

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ตามที่ได้ศึกษาและพิจารณาถึงข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา โดยเริ่มตั้งแต่ความเป็นมาเกี่ยวกับหลักและวิธีการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา การควบคุมงบประมาณของรัฐสภาอังกฤษและสหรัฐอเมริกา การควบคุมงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายของรัฐสภาไทยทั้งในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ และในขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณ รวมทั้งยังได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณ และข้อจำกัดทางกฎหมายในขั้นตอนการบริหารงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบัญชีสาธารณะให้เป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติด้วย ผลจากการศึกษาทำให้พบข้อจำกัดทางกฎหมาย ที่ไม่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมงบประมาณแผ่นดินหลายประการ

ปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภานั้นมีอยู่หลายประการด้วยกันซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปอีกครั้งได้ ดังนี้

6.1.1 กลไกและวิธีการอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณเป็นการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ในทุกปีฝ่ายบริหารจะจัดทำและเสนองบประมาณต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติ การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ โดยอาจพิจารณาได้ดังนี้

(ก) รูปแบบของงบประมาณไม่เอื้ออำนวย

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ในมาตรา 8 ได้กำหนดรูปแบบของงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาประกอบด้วยรายละเอียดต่าง ๆ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณารายได้ ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ 2 ประการคือ 1) การขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และรายจ่าย 2) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่มีลักษณะเป็นงบประมาณรวมยอด ซึ่งครอบคลุมรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมด

(ข) กำหนดระยะเวลาการเสนองบประมาณให้รัฐสภาตาม
กฎหมายวิธีการงบประมาณยังไม่เหมาะสม

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยปกติต้องอาศัยการวิเคราะห์
วิจารณ์ เพื่อให้เป็นงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด จึงต้องใช้ระยะ
เวลาอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับกลไกวิธีการที่ใช้ด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาไม่เหมาะสม เนื่องมาจากข้อจำกัดตามพระ
ราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเสนอง
บประมาณต่อรัฐสภาในระยะเวลาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนปีงบประมาณ จึงไม่สอดคล้อง
กับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เวลาสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา 105 วัน และ
วุฒิสภา 20 วัน

(ค) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีข้อจำกัด

ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาท
สำคัญในการพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ โดยตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งขึ้น
พิจารณา จนกระทั่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาโดยคณะ
กรรมการวิสามัญมีข้อจำกัดที่ทำให้ประสิทธิภาพด้อยกว่าที่ควรจะเป็นหลายประการ
ตั้งแต่มีระยะเวลาจำกัด ขาดความต่อเนื่องในการควบคุม ขาดความชำนาญและทักษะ
ในการพิจารณา ขาดส่วนราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนในการวิเคราะห์งบประมาณ
ขาดการตรวจสอบและความร่วมมือจากประชาชน

(ง) การจำกัดอำนาจของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

ในอดีตวุฒิสภาไทยมีที่มาจากแต่งตั้ง แต่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญ
กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง และไม่สังกัดพรรคการเมือง ห้ามหาเสียง
เลือกตั้ง ห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระ มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนบุคคลสำคัญ
รวมทั้งมีเขตเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่า อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้จำกัด
อำนาจกลั่นกรอง ทบทวน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ โดยจะ
ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน และไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เช่นเดียวกับการ
พิจารณากฎหมายทั่วไป

6.1.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาในขั้นตอนการบริหารงบ
ประมาณจะต้องเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน ภายใต้ข้อจำกัด
เรื่องจำนวน ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายบริหารเมื่อมีความ
จำเป็นเร่งด่วน หรือมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ จำนวนเงิน หรือ
หน่วยงานที่ใช้งบประมาณ ดังนั้น กฎหมายจึงได้บัญญัติข้อยกเว้นเพื่อให้อำนาจฝ่าย

บริหารจ่ายเงินต่างไปจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดไว้หลายกรณีอันเป็นเทคนิคทางกฎหมาย เช่น การผูกพันงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ เหลือมปี การโอนงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายข้ามปีและการตั้งงบประมาณรายจ่าย ชดใช้ ข้อยกเว้นทางกฎหมายต่าง ๆ อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(ก) งบประมาณผูกพัน

การอนุมัติงบประมาณบางครั้งไม่อาจอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการใหญ่ ๆ ที่มีมูลค่าสูงได้ทั้งหมดในปีเดียว จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติเป็นส่วน ๆ ไป ลักษณะดังกล่าวคือ การผูกพันงบประมาณ การผูกพันงบประมาณมีการควบคุมตามที่กฎหมายกำหนดหลายระดับ ตั้งแต่การควบคุมโดยสำนักงบประมาณซึ่งอาศัยเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือ การควบคุมโดยกระทรวงการคลังเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย การควบคุมโดยคณะรัฐมนตรีในการที่จะต้องก่อกำหนดผูกพันกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือผูกพันงบประมาณเกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากการศึกษาพบว่ามี การควบคุมทางบัญชีแล้ว เพียงแต่รัฐสภายังไม่มีกลไกสำหรับติดตามและตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายไปบังคับให้รัฐบาลชดต่อ ๆ มา จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง หรือถ้าจะยกเลิกต้องแจ้งให้รัฐสภาทราบก่อน

(ข) รายจ่ายเหลือมปี

รายจ่ายเหลือมปีเป็นเทคนิคทางกฎหมายการคลังที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารกันเงินไว้จ่ายเมื่อพ้นปีงบประมาณไปแล้วได้ จากการศึกษาพบว่ามี การควบคุมตามระบบบัญชีแล้ว ซึ่งรัฐสภาสามารถตรวจสอบได้จากรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณและงบการเงินของแผ่นดินประจำปี แต่ในทางปฏิบัติจากการศึกษาพบว่าสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้มอบหมายให้มีการติดตามตรวจสอบโดยตรงอย่างสม่ำเสมอ สำหรับวุฒิสภาคณะกรรมการวิสามัญศึกษาความพร้อมบังคับใช้กฎหมายได้มีการติดตามในภาพรวมอยู่บ้าง

(ค) การโอนงบประมาณ

โดยปกติเมื่องบประมาณถูกกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้ใช้จ่ายในเรื่องใดแล้ว หน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานอื่นจะนำไปใช้หรือจ่ายในเรื่องอื่นย่อมกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะมีเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ จากความแตกต่างระหว่างการโอนงบประมาณตามมาตรา 18 และมาตรา 19 พบว่าเงื่อนไขการโอนงบประมาณที่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา คือ การโอนระหว่างหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ถ้าเป็นการโอนระหว่างหน่วยงานกลับให้อำนาจสำนักงบประมาณอย่างกว้างขวาง ทั้ง ๆ ที่ควรจะคำนึงถึงหลักการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา และผลของการโอนที่ทำให้การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีความหมาย เพราะเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณผิดไปจากรัฐสภาอนุมัติได้ จึงถือเป็นข้อ

จำกัดทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาอีกประการหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐสภาไม่อาจทราบได้ว่าการโอนงบประมาณในรายการ หรือแผนงานใดไปบ้างเพราะฝ่ายบริหารมิได้แจ้งให้ทราบ

(ง) การอนุญาตให้ฝ่ายบริหารจ่ายเงินในกรณีเร่งด่วน

จากการศึกษามีปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีการจ่ายเงินตามมาตรา 7 (1) ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจจ่ายเงินไปโดยมิต้องได้รับอนุญาตจากรัฐสภาก่อน และกรณีการอนุญาตให้มีเงินทุนสำรองจ่ายจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นข้อจำกัดในการควบคุมงบประมาณของรัฐสภา เพราะเปิดโอกาสให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร แต่เมื่อใช้จ่ายไปแล้วให้ตั้งชดใช้ และให้ถือว่าเป็นงบประมาณของปีที่จ่ายเงินนั้นไป ดังนั้นรัฐสภาจึงมีหน้าที่เพียงรับทราบเท่านั้น

6.1.3 การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณหรือการบัญชีสาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาและทราบถึงความผิดพลาดไปพร้อมกัน ข้อจำกัดเกี่ยวกับกลไกและวิธีการติดตามและตรวจสอบของรัฐสภาอาจพิจารณาได้ ดังนี้

(ก) ปัญหาจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและติดตาม

ผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการสภาสามัญคณะนี้ตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จากการศึกษาพบว่า มีขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากครอบคลุมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เงินนอกงบประมาณ และเงินกู้ต่าง ๆ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในเป้าหมายและลดความสำคัญของการติดตามตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินลงมีหลายกรณีการศึกษาติดตามไม่มีประโยชน์ตามสมควร และมีบางกรณีที่จำเป็นกลับไม่มีการติดตามตรวจสอบ เช่น การผูกพันงบประมาณ หรือการจ่ายเงินงบประมาณเหลืออมปี เป็นต้น นอกจากนี้ ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการพบว่า ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจเรียกขอร้องเอกสารและบุคคล (Sanction) แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม ในทางปฏิบัติจึงมีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือมากกว่า นอกจากนี้ กรรมการยังไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและเครื่องมือสนับสนุน ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณได้อย่างสมบูรณ์

(ข) ปัญหาจากการทำหน้าที่คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาความ
พร้อมในการบังคับใช้กฎหมายของวุฒิสภา
คณะกรรมการการวิสามัญตั้งขึ้นมาเพื่อกระทำการกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
เป็นครั้งคราว และจะหมดสภาพไปเมื่อเสร็จภารกิจ ดังนั้น คณะกรรมการของ
วุฒิสภาชุดนี้ โดยหลักการน่าจะไม่ต้องคล่องกับภารกิจที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง
และในทางปฏิบัติคณะกรรมการการวิสามัญชุดนี้จะได้รับมอบหมายให้ศึกษากฎหมาย
หลายฉบับพร้อมกันไปด้วย นอกจากนั้นคณะกรรมการชุดนี้มีปัญหาในทำนองเดียวกับ
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย จึงไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่าง
สมบูรณ์

6.1.4 ปัญหาจากการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่
ติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินกับรัฐสภา
องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินมีวิวัฒนาการมาจากการเป็นองค์กร
ของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนการตรวจสอบควบคุมงบประมาณ
แผ่นดินให้แก่รัฐสภา แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการพัฒนาการจนเป็นองค์กรที่มีความเป็น
อิสระและเป็นกลางแล้วก็ตาม วิทยานิพนธ์นี้เพียงแต่ศึกษาถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่
ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ..... เพียงเล็กน้อย เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ที่จะมีกับรัฐสภา
เท่านั้น จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็น
กลางและมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในหลายด้าน ทั้งการวางนโยบายการกำหนด
มาตรฐานการให้คำปรึกษาและงานชี้ขาดรับรองบัญชีและงบประมาณ โดยมีสำนักงาน
การตรวจเงินแผ่นดินเป็นกลไกการปฏิบัติหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการทำ “ราย
งานประจำปี” หรือ “รายงานระหว่างปี” เพื่อเสนอให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
ด้วย สำหรับรายละเอียดยังไม่ปรากฏมากนัก อย่างไรก็ตาม องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน
(ใหม่) น่าจะทำหน้าที่สนับสนุนรัฐสภาในการทำหน้าที่ควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้
สมบูรณ์ขึ้นมาก ภายใต้เงื่อนไขว่ารัฐสภาจะต้องพัฒนากลไก บุคลากร และเครื่องมือ
ขึ้นมาทำหน้าที่ให้สอดคล้องกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินอย่างเหมาะสมต่อไป

จากปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณ
แผ่นดินของรัฐสภาที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว ทำให้เกิดข้อพิจารณาว่ารัฐสภายังคงมี
อำนาจควบคุมงบประมาณแผ่นดินเพียงไร หรือมีหน้าที่เพียงคอยประทับตรา
เนื่องจากโครงสร้างของรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร
ประกอบกับข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยให้ ตั้งแต่รูปแบบของงบประมาณที่
จำกัดให้เสนอขออนุมัติเฉพาะงบประมาณรายจ่าย โดยตัดอำนาจการพิจารณาอนุมัติ

รายได้ของรัฐสภาให้เหลือเพียงรับทราบค่าแถลงเกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาล อีกทั้งเนื้อหาสาระของ “งบประมาณ” ตามที่กำหนดให้เสนอต่อรัฐสภานั้น ไม่ครอบคลุมรายรับและรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมด ไม่มีการรายงานผลการปฏิบัติตามงบประมาณ และไม่มีการรายละเอียดที่สำคัญที่จำเป็นต้องใช้พิจารณาในการอนุมัติงบประมาณอย่างเพียงพอ จึงเท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาในเชิง “คุณค่า” ภายใต้ระบบงบประมาณแบบ PPB ออกไป ในขณะที่รัฐสภาไม่มีหน่วยงานหรือส่วนราชการและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเพียงพอที่จะคอยช่วยเหลือในด้านการค้นคว้าวิจัย และแสวงหารวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อย่างพอเพียง ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนเมื่อรัฐบาลเสนองบประมาณและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาให้รัฐสภาพิจารณาในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณารับหลักการและส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญคอยช่วยเหลือให้ได้รับข้อมูล ค้นคว้า วิเคราะห์ จึงต้องอาศัยคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เมื่อนำมาประกอบกับปัญหาอื่น ๆ เช่น ระยะเวลาอันจำกัด อิทธิพลการต่อรองทางการเมืองด้วยแล้ว ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจึงกระทำได้อย่างจำกัด ยากที่จะวิเคราะห์งบประมาณได้อย่างถี่ถ้วนและครอบคลุมทุกด้าน

ครั้งเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว บทบาทของคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภาก็มีเป้าหมายไม่ครอบคลุมชัดเจน

จากปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงควรมีการแก้ไขทั้งในส่วนของกฎหมาย กลไก และวิธีการที่เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งผู้เขียนขออนุญาตเสนอแนวทางที่เห็นว่าจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ตามสมควร ในหลาย ๆ มาตรการด้วยกัน

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 จากการศึกษาและพบว่า รูปแบบของ “งบประมาณ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้จำกัดอำนาจการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไว้ โดยกำหนดให้พิจารณาเฉพาะงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตัดอำนาจพิจารณารายได้ออกไป นอกจากนั้นเนื้อหาสาระของ “งบประมาณ” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ซึ่งหมายถึงร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบ

ประมาณที่นำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาถือเป็นข้อจำกัดอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ อีกประการหนึ่ง เพราะยังมีได้บรรจุสาระสำคัญอันควรจะเป็นองค์ประกอบของงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามแนวคิดของระบบงบประมาณที่เน้นการวางแผนเป็นสำคัญ

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายวิธีการงบประมาณ มาตรา 8 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของงบประมาณนั้น เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ซึ่งในขณะนั้นการรวบรวมข้อมูลจากส่วนราชการกระทำได้ด้วยความล่าช้าและยากลำบาก อีกทั้งความซับซ้อนในการวิเคราะห์งบประมาณคงมีน้อย ต่างจากปัจจุบันที่มีการนำเทคโนโลยีอันทันสมัยมาใช้ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของงบประมาณที่ปรากฏให้เห็นในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา น่าจะเป็นตัวอย่างอันดีที่ประเทศไทยควรจะต้องปรับปรุงเนื้อหาสาระของ “งบประมาณ” ในมาตรา 8 ให้มีลักษณะที่แสดงภาพงบประมาณหลายปี (3 – 5 ปี) และคืนอำนาจการพิจารณาอนุมัติรายได้กลับมาให้รัฐสภา รวมทั้งเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของงบประมาณให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจทั้งด้าน “มหภาค” และ “จุลภาค” พร้อมกันไป โดยระบุไว้ในตัวบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจนเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น รายได้และรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมดทั้งที่อยู่ในงบประมาณและนอกงบประมาณ รายละเอียดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะทั้งหมด ผลการวิเคราะห์ความก้าวหน้าเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น นอกจากนี้ ควรกำหนดรายละเอียดระยะเวลาที่รัฐบาลต้องเสนอข้อมูลงบประมาณ (เอกสารงบประมาณ) ให้รัฐสภาพิจารณาอย่างเหมาะสมโดยไม่จำเป็นต้องเสนอพร้อมกันปีละครั้งก็ได้

6.2.2 โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเสนองบประมาณต่อรัฐสภา ในระยะเวลาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนปีงบประมาณจะเริ่มขึ้นนั้นไม่สอดคล้องกับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เวลาสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา 105 วัน และวุฒิสภา 20 วัน ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกลไกและวิธีการที่เพิ่มขึ้นต่อไป

6.2.3 ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการมีความสำคัญมากเพราะเป็นผู้พิจารณารายละเอียดต่าง ๆ แต่โดยที่คณะกรรมการมีข้อจำกัดที่ทำให้ประสิทธิภาพด้อยกว่าที่ควรจะเป็นหลายประการ ตั้งแต่มีระยะเวลาจำกัด ขาดความต่อเนื่องในการควบคุม ขาดความชำนาญและทักษะในการพิจารณา ขาดส่วนราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนในการวิเคราะห์งบประมาณ ขาดการตรวจสอบและความร่วมมือจากประชาชน ผู้เขียนได้พิจารณาพัฒนาการของ

คณะกรรมการการงบประมาณจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเปรียบเทียบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการอนุมัติงบประมาณแล้ว เห็นว่าถึงเวลาที่จะต้องปรับปรุงกลไกและวิธีพิจารณางบประมาณโดยการตั้งคณะกรรมการสามัญ (standing committee) เพิ่มขึ้นอีกคณะหนึ่ง (อาจมีการตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะด้านต่าง ๆ มารองรับ เช่น อนุกรรมการพิจารณางบประมาณ เรื่อง หนี้สาธารณะ รัฐวิสาหกิจ การปกครองท้องถิ่น และกองทุนต่าง ๆ) ทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณในภาพรวมอย่างกว้าง โดยคัดเลือกจากสมาชิกที่มีความรู้อย่างแท้จริง และในทางปฏิบัติคณะกรรมการสามัญควรจะต้องพิจารณาไปพร้อมกับสำนักงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นตอนของการเตรียมงบประมาณ เพราะจะทำให้คณะกรรมการมีระยะเวลาการพิจารณามากขึ้น สามารถพิจารณาได้ละเอียดรอบคอบ อีกทั้งยังสามารถรับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการสามัญทุกคณะที่มีความรับผิดชอบในแต่ละด้านอยู่แล้ว พร้อมทั้งเสนอแนะความคิดเห็นในการจัดสรรงบประมาณให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ด้วย ซึ่งจะทำให้รัฐสภายุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายงบประมาณ นโยบายภาษี ตลอดจนทิศทางการและวงเงินงบประมาณในภาพรวมได้ อันจะทำให้บทบาทในการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา มีความเข้มแข็งและเป็นระบบมากขึ้น

6.2.4 ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของวุฒิสภานั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นองค์กรตรวจสอบที่สำคัญแล้ว จึงควรจะให้ทำหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณโดยสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้ เพราะสามารถที่จะสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ และน่าจะมีความกดดันหรือต่อรองทางการเมืองน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญเพื่อติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของวุฒิสภาขึ้นเป็นการถาวรด้วย

6.2.5 ในด้านการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ควรได้รับการปรับปรุงบทบาทและความรับผิดชอบให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินมากขึ้น โดยให้ทำหน้าที่ในการพิจารณารายงานผลการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่เสนอโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และทำหน้าที่ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในรายการที่มีความสำคัญและเป็นที่น่าสนใจ โดยคณะกรรมการคณะนี้จะเป็นผู้พิจารณาแผนการดำเนินงาน และการใช้จ่ายงบประมาณที่ส่วนราชการเสนอให้รัฐสภาตั้งแต่เริ่มต้นการใช้จ่ายงบประมาณ นอกจากนี้ ควรติดตามเกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณ รายจ่ายเหลือมปี และการจ่ายเงินในกรณีจำเป็นเร่งด่วนอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอด้วย

6.2.6 โดยที่ภารกิจการติดตามผลการดำเนินงานและการตรวจสอบผลการใช้จ่ายงบประมาณโดยรัฐสภาจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและต้องใช้เวลามาก อีกทั้งลักษณะงาน/โครงการต่าง ๆ ของรัฐครอบคลุมกิจการต่าง ๆ หลายสาขา รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานประจำที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านวิชาการและข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการอนุมัติงบประมาณและการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ รวมทั้งการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันจะทำให้การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาได้ผลดียิ่งขึ้น โดยให้หน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่ในลักษณะเป็น Staff ของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการควบคุมและพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วย โดยมีบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เหมาะสม มีเครื่องมือและสำนักงานพร้อมที่จะต้องปฏิบัติงานเป็นลักษณะงานประจำ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการติดตามข่าวสารและวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงการประเมินผลให้รัฐสภาทราบในระยะเวลาที่เหมาะสม หรือตามที่คณะกรรมการต้องการ

6.2.7 เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อยกเว้นที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจ่ายเงินต่างไปจากงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติไว้ ภายใต้เทคนิคทางกฎหมายเกี่ยวกับการผูกพันงบประมาณ การใช้งบประมาณเหลือมีปี และการโอนงบประมาณ เพื่อให้อยู่ในความควบคุมของรัฐสภาอย่างสม่าเสมอ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อกฎหมายงบประมาณเปิดช่องให้กระทำได้ ก็ควรจะกำหนดไว้ด้วยว่าให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณตามข้อยกเว้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัตถุประสงค์ จำนวน และระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้ ควรจักต้องรายงานผลการปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรทราบในสมัยประชุมสามัญ และให้คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ติดตามผลงานการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในโครงการที่สำคัญโดยเฉพาะโครงการที่จัดตั้งงบประมาณผูกพันไว้ โดยให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบตามสมควร

6.2.8 การผูกพันงบประมาณ กฎหมายกำหนดให้กระทำได้เพื่อให้โครงการที่มีขนาดใหญ่ และไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จทันภายใน 1 ปี มีโอกาสสำเร็จลุล่วงไปได้ ฉะนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการชะลอหรือยุบเลิกโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณไปบางส่วนแล้วโดยฝ่ายบริหาร (ชุดต่อ ๆ มา) รัฐสภาควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายบางประการขึ้นมา เพื่อควบคุมการผูกพันงบประมาณ อันจะเป็นหลักประกันว่าโครงการใหญ่ ๆ ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงและมีผลกระทบต่อส่วนรวมมาก ๆ จะไม่ถูกละเลยหรือละทิ้งหากไม่ได้รับการอนุมัติหรือพิจารณาจากรัฐสภาก่อน

6.2.9 การควบคุมเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณ (แต่ในการชำระหนี้กลับมาตั้งงบประมาณชดใช้ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าวมาในบทที่แล้ว) ผู้เขียนเห็นว่าควรจะปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับหนี้ของประเทศทั้งหมดอยู่ในเอกสารงบประมาณด้วย นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่กำหนดให้เงินกู้เป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งรัฐสภาควบคุมแต่เพียงการกำหนดเพดานที่อนุญาตให้กู้ได้โดยมิได้ทราบรายละเอียดว่าจะนำไปใช้จ่ายอย่างไร เท่ากับว่าเป็นการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรับผิดชอบ ดังนั้น ตามหลักจึงควรชดใช้คืนโดยกำหนดให้เป็นเงินนอกงบประมาณเช่นกัน อย่างไรก็ตาม โดยที่ผลจากการใช้จ่ายเงินกู้ต่างประเทศส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและไม่สามารถแยกแยะได้ ดังนั้น ควรปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณเพื่อกำหนดให้การกู้เงินจากต่างประเทศในแต่ละปีต้องขออนุมัติจากรัฐสภาพร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณประจำปีด้วย