี้

มาตรา 8 “งบประมาณ” ประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น ประกอบไปด้วย

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับ รายจ่าย เปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) คำอธิบายเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับประมาณการรายรับตาม ข้อ (2) มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ได้ระบุไว้ว่า ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีการหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้น ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า

1. “งบประมาณ” ตามที่กฎหมายกำหนดจะประกอบไปด้วยรายละเอียดตามมาตรา 8 (1) – (8) ซึ่งรวมถึงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยงบประมาณต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาทุกปี
2. เอกสารงบประมาณจะมีอย่างน้อยตามรายการที่กฎหมายกำหนด
3. รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรูปแบบของเอกสารงบประมาณเป็นไปตามที่สำนักงบประมาณเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี<sup>1</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าโดยนัยแล้วเท่ากับเป็นข้อจำกัดอำนาจการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาไว้

ประการแรก เป็นการจำกัดอำนาจการพิจารณาอนุมัติรายได้ของรัฐสภา

ประการที่สอง เป็นการตีกรอบอำนาจการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาผ่านรูปแบบของ “งบประมาณ” และ “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ทั้งนี้ รัฐบาลกำหนดขอบเขตในรายละเอียดของ “งบประมาณ” ไว้เพียงใด รัฐสภาก็จะพิจารณาได้เท่าที่รัฐบาลเสนอ

ในการศึกษาข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกลไกและวิธีการอนุมัติงบประมาณ ผู้วิจัยได้พยายามศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบของงบประมาณ เห็นว่าเป็น “ขอบเขต” และ “เงื่อนไข” ที่สำคัญของการควบคุมงบประมาณและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐสภาสามารถวิจารณ์งบประมาณของรัฐบาล เพื่อสะท้อนปัญหาให้เจ้าของประเทศและสื่อมวลชนได้รับทราบไว้ หรืออาจจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบต่อไป

จากการศึกษารูปแบบของงบประมาณในอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา พบว่ามีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภามากกว่าประเทศไทย ข้อแตกต่างที่เห็นอย่างเด่นชัดได้แก่

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 , มาตรา 15 .

1. รัฐสภาต้องพิจารณาอนุมัติงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายทุกปี
2. เอกสารงบประมาณที่กำหนดให้เสนอต่อรัฐสภามีสาระสำคัญ

ครบถ้วนมากกว่า และครอบคลุมแผนการใช้จ่าย 3 - 5 ปี

ข้อดี ของการที่รัฐสภามีโอกาสพิจารณาทั้งรายได้และรายจ่าย โดยมีเอกสารงบประมาณที่มีสาระสำคัญครบถ้วนมากกว่า ผู้เขียนพบว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาดังนี้

1. รัฐสภามีโอกาสทบทวนการอนุมัติการจัดเก็บภาษี
2. การพิจารณารายได้และรายจ่ายพร้อมกันไปทำให้รัฐสภาสามารถ

ควบคุมการบริหารการคลัง และการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลได้ดีกว่า เพราะในประเทศที่มีได้อนุมัติรายได้พร้อมกับรายจ่ายนั้น ปกติสมาชิกรัฐสภาย่อมถูกจำกัดเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มทางการคลัง ทำให้ไม่มีโอกาสพิจารณาถึงนโยบายด้านภาษีอากรและความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลตามสมควร

สำหรับประเทศไทยจากการศึกษาพบว่า ในอดีตแม้กฎหมายจะกำหนดรูปแบบของงบประมาณประจำปี ที่เสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาต้องประกอบไปด้วยรายได้และรายจ่ายก็ตาม แต่ก็มิได้มีผลกระทบต่อจำนวนหรืออัตราภาษีอากร เนื่องจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการภาษีอากรของไทยมีลักษณะเป็นกฎหมายถาวรมาโดยตลอด ดังนั้น การที่เสนอขออนุมัติรายได้ในอดีตจึงเป็นเพียงการเสนอยอดรวมของประมาณการรายได้แก่รัฐสภา ให้พิจารณาว่ามีความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีอากรตามที่รัฐบาลเสนอมาหรือไม่เท่านั้น ต่างจากวิธีการของอังกฤษที่มีการเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบางประเภทด้วย ขณะที่สหรัฐอเมริกาแม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรจะมีลักษณะเป็นการถาวร ในทำนองเดียวกันกับประเทศไทยก็ตาม แต่การที่กฎหมายกำหนดให้เสนอรายได้และรายจ่ายให้รัฐสภาพิจารณาทุกปี ทำให้รัฐสภามีโอกาสพิจารณารายได้และรายจ่ายรวมทั้งภาพรวมทางการคลัง ก่อนที่จะพิจารณากำหนดกรอบของงบประมาณ (Budget resolution) และพิจารณาจัดสรรงบประมาณ หรือเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรต่อไป

ดังที่กล่าวมาแล้ว เพื่อให้เห็นความแตกต่างที่เป็นผลมาจากรูปแบบของงบประมาณตามกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนขอเสนอปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดดังที่กล่าวมาแล้ว 2 ประการ ดังนี้

### (ก) การขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และรายจ่าย

จากการที่ประเทศไทยมีรูปแบบของงบประมาณดังกล่าวมาแล้ว ส่งผลให้การควบคุมงบประมาณของรัฐสภา โดยการอนุมัติงบประมาณเป็นไปอย่างจำกัด รัฐสภาไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนภาษีในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับรายจ่ายและภาระของประชาชนหรือความจำเป็นของประเทศได้ ทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณยังไม่ครอบคลุมภาพรวมรายรับและรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมด

แม้ว่าในมาตรา 8 จะบัญญัติให้มีองค์ประกอบเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย เปรียบเทียบ คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณรายรับ รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล โดยนำเสนอไว้ในเอกสารงบประมาณฉบับต่าง ๆ ซึ่งนั่นมิได้หมายความว่ารัฐสภาจะได้พิจารณาอนุมัติ หรือมีส่วนร่วมในการควบคุมทางการคลังของรัฐตามสมควร เพียงแต่เป็นการรับทราบเท่านั้น เมื่อรัฐสภาไม่มีโอกาสทบทวนรายได้ จึงไม่มีโอกาสควบคุมดุลยภาพของงบประมาณ ตามที่บทบัญญัติรองรับไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ที่ว่า “ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนที่สูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง”

ดุลยภาพของงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่พยายามจะถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการเก็บภาษีและการใช้จ่ายต้องได้รับอนุญาต และพัฒนาได้ต่อมา จนกระทั่งฝ่ายบริหารต้องเสนองบประมาณต่อสภาผู้แทนเป็นรายปี ขณะเดียวกันหลักดุลยภาพงบประมาณที่ว่า รายได้และรายจ่ายของรัฐจะต้องมีสัดส่วนพอดีกันก็เกิดขึ้นตามมาและยอมรับมาจนถึงปัจจุบัน<sup>2</sup> สำหรับประเทศไทยปัญหาที่เกิดจากการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเน้นเฉพาะงบประมาณรายจ่ายโดยกำหนดให้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ไว้เป็นพระราชบัญญัติถาวร ทำให้เกิดปัญหารายได้ไม่พอใช้จ่ายบ่อยครั้ง ยังผลให้กระทบต่อแผนและโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งรัฐบาลจะต้องรู้จักใช้

<sup>2</sup> วิจิตร ลulitanนท์ , วิทยาการคลังและกฎหมายการคลัง (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2512) , หน้า 31 .

ดุลยภาพของงบประมาณให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนให้มากที่สุด รัฐบาลควรจะต้องรู้ว่าเมื่อใดควรจะใช้งบประมาณแบบเกินดุล ขาดดุล หรือสมดุล มิฉะนั้นแล้วประเทศจะประสบปัญหาถึงกับประเทศล้มละลาย เมื่อปรากฏว่ามีหนี้สินล้นพ้นตัวและสภาพเศรษฐกิจเป็นอัมพาต<sup>3</sup>

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และรายจ่ายที่ปรากฏอย่างเด่นชัด และกำลังเป็นประเด็นสำคัญทั้งทางด้านกฎหมายและทางการเมืองได้แก่ การกู้เงินต่างประเทศตามกฎหมายมาใช้จ่าย โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง (เป็นเงินนอกงบประมาณ) ในขณะที่การกู้เงินของรัฐบาลมีลักษณะเป็นการเลื่อนเวลาการใช้เงินที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีอากร หรือรายได้อื่นตามปกตินั่นเอง กล่าวคือ แทนที่จะจ่ายจากเงินภาษีอากรหรือรายได้อื่น ในขณะนั้นก็นำเอาเงินกู้มาจ่ายก่อน แต่ในที่สุดการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยพร้อมทั้งค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก็ต้องชำระจากเงินภาษีอากรและเงินรายได้ตามกฎหมาย โดย การจ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือเป็นภาระของประชาชนโดยตรงและควรอยู่ในความควบคุมของรัฐสภา

สภาพปัญหาของการกู้เงินจากต่างประเทศไม่มีความสัมพันธ์ระหว่าง รายได้และรายจ่าย ซึ่งเป็นข้อจำกัดทางกฎหมาย ในการควบคุมงบประมาณของรัฐสภานั้นสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่าย แม้ว่าจะกำหนดหลักการและขอบเขตวัตถุประสงค์ของการกู้เงินไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่ไม่ได้กำหนดความหมายและขอบเขตของการกู้เงิน ไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนสำหรับใช้เป็นหลักในการถือปฏิบัติและควบคุมดูแลซึ่งอาจก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงมีการกู้เงินมาใช้จ่าย ในเรื่องที่มีใช้การลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริงสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมขอบเขตวงเงินของการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในแต่ละปีงบประมาณไม่ให้เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ (มาตรา 3) น่าจะไม่

<sup>3</sup> อเนก เขียรถาวร , การคลังรัฐบาล (EC 341) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2535) , หน้า 59 .

เหมาะสมเพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไม่ได้อิงอยู่กับกำลังความสามารถในการชำระหนี้ และที่สำคัญคือไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายเงินคงคลัง (มาตรา 4)

2. การกู้เงินตามพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเหตุผลพิเศษในการประกาศใช้ อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ยกเว้นกฎหมายแม่บทปี 2519 ที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามพบว่ามีข้อจำกัดในทำนองเดียวกัน ได้แก่ ไม่ได้กำหนดความหมายและขอบเขตของการกู้เงินไว้อย่างชัดเจนและไม่ต้องนำส่งรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง คือ กำหนดให้เป็นเงินนอกงบประมาณ (มาตรา 4)

3. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรค 3 บัญญัติว่า “ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้”

4. กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายฉบับอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้วก็มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่าเงินที่ได้รับจากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง กล่าวคือ

- พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธภัณฑ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 (มาตรา 4 วรรค 2)
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 (มาตรา 2 วรรค 2)

โดยที่เงินกู้ต่างประเทศดังกล่าวเป็นเงินนอกงบประมาณ จึงไม่ต้องขออนุมัติการใช้จ่ายจากรัฐสภาเช่นเดียวกับเงินในงบประมาณ ทำให้เกิดข้อจำกัดของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินที่สำคัญ ดังนี้<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ , “การกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2530) , หน้า 87 - 92 .

ก) รัฐสภาไม่สามารถควบคุมดูแล และพิจารณากลับกรองการกู้เงินต่างประเทศมาใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละปีได้อย่างครบถ้วน

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเงินที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลหรือได้มาจากการกู้ยืมก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นรายจ่ายสาธารณะเช่นกัน หลักการที่ดีของการใช้จ่ายสาธารณะที่สำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้การใช้จ่ายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด ก็คือการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องผ่านการกลั่นกรองในระดับต่าง ๆ อย่างรอบคอบทั้งในระดับรัฐบาลและรัฐสภา<sup>5</sup> การกลั่นกรองในระดับรัฐสภานั้นนอกจากจะพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเป็นประจำแล้ว รัฐสภาก็ควรมีการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอีกด้วย แต่การที่กฎหมายกำหนดเพียงเพดานเงินกู้ไว้ โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้รัฐบาลกู้เงินได้โดยต้องขออนุมัติรัฐสภา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเหตุผลความจำเป็นในการกู้เงินแต่ละครั้ง หรือในแต่ละปี ดังนั้น เมื่อรัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมายเงินกู้ฉบับต่าง ๆ ไปแล้ว จึงไม่มีโอกาสที่จะควบคุมดูแลความถูกต้องและความเหมาะสมในการกู้เงินแต่ละครั้งว่าเป็นไปด้วยความถูกต้องและสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างแท้จริงหรือไม่ หรือได้มีโอกาสทบทวนความถูกต้องและความเหมาะสมของการกู้เงินมาใช้จ่ายในสถานะการณ์ปัจจุบันตามระยะเวลาอันสมควร ทั้ง ๆ ที่การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นเรื่องที่ควรได้รับการกลั่นกรองและตรวจสอบอยู่เสมอในทุกระดับ เพราะเป็นเรื่องที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางเศรษฐกิจและการคลัง โดยเฉพาะจากรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนอยู่เสมอ แม้ว่าจะมีการควบคุมดูแลหรือกลั่นกรองโดยรอบคอบจากรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลในแต่ละปี ประกอบด้วยเงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเงินจากการกู้จากต่างประเทศ และโดยที่รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเฉพาะส่วนที่ใช้จากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในส่วนที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณและส่วนที่ใช้จ่ายจากเงินกู้ จึงอาจไม่เป็นไปโดยสอดคล้องหรือเป็นเอกภาพเดียวกัน

<sup>5</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม , การคลัง : ว่าด้วยการจัดสรรและกระจาย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2525) , หน้า 418 .



นอกจากรัฐสภาจะไม่มีโอกาสถ่วงการก่อการกู้เงินของรัฐบาลในการพิจารณาเงินของรัฐบาลในแต่ละปีแล้ว ในขั้นตอนการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และขอบเขตที่กฎหมายกำหนดก็ไม่มียกเว้นปฏิบัติทางกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลต้องรายงานผลของการกู้เงินของรัฐบาล ทั้งในด้านการปฏิบัติตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และผลของการใช้เงินกู้อย่างเป็นระบบตามระยะเวลาอันสมควร โดยมีรายละเอียดครบถ้วน ให้สามารถตรวจสอบถึงความถูกต้องและความเหมาะสม

ข) รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างแท้จริง

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เพื่อบริหารประเทศในแต่ละปีจะมีรายจ่ายที่สำคัญ 2 ประการคือ รายจ่ายจากเงินงบประมาณประจำปี และรายจ่ายจากเงินที่ได้มาจากการกู้เงินจากต่างประเทศ แต่ปรากฏว่ารายจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้นที่รัฐสภาสามารถควบคุมและจำกัดขอบเขตการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนรายจ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศนั้น รัฐบาลนำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาในแต่ละปี ดังนั้น รัฐสภาจึงไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อให้มีการใช้จ่ายอย่างประหยัดและคุ้มค่า และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดอย่างแท้จริง เพราะมีโอกาสควบคุมดูแลและถ่วงการก่อการกู้เงินของรัฐบาลเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่การใช้จ่ายเงินจากการกู้ต่างประเทศซึ่งมักจะเป็นการใช้จ่ายเงินในเรื่องที่สำคัญคือ เพื่อการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐสภากลับไม่ได้พิจารณาอนุมัติ แต่รัฐสภาจะทราบว่าจะใช้จ่ายไปอย่างไรต่อเมื่อรัฐบาลได้ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย เพื่อชำระหนี้เงินกู้ที่ได้ใช้จ่ายไปแล้วไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งรัฐสภาไม่สามารถลดหรือตัดทอน รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อชำระหนี้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่อย่างใด เนื่องจากมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ชัดเจน นอกจากนั้นหากมีการนำเงินกู้ไปใช้โดยไม่เหมาะสม หรือไม่ถูกต้องโดยประการทั้งปวงแล้ว อาจทำให้ประโยชน์ที่ได้กับภาระที่ตกอยู่กับประชาชนไม่คุ้มค่าตามสมควรได้

การควบคุมการกู้เงินของรัฐสภาในต่างประเทศ

เพื่อความเข้าใจผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวทางการควบคุมหนี้สาธารณะในต่างประเทศว่าเป็นอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

### ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้แยกบัญชีรายจ่ายเกี่ยวกับการกู้ยืมไว้ต่างหากจากเงินรายจ่ายทั่ว ๆ ไปเรียกว่า The national loans Fund (ตามที่กำหนดไว้ใน National loans fund Act 1968)<sup>6</sup> แต่ในการเสนอขออนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีต่อรัฐสภาจะต้องเสนอวิธีการรายได้และการกู้เงินมาใช้จ่ายเพื่อเป็นการขออนุมัติการจัดการรายได้และการกู้เงินมาใช้จ่ายพร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลอังกฤษได้ยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาช้านาน<sup>7</sup> โดยในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาในส่วนี้ จะอยู่ในความรับผิดชอบของ Ways and Means เช่นเดียวกัน (บัญญัติไว้ใน Rule 1 ตาม General Rules of financial Procedure of the Common)<sup>8</sup> การที่ประเทศอังกฤษกำหนดให้รัฐบาลเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมกับวิธีการหารายได้ ก็เพื่อต้องการให้รัฐสภา ในฐานะตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งวิธีการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ และได้ผลในทางปฏิบัติก็คือ การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลนั่นเอง และการที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติรัฐสภาทุกปีก็เพื่อให้รัฐสภาได้ตรวจสอบว่า รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินและจัดการรายได้มาใช้จ่ายในทางใดเหมาะสมหรือไม่ และการใช้จ่ายที่จัดหามาได้เป็นไปโดยประหยัดและคุ้มค่าอย่างแท้จริงหรือไม่ นอกจากนั้น ก็เพื่อจะได้ตรวจสอบและทราบว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายเพื่อกิจการพิเศษ หรือเพื่อนโยบายพิเศษในแต่ละปีอย่างไร<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> B. Thomson , Constitutional & Administrative Law (London : Blackstone Press , 1983) , p. 170 and p.726 .

<sup>7</sup> อรรถ ธรรมโน , “หนี้สาธารณะกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร , 2529 , หน้า 15 .

<sup>8</sup> C.J. Boulton , Erskine in May , pp. 688 - 689 and p.726 .

<sup>9</sup> Harvey . J , How Britain is Governed (London : Macmillan Education , 1983) , p. 92 .

### ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการควบคุมเกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาลสหรัฐอเมริกานั้นจะควบคุมผ่านระบบงบประมาณประจำปี โดยมีบทบัญญัติกำหนดได้ ดังนี้

ในขั้นตอนการเสนองบประมาณต่อรัฐสภา มีบัญญัติไว้ใน United Stated Code , title 31 money and Finance , Subtitle 2 the budget process , chapter 11 ข้อ 1105 ว่าด้วยเอกสารงบประมาณ ซึ่งกำหนดให้ประธานาธิบดีต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในวันจันทร์แรกของเดือนมกราคมนั้น จะต้องมามีข้อมูลเรื่องหนี้ภาครัฐ เมื่อรัฐสภาได้รับแล้วคณะกรรมการงบประมาณ (Budgeting Committee) จะรับไปพิจารณา ก่อนเสนอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติเป็นกรอบเกี่ยวกับเพดานและวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Concurrent Resolution) โดยจะต้องพิจารณาถึงหนี้สาธารณะ (Public Debt) ตามที่บัญญัติไว้ใน United Stated Code , title 2 , chapter 17A , ข้อ 632 ว่าด้วย Annual adoption of Concurrent resolution on Budget อย่างไรก็ตาม ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนเพดานหนี้คงค้าง (Public Debt limit) ไว้ด้วยใน United Stated Code , title 31 , Subtitle 3 , Chapter 31 , ว่าด้วย Public Debt ข้อ 3101 ทั้งนี้เพื่อกำหนดจำนวนหนี้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่าย ก็ต้องเสนอขอขยายจำนวนหนี้คงค้างขั้นสูงที่กำหนดไว้เดิมต่อรัฐสภา ซึ่งส่วนใหญ่รัฐสภาจะอนุมัติจำนวนเพิ่มให้เป็นระยะเวลาชั่วคราว และแม้ว่าจะได้รับอนุมัติให้ขยายจำนวนหนี้คงค้างเป็นการชั่วคราวแล้ว รัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) จะต้องขออนุมัติต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการกู้เงินเป็นรายปีด้วย จุดมุ่งหมายสำคัญของการจำกัดจำนวนหนี้คงค้างชำระไว้มิใช่เพื่อเป็นการลดหรือจำกัดจำนวนหนี้ เพราะรัฐสภาจะอนุมัติขยายจำนวนหนี้คงค้างให้เสมอ แต่เพื่อให้รัฐสภาได้มีโอกาสตรวจสอบการดำเนินการทางการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการกู้เงินเป็นประจำ <sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Shult , William J. , and Harriss Lowell , American Public Finance (Newjersey : Prentice hall , 1965) , pp. 472 - 473 . ใน เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ , "การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย ," หน้า 114 .

สำหรับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องนี้ดังกล่าวมาแล้ว ในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐมีข้อบังคับการประชุมบัญญัติรองรับไว้ด้วย (ใน Rule XLIX of the Rules of the House of Representatives เพื่อให้เป็นไปตาม section 301 หรือ 304 ของ the Congressional Budget Act of 1974 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่องนี้) นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้กระทรวงการคลังเสนอรายงานเกี่ยวกับหนี้สาธารณะประจำปี (Annual public debt Report) แก่คณะกรรมการด้านรายได้ของทั้งสองสภาด้วย (the Committee on Ways and Means of the House and the Committee on Finance of the Senate)

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดเกี่ยวกับการควบคุมหนี้สาธารณะของประเทศทั้งสอง เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และรายจ่าย และความจำเป็นในการกำหนดรูปแบบของงบประมาณที่เหมาะสม เพื่อนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาประกอบการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณประจำปีตามสมควร สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมเงินกู้ตามกฎหมายนั้น ไม่ขอกล่าวในวิทยานิพนธ์นี้เพราะมีได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษาโดยตรง

โดยสรุป เพื่อให้การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น จึงควรเปิดโอกาสให้รัฐสภามีโอกาสพิจารณาอนุมัติรายได้ของประเทศไปพร้อมกับการพิจารณารายจ่ายประจำปีด้วย ดังที่ได้พิจารณาเปรียบเทียบกับรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีทั้งประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาแล้ว ซึ่งพบว่าทั้งสองประเทศข้างต้น รัฐสภามีอำนาจควบคุมงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายของประเทศ และสามารถควบคุมด้านการคลังของรัฐสภาในลักษณะที่เป็นภาพกว้าง ๆ และครอบคลุมงบประมาณภาครัฐทั้งหมด

(ข) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่มีลักษณะ  
เป็นงบประมาณรวมยอด<sup>11</sup>

ปัญหาการควบคุมของรัฐสภาที่เกิดจากรูปแบบของงบประมาณอีก  
ประการหนึ่ง เนื่องมาจากวิธีการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลในปัจจุบัน เป็นวิธีการที่  
ไม่เกื้อกูลต่อการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ เพราะมิใช่วิธีการจัดทำ  
งบประมาณอย่างเป็นองค์รวม (Holistic approach) หากแต่เป็นกระบวนการตัดสินใจที่  
แยกส่วนและกระจัดกระจาย

เพราะในสังคมเศรษฐกิจไทยภาครัฐบาลมีองค์ประกอบอยู่ 4 ส่วน คือ  
รัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเงินกองทุนหมุนเวียน  
ต่าง ๆ ในขณะที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายอนุมัติรายจ่ายของ  
รัฐบาลส่วนกลางมิได้ครอบคลุมถึงภาคส่วนอื่นของภาครัฐ (Public sector) ด้วยเหตุดัง  
นี้ จึงมิใช่งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐบาลทั้งหมด (Public sector budget) แม้  
ในบางปี รัฐบาลส่วนกลางอาจจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น  
และ/หรือรัฐวิสาหกิจ และ/หรือเงินกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ แต่มิใช่งบประมาณทั้งหมด  
ของภาคส่วนเหล่านี้ เพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเงินกองทุน  
หมุนเวียนต่าง ๆ ก็ดี ล้วนมีแหล่งรายได้ของตนเอง และรายได้เหล่านี้ไม่ต้องนำส่ง  
บัญชีเงินคงคลังจึงถือเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการ  
ใช้จ่ายโดยเอกเทศ ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

หากต้องการเห็นภาพการใช้จ่ายของภาครัฐบาลทั้งภาค ก็ต้องจัดทำ  
งบประมาณรวมยอด หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Consolidated Budget เพื่อจะ  
ประมวลงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐ  
วิสาหกิจ และเงินกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่  
งบประมาณซึ่งนำมารวมยอดนี้ ครอบคลุมทั้งส่วนที่ใช้เงินในงบประมาณและเงินนอก  
งบประมาณทั้งหมด จึงจะเกื้อกูลให้วิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายของภาครัฐบาลที่  
มีต่อเศรษฐกิจมหภาค (macro – economic impact) ได้อย่างรอบด้าน

รายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณ รายการที่สำคัญรายการหนึ่ง ก็คือ  
เงินกู้ต่างประเทศ ระบบการคลังของไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สร้าง  
จารีตในการเปิดบัญชีเงินกู้ต่างประเทศเป็นการต่างหาก โดยไม่นำเข้าบัญชีเงินคงคลัง  
เงินกู้ต่างประเทศจึงกลายเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้จ่าย  
โดยเอกเทศไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

<sup>11</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ , "งบประมาณรวมยอด ," ผู้จัดการรายสัปดาห์  
(12 กุมภาพันธ์ 2540) : 10 .

ส่วนของภาครัฐบาลที่จะใช้เงินกู้ต่างประเทศได้ มีทั้งรัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเงินกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ โดยอาจเป็นเงินที่รัฐบาลกู้โดยตรง หรือเงินกู้ที่รัฐบาลค้ำประกันก็ได้

โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศ มิได้ปรากฏในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายที่ขอความเห็นชอบในการเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลัง แต่เงินกู้ต่างประเทศมิได้นำเข้าบัญชีเงินคงคลัง จึงมิได้ถูกบังคับโดยกฎหมายเงินคงคลังให้ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในยามที่จะเบิกเงินไปใช้ โครงการเงินกู้ต่างประเทศบางโครงการอาจมีรายจ่ายที่เป็นเงินบาทสมทบ (Counterpart fund) งบประมาณรายจ่ายเป็นเงินบาทสมทบนี้นั้น ที่ปรากฏในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะต้องขออนุมัติรัฐสภาในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ดังนั้น วิธีการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน มิได้มีลักษณะการจัดทำงบประมาณอย่างเป็นองค์รวม หากแต่เป็นกระบวนการตัดสินใจที่แยกส่วนและกระจาย

ด้วยข้อจำกัดด้านรูปแบบของงบประมาณดังกล่าว จึงทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นเพียงการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางดูเสมือนว่า มีการพิจารณาอย่างเป็นองค์รวม แต่การแยกพิจารณาโครงการเงินกู้ต่างประเทศออกต่างหาก ย่อมทำให้ไม่สามารถเห็นภาพรวมการใช้จ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง ในขณะที่รัฐสภากำลังพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

กระบวนการอนุมัติแผนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจแต่ละราย ทำให้มองไม่เห็นภาพรวมแผนการใช้จ่ายของภาครัฐวิสาหกิจทั้งภาค ทั้ง ๆ ที่รายจ่ายของภาครัฐวิสาหกิจมียอดรวมไม่ยิ่งหย่อนกว่ารายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง ในปัจจุบันไม่มีหน่วยงานราชการได้รับผิดชอบจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจทั้งภาค แม้แต่การประมวลแผนการลงทุนก็กระทำภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการลงทุนครบทุกรัฐวิสาหกิจแล้ว โดยที่มิได้พิจารณางบประมาณรายจ่ายระดับมหภาคของภาครัฐวิสาหกิจ

แม้ว่าการใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มิได้มีมากเท่ารัฐบาลส่วนกลางและภาครัฐวิสาหกิจ แต่ในอนาคตจะมีความสำคัญมากขึ้น เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังมากขึ้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

สำคัญมากขึ้น เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังมากขึ้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง บางส่วนได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง และบางแห่งแสวงหาเงินกู้ต่างประเทศโดยรัฐบาลค้ำประกัน การขาดแผนการใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นชนิดที่เป็นองค์รวม ทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคขาดความรอบด้าน

ในทำนองเดียวกัน ความสำคัญของรายจ่ายของกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ มีไม่มากนัก กองเงินทุนเหล่านี้มักจะตัดสินใจใช้จ่ายเงินเป็นกรณี ๆ ไม่มีการจัดทำงบประมาณประจำปี โดยที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในการประมวลแผนการใช้จ่ายประจำปีของกองทุนหมุนเวียนทั้งหมด

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้ กระบวนการงบประมาณในปัจจุบันไม่ถือกุญแจให้ถึงงบประมาณของภาครัฐบาลทั้งภาค ผลที่ตามมาคือการพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค มิได้กระทำได้อย่างรอบด้าน ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่า รายจ่ายของภาครัฐบาลมีส่วนเพิ่มพูนปริมาณเงินที่หมุนเวียน ในระบอบเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด และไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าการใช้จ่ายของภาครัฐบาลสร้างแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อ และปัญหาการขาดดุลบัญชีเงินเดินสะพัด หรือไม่เพียงใดเท่านั้น หากยังอยากที่จะวิเคราะห์อีกด้วยว่าการใช้จ่ายเงินของภาครัฐบาลมีส่วนแย่งชิงเงินทุนจากภาคเอกชน (crowding out effect) มากน้อยเพียงใดในเมื่อรัฐวิสาหกิจจำนวนมากระดมเงินจากตลาดการเงินภายในประเทศแข่งกับธุรกิจเอกชน

การจัดทำงบประมาณรวมยอด (Consolidated Budget) จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ได้ เพราะช่วยให้เห็นภาพการใช้จ่ายของภาครัฐบาลทั้งภาค โดยครอบคลุมทุกส่วนของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเงินกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ อีกทั้งครอบคลุมรายจ่ายจากเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณด้วย

### 5.1.2 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

ดังที่ได้ทราบมาแล้วว่า การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมเป็นไปตามขอบเขตของกฎหมายเช่นเดียวกัน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และข้อบังคับการประชุมทั้งสองสภา

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณย่อมอยู่ภายใต้หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งได้กล่าวรายละเอียดมาแล้ว ในส่วนนี้จะได้วิเคราะห์เฉพาะข้อจำกัดทางกฎหมายในประเด็นนี้อาจสรุปปัญหาได้ดังนี้

(ก) กำหนดระยะเวลาการเสนองบประมาณให้รัฐสภา  
ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณยังไม่เหมาะสม

รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไว้ในมาตรา 180 ว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าว มาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น.....ฯลฯ.....”

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้สรุประยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ดังนี้

ขั้นตอน	ระยะเวลา
สภาผู้แทนราษฎร	ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร
วุฒิสภา	ต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงวุฒิสภา
รวม	ทั้งสองสภาต้องไม่เกิน 125 วัน (ประมาณ 4 เดือน)



ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกิดขึ้น สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 ได้บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเสนองบประมาณต่อรัฐสภาในระยะเวลาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ ดังนั้น จึงไม่สอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้เวลาการพิจารณาของทั้งสองสภารวมกันไม่เกิน 4 เดือนโดยประมาณ ปัญหาที่ตามมาคือ ถ้าฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เพื่อให้สภาพิจารณามาก่อนปีงบประมาณ 2 เดือน รัฐสภาจะไม่สามารถอนุมัติงบประมาณได้ทันก่อนวันเริ่มปีงบประมาณเพราะในทางปฏิบัติแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะใช้เวลาที่กำหนดไว้ 105 วัน ตามรัฐธรรมนูญก็ยังคงพิจารณาอย่างเร่งรีบ จึงจะทันภายในกำหนด

ภายใต้กรอบระยะเวลาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 20 วัน นั้น หากเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาแล้ว จะพบว่าช่วงเวลาของรัฐสภาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติใกล้เคียงกันกับประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐสภาจะต้องอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณภายใน 4 เดือนโดยประมาณนับแต่วันแถลงงบประมาณจบลง (รวมระยะเวลาการพิจารณาของสภาขุนนาง 30 วันด้วย) ในขณะที่สหรัฐอเมริกาประธานาธิบดีจะเสนองบประมาณตั้งแต่เดือนมกราคม โดยปีงบประมาณจะเริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคมก็ตาม ทำให้รัฐสภามีเวลาพิจารณารวมประมาณ 8 เดือน ซึ่งทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสหรัฐอเมริกาสสามารถทำได้อย่างละเอียดโดยอาศัยกรรมวิธีการสามัญต่างชุดต่างภารกิจกัน ทำหน้าที่ตั้งแต่การกำหนดกรอบเพดานและวัตถุประสงค์ (Concurrent Resolution) ซึ่งถือเป็นการพิจารณาภาพรวมอย่างกว้าง ๆ (มหภาค) ก่อนที่ใช้กรรมวิธีการอีกชุดหนึ่งพิจารณาจัดสรรรายจ่ายให้หน่วยงานต่าง ๆ (จุลภาค) และมีกรรมวิธีการเพื่อพิจารณารายได้เป็นการเฉพาะอีกคณะหนึ่ง คณะกรรมการต่าง ๆ จะเริ่มพิจารณาพร้อม ๆ กันไป แต่ในการลงมติจะเป็นไปโดยลำดับตั้งที่กล่าวมาแล้วในการศึกษาถึงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เวลาที่ใช้ในการพิจารณาอนุมัติจึงมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนจึงเห็นว่าการพิจารณาบทบาทในการควบคุมงบประมาณของรัฐสภาในขั้นการอนุมัติงบประมาณจะมีประสิทธิภาพและได้รับประโยชน์เพียงใด น่าจะขึ้นอยู่กับรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งถือเป็นการรอบในการกำหนดอำนาจการพิจารณาของรัฐสภา ประกอบกับกลไกที่ใช้ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณด้วย

### (ข) อิทธิพลการต่อรองทางการเมือง

บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณ ตามหลักการก็เพื่อการจัดการให้มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด แต่ก็มีปัจจัยบางประการที่มีผลต่อการอนุมัติงบประมาณ ได้แก่<sup>12</sup>

1. การที่รัฐสภาเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศและกลุ่มต่าง ๆ ทุกกลุ่ม ฉะนั้น ตามครรลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาจึงควรจัดงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ หรือสะท้อนให้เห็นประโยชน์ที่ประชาชนส่วนรวมจะได้รับ

2. การหาเสียงในทางการเมือง มักใช้งบประมาณเป็นประเด็นสำคัญ

3. การจัดทำงบประมาณนั้นจะต้องพยายามประสานประโยชน์จากทุกฝ่ายในประเทศ ดังนั้น จึงไม่สามารถจัดงบประมาณโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาในหลายกรณีไม่อาจใช้วิธีการต่อรองหรือการประนีประนอมทางการเมืองได้ ทั้งนี้ เพราะภารกิจบางประเภทของรัฐบาลมิได้สนองตอบผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ หากเป็นการสนองตอบผลประโยชน์ของประเทศชาติและสังคมส่วนรวม ในกรณีเช่นนี้ หากมีการต่อรองเกิดขึ้นก็เป็นการต่อรองระหว่างกรรมาธิการกับหน่วยราชการเจ้าของเรื่อง (กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ) ว่าจะอนุมัติงบประมาณให้แก่แผนงานใดหรือไม่ และเป็นจำนวนเงินมากน้อยเพียงใด มิใช่เป็นการต่อรองระหว่างตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในสถาบันรัฐสภาแต่อย่างใด ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะต้องมีหลักเกณฑ์และกระบวนการตัดสินใจที่สามารถยอมรับร่วมกันได้ในหมู่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคหก จึงได้วางข้อจำกัดเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ กระทำการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ตนมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายได้ ดังนี้ “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”

<sup>12</sup> นางลักษณะ สุทธิวัฒน์พันธ์, “การต่อรองกับปัญหาการควบคุมงบประมาณ,” รัฐสภาสาร 32 (สิงหาคม, 2527) : หน้า 52 .

ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ดีใน อันที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งได้มาจากเงินภาษีอากรของประชาชนเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เช่น เป็นการป้องกันการจัดสรรงบประมาณ จังหวัด (หรือที่เรียกกันว่า งบ ส.ส.) อย่างไรก็ตาม เกรงว่าจะมีการวิ่งเต้นเข้าหาหน่วย ราชการ เพื่อขอให้กำหนดโครงการพัฒนาในเขตพื้นที่ที่ตนเป็นผู้แทนราษฎร อันเป็นที่ ตั้งของโครงการ ซึ่งมีความสำคัญต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งสมัยต่อไป มากขึ้น

### (ค) ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ

#### คณะกรรมการการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

ขั้นตอนที่สำคัญซึ่งจะสะท้อนให้เห็นความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมงบประมาณได้อย่างมาก คือ บทบาทของคณะกรรมการการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทั้งนี้โดยถือว่า คณะกรรมการเป็นเสมือน จักรกลสำคัญ ในการปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และควบคุมฝ่ายบริหารของรัฐสภา เป็นคณะบุคคลที่ได้รับการมอบหมายและแต่งตั้งจากสภาให้เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมาย งบประมาณโดยละเอียด ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้พิจารณาเป็น 3 วาระ<sup>13</sup> โดยใน วาระที่สองจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา ซึ่งต่างจากการพิจารณาวุฒิสภาที่ ให้ความเห็นชอบทุกวาระในคราวเดียวกัน<sup>14</sup> ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้ว

ผู้เขียนมีข้อสังเกต ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนด ประเภทของคณะกรรมการ ซึ่งถ้าพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทน ราษฎรที่บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “การพิจารณาในวาระที่ 2 ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยกรรมการที่สภาตั้ง หรือกรรมการเต็มสภา”<sup>15</sup> นั้น เป็นการเปิดช่องให้สภา ผู้แทนราษฎรอาจจะพิจารณาดังกรรมการวิสามัญ หรือให้คณะกรรมการเต็มสภา พิจารณาในวาระที่ 2 ก็ได้ นอกจากนี้ อาจจะใช้กรรมการหลายประเภทร่วมกัน พิจารณาอนุมัติงบประมาณ (ตั้งแต่ขั้นก่อนการรับหลักการด้วย) เพื่อความมีประสิทธิภาพและประหยัดเวลาในการพิจารณา เช่น ระบบกรรมการด้านงบประมาณของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการชุดต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่

<sup>13</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 , ข้อ 96 .

<sup>14</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2540 , ข้อ 120 และ ข้อ 121 .

<sup>15</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 , ข้อ 100 .

การตั้งคณะกรรมการงบประมาณ (Budget Committee) ขึ้นมาพิจารณางบประมาณของประธานาธิบดี ในภาพรวมเพื่อกำหนดกรอบ เพดานและวัตถุประสงค์ (Concurrent Resolution) ที่เหมาะสม จากนั้นจึงเป็นการพิจารณาจากคณะกรรมการ 3 คณะ คือ 1) Appropriation Committee (มีอนุกรรมการ 13 คณะ) สำหรับพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในส่วนของ Discretionary Spending ที่ต้องเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาทุกปี 2) Legislative Committee สำหรับพิจารณารายจ่ายที่เป็น Mandatory Spending ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่จำเป็นต้องทบทวนทุกปี และ 3) Ways and Means Committee สำหรับพิจารณาด้านรายได้ ตามที่กล่าวมาเป็นระบบคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งคณะกรรมการของวุฒิสภาก็มีในทำนองเดียวกัน

สำหรับการควบคุมงบประมาณ โดยการอนุมัติงบประมาณในชั้นกรรมการวิสามัญของไทย มีปัญหาหลักที่ทำให้มีประสิทธิภาพต่อยกกว่าที่ควรจะเป็น ดังนี้

#### ก) ลักษณะเฉพาะของคณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ (Ad hoc Committee) หมายถึง คณะบุคคลที่สภาจัดตั้งขึ้น ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภา เพื่อกระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีขอบข่ายเป็นครั้งคราว และจะหมดสภาพไปเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้ว ดังนั้น อาจสรุปข้อจำกัดของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยลำดับ ดังนี้

##### 1. มีระยะเวลาสำหรับการพิจารณาจำกัด

ดังที่ได้ทราบมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญจำกัดเวลาการพิจารณานุมัติงบประมาณไว้ที่ 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ถ้าทอดเวลาที่ใช้ไปในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการแล้ว เวลาที่เหลือให้คณะกรรมการพิจารณาจะมีประมาณ 90 วัน ในขณะที่เอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณมีจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณประจำปีที่ตั้งมาได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรายการใดที่ข้อมูลประกอบการพิจารณาจากสำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่ของงบประมาณนั้นยังไม่มีรายละเอียดมากเพียงพอ แต่เป็นการใช้จ่ายในส่วนของ การดำเนินงานตามนโยบายที่สำคัญ ในกรณีดังกล่าวนี้ก็จะใช้เวลาในการพิจารณามาก เพราะต้องเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้ามาทำการชี้แจง และมีเอกสารรายละเอียดประกอบการชี้แจงอีกมาก ซึ่งเป็นไปได้ยากที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะพิจารณาได้อย่างทั่วถึงในระยะเวลาอันจำกัด

## 2. ขาดความชำนาญและทักษะในการพิจารณางบประมาณ

สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นผู้ที่มีพื้นฐานแตกต่างกันทั้งในด้านการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน สภาพของพื้นที่ที่เป็นผู้แทนราษฎรอยู่ และส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ และส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับรายละเอียดและสภาพปัญหาของหน่วยงานระดับย่อย ต่าง ๆ ที่ขอตั้งงบประมาณ ทั้งนี้แม้จะมีผู้มาชี้แจงประกอบการพิจารณางบประมาณก็ตามแต่ก็ไม่เพียงพอที่จะซักถามหรือขอข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ จึงจำเป็นจะต้องมีความรู้ในเรื่องที่จะซักถามนั้นเป็นอย่างดีเสียก่อน จึงจะซักถามพิจารณาข้อมูลได้อย่างถูกต้องตรงประเด็น ดังนั้น จึงเป็นอุปสรรคในการที่จะพิจารณางบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ข) ปัญหาข้อจำกัดที่เกิดจากหน่วยงานธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติ

ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีส่วนราชการในรัฐสภาสำหรับทำหน้าที่สนับสนุนเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย โครงการ และค่าใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมดควบคู่ไปกับสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นทั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณ และศูนย์กลางรับคำชี้แจงงบประมาณทั้งหมดของหน่วยงานฝ่ายบริหาร อีกทั้งเป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในทางปฏิบัติเมื่อถึงเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี กองกรรมาธิการจะจัดเจ้าหน้าที่มาสนับสนุน เพื่อทำหน้าที่เลขานุการเกี่ยวกับการจัดการประชุม การทำบันทึกการประชุมเป็นสำคัญ จึงทำให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ของสภานั้น ยังขาดความรู้และประสบการณ์เพียงพอ ที่จะสามารถจัดป้อนข้อมูลและข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อกรรมาธิการ เพื่อใช้พิจารณางบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

### ค) ปัญหาต่อเนื่องที่เกิดจากข้อจำกัดทั้ง 2 ประการที่กล่าวมาแล้ว

1. ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์การอนุมัติงบประมาณที่แน่นอน การขาดหลักเกณฑ์การอนุมัติที่แน่นอนนั้นในลักษณะที่ว่าคณะกรรมการกรรมาธิการงบประมาณ อาจให้อนุมัติรายจ่ายรายการหนึ่งด้วยเหตุผลประการหนึ่ง แต่ในขณะที่เดียวกันอาจไม่ให้อนุมัติรายการรายจ่ายอีกรายการหนึ่งด้วยเหตุผลอีกลักษณะหนึ่ง หรืออาจไม่อนุมัติรายการจ่ายของหน่วยงานหนึ่งด้วยเหตุผลหนึ่ง แต่อนุมัติ

รายการจ่ายเดียวกันนั้นของอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งอยู่ในลักษณะเดียวกัน ทำให้ไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่างบประมาณรายการใดจะถูกตัดทอน และไม่อาจหาเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาที่แน่นอนได้

## 2. ปัญหาการขาดการวิเคราะห์ในระดับที่เพียงพอ

ภาวะการณ์เช่นนี้ เกิดจากการขาดความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในโครงการหลายโครงการของรัฐบาล ทำให้การวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการดำเนินงาน เพื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์เป็นไปได้ยาก ประกอบกับคณะกรรมการงบประมาณเองไม่มีความรู้และขาดทักษะในเรื่องของงบประมาณโดยเฉพาะทำให้ไม่อาจวิเคราะห์งบประมาณประกอบการพิจารณาตัดทอนได้ดีพอ ทำให้การพิจารณาจึงมุ่งเน้นไปที่ความสำคัญต่อการพิจารณาในรายละเอียดมากกว่าการคำนึงถึงผลสำเร็จของงานในภาพรวม การพิจารณาแปรญัตติเพิ่มหรือลดงบประมาณในรายละเอียดตามวิธีการงบประมาณแบบแสดงรายการ อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของแผนงาน งาน/โครงการ ในภาพรวมซึ่งจะส่งผลถึงความสำเร็จในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

### ง) การขาดการตรวจสอบและความร่วมมือโดยประชาชน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสามัญนั้น ประชาชนไม่สามารถที่จะรับทราบถึงการใช้อุดหนุนของคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายได้ ทั้งนี้เพราะไม่มีหลักเกณฑ์หรือกฎระเบียบใด ๆ ที่กำหนดให้การพิจารณาเปิดเผยต่อประชาชน โดยให้เป็นเรื่องของดุลพินิจอย่างเด็ดขาดของคณะกรรมการวิสามัญ ที่จะให้มีการถ่ายทอดเสียงหรือแพร่ภาพทางสื่อมวลชน อย่างไรก็ตาม ได้ทำให้การพิจารณางบประมาณขาดความโปร่งใสเท่าที่ควร ซึ่งหากทำโดยเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบย่อมจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญต้องกระทำอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น และในการตัดทอนหรืออนุมัติงบประมาณรายจ่ายใด จะต้องมีความคุ้มค่าที่สมควร

### (ง) การจำกัดอำนาจของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรา 180 วรรคสาม ที่กำหนดให้วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณภายในกำหนดเวลายี่สิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้นั้น เมื่อพิจารณาบทบาทของวุฒิสภาจากการศึกษาพบว่ากฎหมายระหว่างปี 2489 - 2517 มิได้จำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของวุฒิสภาไว้ รัฐธรรมนูญที่จำกัดอำนาจของวุฒิสภาฉบับแรก ได้แก่ รัฐธรรมนูญปี 2517 และจำกัดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเหตุผล

สำคัญที่ต้องจำกัดอำนาจดังกล่าวของวุฒิสภาไว้ เพราะวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้ง และมีบางส่วนเป็นข้าราชการด้วยจึงขาดความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง และสมาชิกวุฒิสภาของฝรั่งเศสที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้แล้ว กับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีเขตเลือกตั้งที่มีขนาดใหญ่กว่าเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งแล้ว ย่อมไม่สอดคล้องกัน ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณด้วยประการหนึ่ง เพราะว่าโดยหลักการแล้วควรให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หรือมีฉะนั้นควรกำหนดให้การอนุมัติงบประมาณเป็นการพิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

## 5.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับกระบวนการวิธีการบริหารงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินตามงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมาย หรือเป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติ มีหลักว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องเป็นไปตามจำนวน วัตถุประสงค์ และระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นโดยให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินต่างไปจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดไว้ในหลายกรณี อันเป็นเทคนิคทางกฎหมาย ได้แก่ การผูกพันงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมีปี การโอนงบประมาณ กรณีงบประมาณรายจ่ายข้ามปี และการอนุญาตให้ฝ่ายบริหารจ่ายเงินไปก่อนได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาในกรณีจำเป็นเร่งด่วน แต่เมื่อใช้จ่ายไปแล้วต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้คงคลัง ซึ่งรายละเอียดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กล่าวมาแล้ว ในบทนี้ได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาด้านเทคนิคทางกฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการควบคุมงบประมาณตามที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้

### 5.2.1 ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลา : การกำหนดกรอบระยะเวลาในการใช้งบประมาณ

ในหลักการนั้น การใช้จ่ายเงินในงบประมาณมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีงบประมาณ (ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป) อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังต่อไปนี้

### (ก) การผูกพันงบประมาณ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณผูกพันตามกฎหมายในชั้นบริหารงบประมาณ สามารถสรุปได้ดังนี้

#### ก) การควบคุมโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณตาม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคแรก และวรรคสอง<sup>16</sup> ซึ่งให้อำนาจสำนักงานงบประมาณก่อนนี้ผูกพัน โดยอาศัยเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือนั้น ถือเป็น การควบคุมภายในตามหลักการตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) ในชั้นตอนนี้ผู้เขียน เห็นว่าเป็นการควบคุมที่ดี ซึ่งจะทำให้การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปตามที่ ได้รับอนุมัติไว้จากรัฐสภา

#### ข) การควบคุมงบประมาณผูกพันโดยกระทรวงการคลังนั้น

ถือเป็น การควบคุมภายในของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อ บังคับ และเงินประจำงวดที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณจึงเป็นการควบคุมที่ดี และสอดคล้องกับการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภา

#### ค) การควบคุมโดยคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามมาตรา 23

วรรคสาม และวรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงาน งบประมาณรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะต้องก่อนนี้ผูกพัน และวงเงินที่ คาดว่าจะต้องก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อ ๆ ไป พร้อมทั้งจำนวนเงิน เพื่อขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนนี้ผูกพัน ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนดด้วยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน และมีใช้กรณีตามวรรคสองหรือ วรรคสาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จ่ายเงินหรือ ก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้”

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคแรก และ วรรคสอง

งบประมาณผูกพันจะปรากฏในเอกสารงบประมาณ เล่มที่ 3 โดยมีรายละเอียดงบประมาณตามแผนงาน ซึ่งจะระบุว่า มีระยะเวลาตามโครงการกี่ปี ต้องใช้ยอดเงินรวมทั้งหมดเท่าไร และจะจ่ายในปีงบประมาณละเท่าใด



ในทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหา คือ การที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ก่อหนี้ผูกพันไปแล้วจึงขออนุมัติคณะรัฐมนตรีในภายหลัง ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ผ่อนผันให้ ส่วนราชการก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินไปก่อนได้<sup>18</sup> ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ ของกฎหมายวิธีการงบประมาณ เพราะการผูกพันงบประมาณควรจะทำให้ได้เฉพาะ โครงการที่มีขนาดใหญ่ ที่ไม่สามารถดำเนินการเสร็จสิ้นภายใน 1 ปี หรือโครงการที่ใช้ งบประมาณสูงมากจึงต้องเฉลี่ยวงเงิน ซึ่งมีความสำคัญจำต้องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ก่อน หากหรือผ่อนผันให้ส่วนราชการก่อหนี้ผูกพันไปก่อนได้ แล้วจึงมาขออนุมัติภาย หลังน่าจะไม่ต้อง เพราะอำนาจของสำนักงบประมาณเองถูกจำกัดหรือกำหนดให้ อำนาจไว้ ตามมาตรา 23 วรรคแรก และวรรคสอง โดยชัดแจ้ง คือให้มีอำนาจตาม ข้อ ก) อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณผูกพัน ผู้เขียนเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้มีการผูกพันงบประมาณได้ เพื่อความสะดวกและ ความเป็นไปได้ในการที่จะทำโครงการใหญ่ ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไป ปัญหาการควบคุมงบ ปรมาณผูกพันของรัฐสภาพน่าจะอยู่ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณที่จะต้องพิจารณาว่า โครงการที่จะต้องผูกพัน งบประมาณต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอว่าจะส่งผลต่อ เศรษฐกิจและสังคมเพียงใดเป็นสำคัญ เนื่องจากโครงการที่มีการดำเนินงานมาอย่าง ต่อเนื่องหรือโครงการที่มีหลักการซึ่งได้รับการยอมรับมาแล้ว โครงการประเภทดังกล่าว เป็นปัญหาที่ฝ่ายนิติบัญญัติยากที่จะตัดทอนหรือควบคุมได้ นอกจากนั้น เมื่อรัฐสภา อนุมัติโครงการใดไปแล้ว (ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณว่ามีแผนการใช้จ่ายในแต่ ละปีอย่างไร) ปัญหาที่ตามมาคือ ถ้ารัฐบาลชุดต่อมาเปลี่ยนนโยบายไม่สนับสนุน โครงการดังกล่าว (ชะลอหรือยกเลิก) ย่อมทำให้การใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามแผนการใ้ ใช้จ่ายเดิม ซึ่งรัฐบาลสามารถทำได้เพราะมิได้มีสภาพบังคับตามกฎหมายว่า รัฐบาลต้อง ทำให้ตลอดรอดฝั่ง หรือถ้าไม่อาจปฏิบัติได้จำต้องยกเลิกโครงการจะต้องมาขออนุญาต ต่อรัฐสภาก่อน

---

<sup>18</sup> ชาลินี นิธินันท์ , “การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทาง กฎหมาย,” , หน้า 75 .

ในขั้นตอนของการติดตามและตรวจสอบมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจระหว่างปีและตรวจภายหลังจ่ายควบคุมอยู่แล้ว (เดิมคือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) ดังนั้น ถ้ารัฐสภาพึงกลไก เช่น คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่คอยติดตามตรวจสอบงบประมาณผูกพันต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือในด้านเอกสารและรายงานอันเป็นหลักฐานจากกรมบัญชีกลางและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เพื่อพิจารณาได้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผูกพันงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 น่าจะยังเหมาะสม เพียงแต่ยังขาดสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะผูกพันรัฐบาลชุดต่อ ๆ มาให้ดำเนินโครงการนั้นจนกระทั่งแล้วเสร็จตามสมควร

### (ข) รายจ่ายเหลือมปี

รายจ่ายเหลือมปีเป็นเทคนิคทางกฎหมายการคลัง ที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารสามารถกันเงินไว้จ่ายเมื่อพ้นปีงบประมาณไปแล้วได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารการเงินของรัฐบาล ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 27 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ว่า

“การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่องหน้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลือมปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในกรณี (2) ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปอีกไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่ มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป”

การกันเงินไว้เบิกเหลือมปี เป็นผลให้มีการขยายเวลาไว้จ่ายเงินงบประมาณออกไปไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป แต่กระทรวงการคลังมีอำนาจขยายเวลาเบิกจ่ายออกไปอีก นับแต่สิ้นระยะเวลาที่ขยายครั้งแรกได้ หากมีความจำเป็นต้องเบิกจ่ายเงินภายหลังระยะเวลาดังกล่าว กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมิได้กำหนดเงื่อนไขในการขยายเวลาเบิกจ่ายเงินที่กันไว้ ดังนั้น โดยนิตินัยกระทรวงการคลังจึงมีอำนาจขยายเวลาเบิกจ่ายเงินที่กันไว้โดยไม่มีข้อจำกัด แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังจะขยายเวลา การเบิกจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นเวลาไม่เกินสองปีงบประมาณ นับแต่วันที่กันเงินไว้เบิกเหลือมปี ซึ่งเป็น

ไปตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้ จากการศึกษาพบว่า<sup>19</sup> ในแต่ละปีมีการกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละสิบ ซึ่งกรณีการขอกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีโดยไม่มีหนี้ผูกพันและยังไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันได้นั้น มีสาเหตุสำคัญเกิดจากปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการออกแบบ กำหนดคุณลักษณะหรือรายละเอียดเฉพาะที่ยังไม่แล้วเสร็จ และปัญหาเรื่องหาสถานที่ดำเนินการไม่ได้ โดยส่วนใหญ่ได้ขอขยายเวลาออกไปอีก ซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเชื่อว่าจะได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังจึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่รีบเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เป็นสาเหตุของการไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันได้ภายในกำหนดเท่าที่ควร เพราะคาดหวังว่าจะสามารถขอขยายเวลาออกไปได้อีก ดังนั้น จึงเห็นควรให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ เข้มงวดกวดขันในเรื่องการอนุมัติให้ขยายเวลาเบิกจ่ายเงินออกไปอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขอขยายเวลาโดยยังไม่มีหนี้ผูกพัน เพื่อเป็นเครื่องมือเร่งรัดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการใช้จ่ายเงินที่ขอกันไว้ให้เสร็จภายในกำหนดและเป็นการเสริมสร้างวินัยทางการคลังให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง

สำหรับการควบคุมการเบิกจ่ายเหลื่อมปี ผู้เขียนเห็นว่ารัฐสภาควรมีกลไก เช่น มอบหมายโดยระบุให้คณะกรรมการมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยผลการตรวจสอบและรายงานจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั่นเอง

### 5.2.2 ขอบอำนาจของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ

งบประมาณเมื่อได้ถูกกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้ใช้จ่ายในวัตถุประสงค์เรื่องใดแล้ว ตามปกติหน่วยงานอื่น ๆ หรือหน่วยงานนั้นจะนำไปใช้จ่ายในเรื่องอื่นย่อมกระทำไม่ได้ เว้นแต่ จะเข้าข้อยกเว้นซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา 18 และมาตรา 19

“ มาตรา 18 รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้อตราเป็นพระราชบัญญัติ

<sup>19</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , “รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญ เพื่อติดตามการใช้งบประมาณประจำปี 2536,” หน้า 70 – 71 .

มาตรา 19 ใช้จ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายจะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ ในกรณีที่เป็นการเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่ จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี จะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

ข้อแตกต่างที่สำคัญของกฎหมายที่อนุญาตให้โอนงบประมาณทั้งสองมาตรา คือ มาตรา 18 เป็นเรื่องของการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติโดยให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ ส่วนมาตรา 19 เป็นเรื่องของการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการภายในหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่ากรณีแรก กฎหมายจึงกำหนดให้ทำได้ โดยมอบให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้อนุมัติ แต่ดุลพินิจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะถูกจำกัด ในกรณีที่เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการที่มีผลเป็นการเพิ่มเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ ในกรณีเช่นนี้กฎหมายระบุให้ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

การควบคุมการโอนงบประมาณมีเงื่อนไขสำคัญ ในการที่จะต้องขออนุมัติจากรัฐสภา คือ เฉพาะการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และการโอนรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปไว้ในงบกลางเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่กฎหมายให้อำนาจสำนักงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอย่างกว้างขวางนี้น่าจะไม่เหมาะสม เพราะรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณผิดไปจากที่รัฐสภาอนุมัติไว้ได้ จนกระทั่งอาจทำให้การควบคุมเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีความหมายหากไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุม และถือเป็นการจำกัดทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาอีกประการหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐสภาไม่อาจทราบได้ว่าการโอนงบประมาณในรายการ หรือแผนงานใดไปบ้างเพราะฝ่ายบริหารไม่ได้แจ้งให้ทราบ ดังนั้น เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ควรจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้เสนอรายงานเพื่อให้รัฐสภาทราบด้วย

### 5.2.3 ข้อจำกัดเกี่ยวกับการประมาณการรายจ่าย

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน โดยปกติรัฐบาลจะสั่งจ่ายเงินก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายไม่ได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรนิติบัญญัติก็คำนึงถึงความจริงที่ว่าในบางครั้งอาจมีเหตุการณ์บางอย่างที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าเกิดขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องจ่ายโดยเร็ว ซึ่งหากจะต้องออกกฎหมายก่อนที่จะจ่ายเงินจะไม่ทันการณ์ เพราะการตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดก็ตามต้องใช้เวลาพอสมควร ด้วยเหตุนี้องค์กรนิติบัญญัติจึงได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักการสั่งจ่ายเงินดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตาม จะต้องตั้งรายจ่ายชุดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่ารายจ่ายที่ได้ตั้งไว้เพื่อชุดใช้นั้นเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลัง หรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้น ๆ ไป (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 14)

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อยกเว้น การจ่ายเงินแผ่นดินที่สำคัญ 2 กรณี

#### (ก) การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ตามมาตรา 7

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชี 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืน หรือไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาล หรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้

รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มีนํ้าคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคารรวมทั้งวิธีปฏิบัติอย่างอื่นที่เกี่ยวข้อง"

การจ่ายเงินใน 5 กรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป

การใช้จ่ายตามมาตรานี้ ถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน เพราะเป็นกรณีที่สามารถจ่ายเงินจากคลังได้ ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ซึ่งในบทบัญญัติของมาตรา 7 นี้ ประกอบไปด้วย 5 อนุมาตรา โดยใน (1) - (3) นั้น การจ่ายเงินจะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว (4) และ (5) มิใช่การจ่ายเงินที่ต้องจ่ายโดยเร็ว แต่เป็นกรณีที่อาจมีความจำเป็นต้องจ่ายในขณะใดขณะหนึ่งอันเกี่ยวเนื่องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

ปัญหาการจ่ายเงินตามมาตรานี้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณโดยตรง คือ ปัญหาของการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 7 (1) ในการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารว่า อย่างไรจึงจะเป็นกรณีที่เหมาะสม

สำหรับการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 7 (1) คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย ได้เคยให้ความเห็นว่า "พฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว" นั้น ต้องไม่ใช่ความจำเป็นที่เกิดจากฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม การที่จะวินิจฉัยว่า กรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารเองโดยไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐสภา (เหมือนอย่างในกรณีมาตรา 6 ที่การจ่ายเงินโดยมติให้จ่ายเงินไปก่อนต้องเป็นมติของสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีพระราชกำหนดให้จ่ายเงินไปก่อนก็ต้องนำเสนอรัฐสภาภายหลัง) จึงเห็นได้ว่าความจำเป็นที่เป็นพฤติการณ์ให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรานี้ อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายบริหารเองเท่านั้น ซึ่งหากฝ่ายบริหารไม่มีวินัยทางการเงินการคลังที่ดี มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่เหมาะสมก็อาจทำให้เกิดผลเสียแก่ฐานะเงินคงคลังได้ไม่ยากนัก และยังอาจทำให้เกิดความล้มเหลวในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้

(ข) การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ มาตรา 29 ทวิ  
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่  
แก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 29 ทวิ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป”

มาตรา 29 ทวิ นี้ เป็นการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินในแต่ละปีงบประมาณเกินจากที่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภาตามกฎหมายงบประมาณรายจ่าย และกฎหมายอื่นเป็นจำนวนไม่เกิน 100 ล้านบาท ซึ่งการใช้เงินทุนสำรองจ่ายนี้สามารถใช้ได้ตลอดไป เพราะตามกฎหมายวิธีการงบประมาณมิได้กำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายไว้ เหมือนอย่างเช่นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้การควบคุมฐานะเงินคงคลังเป็นไปได้ยาก อีกทั้งการตั้งรายจ่ายชดใช้จะเป็นผลให้จำนวนเงินทุนสำรองจ่ายที่ลดลงในระหว่างปีกลับเพิ่มขึ้นมาเป็น 100 ล้านบาท เช่นเดิม นอกจากนั้นผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะเช่นนี้ไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณอันเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการงบประมาณนั้น น่าจะเป็นการไม่ถูกต้องนัก

สำหรับการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อความตอนท้ายของมาตราดังกล่าว กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่ายนี้ เมื่อได้จ่ายไปแล้วให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้ เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป ซึ่งความในตอนนี้ โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายก็เป็นเช่นเดียวกับ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 7 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กล่าวคือ เป็นวิธีการทางกฎหมายเพื่อรายจ่ายให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบและขอสัตยาบันว่า ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุญาตไว้เป็นจำนวนเท่าใด เอาไปใช้ทำอะไร เพื่อประโยชน์อะไร อะไรที่เรียกว่าเร่งด่วน มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่

### 5.3 การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารต้องเป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไว้ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณก็เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า รัฐบาลได้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาหรือไม่ กล่าวคือ

(1) ตรวจสอบว่างงบประมาณแผ่นดินใช้จ่ายนอกเหนือหรือเกินไปจากที่รัฐสภานุมัติไว้หรือไม่

(2) ตรวจสอบว่างงบประมาณแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปแล้วนั้น ใช้จ่ายไปเฉพาะในกิจการที่รัฐสภานุมัติโดยประหยัดหรือไม่

สำหรับกลไกที่ใช้ควบคุมภายหลังการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้แก่ คณะกรรมาธิการ ซึ่งมีที่มาจากรัฐธรรมนูญ<sup>20</sup> และข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา

คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ คณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี

คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ได้แก่ คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมาย

คณะกรรมาธิการของทั้งสองสภามีความแตกต่างกัน ทั้งประเภทคณะกรรมการ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และสภาพปัญหาในการควบคุมงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม รัฐสภาสามารถควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยการพิจารณารับทราบผลการตรวจสอบการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดิน ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่โดยเฉพาะเป็น ผู้รายงานให้ทราบด้วย ดังนั้น จึงได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาว่ารัฐสภาควรจะมีกลไกใดมาพิจารณารับทราบ ตรวจสอบรายงานดังกล่าว และจะใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าวในการอนุมัติงบประมาณได้อย่างไร

### 5.3.1 ปัญหาจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนโยบาย และติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ในฐานะที่เป็นสถาบันนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักในการกำหนดระเบียบกฎหมายเกณฑ์การอยู่ร่วมกันของสังคม ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแล้ว ยังมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการติดตามตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารและอื่น ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ ของรัฐเกือบทุกด้าน ในทางปฏิบัติการดำเนินบทบาทดังกล่าวโดยผ่านสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดแม้จะเป็นไปได้ก็ตาม แต่ก็

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , มาตรา 189



เป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากในการพิจารณาซึ่งจะมีการเจรจาต่อรอง รับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การแสดงบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาจึงมักกระทำโดยอาศัยองค์กรย่อยของรัฐสภา คือ คณะกรรมาธิการ ดังนั้น คณะกรรมาธิการ (committee) คือ องค์กรที่ประกอบด้วยบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกสภาและหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นสมาชิกสภาที่สภาแต่งตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตามที่สภามอบหมายหรือกระทำในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภา เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วก็รายงานต่อสภา<sup>21</sup>

คณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นคณะกรรมาธิการสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 17 คน<sup>22</sup> เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎร ในด้านติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงผลงานงบประมาณที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวมีขอบเขตกว้างขวางมากและเป็นภารกิจที่จะต้องกระทำตลอดทั้งปี จากสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกล่าวได้ว่า คณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

#### (ก) ภารกิจหลักและขอบเขตความรับผิดชอบของ คณะกรรมาธิการไม่มีความชัดเจน

ในปัจจุบันหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า “..... เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา.....”<sup>23</sup> ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ ทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงการสอบสวนตามคำร้องเรียนของประชาชนและสมาชิกรัฐสภา<sup>24</sup> กล่าวได้ว่า ภารกิจของคณะกรรมาธิการนโยบายและ

<sup>21</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , “บทบาทคณะกรรมาธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร,” งานวิจัยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร , กันยายน , หน้า 1 .

<sup>22</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 76 .

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , มาตรา 180 วรรคหก .

<sup>24</sup> หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ 0008/7261 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 .

ติดตามผลงานงบประมาณซึ่งได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร มีขอบเขตกว้าง ขวางครอบคลุมการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และรวม การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณและเงินกู้ต่าง ๆ ดังนั้น จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย คือ ความไม่ชัดเจนในเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมาย ของการติดตามและตรวจสอบซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและ ติดตามงบประมาณโดยไม่มีความชัดเจนดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตาม ความต้องการของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่ง เท่ากับว่าคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณไม่สามารถทำหน้าที่ ได้บรรลุตามความมุ่งหมายของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ตั้งคณะกรรมการคณะนี้ขึ้น เพื่อที่จะทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรในด้านการควบคุมและตรวจสอบการ ใช้จ่ายและผลการดำเนินงานตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากการที่ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบมีอยู่อย่างกว้างขวาง ประกอบความไม่ชัดเจนในจุดมุ่งหมายของการทำงาน จึงทำให้คณะกรรมการ นโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ มีผลงานในแต่ละปีไม่มากนัก<sup>25</sup> มีหลายเรื่อง ที่ คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องเข้าไปศึกษาติดตามหรือตรวจสอบ และมีหลายเรื่อง ที่ ผลการศึกษาติดตามไม่มีผลเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยตรง จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่า การทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย และติดตามผลงานงบประมาณยังไม่เหมาะสมตามความมุ่งหมายของสภาผู้แทนราษฎร ในการที่จะควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่างจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee) ของรัฐสภาอังกฤษ ซึ่ง PAC จะตรวจสอบโดยมีความมุ่งหมายที่ว่า เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการเป็นไปตามที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้แล้ว นั่นคือ การตรวจสอบเพื่อให้ส่วนราชการมีการใช้จ่ายงบประมาณถูกต้องตามกฎหมาย

---

<sup>25</sup> ดูตัวอย่างที่นำมาแสดงไว้ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2539 – 31 มีนาคม 2540 ในหน้า 115 - 116 .

และได้ผลตามที่ได้ออมนุมัติไว้ต่อรัฐสภา นอกจากนี้ PAC ยังช่วยให้การบริหารการเงินของรัฐ (Financial Administration) เป็นไปอย่างมีระบบและมีความเรียบร้อย เช่น ในกรณีมีการใช้จ่ายงบประมาณมากเกินไปกว่าที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ PAC จะเป็นผู้เสนอให้รัฐสภาทราบและมีการลงมติที่เรียกว่า "Excess Vote"

### (ข) ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจเรียกร้องเอกสารและบุคคล

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้<sup>27</sup> แต่ยังไม่มียกข้อยกเว้นของกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติรองรับไว้ ในทางปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณเรียกบุคคลใด ๆ ให้ส่งเอกสารหรือให้มาแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบุคคลนั้น อาจปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามที่คณะกรรมการต้องการได้ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนอำนาจดังกล่าว ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในทางปฏิบัติจึงมีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือมากกว่า ไม่มีผลเป็นมาตรการบังคับ (Sanction) ซึ่งในประเด็นนี้นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการอย่างมาก

---

<sup>23</sup> Excess Votes หมายถึง การกรณีมีการใช้จ่ายเงินในรายการ (Vote) ใด ๆ เกินไปกว่าที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ และไม่สามารถเสนอขอเงินเพิ่มเติม (Supplementary estimate) ได้ทันรายการที่ใช้จ่ายเกินไปจะปรากฏขึ้นในบัญชีการใช้จ่ายเงินของหน่วยราชการ และจะถูกรายงานไปยัง Public Accounts Committee โดย Comptroller and Auditor General ข้อเสนอกเกี่ยวกับ Excess Votes จะถูกเสนอให้รัฐสภาเพื่อให้การรับรอง โดยกระทรวงการคลังเป็นประจำทุกปี

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , มาตรา 180 วรรคหก .

(ค) ไม่มีบุคลากรและเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ  
คณะกรรมการ

หน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งการที่จะให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการทุกแผนงานและทุกงาน/โครงการ เพื่อจะทำให้การติดตามและตรวจสอบเป็นไปอย่างทั่วถึง โดยวิธีดังกล่าวจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษโดยเฉพาะด้านเศรษฐศาสตร์ บัญชี วิศวกรรมศาสตร์ อย่างเพียงพอที่จะช่วยงานติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณของคณะกรรมการนโยบายและติดตามฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลำพังแต่เพียงสมาชิกทั้งหมดของคณะกรรมการซึ่งมี 17 คน คงจะเป็นไปได้ยากที่จะรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลในแต่ละปีได้อย่างทั่วถึง ผลงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณอาจจะใช้เป็นสิ่งบ่งชี้และยืนยันได้ว่าคณะกรรมการยังทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการได้ไม่สมบูรณ์ และไม่ทั่วถึงมากนัก

ภารกิจของการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณนั้น มีลักษณะเป็นงานที่จะต้องทำเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง ความสำคัญของงานติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณอยู่ที่ความพยายามรักษาประโยชน์ หรือคุณค่าของงบประมาณแผ่นดินเอาไว้ให้ได้มากที่สุด ดังนั้น ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณจะต้องเปลี่ยนบทบาท ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการจากที่เคยเลือกสุ่มตรวจสอบเป็นบางโครงการ และตรวจสอบในโครงการที่มีการร้องเรียนเป็นการติดตามตรวจสอบทุกงาน/โครงการทุกส่วนราชการทุกหน่วยงานอย่างเป็นประจำสม่ำเสมอตามบทบาทใหม่ คณะกรรมการควรจะต้องมีสำนักงานประจำ มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างเพียงพอ และควรจะต้องมีความสัมพันธ์ในการทำงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอีกด้วย ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณยังไม่มีความพร้อมดังกล่าว

เปรียบเทียบลักษณะการทำงานของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับการทำงานของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (PAC) ของรัฐสภาในประเทศอังกฤษจะเห็นว่ามีความมุ่งหมายในภารกิจที่เหมือนกัน แต่วิธีการทำงานไม่เหมือนกันความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดย PAC อยู่ที่การมีผู้ช่วยเหลือที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการทำหน้าที่ตรวจสอบ ซึ่งได้แก่ Comptroller and Auditor General (CAG) ซึ่งเทียบได้กับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของไทย ซึ่งกำลังจะ

ตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ..... นั้นเอง เป็นที่สังเกตว่า CAG และเจ้าหน้าที่ของ NAO มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาสามัญ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติราชการปกติของ CAG และ NAO ได้สนับสนุนและช่วยเหลือต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการบัญชีสาธารณะ (PAC) โดยตรง และเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป

### 5.3.2 ปัญหาจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายของวุฒิสภา

#### (ก) โครงสร้างและภารกิจของคณะกรรมการไม่มีความชัดเจน

คณะกรรมการวิสามัญ (Ad hoc Committee) หมายถึง คณะบุคคลที่สภาจัดตั้งขึ้นประกอบด้วยบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภา เพื่อกระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สภามอบหมายเป็นครั้งคราว และจะหมดสภาพไปเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้ว

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายของวุฒิสภา เมื่อไม่ได้เป็นคณะกรรมการสามัญจึงไม่มีความชัดเจนในด้านความถาวรเพราะเมื่อกระทำการตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จแล้วย่อมจะหมดสภาพไป ทำให้ขาดความชัดเจนในด้านโครงสร้าง และความต่อเนื่องในภารกิจ แม้ว่าในทางปฏิบัติตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะนี้ขึ้นมาในวุฒิสภา เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว วุฒิสภาก็จะมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณของปีต่อ ๆ ไปได้อีกก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวปฏิบัติเท่านั้น นอกจากนี้ภารกิจของคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ มิได้จำกัดเฉพาะด้านการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณแต่เพียงประการเดียว ยังมีการศึกษาความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ หลายฉบับพร้อมกัน ทำให้มีปัญหาเรื่องขอบเขตของภารกิจซึ่งมิได้จำกัดเฉพาะแต่เพียงการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินด้านเดียว

เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการสามัญนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีความแตกต่างกันมากในด้านโครงสร้างและภารกิจ คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภามีข้อจำกัดมากกว่าในทุกด้าน โดยไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างสม่ำเสมอตลอดปีหรือไม่ และเมื่อตั้งขึ้นมาแล้ว จะมีมติให้ศึกษาการบังคับใช้กฎหมายงบประมาณ หรือไม่ก็ไม่มีการหมายหรือข้อบังคับใดมารองรับ ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาควรจะ

ตั้งขึ้นเป็นการถาวรและมีหน้าที่จำกัดแต่เพียงการติดตามการบังคับใช้กฎหมายงบประมาณเท่านั้น โดยบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาให้มีฐานะเป็นคณะกรรมการสามัญ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของวุฒิสภาต่อไป

### (ข) ปัญหาในทำนองเดียวกับคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ซึ่งจะกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไว้ตั้งแต่การกำหนดและแต่งตั้งคณะกรรมการ การเลือกประธานคณะกรรมการการประชุมและการลงมติ ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญรวมทั้งบุคลากรหรือเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการด้วย ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา จึงมีปัญหาพื้นฐานเหมือนกันกับคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ

- 1) ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจเรียกเอกสารและบุคคล
- 2) ไม่มีบุคลากรและเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอย่างเพียงพอ

### 5.3.3 ปัญหาจากการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินกับรัฐสภา

ดังที่ทราบมาแล้วว่า ทั้งคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญศึกษาความพร้อมบังคับใช้กฎหมายของวุฒิสภาและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน) จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่คล้ายคลึงและเกี่ยวเนื่องกันภายใต้จุดมุ่งหมายเดียวกันคือ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้พิจารณาอนุมัติไว้แล้ว ในลักษณะที่จะเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้เป็นอย่างดี

ตามที่ได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ..... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแล้ว เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2542) กับคณะกรรมการการของทั้งสองสภาแล้ว พบว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ทำ “รายงานประจำปี” และ “รายงานระหว่างปี” เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่ารัฐสภาจะได้ประโยชน์จากข้อมูลและข้อสนเทศอันจำเป็นสำหรับการอนุมัติงบประมาณ และการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้ดีกว่าระบบการตรวจเงินแผ่นดินในอดีตที่ผ่านมาทุกด้านตั้งแต่มาตรฐานในการตรวจสอบและระยะเวลาที่เสนอรายงานให้แก่รัฐสภารวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับรายละเอียดในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ดังที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ..... มีดังนี้

ร่างมาตรา 41 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(2) ตรวจสอบเงินแผ่นดินดังต่อไปนี้

(ก) ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

(ข) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและแสดงฐานะทางการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(ค) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(ง) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(จ) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับโครงการ แผนงาน งานที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

(ฉ) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ

ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากรที่หน่วยรับตรวจดำเนินการด้วย ทั้งนี้ โดยให้ถือว่าการกระทำของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำตามอำนาจของกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีอากร ร่างมาตรา 50 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ร่างมาตรา 51 ในกรณีที่ปรากฏว่ามีความจำเป็นหรือเหมาะสม เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีได้ทราบผลการตรวจสอบและทันเหตุการณ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเป็นรายงานระหว่างปี เมื่อสิ้นสุดงานตรวจสอบเฉพาะกรณีก็ได้

ปัญหาการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ใหม่) ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะอยู่ที่การปรับปรุงกลไกของรัฐสภา ทั้งในส่วนอำนาจหน้าที่ และบทบาทของคณะกรรมการและหน่วยงานที่สนับสนุนต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น