

การขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระ

นางสาวรัชมะณี โปร่งภูเขียว



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2554

Requisition and Allocation of the Budget of the Independent Organs

Miss Rasmanee Plongphukiew



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระ
ชื่อและนามสกุล	นางสาวรัศมีณี โปร่งภูเขียว
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2554

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ)



(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว้ออิสระ** การขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระ

ผู้ศึกษา นางสาววิมลฉวี โปร่งภูเขียว รหัสนักศึกษา 2524004740 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ศิริพันธ์ พลรบ ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและแนวคิดของการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีความเป็นอิสระเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามหลักสากล (3) ศึกษาปัญหาการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (4) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหามาตรการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการคั่นคว้อและรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) อันได้แก่ ตั๋วบทกฎหมายประกอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบ และข้อบังคับ ตำราวิชาการ วารสารกฎหมาย บทความ คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระกำหนดให้เสนองบประมาณไปยังคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเสนอมูลความเห็นไปยังรัฐสภา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจงบประมาณวิเคราะห์ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และการพิจารณาของรัฐสภา ก็มักจะปฏิบัติตามความเห็นของคณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้เสนอคำขอแปรญัตติโดยตรงต่อคณะกรรมการ กรณีดังกล่าวไม่ชัดเจนว่าคณะกรรมการจะแปรญัตติปรับเพิ่มงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระหรือไม่ และความเพียงพอไม่ชัดเจนว่าอย่างไรจึงจะเพียงพอ การเก็บงบประมาณเหลือจ่ายไว้ใช้ต่อไป โดยยกเว้นไม่ต้องคืนคลังนั้นกำหนดยกเว้น โดยระเบียบเท่านั้น ดังนั้น ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับลดงบประมาณของคณะรัฐมนตรีในขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และในการเสนองบประมาณขององค์กรอิสระที่มีรายได้หรือมีงบประมาณเหลือจ่ายนั้นต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ และในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการควรบัญญัติถึงอำนาจของคณะกรรมการให้ชัดเจนและในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการนั้น การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอควรพิจารณาถึงบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระและพิจารณาถึงวงเงินงบประมาณโดยรวมของประเทศ สำหรับการยกเว้นไม่ต้องนำงบประมาณเหลือจ่ายหรือรายได้ส่งคลังควรนำมาบัญญัติยกเว้นไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระนั้น ตลอดจนควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระให้เป็นอิสระอย่างแท้จริงตามหลักสากล

คำสำคัญ การจัดสรรงบประมาณ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คำขอแปรญัตติ งบประมาณเหลือจ่าย

กิตติกรรมประกาศ

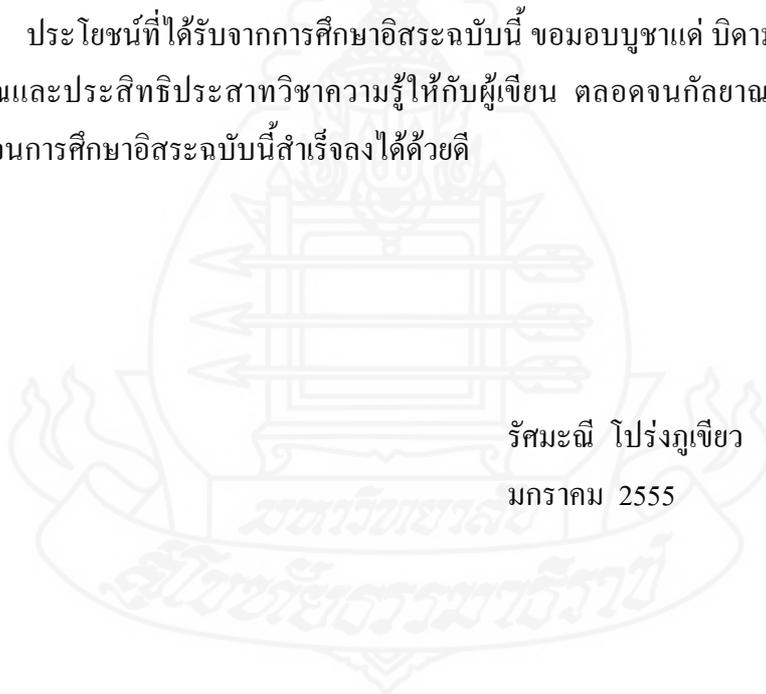
ในการจัดทำการศึกษาอิสระเล่มนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ศิริพันธ์ พลรบ เป็นอย่างสูง ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และเป็นประธานกรรมการในการสอบ รวมทั้งให้คำแนะนำในการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ ตลอดจนตรวจแก้ไขร่างการศึกษาอิสระนี้จนสำเร็จลงได้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ ดร.สรารุช ปิตยาศักดิ์ ที่ได้ให้ความรู้ในการทำวิจัยและระเบียบวิธีดำเนินการวิจัย และการเขียนโครงการวิจัย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจ จนกระทั่งทำรายงานการศึกษาอิสระตามหลักวิชาการได้อย่างถูกต้องและผู้ศึกษาขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ ที่ได้กรุณามาร่วมเป็นกรรมการสอบการศึกษาอิสระนี้ด้วย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาอิสระฉบับนี้ ขอมอบบูชาแด่ บิดามารดา ครูบาอาจารย์ ผู้มีพระคุณและประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้เขียน ตลอดจนกัลยาณมิตรที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือจนการศึกษาอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

รัศมะณี โปร่งภูเขียว

มกราคม 2555



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา	5
3. สมมติฐานการศึกษา	5
4. วิธีการดำเนินการศึกษา	6
5. ขอบเขตของการศึกษา	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีความเป็นอิสระเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรอิสระ	8
1. ทฤษฎีพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย	8
1.1 หลักประชาธิปไตย	8
1.2 หลักนิติรัฐ	9
2. แนวคิดและที่มาขององค์กรอิสระในต่างประเทศ	11
2.1 รูปแบบขององค์กรอิสระ	12
2.1.1 ประเทศสหราชอาณาจักร	12
2.1.2 ประเทศอินเดีย	13
2.2 การเสนอของงบประมาณขององค์กรอิสระในต่างประเทศ	15
2.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	15
2.2.2 ประเทศสหราชอาณาจักร	15
2.2.3 ประเทศฝรั่งเศส	15
2.2.4 ประเทศอินเดีย	15
3. แนวคิดและที่มาขององค์กรอิสระในประเทศไทย	16
3.1 หลักการทำงานขององค์กรอิสระ	18
3.1.1 หลักของความเป็นกลาง	18

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.2 หลักของความเป็นอิสระ.....	18
3.1.2.1 ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจ.....	18
3.1.2.2 ความเป็นอิสระในเรื่องนโยบาย.....	19
3.1.2.3 ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ.....	19
3.1.2.4 มีสำนักงานที่เป็นอิสระ.....	20
4. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย.....	20
4.1 หลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน.....	21
4.1.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน.....	21
4.1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน.....	22
4.1.3 หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ.....	22
4.2 หลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน.....	22
4.2.1 หลักความตกลงยินยอมทางภาษี.....	22
4.2.2 หลักดุลยภาพ.....	23
4.2.3 หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ.....	23
5. กระบวนการงบประมาณแผ่นดินทั่วไป.....	24
5.1 การจัดทำงบประมาณ.....	26
5.2 การอนุมัติงบประมาณ.....	29
5.3 การบริหารงบประมาณ.....	36
5.4 การควบคุมงบประมาณ.....	37
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระ.....	42
1. กฎหมายเกี่ยวข้องกับการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระ.....	42
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	42
1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542.....	43
1.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550.....	43
1.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.....	44

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542.....	45
1.6 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	46
2. การขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	46
2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	47
2.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	52
2.3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	52
2.4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	53
3. กระบวนการงบประมาณขององค์กรอิสระ.....	53
3.1 การขอรับงบประมาณ.....	54
3.2 การอนุมัติงบประมาณ.....	57
3.3 การบริหารงบประมาณ.....	58
3.4 การควบคุมงบประมาณ.....	60
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระ.....	62
1. วิเคราะห์การขอรับงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	62
1.1 การขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จากคณะรัฐมนตรี.....	62
1.2 การเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการ.....	67
2. วิเคราะห์การจัดทำงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ.....	73
3. วิเคราะห์การนำเงินส่งคลังกรณีงบประมาณเหลือจ่าย.....	77
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	81
1. บทสรุป.....	81
2. ข้อเสนอแนะ.....	83
บรรณานุกรม.....	87
ประวัติผู้ศึกษา.....	92

ณ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 การขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2551	64



ญ

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 การจัดทำ การบริหาร และการควบคุมงบประมาณ	25
ภาพที่ 2.2 กระบวนการเสนอ พิจารณา และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	31
ภาพที่ 3.1 โครงสร้างและการจัดองค์กรของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	48
ภาพที่ 3.2 กระบวนการงบประมาณขององค์กรอิสระ	54



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญนานาประเทศจะมีการนำบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการเงิน การคลัง และการงบประมาณเข้าบัญญัติไว้ด้วย จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Modern Democracy) จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการมีระบอบการปกครองที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Government) นั้นก็เพื่อให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้เงินของแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบในการเก็บภาษี ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา¹ อย่างไรก็ตาม กฎหมายรัฐธรรมนูญจะนำหลักการของกฎหมายการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการใหญ่ ๆ บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญทุกฉบับก็ได้บัญญัติหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดินไว้

การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีหลักการที่ว่า “การปกครองเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นเพียงเครื่องมือในการใช้สิทธิของประชาชน และหลักประกันที่สำคัญที่จะคุ้มครองอำนาจอธิปไตยของประชาชน การควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย โดยปกติหลักการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ โดยให้แต่ละองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Checks and Balances) ซึ่งกันและกัน นั้นยังไม่สามารถกระทำได้อย่างครอบคลุม ดังนั้นรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ จึงกำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบเพิ่มขึ้น² และการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นหัวใจหรือหลักสำคัญของการ

¹ Inter-parliamentary Union, “Parliamentary Procedure in Financial Matter,” in **Parliament** (London : Unwin Brothers, 1962),p.203, อ้างถึงใน ชาลินี นิธินันท์, “การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศในทางกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 1

² ชลัช จงสีบพันธ์ และคนอื่น ๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 1

เป็นนิติรัฐ (Legal State) คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย³ ประเทศไทยมีความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อพัฒนาระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นก็เป็นเพราะสาเหตุการแทรกแซงการบริหารงานของราชการจากฝ่ายการเมือง การใช้อำนาจรัฐบังหลวง และการได้รับผลประโยชน์จากการเสนอโครงการจึงเป็นที่มาของการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า ฉบับประชาชน เพราะเกิดจากการร่างโดยประชาชน⁵

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ตั้งขึ้น ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 องค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องคุ้มครองและรับรองความมีอิสระในการทำงานขององค์กร เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจแทรกแซงโดยมิชอบ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระ โดยบัญญัติให้มีองค์กรอิสระแยกต่างหากจากศาล โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน⁶ โดยให้มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยอิสระแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และใน

³ ปราณพงษ์ ตีลภัทร, “อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ,” วารสารรัฐศาสตร์ 53, 8 (สิงหาคม 2548): 57

⁴ ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549

⁵ ลิจิต ชีรเวทิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 296

⁶ ผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่เดิมใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไป โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทำให้ไม่เหมาะสมในการเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป เนื่องจากการตรวจสอบสมาชิกรัฐสภา จึงเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ใหม่

กรณีที่ต้องกรออิสระตามรัฐธรรมนูญเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง⁷ แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาว่า กรรมการจะเพิ่มงบประมาณตามที่ต้องกรออิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ และกรรมการก็มีอำนาจอิสระ จึงทำให้เกิดประเด็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวอาจไม่เกิดประสิทธิภาพและไม่มีผลในทางปฏิบัติ

เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ในการดำเนินการใด ๆ จึงต้องมีหน่วยงานธุรการมาเป็นผู้จัดการงานให้้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการดำเนินงานอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานใด มีระบบการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นที่กำหนดขึ้นเอง รัฐจึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมี “ความอิสระ” ปราศจากการแทรกแซงของผู้ที่ถูกตรวจสอบ โดยความอิสระในที่นี้หมายถึง ความอิสระด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ ดังนั้น กฎเกณฑ์สำคัญในการจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอ เพื่อให้้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สามารถบริหารและปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทบัญญัติของกฎหมายที่จัดตั้ง้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงการได้มาซึ่งงบประมาณของ้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานธุรการของ้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะบัญญัติคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ให้หน่วยงานธุรการของ้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณรายจ่ายตามมต้อง้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และคณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของ้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้

อย่างไรก็ดี ทางปฏิบัติของการจัดสรรงบประมาณให้กับ้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลไม่นำยอดรวมที่หน่วยงานของงบประมาณไปปรากฏในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณในส่วนที่จะสอดคล้องกับรายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดหามาได้ให้กับหน่วยงานทุกหน่วยงานและบรรจุไว้ในเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา โดยปรากฏเฉพาะยอดที่ได้รับการจัดสรร แต่ไม่ปรากฏ

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168

รายละเอียดรวมถึงเหตุผลของการปรับลดงบประมาณ⁸ หรือในขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณ สำนักงบประมาณซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการจะดำเนินวิเคราะห์รายละเอียด คำของงบประมาณและปรับลดบางส่วนลงก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ทำให้การได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามคำขอ และตามความเป็นจริงที่ต้องการ⁹

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีประเด็นว่า¹⁰

1) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการปรับลดงบประมาณที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขอรับการจัดสรรหรือไม่ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วเมื่อมีการเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาถึงความเหมาะสมของงบประมาณรายจ่ายที่เสนอ จะมีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายตามความจำเป็นและเหมาะสม เนื่องจากตามข้อเท็จจริงแล้ว ฝ่ายบริหารยังคงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาภาพรวมของการจัดทำงบประมาณแผ่นดินและเป็นองค์กรที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณ ดังนั้นจึงมีประเด็นว่าการปรับลดงบประมาณน่าจะมีหลักเกณฑ์ในการปรับลด

2) การที่กฎหมายกำหนดให้เสนอของบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี และบทบัญญัติที่กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงาน โดยอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากตามข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาและจัดทำงบประมาณ เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงบประมาณในฐานะส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดิน และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ก็ยังคงมีบทบาทในการพิจารณาของบประมาณรายจ่ายที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี โดยพิจารณาภาพรวมของประเทศเป็นหลัก และเนื่องจากงบประมาณของประเทศมีจำกัดจึงไม่อาจที่จะจัดสรร

⁸ คณะกรรมการองค์กรอิสระ, “องค์กรอิสระกับความเป็นอิสระด้านงบประมาณตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ,” เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2546, โรงแรมเดอะไทด์รีสอร์ท จังหวัดชลบุรี, 22-24 สิงหาคม 2546

⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2546 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2547), หน้า 148

¹⁰ รวมนพร วุฒิสงห์ชัย, “ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วารสารงบประมาณ 4, 11 (มกราคม-มีนาคม 2550): 56

งบประมาณให้ตามที่เสนอขอมาได้ จึงมีการปรับลดจำนวนงบประมาณรายจ่ายตามความจำเป็นและเหมาะสม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณอย่างพอเพียงนั้นสมควรจะเป็นจำนวนไม่น้อยเพียงใดที่จะเหมาะสมและไม่กระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงไว้ภายใต้กรอบรายได้อันมีจำกัด¹¹ จึงเป็นประเด็นปัญหาว่า รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เต็มตามจำนวนที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอขอมาหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ก็มีอำนาจที่จะบริหารงบประมาณซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระจะบัญญัติให้อำนาจองค์กรอิสระออกกระเปียบเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีประเด็นว่าหากมีงบประมาณเหลือจ่ายซึ่งถือว่าเป็นรายได้ นั่น การเก็บงบประมาณเหลือจ่ายไว้ใช้ในต่อไปโดยไม่ต้องนำส่งคลัง โดยกำหนดไว้ในระเบียบนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่

จากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น จึงต้องการศึกษาวิธีการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและแนวคิดของการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีความเป็นอิสระเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามหลักสากล

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาของการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3. สมมติฐานการศึกษา

¹¹ พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, หน่วยงานอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญกับข้อเสนอเกี่ยวกับระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, ม.ป.ป.), หน้า 11

การขอรับงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐสภานั้น ในการพิจารณาเสนอขอจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรีมีการปรับลด ไม่ปรากฏรายละเอียดหลักเกณฑ์และเหตุผล องค์กรอิสระได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ แม้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้หากเห็นว่างบประมาณไม่เพียงพอให้เสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการ การ ได้โดยตรง แต่ยังไม่มีความหมายกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการปรับเพิ่มงบประมาณไว้ อย่าง ชัดเจน จึงมีประเด็นอำนาจในการปรับเพิ่มงบประมาณของกรรมการ ปัญหาในการจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอควรพิจารณา อย่างไร การเก็บงบประมาณเหลือจ่ายไว้ใช้ปีต่อไปโดย กำหนดไว้ในระเบียบซึ่งมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณยังไม่ เหมาะสม จึงสมควรทำการศึกษาวิจัย เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้มีความ เหมาะสมและชัดเจนต่อไป

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวม ข้อมูลแบบวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) อันได้แก่ ตัวบทกฎหมายประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบ และข้อบังคับ คำรา วิชาการ วารสารกฎหมาย บทความ คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล

5. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้จะศึกษาเน้นเฉพาะการขอรับและการจัดสรรงบประมาณ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งองค์กรอิสระ ตลอดจน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาศึกษาเปรียบเทียบตามความเหมาะสม

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและแนวคิดของการจัดสรร งบประมาณอย่างเพียงพอขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

6.2 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีความเป็นอิสระเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามหลักสากล

6.3 ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายในการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

6.4 ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาของการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีความเป็นอิสระเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรอิสระ

งบประมาณเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารประเทศและการดำเนินกิจการของรัฐ เนื่องจากงบประมาณ หมายถึงเงินที่จะนำไปใช้จ่ายดำเนินการ และการดำเนินการ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ต้องมีการใช้งบประมาณซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นในบทที่ 2 จะศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1. ทฤษฎีพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย

หากพิจารณาหลักการพื้นฐานของบรรดา รัฐเสรีประชาธิปไตยจะพบว่า มีหลักการที่สำคัญ 2 หลักการ เป็นพื้นฐานในการจัดองค์กรของรัฐเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ¹

1) หลักประชาธิปไตย

2) หลักนิติรัฐ

สาระสำคัญของทั้งสองหลักมีลักษณะคล้าย ๆ กัน แต่อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบของรัฐบาลหรือระบบการปกครอง

หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันเป็นหลักที่มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน จนอาจกล่าวได้ว่า หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐและขณะเดียวกัน หลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐเสรีประชาธิปไตยตามความหมายของประเทศทางตะวันตกไม่อาจสถาปนาความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยขึ้นมาได้หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งดังกล่าวข้างต้น

1.1 หลักประชาธิปไตย

ตามหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่ทำให้เกิดความชอบธรรมต่อการใช้อำนาจของรัฐ เพราะผู้ทำหน้าที่ปกครองนั้น โดยแท้จริงแล้วก็คือผู้ที่ทำให้เจตจำนงของประชาชนปรากฏเป็นจริง ตาม

¹บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 19-23

ทฤษฎีประชาธิปไตยมีการถกเถียงกันเรื่อง “เจตจำนงของประชาชน” ว่าหมายถึงอะไร และอาจเข้าถึงเจตจำนงได้อย่างไร ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 ฝ่าย ดังนี้²

ฝ่ายที่ 1 อ้างถึงความคิดของ Rousseau เพื่อสนับสนุนความเห็นที่ว่าเจตจำนงของประชาชนก็คือเจตจำนงทั่วไป (Volonté Generale) เจตจำนงทั่วไปกับเจตจำนงของทุกคนนั้นย่อมแตกต่างกัน เจตจำนงทั่วไปย่อมมุ่งประโยชน์ส่วนรวม ส่วนเจตจำนงของทุกคนนั้นมักจะมุ่งประโยชน์ส่วนตัว เจตจำนงของทุกคนคือจำนวนรวมแห่งเจตจำนงของเอกชนนั่นเอง

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า เจตจำนงของประชาชนก็คือผลของการประนีประนอมกันระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของปัจเจกบุคคลแต่ละคน เพื่อให้ได้ผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการที่เปิด เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้เสมอ

ฝ่ายที่ 3 ยังคงยึดถือหลักเจตจำนงของประชาชนก็คือผลของการประนีประนอม ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่อาจแตกต่างกันจนในที่สุด ซึ่งให้มาประสานกันได้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องมีการเคารพในคุณค่าร่วมกันบางประการที่ถือเป็นหลักพื้นฐานในการดำรงชีวิตในประชาคมเดียวกันด้วย

1.2 หลักนิติรัฐ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะมีอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยก็ต้องเคารพกฎหมายที่รัฐได้ตราออกมาบังคับใช้นั้นด้วย³ โดยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักที่สร้างขึ้นมาจากวิวัฒนาการให้เป็นหลักในการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ทั้งนี้ วิวัฒนาการที่สำคัญของการจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ก็คือ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ นั้นมีพื้นฐานมาจากประชาชนและดำรงอยู่ในลักษณะที่เชื่อมโยงไปถึงประชาชนได้ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำโดยองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย หรือองค์กรที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชนแนวคิดเกี่ยวกับ “รัฐ” ที่ปรากฏในทางการเมืองเกิดขึ้นในปลายยุคกลาง

²บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 77

³ภูริชญา วัฒนรุ่ง, “กฎหมายมหาชน: การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” วารสารรามฯ รหัส 45 7, 1 (สิงหาคม 2545):

“รัฐ” ตามความหมายใหม่เป็นแนวคิดที่มีลักษณะเป็นสถาบันที่กำหนดกรอบการใช้อำนาจการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ⁴ และรากฐานของอำนาจรัฐ รัฐเสรีประชาธิปไตยมีแนวคิดที่สืบเนื่องจากทฤษฎีเสรีนิยม อันเป็นทฤษฎีที่กำหนดให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเน้นเสรีภาพของปัจเจกชนการกระทำใด ๆ ของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีอยู่ รัฐจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือจำกัดเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจไม่ได้⁵ แนวความคิดให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมายได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของมองเตสกีเออ⁶ หลักนิติรัฐเป็นการใช้กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎร เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการทำความเข้าใจเรื่องรัฐในการออกกฎหมายจะต้องมีเหตุผล (Vernunftrecht)⁷ อาจให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล สรุปได้ว่า นิติรัฐก็คือ รัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผลเพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมของมนุษย์เป็นไปได้ด้วยความสงบสุข⁸ สาระสำคัญของนิติรัฐมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย (Ultimate aim) อยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrarily) มีดังนี้⁹

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายของฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า องค์กรฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและให้อำนาจภายในกรอบของกฎหมายนั้น

⁴บรรศักดิ์ อูวรรณ โฉ, **กฎหมายมหาชน เล่ม 1**, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 42-58

⁵นงเยาว์ ปัญญา, “เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 1

⁶โกดิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, **กฎหมายมหาชน เล่ม 1** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 45

⁷กมลชัย รัตนสกววงศ์, **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 106

⁸บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540**, หน้า 45-46

⁹วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน,” ใน **รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 5-7

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องมิบทบัญญัติระบุไว้อย่างชัดเจนในกรณีใด ขอบเขตใด และต้องไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย หรือการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยมีความสำคัญ และมีความพยายามใช้หลักการแบ่งเขตอำนาจ (Separation of Power) ให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเป็นอิสระจากกัน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดองค์กรของรัฐเพื่อมิให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาด และเพื่อให้เกิดการคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจ การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งหลักการนี้ มีแนวคิดมาจากมองเตสกีเยอ (Montesquieu) โดยได้อธิบายไว้ในหนังสือ “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” (L’Esprit des Lois) ว่า ในทุกรัฐมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งความมุ่งหมายในการแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันแก่ราษฎร เพราะหากมีการก้าวท้าวอำนาจกันแล้วจะนำไปสู่เผด็จการได้โดยง่าย¹⁰

2. แนวคิดและที่มาขององค์กรอิสระในต่างประเทศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเกี่ยวกับแนวคิดและที่มาขององค์กรอิสระในต่างประเทศ ประกอบด้วย ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศอินเดีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส มีองค์กรอิสระคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินประเทศฝรั่งเศส (Court of Accounts หรือ Courdes Compts) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประเทศสหรัฐอเมริกา (U.s. General Accounting Office หรือ GAO) คณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศสหราชอาณาจักรและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประเทศสหราชอาณาจักร (The Comptroller and Auditor General หรือ National Audit Office หรือ NAO) คณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศอินเดียและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประเทศอินเดีย (The Comptroller and Auditor-general of India) ในการศึกษาครั้งนี้ขอนำเสนอเฉพาะ สำนักงานตรวจ

¹⁰วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 227

เงินแผ่นดินประเทศสหราชอาณาจักร และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประเทศอินเดีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 รูปแบบองค์กรอิสระ

2.1.1 ประเทศสหราชอาณาจักร

2.1.1.1 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหราชอาณาจักร¹¹ (The Comptroller and Auditor General หรือ National Audit Office หรือ NAO) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประเทศสหราชอาณาจักรจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1983 (National Audit Act 1983) เป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหัวหน้าหน่วยงานได้รับการแต่งตั้งจากพระราชินี โดยการเสนอของนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการเงินและการคลัง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับปลัดกระทรวง ปฏิบัติงานโดยไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง แต่โดยปกติตามประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาจะถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งก่อนอายุครบ 65 ปี

2.1.1.2 อำนาจหน้าที่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบด้านการเงินการคลังของประเทศ โดยทำการตรวจสอบบัญชี รายงานการเงินของหน่วยราชการต่าง ๆ ยกเว้นหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบที่เรียกว่า Audit Commission โดยสรุปแล้วสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) ตรวจสอบด้านการเงิน โดยที่มีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบและรับรองบัญชีรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน แล้วรายงานการรับจ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ ต่อรัฐสภา วิธีการตรวจสอบและขอบเขตของรายงานอยู่ในดุลพินิจของผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดิน

2) ตรวจสอบผลงานหรือการตรวจสอบการดำเนินการ โดยการตรวจสอบความสิ้นเปลือง และจุดอ่อนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณ เมื่อทำการตรวจสอบแล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องจัดทำรายงานขึ้นเพื่อเสนอต่อรัฐสภา

2.1.1.3 เกี่ยวกับงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภา หลักประกันความเชื่อถือของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คือ มีหน่วยงาน The House of Commons Public Accounts

¹¹ชลัช จงสืบทพันธ์ และคนอื่น ๆ, เรื่องเดิม, หน้า 43

Commission ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บัญชีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และทำการตรวจสอบรายงานประมาณการรายจ่ายประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินด้วย และมีอิสระในการจ้างบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เอง โดยผู้อำนวยการสำนักงานฯ มีอำนาจในการออกระเบียบในการคัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้ง

จะเห็นได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร จะได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งนั่นก็จะหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1.2 ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญในการปกครอง ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรอิสระจึงกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังจะได้ศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอินเดีย¹² (The Comptroller and Auditor-general of India)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148-151 และกฎหมาย The Comptroller and Auditor-General Act 1971 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1976, 1984, 1987 และ 1994

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ซึ่งก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องสาบานตนที่จะรักษารัฐธรรมนูญและกฎหมาย เมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแล้ว เงินเดือนและเงินเดือนต่าง ๆ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงให้ลดลงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะถูกถอดถอนโดยสภาทั้งสอง ด้วยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ซึ่งลงมติว่าประพฤติมิชอบหรือไร้ความสามารถ และภายหลังเกษียณอายุแล้วห้ามดำรงตำแหน่งใด ๆ ในรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลของรัฐ

2.1.2.1 อำนาจหน้าที่ รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) กำกับ ตรวจสอบ และควบคุมกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการตรวจสอบบัญชี รับผิดชอบในการปรับปรุงเป้าหมายและนโยบายขององค์กร มาตรฐานการตรวจบัญชี ระบบงาน การบริหารทรัพยากรมนุษย์และครุภัณฑ์ของ The Indian Audit and Accounts Department และการประมวลผลครั้งสุดท้ายเพื่อรับรองรายงานการตรวจสอบ

¹² ชลัช จงสีบพันธ์ และคนอื่น ๆ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 45

- 2) ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่ได้รับอนุมัติ
- 3) ตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินไม่ขัดกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของวิธีการใช้จ่ายงบประมาณ
- 4) ตรวจสอบอย่างเข้มงวดเพื่อให้กรณีที่มีการใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสมและสิ้นเปลืองนั้นปรากฏออกมา
- 5) ตรวจสอบเพื่อให้เห็นว่าโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ โดยต้นทุนที่ต่ำที่สุดเพื่อบรรลุผลที่กำหนดไว้

2.1.2.2 *เกี่ยวกับงบประมาณ* ค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในส่วนของกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ซึ่งไม่ได้ขึ้นกับการพิจารณาลงมติของรัฐสภา

ในเรื่องการงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญของอินเดียและ The Comptroller and Auditor-General's (Duties, Power and Conditions of Service) Act of 1971 แก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2519, 2527, 2530 และ 2537 (ค.ศ. 1976, 1984, 1987 และ 1994) ได้ระบุถึงเงินเดือนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการบริหารองค์กรแห่งนี้เอาไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญมาตรา 148 (3) กำหนด “เงินเดือนและเงื่อนไขอื่น ๆ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจถูกกำหนดจากสภาด้วยการออกกฎหมาย . . . โดยที่เงินเดือน สิทธิในการลาเงินบำนาญ หรืออายุของการเกษียณจะไม่อาจปรับเปลี่ยนหลังจากการแต่งตั้ง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา 148 (4) กำหนดห้ามไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐอื่นเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

รัฐธรรมนูญ มาตรา 148 (5) กำหนดว่าภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องการออกกฎของประธานาธิบดีว่าด้วยการบริหารจัดการและหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ใน The Indian Audit and Accounts Department จะต้องปรึกษากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญ มาตรา 148 (6) กำหนด “ค่าใช้จ่ายในการบริหารหน่วยงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ และเงินบำนาญที่จ่ายสำหรับผู้ทำงานในหน่วยงาน จะรวมในส่วนกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ของอินเดีย” The Comptroller and Auditor-General's Act 1971 Chapter II “เงินเดือนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้รับเท่ากับเงินเดือนผู้พิพากษาแห่งศาลสูง”

จะเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในส่วนของกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ซึ่งไม่ได้ขึ้นกับการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา

2.2 การเสนอของงบประมาณขององค์กรอิสระในต่างประเทศ

จากการพิจารณาองค์กรบางแห่งในต่างประเทศ พบว่าการจัดสรรและการบริหารงบประมาณในองค์กรอิสระมีอยู่หลายวิธีระหว่างองค์กรที่มีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน เช่น

2.2.1 *ประเทศสหรัฐอเมริกา* The Interstate Commerce Commission จะได้รับการจัดสรรเงินจากงบกลาง แต่การบริหารงบประมาณภายในที่ได้รับการจัดสรรมาแล้วจะมีความเป็นอิสระเต็มที่

2.2.2 *ประเทศสหราชอาณาจักร* ในภาพรวมมีระบบการเมืองและการปกครองที่ค่อนข้างจะเอื้ออำนวยต่อการตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงทำให้มีการจัดสรรงบประมาณไปสู่องค์กรอิสระหลากหลายวิธี โดยองค์กรเช่น ศาลปกครองจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับการจัดสรรจากงบกลางและต้องส่งรายงานการดำเนินงานประจำปีให้กับรัฐบาล

2.2.3 *ประเทศฝรั่งเศส* Conseil Constitutionnel ได้รับงบประมาณทั่วไป ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้อนุมัติ

2.2.4 *ประเทศอินเดีย* The Comptroller & Auditor General of India และ The Central Vigilance Commission มีหลักการจัดสรรและบริหารงบประมาณค่อนข้างชัดเจนโดยได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ เช่นเดียวกับกรณีสศาลปกครองในประเทศอังกฤษ และในขณะเดียวกันก็มีหลักประกันความน่าเชื่อถือของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ ภายใต้อาตรากฎหมายด้วย เช่น มาตราที่กำหนดว่าเงินเดือน สิทธิในการลา เงินบำนาญ หรืออายุการเกษียณจะไม่อาจปรับเปลี่ยนได้หลังจากการแต่งตั้ง เป็นต้น สำหรับ The Election Commission ในเรื่องงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการจะมิงบประมาณอิสระ ซึ่งจะได้รับการอนุมัติโดยตรงจากการหารือกันระหว่าง The Commission และกระทรวงการคลังของรัฐบาลกลาง (Finance Ministry of the Union Government) ซึ่งโดยปกติ กระทรวงการคลังจะยอมรับข้อเสนอแนะงบประมาณของ The Commission

จากข้อมูลองค์กรอิสระในต่างประเทศประเด็นที่สามารถนำไปพิจารณาในการพัฒนาโครงสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณสู่องค์กรอิสระของประเทศไทย ประเด็นแรกคือ การพิจารณาทางเลือกการจัดสรรงบประมาณในลักษณะกองทุนพิเศษนอกงบประมาณดังเช่นบาง

องค์กรในประเทศอินเดียและประเทศสหราชอาณาจักร ประเด็นที่สองคือการพิจารณาแหล่งรายได้สำหรับกองทุนพิเศษเพื่อให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น กรณีประเทศอินเดียและประเทศสหราชอาณาจักรองค์กรดังกล่าวมีรายได้เองในบางกรณีภายใต้กฎหมายการจัดตั้งองค์กร เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมค่าปรับ หรือค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น ประเด็นที่สามคือ หากองค์กรอิสระมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันมาก แต่ละองค์กรอาจสามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของงาน ประเด็นที่สี่คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าเงินเดือนหรือเงินได้อื่นๆ ของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้หลังจากการแต่งตั้ง และประเด็นที่ห้าคือ ต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศสหราชอาณาจักรที่ได้รับการจัดสรรงบกลางจากรัฐบาล โดยจะต้องส่งรายงานการทำงานให้กับรัฐบาลทุกปี¹³

3. แนวคิดและที่มาขององค์กรอิสระในประเทศไทย

ในต่างประเทศที่เป็นรัฐประชาธิปไตยได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มานานแล้ว โดยองค์กรอิสระจัดเป็นสถาบันทางการบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโครงสร้างระบบบริหารรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด เนื่องจากมีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹⁴

สำหรับประเทศไทยแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แต่ระบอบการปกครองของไทยยังไม่สามารถไปสู่ประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ ทุกฝ่ายจึงต้องการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงเป็นผลพวงของแนวคิดในการปฏิรูปการเมือง และถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ดังนั้น¹⁵ องค์กรอิสระได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้

¹³ เอี่ยมพร ตสาริกา และวิโรจน์ อาลี. รายงานการศึกษาวิชาลัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 70-81

¹⁴ นกมล เสงเจริญ, องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ [Online], available URL: <http://www.pub-law.net>, 2549 (มีนาคม, 31)

¹⁵ นกมล เสงเจริญ, เรื่องเดียวกัน

รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองหรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ การทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย แต่มีความหมายครอบคลุมไปถึงสถาบันตุลาการ นอกจากจะจัดเป็น สถาบันทางการบริหารดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรร งบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรฝ่ายตุลาการคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเดิม องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกับองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็ เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจและในขณะเดียวกันองค์กรนั้นเองก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย ระบบที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจออกจากกลไก การใช้อำนาจเพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ นอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการ นั้นก็คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งห้าองค์กรดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างใน โครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการ ใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกรอบงำจากฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีคำจำกัดความขององค์กรอิสระไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มี แนวความคิดจำกัดคำนิยามขององค์กรอิสระ ดังนี้¹⁶ องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้ มอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดย เป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดย อิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือ กระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

สำหรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระรวม 8 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้บัญญัติให้องค์กรอิสระ ทั้ง 8 องค์กร มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการ อื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งตัวองค์กรนั้นบัญญัติไว้

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

3.1 หลักการทำงานขององค์กรอิสระ

การดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญได้ หากไม่มีหลักการและกลไกทำงานที่เอื้ออำนวยให้องค์กรอิสระสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยแท้จริง ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงให้ความสำคัญกับองค์กรอิสระดังต่อไปนี้¹⁷

3.1.1 *หลักของความเป็นกลาง (Neutrality)* เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ด้านตุลาการและกึ่งตุลาการ หรือทำหน้าที่ตรวจสอบผู้อื่น รับเรื่องร้องเรียน บรรเทาทุกข์ แก้ไขข้อ ผิดพลาดจากการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น รัฐธรรมนูญได้วางแนวทางการสร้างความเป็นกลาง ซึ่งหมายถึงความเที่ยงธรรมในการใช้ดุลยพินิจอย่างมีความเป็นอิสระ ไม่ลำเอียงไว้ในกระบวนการสรรหาและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นองค์อำนาจได้

3.1.2 *หลักของความเป็นอิสระ (Independence)* เจตนารมณ์ที่สำคัญในรัฐธรรมนูญหมายถึง ความเป็นอิสระจากการควบคุมและแทรกแซงของอำนาจอื่น ซึ่งประกอบด้วยความเป็นอิสระในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวต่อไปนี้

3.1.2.1 *ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจ* ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจขององค์อำนาจ สามารถพิจารณาได้จากกระบวนการได้มาซึ่งองค์อำนาจจะมีลักษณะถ่วงดุลกันเพื่อประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงเรื่องที่มาจากองค์อำนาจ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับกำประกันความเป็นอิสระขององค์เหล่านี้ปกติแล้วจะมีบัญญัติไว้หลายประการโดยทั่วไป ได้แก่

1) การห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง (Immovability) วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระควรจะกำหนดไว้ยาวพอสมควร มิฉะนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ แต่สิ่งที่สำคัญคือ ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้นจะปลดหรือโยกย้ายผู้ที่ได้รับตำแหน่งไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีประพฤติดี้อย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง

2) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (Mandat non Renouvelable) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่โดยคำนึงถึงว่าตนได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาหรือไม่ อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงตรง

¹⁷สามารถ รัตนประทีป, “ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ,” *บทบัญญัติ* 60, 1 (มีนาคม 2547): 15-17

3) การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น (Incompatibilities) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือในหน้าที่การงานเข้ามาเกี่ยวข้อง (Conflict of Interest)

4) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่สถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายทำให้บุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากบุคคลธรรมดา เช่น ความผิดบางประเภทหากกระทำต่อเจ้าพนักงานก็จะมีโทษสูงขึ้นกว่าที่กระทำต่อบุคคลธรรมดา ซึ่งในแง่นี้จะเป็นการให้หลักประกันการคุ้มครองแก่สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ทางหนึ่ง อนึ่ง ในทางกลับกันการมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญายังทำให้สมาชิกขององค์กรอิสระจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังด้วย เพราะถ้าหากไปทำความผิดก็อาจต้องรับโทษหนักขึ้น หรืออาจต้องรับผิดชอบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

5) ในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต้องมีอัตตาณัติ (Autonomie) ในการดำเนินงานตามสมควร ทั้งนี้ เพื่อมิให้องค์กรเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้การบีบบังคับในแง่ของบุคลากรและในแง่ของงบประมาณ องค์กรอิสระแม้ว่าจะยังสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหารแต่ก็ควรมีบุคลากรฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของตนเองที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ในเรื่องนี้อาจพิจารณาตัวอย่างได้จากกรณีของฝรั่งเศสซึ่งได้ตรากฎหมาย 11 มิถุนายน ค.ศ. 1983 กำหนดให้ Autorité Administrative Indépendante มีหน่วยงานธุรการเป็นของตนเอง

3.1.2.2 *ความเป็นอิสระเรื่องนโยบาย* ภายใต้กรอบหน้าที่ขององค์กรอิสระแต่ละแห่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรอิสระนั้นมีอำนาจอิสระในการกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะทำหน้าที่ของตนเองได้ว่าจะทำอะไร ด้วยวิธีการอย่างไร นอกจากนั้น ยังรวมไปถึงการไม่ยอมให้อำนาจฝ่ายอื่น ๆ เข้ามาแทรกแซงหรือก้าวเข้าไปในการกำหนดนโยบายของตน

3.1.2.3 *ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ* องค์กร (อิสระ) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เดิมมีอยู่ทั้งหมด 8 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคสอง ซึ่งจะมีองค์กรหนึ่งที่เรียกว่าองค์กรศาล มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ มีอยู่ 3 องค์กรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง องค์กรอิสระซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้มีอยู่ 5 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การเป็นองค์กรอิสระรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 75 วรรคสองโดยชัดเจนว่า “รัฐต้อง

จัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระ” อย่างไรก็ตาม เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระ โดยบัญญัติให้มีองค์กรอิสระแยกต่างหากจากศาล โดยมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้มีอำนาจในการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง สำหรับหน่วยงานราชการทั่วไปทุกหน่วยงาน ตามปกติต้องของบประมาณผ่านรัฐมนตรีประจำกระทรวง รัฐมนตรีต้องเห็นชอบ และส่งไปยังสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาจากนั้นสำนักงบประมาณจึงเสนอคณะรัฐมนตรี ว่ารัฐมนตรีทุกกระทรวงเห็นชอบด้วยหรือไม่ หากไม่เห็นชอบก็ต้องกลับไปทบทวนและส่งสำนักงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณจะพิจารณาต่อไปว่างบประมาณที่หน่วยงานขอเหมาะสมกับยุทธศาสตร์หรือไม่ ยุทธศาสตร์ภารกิจมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ในกรณีองค์กรอิสระ ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระทั้งหลายมีความจำเป็น ทั้งนี้ ก็เพราะว่าหากไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการทำหน้าที่ขึ้นได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงรับรองให้องค์กรอิสระทั้งหลายมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารกิจกรรมอื่น ๆ ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นที่จะกระทบต่อการทำหน้าที่โดยอิสระขององค์กรดังกล่าว

3.1.2.4 มีสำนักงานที่เป็นอิสระ องค์กรอิสระทุกองค์กรกฎหมายจะกำหนดให้มีสำนักงานขององค์กรเป็นหน่วยงานธุรการซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล แต่จะขึ้นตรงกับประธานคณะกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์กร โดยมีหัวหน้าสำนักงานได้รับการสรรหาโดยอิสระอาจเรียกชื่อต่างกันไปเช่นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเรียกว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกว่าเลขาธิการสำนักงาน เป็นต้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการใดไม่ว่าของรัฐหรือของเอกชนสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ก็ต้องมีเครื่องมือในการดำเนินงาน เครื่องมือที่สำคัญนั้นก็คืองบประมาณนั่นเอง เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาได้ถือกำเนิดในประเทศอังกฤษ มีที่มาจาก การขอความยินยอมในการเรียกเก็บภาษีจากประชาชนเนื่องมาจากสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. 1199-1216) บรรดาขุนนาง ข้าราชการ พ่อค้า และประชาชน ต่างได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจในการเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อประกอบสงครามกับประเทศฝรั่งเศสซึ่งสร้างความไม่พอใจและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนาง¹⁸ บรรดาพระราชคณะและประชาชนได้พร้อมใจกันบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในบทบัญญัติ กำหนดอำนาจที่เรียกว่า Manga Carta ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การเก็บภาษีจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของสภา และบุคคลทุกคนย่อมเป็นอิสระจะไม่ถูกจับกุมขังโดยมิได้มีคำพิพากษาและโดยมิได้มีกฎหมายกำหนดให้โทษไว้¹⁹

ซึ่งต่อมาในศตวรรษที่ 15 และ 16 กษัตริย์ได้กระทำการละเมิดบทบัญญัติ Manga Carta โดยมีการเก็บภาษีและปกครองแผ่นดินโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา จนกระทั่งทำให้รัฐสภาอังกฤษต้องออก Petition of Right 1629 บัญญัติให้ การที่กษัตริย์จะเก็บภาษีโดยปราศจากความยินยอมจากรัฐสภาไม่ได้ และอีกทั้ง Bill of Right ได้บัญญัติกำหนดถึงสิทธิของรัฐสภาที่ห้ามการเรียกเก็บภาษีเพื่อการใช้จ่ายของกษัตริย์โดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐสภานั้นเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย²⁰ ดังนั้น หลักการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของอังกฤษนี้ได้แพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ

4.1 ความหมายและความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

4.1.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

คำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” หรือ “งบประมาณ” (Budget) ตามความหมายในพจนานุกรม หมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล และใน

¹⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 2

¹⁹ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 2

²⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน(Public Law), หน่วยที่ 5, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สหมิตร, 2527), หน้า 267-269

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้อธิบายไว้ว่า งบประมาณรายจ่าย อันหมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

4.1.2 ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยถือว่างบประมาณนั้นเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้จ่ายโดยฝ่ายบริหารจะต้องรับอนุมัติจากรัฐสภา คือ²¹

4.1.2.1 งบประมาณแผ่นดินย่อมแสดงถึงนโยบายการคลังของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการคลังของประเทศ และแสดงถึงเป้าหมายต่าง ๆ ของการใช้ทรัพยากรทางการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ

4.1.2.2 งบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

4.1.2.3 งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 หลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินต้องนำหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายการคลังหลายประการ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.2.1 หลักความตกลงยินยอมทางภาษี เนื่องจากการตกลงยินยอมทางภาษีตามนัยทางกฎหมายเป็นการจัดเก็บภาษีของฝ่ายนิติบัญญัติ²² การบริหารงานคลังรัฐบาลของประเทศประชาธิปไตย นั้นจะต้องกระทำร่วมกันโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาว่ากิจการอย่างใดจะใช้จ่ายมากน้อยเพียงใดและเงินที่จะนำมาใช้จ่ายนั้นให้หามาโดยวิธีใด ฝ่ายบริหารก็จะดำเนินการจัดเก็บเงินตามขอบเขตและวิธีการที่กำหนดและใช้จ่ายไปตามขอบเขตที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้โดยยึดหลักสำคัญ 3 ประการ คือ²³

4.2.1.1 ในประเทศประชาธิปไตยนั้นฝ่ายบริหารจะจัดเก็บรายได้ และใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้โดยการอนุมัติของรัฐสภา

²¹มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เรื่องเดิม, หน้า 15-17

²²ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 92-93

²³อเนก เขียรถาวร, สมคิด แสงเพชร และอัมภินพวงศ์ ฉัตราคม, การคลังรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 21

4.2.1.2 บรรดาเงินที่เก็บมาได้ทั้งสิ้นจะต้องนำส่งคลังแผ่นดินและบรรดาเงินที่จ่ายออกไปก็ต้องทำการจ่ายจากคลัง

4.2.1.3 จะต้องมีการกำหนดเงินรายได้และรายจ่ายของประเทศเป็นการล่วงหน้าว่า ในระยะต่อไปฝ่ายบริหารจะประกอบกิจการอะไร ต้องใช้จ่ายเงินตามโครงการมากน้อยเท่าไร และจะหารายได้มาใช้จ่ายด้วยวิธีใด เพื่อให้เป็นการเหมาะสมและประหยัด เพื่อเป็นเอกสารหลักฐานที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมตรวจสอบกิจการของฝ่ายบริหารโดยละเอียดรอบคอบ

4.2.2 **หลักดุลยภาพ (Balanced)** ดุลยภาพงบประมาณ อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ²⁴

4.2.2.1 **งบประมาณสมดุล (Balanced Budget)** คือ การจัดทำงบประมาณ โดยคำนึงถึงการจัดหางบประมาณรายรับมีจำนวนเท่ากับงบประมาณที่รัฐใช้จ่ายออกไป วิธีการดังกล่าวมุ่งใช้ในกรณีที่สถานะเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและมีความสมดุลทั้งในแง่การผลิตและความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการ ภาวะการเงินมีความเหมาะสมในขณะที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ

4.2.2.2 **งบประมาณเกินดุล (Indeficit Budget)** คือ การจัดทำงบประมาณ โดยคำนึงถึงการคงเหลือของเงิน กล่าวคือ มีงบประมาณรายรับมากกว่าประมาณการรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายออกไป ส่งผลให้มีเงินเหลือและรัฐบาลไม่ประสงค์จะใช้จ่ายออกไป นิยมใช้ในกรณีที่เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือความต้องการในสินค้าและบริการมีมากกว่าในการผลิต รัฐจึงนิยมใช้มาตรการด้านภาษีเพื่อดึงเงินเข้ามาในคลัง

4.2.2.3 **งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget)** คือ การจัดทำงบประมาณรายรับมีน้อยกว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลออกไป ส่งผลให้มีเงินในระบบเศรษฐกิจมาก กระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าและบริการตลอดจนการจ้างงานเพิ่มขึ้น อาจใช้ในกรณีที่ต้องการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำหรือภาวะการเงินที่ตึงตัวและมีการจ้างงานน้อย เป็นต้น

4.2.3 **หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ** หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ หมายความว่า รายรับและรายจ่ายทั้งหมดต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณอันเดียวกัน²⁵ เพื่อประสิทธิภาพของการอนุมัติและการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะ

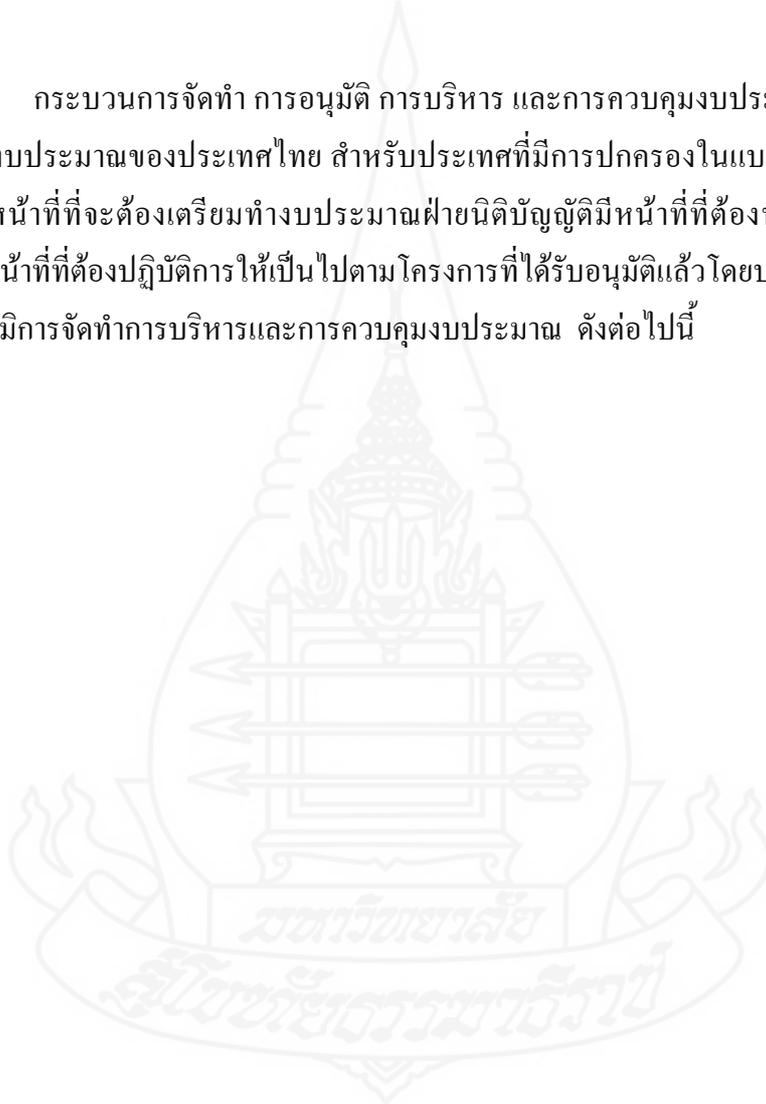
²⁴ ดำรงศักดิ์ จันโททัย, **กระบวนการงบประมาณภาครัฐ PS 216** (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 24-25

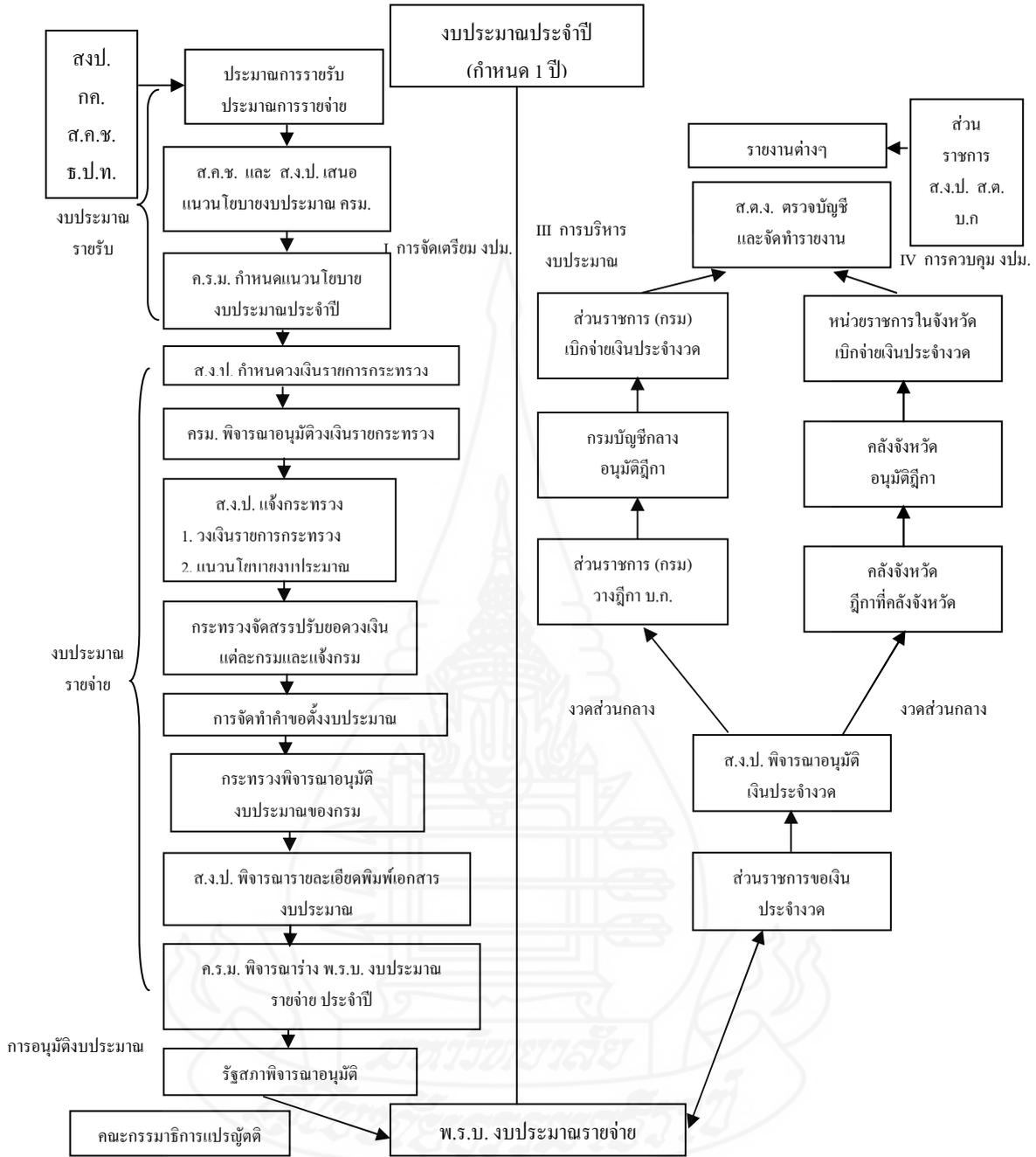
²⁵ สกลวรรณ วรวรรณ และวิจิตร ลุตตานนท์, **กฎหมายการคลัง** (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), หน้า 63

หากรายรับและรายจ่ายอยู่ในเอกสารงบประมาณ การตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติย่อมเป็นไปอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถพิจารณาได้โดยทันทีว่า งบประมาณมีคุณภาพระหว่างรายรับหรือรายจ่ายหรือไม่

5. กระบวนการงบประมาณแผ่นดินทั่วไป

กระบวนการจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการควบคุมงบประมาณ เป็นส่วนหนึ่งของวงจรงบประมาณของประเทศไทย สำหรับประเทศที่มีการปกครองในแบบประชาธิปไตยฝ่ายบริหารมีหน้าที่ที่จะต้องเตรียมทำงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ที่ต้องพิจารณาอนุมัติ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วโดยบริบูรณ์ ซึ่งมีขั้นตอนตามแผนภูมิการจัดทำการบริหารและการควบคุมงบประมาณ ดังต่อไปนี้





ภาพที่ 2.1 การจัดทำ การบริหาร และการควบคุมงบประมาณ
 ที่มา: ณรงค์ สัจพันธ์, การจัดทำอนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิชการพิมพ์, 2536), หน้า 78

หมายเหตุ

- ส.ง.ป. = สำนักงบประมาณ
- ส.ค.ช. = สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ร.ป.ท. = ธนาคารแห่งประเทศไทย
- กค. = กระทรวงการคลัง
- บ.ก. = กรมบัญชีกลาง

5.1 การจัดทำงบประมาณ

สำหรับวิธีการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยเริ่มต้นด้วยการจัดเตรียมงบประมาณ กล่าวคือ กำหนดงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายรับ โดยพิจารณาตามฐานะการเงินของประเทศโดยฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล และขั้นที่สอง การอนุมัติงบประมาณซึ่งได้แก่การพิจารณาปรึกษากรมต่อนุมัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา เพื่อออกเป็นกฎหมายใช้บังคับ แล้วจึงถึงขั้นที่สาม คือ การบริหารงบประมาณ ซึ่งมีการรับจ่ายเงินตามที่ปรากฏรายละเอียดในงบประมาณ และขั้นการบริหารงบประมาณนี้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ขั้นตอนสุดท้าย คือ เมื่อมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องติดตามและตรวจสอบต่อไป ทั้งนี้ ในทุกขั้นตอนจะต้องเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้เปลี่ยนรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเสนอทั้งรายได้และรายจ่ายมาเป็น “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย” แต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนหลักการเกี่ยวกับอำนาจในการจัดทำงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาเป็นของสำนักงานงบประมาณ โดยเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการควบคุมงบประมาณไว้อย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันได้มีบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกู้เงิน เพื่อจ่ายในกรณีที่รายจ่ายสูงกว่ารายรับ²⁶ กระบวนการจัดเตรียมงบประมาณของฝ่ายบริหารจะดำเนินไปเป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ²⁷

5.1.1 การกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณประจำปี ในการจัดทำงบประมาณประจำปีนั้น จะต้องมีการจัดเตรียมทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีหน่วยงานที่สำคัญ 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกันปรึกษาหารือ โดยต้องมีการประมาณการรายรับไว้ว่าจะสามารถจัดหารายรับเพื่อใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนเท่าไรและรายรับนั้นควรมาจากทางใดบ้าง วงเงินงบประมาณรายจ่ายควรจะเป็นเท่าไร โดยจะต้องคำนึงถึงสมมติฐานของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เมื่อได้มีประมาณการรายรับและรายจ่ายแล้ว ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานงบประมาณก็จะเสนอแนวนโยบาย ซึ่งจะได้ออกการประมาณการรายรับและรายจ่ายมาว่า

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 256-266

²⁷ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, “การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ,” วารสารนิติศาสตร์ 21, 3 (กันยายน 2534): 348-351

จะดำเนินการอย่างไร จึงจะสามารถจัดเก็บรายได้ให้ได้มา และจะจ่ายในลักษณะอย่างไร ทั้งรายรับและรายจ่ายจึงจะเป็นไปตามที่ประมาณการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา พร้อมทั้งผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแนวทางที่หน่วยงานทั้ง 2 เสนอมา หลังจากนั้น จะส่งกลับมาให้สำนักงบประมาณพิจารณารายละเอียดกำหนดวงเงินของกระทรวงต่าง ๆ เป็นรายกระทรวง และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาวงเงินรายกระทรวง โดยอาจจะแก้ไขหรือปรับปรุงตามความจำเป็นแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะส่งกลับมาที่ สำนักงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง

5.1.2 การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและส่วนรัฐวิสาหกิจ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายและวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ทราบถึงวงเงินงบประมาณของแต่ละกระทรวง และแนวนโยบายงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อให้กระทรวงต่าง ๆ ได้ดำเนินการในรายละเอียด เมื่อกระทรวงต่าง ๆ ได้รับแจ้งจากสำนักงบประมาณดังกล่าว กระทรวงก็จะดำเนินการพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณให้แก่แต่ละกรมในสังกัด เมื่อกรมทราบวงเงินงบประมาณของตัวเองจากกระทรวงแล้ว กรมก็จะดำเนินการวางแผน และกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานในรูปของงบประมาณในปีนั้น ๆ โดยยึดแนวนโยบายที่กระทรวงแจ้งมาตามแบบฟอร์มค่าของงบประมาณประจำปี ที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้นมาให้กรมต่าง ๆ ปฏิบัติมาให้เหมือนกันเมื่อกรมได้ทำค่าของงบประมาณ พร้อมทั้งรายละเอียดงบประมาณตามแผนงานมายังกระทรวง กระทรวงจะดำเนินการพิจารณาแก้ไขตามที่กระทรวงเห็นสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงและของรัฐบาล เพื่อนำเสนอต่อสำนักงบประมาณต่อไป การนำเสนอดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยจะต้องยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งมักจะเป็นราวเดือนมกราคม เพราะถ้าไม่มีการยื่นภายในเวลาดังกล่าว ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอาจพิจารณาตั้งงบประมาณให้แก่หน่วยงานนั้น ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร²⁸

²⁸พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามความในวรรคก่อนงบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลา ตามความในสองวรรคแรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร”

5.1.3 การพิจารณางบประมาณโดยสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณจะพิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และประมาณการรายได้ประจำปีด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้จะอยู่ในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม ในขั้นตอนนี้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจหลายประการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย²⁹

5.1.3.1 เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

5.1.3.2 วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

5.1.3.3 กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน และตามกำลังเงินของแผ่นดิน

5.1.3.4 กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวดและมาตรา 7 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์แห่งวรรคก่อน ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย” หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาอนุมัติรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วส่งกลับมาให้สำนักงบประมาณปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายก่อนจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเห็นได้ว่า ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกำหนด เพิ่ม หรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน ตลอดจนมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร มีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

5.1.3.4 การเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอต่อสภาเมื่อกระบวนการในขั้นตอนที่ 3 เสร็จเรียบร้อยสำนักงบประมาณก็จะใช้เวลาราวเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายนจัดพิมพ์

²⁹พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 6

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณ ซึ่งจะประกอบด้วย³⁰

- 1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สารสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- 3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- 4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- 6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอ
- 7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- 8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หลังจากนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณก็จะเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาต่อไป

5.2 การอนุมัติงบประมาณ

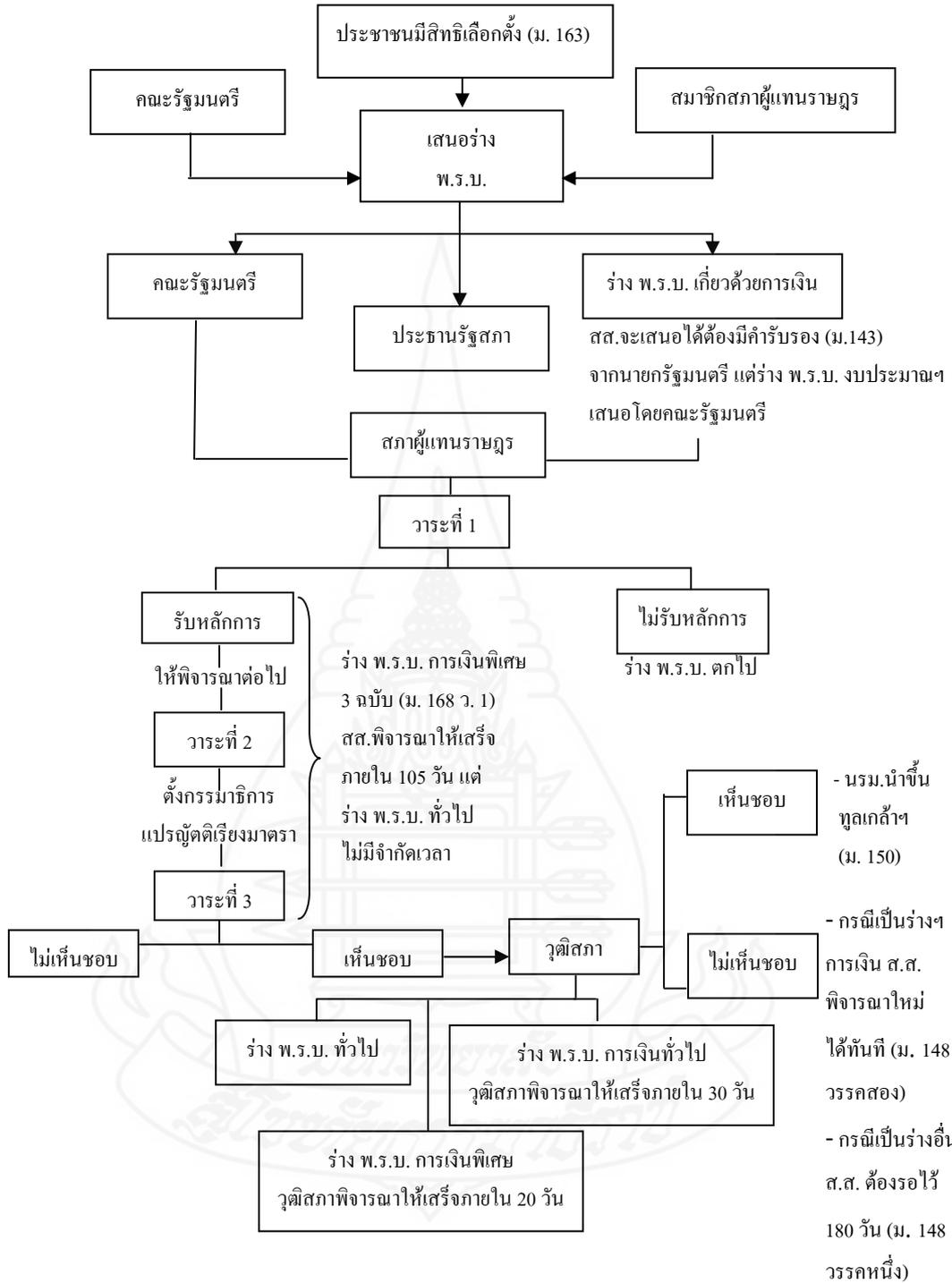
การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 15 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ว่า “ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น” แต่การอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา กระบวนการอนุมัติงบประมาณของไทยมีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกระบวนการอนุมัติกฎหมายโดยทั่วไปของรัฐสภา กระบวนการอนุมัติกฎหมายงบประมาณรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 168 ว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่าง

³⁰พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 8

พระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150 ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา 148 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้
- 2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- 3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือของคณะกรรมการการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติ ตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”



ภาพที่ 2.2 กระบวนการเสนอ พิจารณา และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
ที่มา: ภูมิ โชคเหมาะ, กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐ (LW 404) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 33

จากกระบวนการเสนอ พิจารณา และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้

5.2.1 ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้³¹

5.2.1.1 วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ปกตินายกรัฐมนตรีจะยื่นแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเพียงผู้เดียวโดยจะใช้เวลาเป็นชั่วโมง เพื่อแถลงถึง

- 1) นโยบายในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
- 2) ภาพการณ์ด้านเศรษฐกิจ ฐานะการคลังและฐานะทางการเงินว่ามีฐานะอย่างไร และควรดำเนินการอย่างไรบ้าง
- 3) รายรับมาจากไหน จะเก็บภาษีอากรจำนวนเท่าไร จะเพิ่มอัตราภาษีอากรหรือไม่ รวมตลอดถึงการกู้เงินในกรณีที่มีความจำเป็นต้องกู้
- 4) รายจ่ายที่จะตั้งจ่ายมียอดรวมเท่าไร เป็นงบประมาณแบบสมดุลหรือขาดดุล เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วเท่าไร เป็นงบลงทุนและงบประมาณในอัตราส่วนเท่าใดเมื่อมีการอภิปรายสิ้นสุดลง สภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ตามจารีตประเพณีของการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น รัฐบาลก็มักจะลาออก เพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายที่สำคัญ การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนี้ จึงเท่ากับการไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยปริยายนั่นเอง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจจะเลือกวิธีการยุบสภาแทนการลาออกก็ได้ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรมิมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยละเอียด โดยกรรมาธิการคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ คณะกรรมาธิการสามัญ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ

³¹ณรงค์ สักพัน โจรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิชการพิมพ์, 2536), หน้า 103-109

1) *คณะกรรมการธิการสามัญ* คือ คณะกรรมการที่สภาเลือกขึ้น ทำหน้าที่เป็นประจำตลอดอายุของสภา

2) *คณะกรรมการวิสามัญ* คือ คณะกรรมการที่สภาเลือกขึ้น ทำหน้าที่พิจารณากฎหมายฉบับหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อเสร็จการพิจารณาแล้วก็สิ้นสุดสภาพทันที³² ภายหลังจากที่รัฐสภามีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 1 แล้วสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ³³ เพื่อเป็นองค์กรหลักในกระบวนการพิจารณางบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ จะประกอบด้วยกรรมการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอและกรรมการที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง ซึ่งตามปกตินั้นคณะกรรมการชุดนี้ จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการ และกรรมการที่แต่งตั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ จากพรรค ตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งขึ้นจะเรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร” คณะกรรมการวิสามัญฯ จะทำหน้าที่พิจารณางบประมาณประจำปีที่จะขอมาโดยละเอียด อันได้แก่ อำนาจที่จะพิจารณาแก้ไข เปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยตนเอง หรือโดยพิจารณาตามคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาคนอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมการก็ได้ การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เรียกว่า การแปรญัตติ³⁴ เพื่อการนี้คณะกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจตามมาตรา 135 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ กรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ซักถามหน่วยงานต่างๆ ถึงความจำเป็นในการของบประมาณ

³²จันทน์ สายโสภา, *บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 50

³³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 135 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภามติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน”

³⁴อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, *เรื่องเดิม*, หน้า 354

หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการแปรญัตติ ได้แก่³⁵

1) สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้เสนอ คำแปรญัตติ ล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภา ผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติวันแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดเวลาไว้เป็น อย่างอื่น โดยปกติจะแปรเป็นรายมาตรา

2) การแปรญัตติให้กระทำได้เฉพาะการขอแปรลดรายจ่ายเท่านั้น จะขอแปรเพิ่ม มิได้ และการแปรลดรายจ่ายจะขอลดรายจ่ายต่อไปไม่ได้

(1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(2) ดอกเบี้ยเงินกู้

(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็นองค์กรที่มีบทบาทสูงยิ่ง ในการพิจารณา งบประมาณ จึงอาจเกิดปัญหาการแทรกแซงจากคณะกรรมการวิสามัญฯ ในการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร หรืองบพัฒนาจังหวัด ดังนั้น รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก จึงได้กำหนดมาตรการป้องกัน ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญฯ ว่า “ในการ พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภาหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการ กระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการ ใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”

5.2.1.2 วาระที่ 2 เป็นการประชุม โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ ต้อง พิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อเรื่อง คำปรารภแล้วจึงพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราไป การอภิปรายกระทำ ได้แต่เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขพิจารณา ครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่ในการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่สองนี้ สมาชิกสภาผู้แทนฯ ทุกคนมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติเพื่อ ชักถามรายละเอียด งบประมาณประจำปีได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เพราะ ในการประชุมพิจารณา ในวาระแรกของสภาผู้แทนราษฎร สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีนั้น ได้พิจารณาแต่หลักการเท่านั้น ยังไม่ได้ชักถามในรายละเอียดมากนัก ซึ่งตามปกติแล้ว

³⁵ณรงค์ สักพัน โจรณ์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎี และปฏิบัติ, หน้า 129

ในวาระที่สองนี้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดคนหนึ่งหรือหลายคนหลายประการพิจารณาไว้อย่างมากหลายประเด็นการพิจารณางบประมาณในวาระสองนี้จะใช้เวลาพิจารณาหลายวันเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนได้มีโอกาสซักถามรายละเอียดงบประมาณได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม การจะใช้เวลามากน้อยอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประธานรัฐสภาว่าจะตัดสินใจอย่างไรเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะให้เวลาวันเดียวหรือหลายวันก็ได้ ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบอะไรระบุไว้ตายตัว

5.2.1.3 วาระที่ 3 เมื่อร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านวาระสองมาแล้ว โดยได้พิจารณาและแก้ไขในรายละเอียดทีละมาตราทุกมาตราจะมีการนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณในวาระสามต่อไป ในการพิจารณางบประมาณในวาระสามนี้ จะเป็นการพิจารณารับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งฉบับ โดยจะไม่มีการอภิปราย

5.2.2 ขั้นตอนของวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ของวุฒิสภานั้นมิได้พิจารณาเป็น 3 วาระดังเช่นร่างกฎหมายอื่น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนด ให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว วุฒิสภาก็จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภาขึ้นมา โดยจะเป็นการแต่งตั้งขึ้นพร้อม ๆ กันกับคณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการนี้ก็จะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ การพิจารณาของวุฒิสภาจะเริ่มตั้งแต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 3³⁶ แล้วให้วุฒิสภที่ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ที่วุฒิสภาจัดตั้งขึ้นจะเรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของวุฒิสภา” คณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภามีจำนวน 27 คน โดยมีสัดส่วนของรัฐบาล 25 คน โดยธรรมเนียมปฏิบัติต้องมีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอยู่ด้วยตามมาตรา 168 วรรคสาม และวรรคสี่ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวถือว่าวุฒิสภาให้

³⁶ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 109

ความเห็นชอบ จะเห็นได้ว่าชั้นวุฒิสภามีการพิจารณาเพียงวาระเดียวร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ใช้บังคับเป็นกฎหมาย³⁷ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้จะต้องเสร็จสิ้นภายใน 20 วัน แต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

5.3 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามงบประมาณที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ ถือเป็นอำนาจของรัฐบาลโดยเฉพาะ ในหลักการบริหารงบประมาณ รัฐบาลมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภา ใน 2 ลักษณะ คือ (1) บริหารงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและจำนวนเงินที่รัฐสภาอนุมัติ และ (2) รับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานหรือผลงานงบประมาณที่เกิดขึ้นการบริหารรายจ่ายที่ไม่เป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติไว้จะถือได้ว่าเป็นการใช้เงินที่ไม่ถูกต้อง ตามหลักการในทางการคลังแห่งระบอบประชาธิปไตยที่ว่า “รัฐบาลจะจ่ายเงินไม่ได้ เว้นแต่โดยอำนาจของรัฐสภา” อีกทั้ง การให้รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารงบประมาณ โดยไม่มียึดถือเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้อนุมัติไว้ได้อย่างอิสระแล้ว การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาก็จะไม่มี ความหมายอะไร การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาซึ่งถือเป็นการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบต่อประชาชน ก็ย่อมลดความสำคัญลงไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในภารกิจของการบริหารงบประมาณ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการเพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปโดยถูกต้องและรอบคอบ โดยจัดให้มีระบบของการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและระบบบัญชีคุมเพื่อป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เหมาะสมและไม่สมควร และยังจะใช้เป็นหลักฐานสำหรับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ โดยรัฐสภาอีกด้วย³⁸ ในการบริหารงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยตรง องค์กรที่มีอำนาจและมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณคือ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานงบประมาณ

5.3.1 กรมบัญชีกลาง โดยกรมบัญชีกลางจะมีหน้าที่อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ยื่นฎีกาเบิกจ่ายเงินส่วนราชการในส่วนกลางยื่นฎีกาเบิกจ่ายเงินรายงวดต่อ

³⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 150

³⁸วิระ ไทยวานิช, “การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐสภาในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 13-14

กรมบัญชีกลาง ส่วนราชการในภูมิภาคยื่นฎีกาเบิกจ่ายเงินรายงวดต่อคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมบัญชีกลางในภูมิภาค เมื่อส่วนกลางโดยกรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบฎีกาแล้วหากถูกต้องก็จะอนุมัติฎีกาแล้วส่งฎีกาให้กรมธนารักษ์ออกเช็คสั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 สำหรับในส่วนภูมิภาคโดยคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ตรวจสอบฎีกาถูกต้องและอนุมัติฎีกาผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมาย เช่น นายอำเภอ กรณีที่มีตั้งคลังอำเภอจะเป็นผู้สั่งจ่ายเงินดังกล่าว³⁹

5.3.2 *สำนักงบประมาณ* สำนักงบประมาณจะเป็นองค์กรหลักในการบริหารงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณจะอนุมัติเงินประจำงวด และจัดสรรเงินงบประมาณให้ส่วนราชการเป็นรายงวด⁴⁰ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 และมาตรา 20 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการบริหารงบประมาณ คือ

1) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะมิผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม โดยได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อนุญาตให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโอนรายจ่ายในรายการใดรายการหนึ่ง หรือนำไปใช้ในรายการอื่นได้

2) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจจัดสรรรายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลางให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้เบิกจ่ายโดยตรงหรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น และภายใต้การขออนุมัติจากนายกรัฐมนตรีมีอำนาจโอนรายจ่ายงบกลาง รายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันได้

3) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจกำหนดระเบียบการใช้รายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

5.4 การควบคุมงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินนั้นมีการควบคุมจาก 3 ฝ่าย คือ การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายบริหารและการควบคุมโดยองค์กรรัฐสภา และองค์กรอิสระ

³⁹ ภูมิ โสภะ, เรื่องเดิม, หน้า 56-57

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43

5.4.1 การควบคุมงบประมาณ โดยองค์กรของฝ่ายบริหาร องค์กรของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ตามระบบกฎหมายไทย ได้แก่⁴¹ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี

5.4.2 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 (3) และมาตรา 23 วรรคแรก โดยมีอำนาจกำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน และห้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้ผูกพันตามกฎหมายก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด จึงเป็นการให้อำนาจสำนักงบประมาณควบคุมการก่อนนี้การเบิกและจ่ายเงินตามงบประมาณโดยอาศัยเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือ⁴² จะเห็นได้ว่าสำนักงบประมาณจะใช้การอนุมัติเงินประจำงวดในการควบคุมงบประมาณ และจะจัดสรรงบประมาณตามระยะเวลาเป็นรายงวด

5.4.3 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติ การให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- 2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังและการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี⁴³
- 3) จัดให้มีการตรวจสอบเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่อนนี้ผู้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาและการนำเงินส่งคลัง
- 4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้
- 5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินตรองราชการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁴¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 304

⁴² ปรีชา สุวรรณทัต, “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย” เอกสารภาษีอากร 13, 9 (กันยายน 2536): 96

⁴³ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520

ในการปฏิบัติตามมาตรา 21 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกให้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้ พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบบัญชีเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

5.4.4 การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรี การควบคุมโดย คณะรัฐมนตรีนั้นมีอยู่ 2 กรณี คือ

1) การก่อกำหนดผูกพันและจ่ายเงินงบประมาณ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงิน หรือก่อกำหนดผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำหรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อกำหนดผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้”

2) การก่อกำหนดผูกพันและจ่ายเงินงบประมาณ เกินกว่าหรือนอกเหนือ จากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อกำหนดผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับเงินประจำงวดหรือได้หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อกำหนดผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้” ซึ่งจะเห็นได้ว่า การก่อกำหนดดังกล่าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

5.4.5 การควบคุมโดยองค์กรรัฐสภา การควบคุมโดยองค์กรรัฐสภาจะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ⁴⁴ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ก็ตามแต่ และในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการ

⁴⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168

ขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย⁴⁵ และในทางปฏิบัติการเสนองบประมาณให้สภาอนุมัตินั้น รัฐบาลมิได้เสนอแต่เฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น แต่ตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติให้รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดเหล่านี้ประกอบด้วย คือ

- 1) กำแพงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลัง และการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- 3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- 4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- 6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอ

เพิ่มเติม

- 7) รายการการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

จะเห็นได้ว่า เป็นการที่รัฐสภาจะควบคุมก่อนมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลแล้ว การควบคุมหลังจากที่มีการอนุมัติงบประมาณไปแล้วนั้นรัฐสภาอาจตั้งหน่วยงานของตนขึ้นมาดูแลในเรื่องนี้อีกโดยอาศัยข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ก็ตาม ซึ่งถือเป็นการควบคุมด้วยอีกวิธีหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการใช้งบประมาณของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง คณะกรรมการชุดนี้ สามารถเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ก็ได้

5.4.6 การควบคุมโดยองค์กรอิสระ การควบคุมโดยองค์กรอิสระจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴⁶ การควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 169

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 252

บริหารราชการแผ่นดิน⁴⁷ การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป ตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการเงินแผ่นดิน เช่น การตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริงและต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี⁴⁸ กระบวนการจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการควบคุมงบประมาณ เป็นส่วนหนึ่งของวงจรงบประมาณของประเทศไทย และนับว่าเป็นกระบวนการที่เป็นสากลของบรรดาประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับกระบวนการดังกล่าวทั้งสิ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นนิติวิธี (Legal Method) อย่างหนึ่งที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้อาศัยและปฏิบัติตามนิติวิธีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามนโยบายการคลังที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา⁴⁹ เมื่อพิจารณาจากกระบวนการจัดทำ การอนุมัติงบประมาณ การบริหาร และการควบคุมงบประมาณแผ่นดินแล้วก็ทำให้เห็นได้ว่าทุกขั้นตอนจะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นหลักของรัฐที่ปกครองด้วยนิติรัฐ

⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 38

⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 39

⁴⁹ ภูมิ โสภะ, กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐ (กรุงเทพมหานคร:

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับและการจัดสรรงบประมาณ ขององค์กรอิสระ

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระ

การดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยปกติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ ออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ไม่สามารถกระทำได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากการควบคุมและตรวจสอบทางการเมืองมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้น รัฐประชาธิปไตย สมัยใหม่ จึงมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของจัดตั้งองค์กรอิสระในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เมื่อได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ขององค์กรอิสระนั้นเป็นไปได้นั้น ก็ต้องมีงบประมาณในการบริหารและดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับ การจัดสรร งบประมาณขององค์กรอิสระ ดังที่ผู้ศึกษา จะนำเสนอต่อไปนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไว้ ในหมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 229-254 ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทูจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดในส่วนของงบประมาณ ไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคแปด บัญญัติ ว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาล ยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 168 วรรคเก้า บัญญัติว่า ในการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ศาล และ องค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่ เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า คำว่า “รัฐต้องจัดสรร” เป็นบทบัญญัติที่เป็น ไปในเชิงที่กำหนดให้รัฐต้องกระทำการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรตาม

รัฐธรรมนูญ ซึ่งก็หมายความว่ารวมถึงองค์กระโษระตามรัฐธรรมนูญด้วย

เมื่อพิจารณาจากลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้วนั้นรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุด จะเห็นได้ว่า มาตรา 168 วรรคแปด นั้น เป็นบทบัญญัติในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองในเรื่องความเพียงพอ ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ

เมื่อพิจารณาในขั้นตอนการพิจารณางบประมาณ ซึ่งตามมาตรา 168 วรรคเก้า หากหน่วยงาน (องค์กระโษระ) เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการบัญญัติไว้เพียงเปิดให้สามารถแปรญัตติต่อคณะกรรมการแต่ ไม่มีมาตรการทางกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจกรรมการอย่างชัดเจนในการที่จะเพิ่มงบประมาณให้แก่องค์กระโษระได้ หรือยังไม่มีหลักประกันว่าการขอแปรญัตตินั้นจะมีความเป็นไปได้ว่าจะได้รับงบประมาณให้เพียงพอได้

1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

การขอรับและการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามนัยมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย

1.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ตามนัยมาตรา 38 กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่าย เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

ในการเสนองบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งและสอง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงรายได้และทรัพย์สินที่มีอยู่ด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง หากในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการจัดทำประชามติ มากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้เพียงพอกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่า การขอรับงบประมาณคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีการกำหนดไว้ในกรณีเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง ซึ่งเป็นการอนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามนัยมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 จะกำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมายว่า รายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามวรรคหนึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

จะเห็นได้ว่า สำหรับรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่ต้องนำส่งคลังนั้น จะกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งในลำดับศักดิ์กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

1.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542

การขอรับและการจัดสรร ตามนัยมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้ และตามนัยมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในการเสนอหรือพิจารณางบประมาณรายจ่าย ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามมาตรา 115 หรือในการพิจารณาเรื่องใดเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถ้าเลขาธิการร้องขอ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง อาจอนุญาตให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมาชี้แจงได้

1.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

พ.ศ. 2542

การขอรับและการจัดสรรงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 48 บัญญัติว่า ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจนำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารวมไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้

จะเห็นได้ว่า การขอรับและการจัดสรรงบประมาณของผู้ตรวจการแผ่นดินจะกำหนดไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น โดยจะกำหนดให้เสนอขอรับไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

1.6 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

แม้ว่าองค์กรอิสระจะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีการกำหนดการขอรับการจัดสรร การบริหาร และการควบคุมงบประมาณไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามวิธีการงบประมาณก็ต้องมีความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2501 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดทำงบประมาณของประเทศ เมื่อไม่มีกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2501 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปนำมาใช้ เช่น ตามนัยมาตรา 6 ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด
- (2) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

2. การขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารหรือของฝ่ายปกครอง โดยให้มีอำนาจในด้านต่าง ๆ เพื่อให้กลไกการตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การเมืองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยการแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากตรวจสอบทางกฎหมายปกติ ซึ่งมีใช้เพียงแต่การตรวจสอบในระบบรัฐสภาเพียงอย่างเดียว แต่ได้เพิ่มให้มีองค์กรอิสระในการตรวจสอบทุกระดับและองค์กรทุกองค์กรต้องถูกตรวจสอบได้เสมอ โดยรัฐธรรมนูญได้มุ่งเน้นการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพฝ่ายบริหารจะต้องเข้มแข็งโดยรัฐบาลจะต้องมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น ขณะเดียวกันองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นจะต้องสามารถใช้อำนาจได้อย่างเข้มแข็งและเด็ดขาด แต่ก็จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเช่นกัน เพื่อป้องกันมิให้องค์กรอิสระต่าง ๆ ใช้อำนาจได้อย่างอำเภอใจและไม่สามารถถูกตรวจสอบได้¹ จะเห็นได้ว่าหลักการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบกันและกันของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการนั้นไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของรัฐสมัยใหม่ จึงเกิดการจัดตั้งองค์กรอิสระเพิ่มขึ้นมา

¹บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 362-367

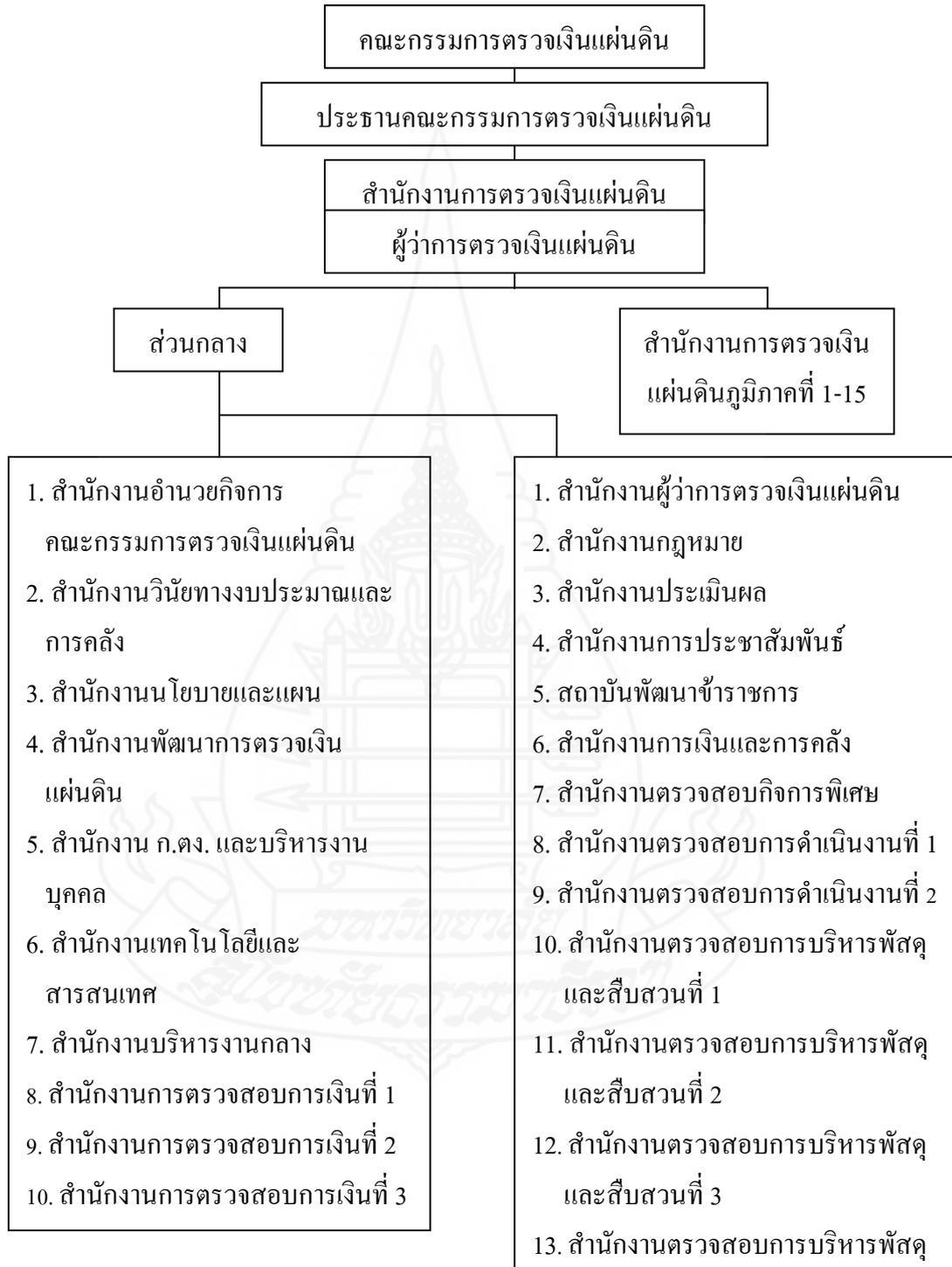
เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเป็นการเสริมแต่ละองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Checks and Balances) ซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์กรอิสระจะถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะใช้อำนาจได้อย่างอำเภอใจ เพราะองค์กรอิสระก็ต้องถูกตรวจสอบด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นไปตามกลไกที่กฎหมายกำหนดไว้ เดิมองค์กรอิสระเป็นภาษาที่ใช้พูดกันโดยทั่วไป มิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าองค์กรใดเป็นองค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไว้ในหมวด 11 ซึ่งเป็น หมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยส่วนที่ 1 เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 จะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ สำหรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นั้นในที่นี้ขอกกล่าวถึงเฉพาะ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1.1 ที่มาและการจัดตั้ง

แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252 -254 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ยังมีผลบังคับใช้ต่อไป ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12

2.1.2 โครงสร้างองค์กร



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างและการจัดองค์กรของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1.2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

2.1.2.2 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหน่วยราชการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ² สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน³

2.1.2.3 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง⁴

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเงินแผ่นดิน ดังนี้⁵

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 254

³พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 38

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 253, มาตรา 254

⁵องค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญและองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 64

1) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์โดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่า

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องแสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

2) ตรวจสอบบัญชี และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริง

3) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริง

4) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งานโครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

5) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย

6) ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการกลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการกลับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

2.1.2.4 รูปแบบและแหล่งที่มาของงบประมาณ

ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน ได้รับจัดสรรเป็นรายปีในงบรายจ่ายอื่น⁶ และมีรายได้ ดังนี้⁷

1) เงินค่าธรรมเนียมที่ได้รับจากการตรวจสอบบัญชีหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

⁶อรรถพร ชยางกูร, เรื่องเดิม, หน้า 61

⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 60

- 2) ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- 3) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินตามข้อ 1

และ 2

เงินและรายได้ตามข้อ 2 และข้อ 4 ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการตรวจสอบและเพื่อเป็นสิ่งจูงใจและตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ตามผลงานและความสามารถ

2.1.2.5 การขอรับและการจัดสรรงบประมาณ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินร่วมไปด้วย⁸

2.1.2.6 การบริหารงบประมาณ

สำนักงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดครั้งเดียวในงบรายจ่ายอื่น⁹ เมื่อได้รับงบประมาณแล้วการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงิน ตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการรับ การจ่าย และการเก็บรักษาเงิน พ.ศ. 2548

⁸พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 58

⁹อรรถพรณ ชยางกูร, เรื่องเดิม, หน้า 62

2.1.2.7 การตรวจสอบ

การตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันแต่งตั้งผู้ตรวจสอบจำนวนหนึ่งและรายงานผลการตรวจสอบให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ¹⁰

2.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับงบประมาณของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่าย เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้โดยตรง ในกรณีที่มิมีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการจัดทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้เพียงพอกับการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹¹ และในการเสนองบประมาณดังกล่าวมานั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงรายได้และทรัพย์สินที่มีอยู่ด้วย

2.3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำหรับงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 48 กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

¹⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 59

¹¹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550, มาตรา

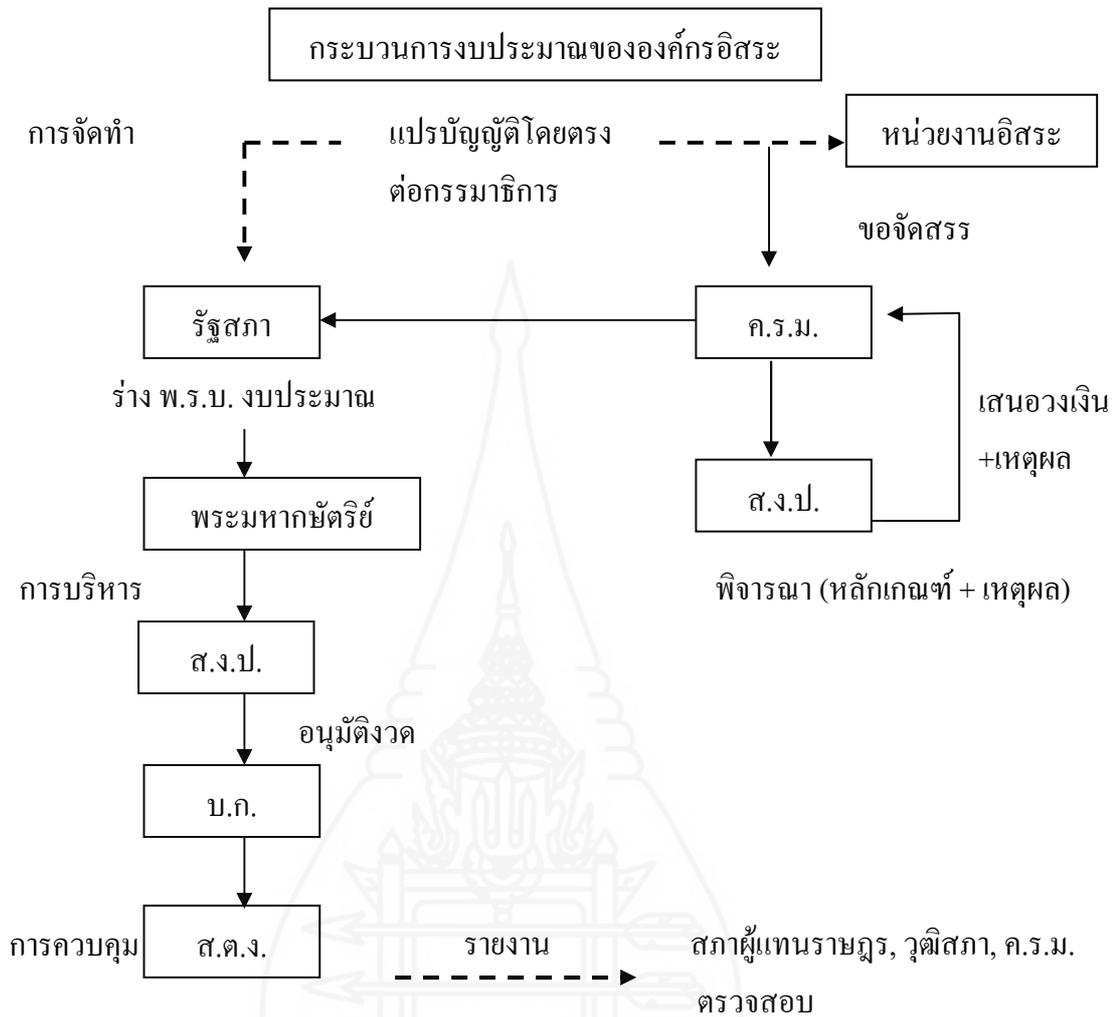
ไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ได้

2.4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การขอรับและการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 115 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นงบอุดหนุนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้

3. กระบวนการงบประมาณขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระก็เป็นองค์กรหนึ่งของรัฐ ที่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้ ซึ่งจากการศึกษากระบวนการงบประมาณขององค์กรอิสระของสำนักงานงบประมาณ สามารถสรุปกระบวนการงบประมาณขององค์กรอิสระได้ดังนี้



ภาพที่ 3.2 กระบวนการงบประมาณขององค์การอิสระ

เมื่อพิจารณาจากแผนภาพกระบวนการงบประมาณขององค์การอิสระ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

3.1 การขอรับงบประมาณ

เนื่องจากองค์การอิสระได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดทำงบประมาณจึงยังไม่มีคำนิยาม สำหรับองค์การอิสระไว้ และไม่มีการกำหนดวิธีการขอรับงบประมาณไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การขอรับการจัดสรรงบประมาณขององค์การอิสระ ไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งองค์การอิสระดังนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะขอรับการจัดสรรงบประมาณดังนี้¹² ให้สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินเสนอขออนุมัติตามมติของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อ พิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของ คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบความเห็นของ คณะกรรมการร่วมไปด้วย¹³

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรค แปร บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยอิสระของรัฐสภา ศาล รัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็ หมายความว่ารวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย

เมื่อพิจารณาจากบัญญัติของกฎหมายจะเห็นได้ว่า การขอรับงบประมาณขององค์กร อิสระนั้นกฎหมายจะกำหนดไว้คล้ายคลึงกันให้เสนอขออนุมัติตามมติของคณะกรรมการ หรือองค์อำนาจต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และ สำนักงาน ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ไว้ใน พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การขอรับการจัดงบประมาณขององค์กรอิสระนั้นจะขอไปยัง คณะรัฐมนตรีโดยตรง แตกต่างจากการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปที่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานดังกล่าว มีหน้าที่รับผิดชอบยื่นคำขอขออนุมัติต่อผู้อำนวยการ สำนักงานงบประมาณ¹⁴ โดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะเสนอขออนุมัติต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อ คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภา¹⁵ ตามลำดับไป

¹²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 58

¹³พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 58

¹⁴พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 13

¹⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15

อย่างไรก็ตาม เนื่องมาจากปัญหาของระบบงบประมาณที่เกิดขึ้นในยุคก่อนหน้า¹⁶ จึงเป็นสาเหตุให้ภาครัฐมีการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 โดยได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ ซึ่งระบบงบประมาณดังกล่าวเป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน รวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้มีการทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน¹⁶ ดังนั้น องค์กรอิสระจึงต้องกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้บริการขึ้นเพื่อประกอบการเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามอำนาจหน้าที่และพันธกิจขององค์กรที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง¹⁷ ในทางปฏิบัตินั้น การยื่นคำขอของงบประมาณนั้น แบบยื่นคำขอของงบประมาณที่ใช้ยังคงยึดอยู่กับยุทธศาสตร์ของราชการเป็นหลัก ไม่ได้ยึดยุทธศาสตร์ขององค์กรอิสระเป็นหลักในการขอของงบประมาณ¹⁸ จะเห็นได้ว่า การยื่นแบบของงบประมาณนั้นควรจะมีการแยกกันคนละแบบเพราะองค์กรอิสระนั้นไม่ได้เน้นยุทธศาสตร์ของภาครัฐ

องค์กรอิสระนั้นเมื่อคณะกรรมการหรือองค์อำนาจได้เสนองบประมาณตามมติแล้วก็จะส่งให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บริหารของรัฐบาลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ในขั้นตอนการปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะส่งข้อเสนอความต้องการงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) ด้านการงบประมาณของรัฐบาลพิจารณาวิเคราะห์และให้ความเห็นเพื่อประกอบ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณจะใช้แนวทางการพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นของคณะรัฐมนตรี โดยใช้หลักเกณฑ์ หลักการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ คือ จะไม่คำนึงฐานเดิมของงบประมาณที่ได้การจัดสรรปีที่ผ่านมา ความสำคัญของเป้าหมายการให้บริการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ โดยไม่ละเลยภารกิจที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย การวิเคราะห์บททวน พันธกิจ จุดมุ่งหมายระดับนโยบายและกลยุทธ์ของหน่วยงานรวมทั้งศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงาน ขอบเขตการพิจารณาจะครอบคลุมการพิจารณาจะครอบคลุมทุกแหล่งเงินที่เป็นรายได้ของหน่วยงานเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน กรณีหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีการพิจารณางบประมาณการเงินโดยพิจารณาเงินเหลือจ่ายของ

¹⁶ เอี่ยมพร ตสาริกา และวิโรจน์ อาลี, เรื่องเดิม, หน้า 41

¹⁷ อรวรรณ ชยางกูร, เรื่องเดิม, หน้า 63

¹⁸ เอี่ยมพร ตสาริกา และวิโรจน์ อาลี, เรื่องเดิม, หน้า 54

หน่วยงานประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศสูงสุด¹⁹

3.2 การอนุมัติงบประมาณ

ในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา การพิจารณางบประมาณขององค์กรอิสระนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะดำเนินการไปพร้อม ๆ กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั่วไปที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภานั้น หลังจากที่รัฐสภามีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 1 แล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ²⁰ เพื่อเป็นองค์กรหลักในกระบวนการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ จะประกอบด้วยกรรมการที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอและกรรมการที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง ซึ่งตามปกตินี้คณะกรรมการชุดนี้ จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการ และกรรมการที่แต่งตั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ จากพรรคตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการวิสามัญฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งขึ้นจะเรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร” คณะกรรมการวิสามัญฯ จะทำหน้าที่พิจารณางบประมาณประจำปีที่ยังมาโดยละเอียด อันได้แก่ อำนาจที่จะพิจารณาแก้ไข เปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยตนเอง หรือโดยพิจารณาตามคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาคนอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมการก็ได้ การ

¹⁹ อรรถพร ช่างกูร, เรื่องเดิม, หน้า 67

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 135 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภามติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน”

ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เรียกว่า การแปรญัตติ²¹ และหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการแปรญัตติได้แก่²²

1) สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้เสนอ คำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติวันแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดเวลาไว้เป็นอย่างอื่น โดยปกติจะแปรเป็นรายมาตรา

2) การแปรญัตติให้กระทำได้เฉพาะการขอแปรลดรายจ่ายเท่านั้น จะขอแปรเพิ่มมิได้ และการแปรลดรายจ่ายจะขอลดรายจ่ายต่อไปไม่ได้

(1) เงินสงฆ์เงินกู้

(2) ดอกเบี้ยเงินกู้

(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคแปด บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหาร งานโดยอิสระของ รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ ก็หมายความรวมถึง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย และในมาตรา 168 วรรคเก้า²³ หากองค์กรอิสระเห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรนั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปร ญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรง จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณนั้นหากองค์กร อิสระเห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรนั้นไม่เพียงพอก็ให้สามารถแปรญัตติโดยตรงต่อ กรรมการได้

3.3 การบริหารงบประมาณ

²¹ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, เรื่องเดิม, หน้า 354

²² ณรงค์ สัจพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎี และปฏิบัติ , หน้า 129

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168 วรรคเก้า บัญญัติว่า “ในการพิจารณาจ่ายของรัฐบาล ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้น เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อ คณะกรรมการโดยตรง”

การบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระจะมีความอ่อนคลาຍมากกว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั่วไป เนื่องจากเมื่อเริ่มปีงบประมาณ สำนักงบประมาณจะดำเนินการอนุมัติเงินประจำงวดให้องค์กรอิสระ เต็มวงเงินที่ได้รับการจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยกเว้นกรณีที่มีรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502²⁴ องค์กรอิสระจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นก้อน สามารถจัดสรรภายในเองได้ โดยองค์กรอิสระจะมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณภายใน และแต่ละองค์กรอิสระจะมีการออกระเบียบว่าด้วยการงบประมาณ ระเบียบการเงิน การได้รับการจัดสรรงบประมาณก็จะได้รับการจัดสรรตามหมวดที่ระบุเอาไว้ การถัวจ่ายระหว่างรายการในหมวดก็จะสามารถทำได้โดยคล่องตัวภายในระเบียบขององค์กร หากมีเงินเหลือจ่ายก็สามารถเก็บไว้ใช้ในปีต่อไป ซึ่งจุดนี้ต่างกับหน่วยงานราชการที่ต้องคืนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยราชการเดิม แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะกำหนดว่า ให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุน แต่ก็ยังคงยึดตามหลักเกณฑ์เดิมในส่วนนี้ ดังนั้นกรมบัญชีกลางยังควบคุมในการใช้จ่าย ซึ่งได้เป็นงบรายจ่ายอื่น ไม่ใช่เงินอุดหนุน²⁵ การบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระ เช่น สำหรับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นการบริหารงบประมาณขององค์กรนั้น ก็จะมีกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 โดยเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้แล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถที่จะปรับแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของสำนักงาน แล้วเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาอนุมัติได้²⁶ ให้ผู้ว่าการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการใช้จ่ายเงิน หรือหนี้ผูกพันให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี²⁷ รายจ่ายที่จัดอยู่ในประเภทเดียวกันให้เปลี่ยนแปลงหรือถัวจ่ายกันได้ภายในประเภทเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายต่างประเภท ให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน²⁸ ส่วนงบประมาณเหลือจ่ายก็ให้สำนักงานเก็บรักษาเงินงบประมาณไว้ใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อ ๆ ไปได้

²⁴ อรรถพร ชาญกุล, เรื่องเดิม, หน้า 68

²⁵ เอี่ยมพร ตสาริกาและวิโรจน์ อาลี, เรื่องเดิม, หน้า 50-51

²⁶ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543, ข้อ 10

²⁷ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 11

²⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 15

ไม่ต้องนำส่งคลัง²⁹ จะเห็นได้ว่า องค์กรอิสระจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณ โดยองค์อำนาจจะเป็นผู้ออกระเบียบให้หน่วยธุรการปฏิบัติ การบริหารงบประมาณจะเป็นไปตามที่ระเบียบกำหนด และสามารถที่จะปรับแผนงานได้โดยได้รับความเห็นชอบจากองค์อำนาจนั้น

3.4 การควบคุมงบประมาณ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ องค์กรอิสระมีอิสระในการงบประมาณ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรอิสระนั้น ดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมของฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงให้มีความเป็นอิสระทางด้านการงบประมาณ เพื่อให้การใช้งบประมาณต่าง ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ งบประมาณขององค์กรอิสระส่วนใหญ่จะได้รับเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ได้มาจากงบประมาณของแผ่นดิน ตัวองค์กรอิสระไม่ได้มีรายได้เป็นของตนเอง การที่กฎหมายให้ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ โดยรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้องค์กรอิสระสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ ตามภาระหน้าที่ต่อไป มิใช่หมายความว่าองค์กรอิสระจะมีงบประมาณแยกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ งบประมาณขององค์กรอิสระจะได้รับเป็นเงินอุดหนุน แม้ว่าองค์กรอิสระจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณ อย่างไรก็ตามก็จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณเพราะจะเป็นการช่วยรักษาระบบการคลังของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพโดยรวม เพราะเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐนั้น ส่วนใหญ่ได้รับมาจากภาษีอากร การควบคุมหลังจากที่มีการอนุมัติงบประมาณแล้วนั้น จะมีการควบคุม ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น การตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันแต่งตั้งผู้ตรวจสอบจำนวนหนึ่งและรายงานผลการตรวจสอบให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ³⁰

จะเห็นได้ว่า การควบคุมงบประมาณขององค์กรอิสระนั้น จะเป็นควบคุมโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยจะเป็นการตรวจสอบบัญชีและการเงินและรายงานให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี สำหรับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการ

²⁹ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการรับ การจ่าย และการเก็บรักษาเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548, ข้อ 3

³⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 59

ตรวจเงินแผ่นดินนั้น จะเป็นการตรวจสอบโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันแต่งตั้งผู้ตรวจสอบจำนวนหนึ่งและ รายงานผลการตรวจสอบให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการขอรับและการจัดสรรงบประมาณ ขององค์กรอิสระ

งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติการกิจการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระ โดยบัญญัติให้ องค์กรอิสระ ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา โดยให้มีอำนาจในการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ และมาตรา 168 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงาน โดยอิสระแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ให้สามารถ เสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้ ดังนั้นในบทที่ 4 จะศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณของ องค์กรอิสระ

1. วิเคราะห์การขอรับงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมืองและได้นำหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีเพิ่มมากขึ้น โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบการ ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งทำหน้าที่แตกต่างหากจาก ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ซึ่งองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญได้รับรองเรื่อง การจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรอิสระไว้ โดยให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการ บริหาร โดยอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ¹ ซึ่งก็หมายถึง องค์กรอิสระด้วยนั่นเอง

1.1 การขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจาก

คณะรัฐมนตรี

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168

จากปัญหาที่กล่าวมาในบทที่ 1 เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ หรือเป็นส่วนราชการเดิมที่ถูกจัดตั้งให้เป็นองค์กรใหม่ โดยให้มีความอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ในระบบงบประมาณของประเทศไทยการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะมีขั้นตอนตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ โดยจะมีค่านิยมคำว่า ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าของสังกัดหน่วยงานนั้น มีหน้าที่ยื่นคำของบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มียกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรอิสระได้เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงยังไม่มีค่านิยมขององค์กรอิสระไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การของบประมาณขององค์กรอิสระได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระ ได้แก่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากการศึกษาการของบประมาณขององค์กรอิสระพบว่า มีปัญหาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คือ การของบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ องค์กรอิสระเสนอขอของบประมาณกับคณะรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการหรือองค์อำนาจขององค์กรนั้น จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า การของบประมาณขององค์กรอิสระนั้นไม่ต้องเสนอขอผ่านสำนักงานงบประมาณแต่ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง การเสนอขอของบประมาณขององค์กรอิสระ โดยกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอของบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการหรือองค์อำนาจต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรอิสระ สำนักงานงบประมาณซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นผู้พิจารณากลับกรอง และจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยไม่มีการเสนอคำขอของบประมาณที่องค์กรอิสระเสนอขอปรากฏในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้อยู่ในกรอบภาพของประเทศ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับรายได้ที่รัฐบาลสามารถจัดหามาได้ เอกสารงบประมาณรายจ่ายที่นำเสนอต่อรัฐสภานั้น จะปรากฏเฉพาะยอดงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏรายละเอียด

รวมถึงเหตุผลของการปรับลดงบประมาณ ในขั้นตอนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้น สำนักงบประมาณซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการจะดำเนินการวิเคราะห์รายละเอียดคำขอของงบประมาณและปรับลดบางส่วนลงก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ทำให้การได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามคำขอและความต้องการขององค์กร และในการปรับลดนี้คณะรัฐมนตรีไม่ได้ทำความเข้าใจประกอบเพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่อย่างใด²

หากพิจารณาแล้วแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะเป็นฝ่ายบริหารซึ่งเป็นองค์กรที่มีข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศเป็นอย่างดีก็ตาม อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีก็ยังเป็นฝ่ายบริหารที่องค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน และการตรวจสอบอื่นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือการทำหน้าที่ควบคุม จัดการและตรวจสอบการเลือกตั้งทุกระดับและการออกเสียงประชามติให้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบองค์กรและตัวบุคคลรวมทั้งการติดตามและดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ก็เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารด้วย เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรอิสระเสนอต่อรัฐสภา

ตารางที่ 1 การขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2551

องค์กรอิสระ	ขอจัดสรร (บาท)	เสนอขอจัดสรร (บาท)
1. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	7,879,309,700	5,563,131,400
2. สำนักผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	142,327,400	119,985,100
3. สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	1,168,650,800	731,163,400
4. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	1,790,330,70	1,464,301,600

ที่มา: สำนักงบประมาณ, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2551), หน้า 227

²สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานการศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่าง คณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549), หน้า 168-173

จะเห็นได้จากการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2551 ทุกหน่วยงานขององค์กรอิสระจะถูกปรับลดงบประมาณที่เสนอมา เมื่อพิจารณาจากเอกสารงบประมาณจะมีเพียงจำนวนเงินที่องค์กรอิสระขอจัดสรร กับจำนวนที่คณะรัฐมนตรีเสนอขอจัดสรร โดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือเหตุผล ความเห็นของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรอิสระเสนอต่อรัฐสภาตามที่กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระกำหนดไว้ หากองค์กรอิสระได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ ก็จะส่งผลต่อการปฏิบัติงานไม่ครอบคลุมภารกิจหน้าที่ หรือปฏิบัติงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรีควรมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ควรมีการกลั่นกรองและหากมีการปรับลดควรให้องค์กรอิสระได้มีการชี้แจงก่อน โดยปกติสำนักงบประมาณจะเป็นผู้วิเคราะห์งบประมาณขององค์กรอิสระและให้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี โดยจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้³

- 1) หลักการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ กล่าวคือ จะไม่คำนึงถึงฐานเดิมของงบประมาณที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรในปีก่อน
- 2) ให้ความสำคัญกับเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี โดยไม่ละเลยภารกิจที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย
- 3) วิเคราะห์ทบทวน พันธกิจ จุดมุ่งหมายระดับนโยบายและกลยุทธ์ของหน่วยงาน รวมทั้งศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงาน
- 4) การพิจารณางบประมาณรายจ่ายการผูกพันข้ามปีงบประมาณ จะให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการดำเนินงาน และตามข้อกำหนดในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน
- 5) พิจารณาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันของประเทศด้วย
- 6) ขอบเขตการพิจารณาจะครอบคลุมทุกแหล่งเงินที่เป็นรายได้ของหน่วยงานเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน กรณีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีการพิจารณาการเงินโดยการพิจารณาเงินเหลือจ่ายของหน่วยงานประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณใช้ในการวิเคราะห์งบประมาณในการปรับลดงบประมาณแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจจะนำมาเป็นแนวในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้คณะรัฐมนตรีในการพิจารณาเสนอจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรอิสระได้ เพื่อจะได้ทราบ

³ อรวรรณ ชยางกูร, เรื่องเดิม, หน้า 79-83

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับลดงบประมาณของคณะรัฐมนตรี แต่อาจจะต้องมีการปรับหลักเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมบทบาทและภารกิจของแต่ละองคกรที่อาจเพิ่มขึ้นในแต่ละปี เพื่อให้ให้องค์กรอิสระได้ทราบว่าคำขอใดเป็นคำขอที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือย สิ่งที่สำคัญในการพิจารณาและการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้นควรมีการแจ้งให้องค์กรอิสระได้ทราบถึงเหตุผลการปรับลด และให้องค์กรอิสระได้มีการชี้แจงว่ารายการใดที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหากมีการปรับลดแล้วจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หรืออาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาเสนอขอจัดสรรและองค์กรอิสระได้รับงบประมาณที่เพียงพอและสอดคล้องกับวงเงินงบประมาณโดยรวมของประเทศ ดังนั้นในการพิจารณาเสนอจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรีจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและแจ้งองค์กรอิสระทราบ ควรให้องค์กรอิสระได้เข้าชี้แจงก่อนมีการปรับลด

ประเด็นที่สอง คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 38 บัญญัติให้ “ในการเสนองบประมาณรายจ่าย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงรายได้และทรัพย์สินที่มีอยู่ด้วย” จะเห็นได้ว่าเป็นข้อดีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งให้ทราบถึงรายได้และทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อเป็นประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจะได้ทราบว่ารายได้หรือมีทรัพย์สินอยู่เท่าใดมีความต้องการและความจำเป็นอย่างไร จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์งบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเหมาะสม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ยังกำหนดให้ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการจัดทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้เพียงพอกับการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากบัญญัติของกฎหมายจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการรับรองด้วยกฎหมายว่าหากมีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการจัดทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้เพียงพอกับการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการดีที่มีกฎหมายรับรองไว้เพราะสำหรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้วจะต้องมีกฎหมายรับรองไว้จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

แต่ในส่วน of คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งองค์กรนั้นยังไม่มียกกฎหมายบัญญัติไว้ว่าในการของงบประมาณจะต้องแจ้งถึงรายได้และทรัพย์สิน เนื่องจากองค์กรอิสระเช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีรายได้จากการตรวจสอบซึ่งไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับคณะกรรมการ

การเลือกตั้งแล้ว ก็อาจจะไม่เป็นผลดีต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายโดยรวมของประเทศเพราะ อาจมีการหลีกเลี่ยงไม่แจ้งรายได้ทรัพย์สิน และกรณีไม่มีบัญชีญาติให้ในกรณีที่หากการดำเนินงาน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งได้รับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณไปแล้ว ปรากฏว่างบประมาณที่ได้รับการ จัดสรรนั้นไม่เพียงพอกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่แล้วนั้น จะสามารถได้รับการจัดสรร เพิ่มได้อีก ซึ่งตรงนี้ยังไม่มีความหมายรองรับ ดังนั้นจึงเห็นควรจะนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการ พิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระว่า หากคณะ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีความจำเป็นหรืองบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ

1.2 การเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการ

การที่จะให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นไป อย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงขององค์กรฝ่ายบริหารนั้น เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคเก้า ได้กำหนดให้องค์กรอิสระสามารถเสนอคำ ขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง หากเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ก็มีข้อที่ต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการมีอำนาจที่จะแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ ให้แก่องค์กรอิสระตามเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการ เพราะไม่มีบัญญัติให้ คณะกรรมการต้องเพิ่มหรือกำหนดให้คณะกรรมการต้องเพิ่มตามที่องค์กรอิสระเสนอขอไป

ซึ่งกรณีการของงบประมาณต่อคณะกรรมการฯ ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543⁴ ว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน ในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 168 วรรคห้า ก็บัญญัติไว้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้แต่อาจแปรญัตติได้ ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อมูลผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง . . . จะเห็นได้ว่า ก็มีการบัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้ ไว้เช่นกัน

⁴คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 32/2543 สรุปความได้ว่า หลักการจัดทำและการอนุมัติ งบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและ รายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติ งบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ซึ่งจากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อ คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอ คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมการวิสามัญฯ ในฐานะที่ได้รับ การแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ก่อน เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนของร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ ทั้งที่เป็นและมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกค่าของงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติมของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความ เห็นชอบขึ้นพิจารณาได้

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าไม่มีบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการอย่างชัดเจนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกล่าวไว้ แต่ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแปรญัตติเพิ่มงบประมาณในส่วนนี้ได้ ในการที่จะให้จัดสรรเพิ่มงบประมาณได้ในกรณีที่กล่าวมาแล้วนั้นเห็นควรมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนด ให้ชัดเจนว่าคณะกรรมการสามารถที่จะกำหนดจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้ได้ เพื่อเป็นการรับรองอำนาจของคณะกรรมการและเป็นหลักประกันแก่องค์กรอิสระที่จะได้รับการพิจารณาจัดสรรให้ และควรมีหลักเกณฑ์เพิ่มให้คณะกรรมการพิจารณาจากวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศซึ่งอาจจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณก็ได้

จะเห็นได้ว่า การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในขั้นตอนของคณะกรรมการ เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาประเทศไทยจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการทางด้านงบประมาณขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เป็นส่วนประกอบของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตามปัญหาที่คือคณะกรรมการที่จัดตั้งเป็นคณะกรรมการฯ ในลักษณะวิสามัญหรือชั่วคราว เมื่อหมดภารกิจในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีแล้ว จะต้องยุบเลิกคณะกรรมการฯ ไป คณะกรรมการไม่มีความรับผิดชอบต่อเนื่อง ซึ่งมีผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีเท่าที่ควรเป็น⁵ ซึ่งก็จะมีผลกระทบต่อการศึกษาขององค์กรอิสระที่เสนอขอแปรญัตติโดยตรงต่อกรรมการด้วย

จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้มีกฎหมายการเงินและการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดวินัยการเงิน การคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ และฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

⁵ณรงค์ สักพันโรจน์, รายงานการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2543), หน้า 21-35

ด้วย⁶ ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมาย มีความต้องการให้รัฐบาลแสดงเอกสารและข้อมูลประกอบ รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีหน้าที่วิเคราะห์ถึงประโยชน์ และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษี ซึ่งจะช่วยให้มีข้อมูลที่ดีขึ้น สำหรับรัฐสภาประกอบการ พิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณฯ เห็นด้วยหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วเอกสารข้อมูลที่ จะรายงานเข้ามายังรัฐสภาจะเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว จึงมีข้อพิจารณาว่ารัฐสภาจะมีขีดความสามารถ การวิเคราะห์ตัวเลขและข้อมูลหรือไม่ เพราะเวลาที่สภานิติบัญญัติจะพิจารณานั้นค่อนข้างจำกัด เพราะมีเพียง 105 วัน ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับการขีดความสามารถวิเคราะห์ของ ฝ่ายรัฐสภา ปัญหาความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน หาก พิจารณาแล้วฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน จะพบว่า รัฐสภาไม่เข้มแข็ง และไม่ มีข้อมูลข่าวสารเท่าทันส่วนราชการ โดยเป็นฝ่ายตั้งรับและรับรู้ข้อมูลงบประมาณต่อเมื่อรัฐบาลนำ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้น ๆ เข้าสู่การพิจารณาและมีเวลาพิจารณาจำกัด โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ไม่ได้บรรจุหลักการที่จะทำให้รัฐสภามีความเข้มแข็งและมีขีด ความสามารถในการวิเคราะห์งบประมาณ วิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณ วิเคราะห์และประเมิน ความคุ้มค่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน⁷

กรณีปัญหาที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ในด้านของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็จะมีข้อจำกัดในด้านของข้อมูลในการวิเคราะห์ งบประมาณและไม่มีข้อมูลข่าวสารเท่าทันส่วนราชการ โดยเป็นฝ่ายตั้งรับและรับรู้ข้อมูล งบประมาณต่อเมื่อรัฐบาลนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้น ๆ เข้าสู่การ พิจารณาและมีเวลาพิจารณาจำกัด ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่รัฐสภาในการ พิจารณางบประมาณโดยการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาเพื่อที่สามารถรวบรวมข้อมูล ตลอดจนวิเคราะห์งบประมาณเพื่อถ่วงดุลกับสำนักงบประมาณ โดยอาจจะกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ว่าให้มีสำนักงบประมาณของรัฐสภาเพื่อเป็นฝ่ายวิชาการรวบรวม ข้อมูลตลอดจนวิเคราะห์งบประมาณ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคเก้า ได้ บัญญัติว่า “ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หาก หน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้น ไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำ

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 167

⁷ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, วิพากษ์รัฐธรรมนูญ 2550 การเงิน การคลังและงบประมาณ [Online], available URL: <http://www.news.sanook./scoop, 2550> (สิงหาคม, 16)

ขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรง” ในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็หมายรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยนั้น หากเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง โดยบัญญัติดังกล่าว⁸ มีเจตนารมณ์ที่จะให้การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระ และเพื่อเป็นการหลักประกันความเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณ และให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้นำบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นหลักพื้นฐานของรัฐที่ปกครองด้วยหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ยังไม่มีการนำมาบัญญัติไว้ กรณีที่เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง จึงเห็นควรให้เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ก็ควรจะนำมาบัญญัติไว้เพื่อรับรองและเป็นไปตามหลักทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมายเพื่อเป็นการอนุวัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

จากประเด็นที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาได้พิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียดังนี้

ข้อดี การที่ให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง เป็นการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการได้รับงบประมาณให้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ เป็นการให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

⁸คณะกรรมการวิสามัญ, “บันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ,” ใน เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 167

ข้อเสีย ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั้นเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศย่อมจะมีข้อมูลในการวิเคราะห์งบประมาณของประเทศเป็นอย่างดี ส่วนรัฐสภาเองเป็นฝ่ายนิติบัญญัติผู้อนุมัติอาจจะไม่มีข้อมูลในการวิเคราะห์งบประมาณ หากองค์กรอิสระของงบประมาณที่เกินความจำเป็น อาจทำให้มีผลกระทบต่องบประมาณในส่วนอื่นที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศได้ เพราะงบประมาณที่ต้องใช้ในด้านอื่นสำคัญก็มี และภายใต้ความจำกัดของงบประมาณจึงต้องพิจารณาให้รอบคอบและเหมาะสมที่สุด

ในการปฏิบัติทางงบประมาณขององค์กรอิสระ จุดแรกคือการจัดตั้งงบประมาณปี ในการงบประมาณอาจมีการเสนอขอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็น องค์กรอิสระส่วนใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุนเป็นก้อน ส่วนหน่วยงานราชการอื่นๆ จะต้องเบิกจ่ายตามระเบียบใน องค์กรอิสระจะสามารถจัดสรรเงินภายในเองได้ หากมีเงินเหลือก็สามารถเก็บไว้ใช้ในต่อไป ซึ่งจุดนี้ต่างกับหน่วยงานราชการที่ต้องคืนเงินตามระเบียบที่กำหนดไว้ สำหรับกรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยรับตรวจ และเมื่อพิจารณาแล้วก็จะเสนอไปยังรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี ประธานฝ่ายค้าน ประธานวุฒิสมาชิก ตั้งบุคคลที่จะเข้ามาตรวจสอบองค์กรหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นส่วนราชการเดิม เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจยังต้องยึดอยู่กับระเบียบราชการในเรื่องของงบกลาง คือ ค่าสวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 จะกำหนดว่า ให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุน⁹ แต่ด้วยความที่ว่าองค์กรดังกล่าวเป็นส่วนราชการมาก่อน ในทางปฏิบัติจึง

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 58 มีข้อความว่า “ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย”

ยังคงยึดตามหลักเกณฑ์เดิมในส่วนนี้ ดังนั้น กรมบัญชีกลางยังคงควบคุมในการใช้จ่าย ซึ่งได้เป็นงบรายจ่ายอื่นไม่ใช่เงินอุดหนุน

ในเรื่องการเสนอของงบประมาณ รัฐบาลจะเข้ามาดูแลโดยอาจให้คำแนะนำเพื่อให้สอดคล้องกับภาพรวมของประเทศ แต่รัฐบาลเองไม่มีอำนาจตัดทอนงบประมาณที่ทางองค์กรอิสระเสนอ รัฐบาลสามารถได้เพียงให้ข้อเสนอหรือให้ความเห็นแก่รัฐสภา โดยองค์กรรัฐสภาจะเป็นองค์กรสุดท้ายที่จะพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณขององค์กรอิสระว่าสมเหตุสมผลหรือไม่อย่างไร เพราะสภาเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย สภาจะรับผิดชอบในการตรากฎหมายเก็บภาษี เพราะฉะนั้นเมื่อเก็บภาษีแล้ว รัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะใช้จ่ายแค่ไหนอย่างไร สภามีอำนาจตัดทอนโดยจะตัดไม่ให้ก็ได้ หรือจะปรับลดก็ได้ (“No Taxation without Representation”) แต่ไม่มีอำนาจปรับเพิ่ม สภามีอำนาจเพิ่มก็ต่อเมื่อเป็นคำขอจากรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารพิจารณาแล้วส่งมายังสภาจึงจะสามารถพิจารณาปรับเพิ่มได้ นั่นคือ กลไกในการตรวจสอบซึ่งจุดนี้เป็นจุดที่สำคัญในการตั้งงบประมาณ แต่ละองค์กรอิสระจะพิจารณาตามความเหมาะสม ทั้งในแง่ของบุคลากร งบประมาณประจำ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนต่างๆ นอกจากนั้น ก็จะเป็นงบประมาณด้านวัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน งบประมาณที่เกี่ยวกับสถานที่ปฏิบัติงาน และในบางองค์กรไม่มีสถานที่เป็นของตัวเองจึงต้องเช่าสถานที่

2. วิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

งบประมาณแผ่นดินนั้นถือได้ว่าเป็นเงินของประชาชน เพราะเป็นเงินที่ได้จากการเก็บภาษีจากประชาชน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระทั้งหลายแท้จริงแล้วประโยชน์ท้ายสุดก็เพื่อประชาชนนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและการตรวจสอบอื่นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือการทำหน้าที่ควบคุม จัดการและตรวจสอบการเลือกตั้งทุกระดับและการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมของคณะกรรมการเลือกตั้ง การตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบองค์กรและตัวบุคคลรวมทั้งการติดตามและดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง

เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐและได้กำหนดให้แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละ องค์กร และเพื่อให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความอิสระ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคแปด บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับ การบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการ บริหารงานโดยอิสระแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เมื่อพิจารณาถึงประเด็นความเพียงพอของงบประมาณนั้น จะเห็นได้ว่า คำว่า “เพียงพอ” นั้นเป็นคำที่ มีลักษณะเป็นนามธรรม ยังไม่ชัดเจน เพราะคำว่าเพียงพอของแต่ละองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ แยกต่างกันไปนั้นอาจจะไม่เหมือนกัน จึงเป็นคำที่ยังไม่มีความชัดเจนและขอบเขตที่แน่นอน ความ เพียงพอของแต่ละองค์กรอิสระนั้นย่อมขึ้นกับความต้องการงบประมาณขององค์กรอิสระแต่ละ องค์กรนั้น ๆ เนื่องจากข้อจำกัดของรายได้รัฐ ส่วนใหญ่ ก็คือ งบประมาณ ซึ่งมาจากการเก็บภาษีจาก ประชาชน การเก็บภาษีกระทำโดยฝ่ายรัฐบาลผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาเป็นกฎหมาย จะเห็นได้ว่า การจัดหารายได้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล และในขณะเดียวกันนั้นรัฐบาลก็ต้องนำรายได้ต่าง ๆ ที่ได้มานั้น มากำหนดเป็นรายจ่ายในรูปแบบของงบประมาณแผ่นดิน โดยการนำเสนอต่อสภาเป็น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้รัฐสภาอนุมัติ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า รัฐ มิมีรายได้ที่จำกัด แต่เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอนั้น จึงมี ข้อพิจารณาว่ารัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณอย่างไรให้เพียงพอ และสิ่งที่รัฐจะต้องคำนึงถึงก็คือ งบประมาณโดยรวมของประเทศ ซึ่งจะกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารราชการ แผ่นดินในส่วนอื่นตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาและความรับผิดชอบต่อประชาชน ในฐานะเจ้าของงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม ความเห็นในเรื่องความเพียงพอของงบประมาณนั้นมีผู้ได้ให้ความเห็น ว่า ความพอเพียงของงบประมาณนั้นยังไม่มีมีความชัดเจนว่าจะได้จำนวนเท่าใด เพราะหาก งบประมาณโดยรวมของประเทศมีน้อย ก็จะได้รับเท่าที่จะพิจารณาจัดสรรได้ ซึ่งหากได้รับ งบประมาณไม่เพียงพอก็คงปฏิบัติงานได้ไม่เต็มศักยภาพเท่าใด เพราะจำนวนของการขอ งบประมาณจะในขั้นตอนการพิจารณาผู้พิจารณาจะพิจารณาว่าเพียงพอหรือไม่ ดังนั้นจึงขึ้นกับ

พิจารณาเชิงข้างมากในรัฐสภา¹⁰ เมื่อได้รับงบประมาณมาจำนวนเท่าใด ก็ต้องบริหารงบประมาณไปตามจำนวนที่ได้รับ ซึ่งงานบางอย่างต้องได้รับงบประมาณพอสมควรจึงจะมีประสิทธิภาพ เช่น งบประมาณในการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งหรือรณรงค์ต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินและต้องทำอย่างต่อเนื่อง แต่เวลาเสนอขอไปงบประมาณด้านนี้จะถูกตัดมาก เพราะว่าวัตถุประสงค์การให้ความรู้ความเข้าใจ การจะเสริมสร้างจิตสำนึกในการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยผลยาก ก็มักจะไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนงบประมาณ¹¹

สำหรับในความเห็นของสำนักงานงบประมาณนั้นซึ่งเป็นผู้วิเคราะห์งบประมาณในฐานะที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลนั้น เห็นว่า หลักการโดยทั่วไปในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์รายจ่ายก่อน เนื่องจากรัฐไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระได้ตามวงเงินที่ขอรับการสนับสนุนโดยไม่มี การพิจารณาปรับลด เนื่องจากขัดต่อหลักการทั่วไป ประกอบกับรัฐไม่สามารถรับภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นได้ ทั้งที่รัฐต้องจัดสรรให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานภาครัฐอื่น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาระอื่นที่รัฐต้องจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่ ความจำกัดทางด้านงบประมาณจึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามที่เสนอขอและต้องการได้¹² จะเห็นได้ว่า ปัญหาเรื่องความเพียงพอของงบประมาณนั้นเป็นข้อที่ถกเถียงกัน

หลักเกณฑ์การพิจารณางบประมาณของสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาและวิเคราะห์งบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรอิสระในภาพรวมของประเทศเพื่อให้ผลการพิจารณาวิเคราะห์รายละเอียดค่าของงบประมาณอยู่ในกรอบวงเงินงบประมาณของประเทศที่กำหนดไว้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และโดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ให้คำจำกัดความของ คำว่า “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตาม

¹⁰ นายปกครอง สุนทรสุทธิ รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็น ในที่ประชุมระดมความคิด เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2549, อ้างถึงใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่องเดิม, หน้า 193

¹¹ นายสถาพร สันติบุตร รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็นในที่ประชุมระดมความคิด เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2549, อ้างถึงใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 194

¹² ชาญวิทย์ เกียรติรวานิช, การจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 19-23

วัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การพิจารณาข้อเสนอวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรอิสระ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงจำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดให้ “เท่ากับ” วงเงินที่มีอยู่ตามนัยที่กล่าวข้างต้น ซึ่งสำนักงบประมาณได้วิเคราะห์และเสนอการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้เพียงพอ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรอิสระ ตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน ทั้งนี้โดยได้ให้ข้อมูลความต้องการงบประมาณ (ค่าของงบประมาณ) ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีได้ทราบ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้¹³

- 1) หลักการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ กล่าวคือ จะไม่คำนึงถึงฐานเดิมของงบประมาณที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรในปีก่อน
- 2) ให้ความสำคัญกับเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี โดยไม่ละเลยภารกิจที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย
- 3) วิเคราะห์ทบทวน พันธกิจ จุดมุ่งหมายระดับนโยบายและกลยุทธ์ของหน่วยงาน รวมทั้งศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงาน
- 4) การพิจารณางบประมาณรายการผูกพันข้ามปีงบประมาณ จะให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการดำเนินงาน และตามข้อกำหนดในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน
- 5) พิจารณาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงาน โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันของประเทศด้วย
- 6) ขอบเขตการพิจารณาจะครอบคลุมทุกแหล่งเงินที่เป็นรายได้ของหน่วยงานเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน กรณีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีการพิจารณางบการเงินโดยการพิจารณาเงินเหลือจ่ายของหน่วยงานประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระก็เพื่อเป็นการรับรองถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่มีอำนาจและมั่งงงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ซึ่งความเป็นอิสระในที่นี้จึงหมายถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มิได้หมายความว่า อิสระในการของงบประมาณเพียงใดก็ได้ ในส่วนผู้มีอำนาจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระนั้น ในการพิจารณาการจัดสรร

¹³ อรรถวรรณ ชยางกูร, เรื่องเดิม, หน้า 79-83

งบประมาณควรคำนึงถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร ควรจะต้องมีการวิเคราะห์บทบาทพันธกิจ ภารกิจ จุดมุ่งหมายระดับนโยบายของหน่วยงานขององค์กรอิสระ ตลอดจนพิจารณากลยุทธ์ของหน่วยงานรวมทั้งศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงาน รวมทั้งอาจนำรายงานประจำปีที่ผ่านมาเพื่อพิจารณาประสิทธิภาพและตัวชี้วัดการทำงานหรือการใช้งบประมาณของปีที่ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานจะต้องคำนึงถึงวงเงินงบประมาณโดยรวมและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันของประเทศด้วย ตลอดจนพิจารณาครอบคลุมทุกแหล่งเงินที่เป็นรายได้ขององค์กรอิสระ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามหลักความเป็นอิสระที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง และความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณนั้นก็ต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย มิได้หมายความว่า จะเป็นอิสระโดยปราศจากการตรวจสอบเพราะในรัฐที่ปกครองด้วยนิติรัฐแล้วนั้นไม่มีองค์กรใดที่จะไม่ถูกตรวจสอบ

3. วิเคราะห์การนำเงินส่งคลังกรณีงบประมาณเหลือจ่าย

องค์กรอิสระเมื่อได้รับงบประมาณซึ่งรัฐได้จัดสรรให้แล้วนั้นก็มีความอำนาจที่จะบริหารงบประมาณ ซึ่งเงินงบประมาณนั้นองค์กรอิสระจะได้รับจากสำนักงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดครั้งเดียวนั้น เมื่อองค์กรอิสระบริหารงบประมาณจนถึงสิ้นปี งบประมาณ แล้วหากมีงบประมาณเหลือจ่ายนั้น หากเป็นส่วนราชการทั่วไป การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินนั้นให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น¹⁴

หากมีงบประมาณเหลือจ่ายจะต้องนำส่งคลัง ตามนัยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจ หน้าหรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายกรณีที่ไม่ต้องนำเงินส่งคลังนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น เมื่อกฎหมายที่ต้องให้นำเงินส่งคลังคือ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้นการที่เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น กฎหมายที่จะยกเว้นไม่ต้องนำ

¹⁴พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 27

เงินส่งคลังนั้น จะควรต้องเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเท่ากันหรือมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายไม่ต่ำกว่ากัน

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้ง การไม่นำเงินส่งคลัง ได้กำหนดไว้ตามนัยมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 กำหนดให้ รายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายแล้วจะเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลำดับศักดิ์รองลงมาจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด จะเป็นกฎหมายที่สามารถที่รับรองความชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งไม่นำรายได้ส่งคลัง ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแน่นอน

กรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้นผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อไม่ต้องนำเงินส่งคลังแล้วนั้น ในการพิจารณางบประมาณในปีต่อไปนั้นควรพิจารณาถึงงบประมาณที่เหลือจ่ายและรายได้ขององค์กรที่มีอยู่ประกอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และควรกำหนดให้มีการเปิดเผยรายได้และรายจ่าย ให้มีความโปร่งใส

งบประมาณที่องค์กรอิสระได้รับนั้นแม้ว่าองค์กรอิสระจะมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ แต่การใช้จ่ายงบประมาณนั้น โดยหลักที่กล่าวมาข้างต้นว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้กระทำได้ภายในปีงบประมาณนั้น ซึ่งหากมีงบประมาณเหลือจ่ายแล้วจะต้องนำส่งคลังเพราะถือว่าเป็นรายได้ขององค์กรอิสระ หากจะยกเว้นไม่นำเงินส่งคลังนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายยกเว้นกำหนดเป็นอย่างอื่นและกฎหมายที่จะยกเว้นก็ควรจะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพราะว่าเป็นการยกเว้นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณซึ่งมีลำดับศักดิ์กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

กรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ก็ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับงบประมาณเหลือจ่ายไว้ ดังนี้¹⁵ ให้อำนาจสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ หากมีงบประมาณเหลือจ่ายให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเก็บรักษางบประมาณดังกล่าวไว้ใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน หากต้องการที่จะเก็บงบประมาณเหลือจ่ายไว้ใช้ต่อไปก็ควรจะนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อไม่ขัดกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายเพราะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน และเป็นการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติผู้ตรากฎหมายและเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ หากเพียงกำหนดไว้ในระเบียบฯว่างบประมาณเหลือจ่ายไม่ต้องนำส่งคลังนั้น ตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจากระเบียบนั้นถือว่ามีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น จึงควรนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และควรกำหนดให้ต้องทำรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปีและให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป เช่นเดียวกับในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็มีการกำหนดให้ เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ เงินงบประมาณที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐ . . . รวมทั้งเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากการดำเนินการให้สำนักงานเก็บรักษาเงินงบประมาณดังกล่าวไว้ใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อ ๆ ไปได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง¹⁶ ซึ่งหากจะเก็บงบประมาณเก็บงบประมาณเหลือจ่ายไว้ก็ควรนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินด้วยเช่นกัน

¹⁵ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการเงินและการเก็บรักษาเงิน พ.ศ. 2547, ข้อ 12

¹⁶ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการรับ การจ่าย และการเก็บรักษาเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548, ข้อ 3

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระ นั้นกรอบการนำไปใช้ผ่านระเบียบ และการออกระเบียบใด ๆ ต้องไม่ตีความเกินอำนาจที่ให้ไว้ เพราะมีฉะนั้นแล้วก็อาจเป็นการออกระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ดังนั้น การกำหนดให้เก็บเงินงบประมาณเหลือจ่ายไว้ใช้ในปีต่อไป โดยกำหนดไว้ใน ระเบียบฯ เป็นการไม่เหมาะสม จึงควรบัญญัติไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระ ให้ชัดเจนว่าเมื่อ สิ้นปีงบประมาณ หากมีงบประมาณเหลือจ่ายให้องค์กรอิสระเก็บรักษางบประมาณดังกล่าวไว้ใช้ จ่ายในปีงบประมาณต่อไป โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

กรณีองค์กรอิสระที่มีรายได้ หากจะไม่นำเงินส่งคลังควรบัญญัติไว้ในกฎหมายที่จัดตั้ง องค์กรอิสระว่า รายได้ขององค์กรอิสระไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น และให้องค์กรอิสระจัดทำรายงานและการ ใช้จ่ายเงินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปี งบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ ตลอดจนกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า งบประมาณมีความสำคัญและเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเงินแผ่นดินหรืองบประมาณนั้นถือเป็นเงินของประชาชนทุกคน ดังนั้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ดีจึงจะต้องได้รับความยินยอมและเห็นชอบของจากประชาชน ซึ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็จะอยู่ในดุลพินิจของรัฐสภา แต่ข้อจำกัดของระบบรัฐสภาไทยนั้น มีรายได้ทางเดียว ก็คือ งบประมาณ ซึ่งงบประมาณดังกล่าวนี้ ก็ไปหาที่อื่นไม่ได้ นอกจากผ่านทางคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ตั้งขึ้น ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 องค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2549 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระ โดยมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้มีอำนาจในการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแยกจากองค์กรที่ใช้อำนาจประชาธิปไตย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการก็เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้นไป และเพื่อให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยอิสระแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรอิสระ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1.1 การขอรับและการจัดสรรงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี

ในการจัดทำงบประมาณ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรอิสระ มีข้อกำหนดที่คล้ายกัน คือ ให้องค์กรอิสระของงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณไว้ในรายงานเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ได้ จะเห็นได้ว่าการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่อย่างไรก็ตามจะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์กรอิสระ คล้ายกันว่า ให้หน่วยงานเสนอขอรับงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจนำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรวมไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้ ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้นจะใช้วิธีการเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น โดยจะมีสำนักงบประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยงานด้านการงบประมาณจะวิเคราะห์และให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็จะปรับลดตามที่สำนักงบประมาณเสนอมา

1.2 ปัญหาการขอเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรง

แม้ว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยอิสระแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ในการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง จึงมีปัญหาว่าคณะกรรมการ จะแปรญัตติเพิ่มให้กับองค์กรอิสระได้หรือไม่ และไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน และคณะกรรมการจะทราบภาพรวมของงบประมาณหรือรายได้ของรัฐหรือไม่เพราะหน้าที่ในการวิเคราะห์งบประมาณเป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณและการจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่อำนาจของ

ฝ่ายนิติบัญญัติเหตุผลสำคัญก็เพราะฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีข้อมูลเพียงพอที่จะสามารถเตรียมงบประมาณได้และมีเครื่องมือและบุคลากรที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และองค์กรอิสระบางองค์กรยังไม่ได้นำหลักการขอเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการโดยตรง ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งองค์กรอิสระบัญญัติเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

1.3 ปัญหาการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การจัดหารายได้ของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่เกิดจากการจัดเก็บภาษีอากรในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องนำเงินรายได้ไปกำหนดเป็นรายจ่ายในรูปงบประมาณแผ่นดิน เพื่อใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นจำนวนมาก ในขณะที่มีรายได้จำกัด การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณอย่างพอเพียงในการบริหารขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับจำนวนเงินงบประมาณอย่างเพียงพอสมควรจะมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสมกับการบริหารและไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารงานแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาภายใต้กรอบรายได้ที่มีอย่างจำกัดของรัฐบาล

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้วจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

2.1 ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับลดงบประมาณของคณะรัฐมนตรีและให้คณะรัฐมนตรีแจ้งหลักเกณฑ์ในการปรับลดให้องค์กรอิสระทราบ และควรให้องค์กรอิสระนั้นได้มีการชี้แจงกรณีมีการปรับลดงบประมาณในขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และในการเสนองบประมาณรายจ่ายขององค์กรอิสระนั้น ให้องค์กรอิสระแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงรายได้และทรัพย์สินที่มีอยู่ด้วย

2.2 ควรมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการแปรญัตติในการเพิ่มงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระซึ่งอาจกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณก็ได้ โดยการพิจารณาจะต้องคำนึงถึงวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรวมของประเทศ และพิจารณาถึงงบประมาณเหลือจ่ายขององค์กรอิสระด้วย และควรจัดให้มีหน่วยงาน

สังกัดรัฐสภาเพื่อทำงานด้านวิชาการ ให้ข้อมูลแก่สมาชิกรัฐสภา ในการวิเคราะห์งบประมาณและติดตามงบประมาณ ทำงานถ่วงดุลกับสำนักงบประมาณ และควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยการนำข้อความในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคแปด วรรคเก้า มาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

2.3 การจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอ นั้น ควรพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ บทบาทและภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ต้องให้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยอิสระ ควรจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงพันธกิจ ภารกิจ จุดมุ่งหมายตลอดจนนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์กรอิสระ ตลอดจนพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระรวมทั้งศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งอาจนำรายงานประจำปีที่ผ่านมาเพื่อพิจารณาประสิทธิภาพและตัวชี้วัดการทำงานหรือการใช้จ่ายงบประมาณของปีที่ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานจะต้องคำนึงถึงวงเงินงบประมาณของประเทศโดยรวมและความเหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันด้วย ซึ่งการพิจารณาควรจะต้องคำนึงถึงเงินรายได้ทุกประเภทขององค์กรอิสระ และจะต้องพิจารณางบประมาณเหลือจ่ายขององค์กรอิสระประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้การใช้งบประมาณที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด และสอดคล้องกับวงเงินงบประมาณโดยรวมของประเทศทั้งหมด

2.4 ในส่วนการเก็บงบประมาณเหลือจ่ายไว้ใช้ในปีต่อไปนั้น ควรนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งองค์กรอิสระ บัญญัติให้เก็บงบประมาณเหลือจ่ายไว้ใช้ในปีต่อไป เพื่อเป็นการยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงจะมีความเหมาะสมตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และกำหนดให้ต้องรายงานถึงจำนวนเงินงบประมาณเหลือจ่าย เพื่อให้รัฐสภาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยกำหนดว่าหากมีงบประมาณเหลือจ่ายให้เก็บ

งบประมาณนั้นไว้ใช้ปีต่อไปโดยไม่ต้องคืนส่งคลัง และกำหนดให้ต้องรายงานถึงจำนวนเงินงบประมาณเหลือจ่าย เพื่อให้รัฐสภาประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป

2.5 ควรจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการขอรับและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระให้มีความอิสระอย่างแท้จริงตามหลักสากล เหมือนกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดีย คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดีย จะมียกงบประมาณอิสระซึ่งจะได้รับการอนุมัติโดยตรงจากการหารือกันระหว่างคณะกรรมการและกระทรวงการคลังของรัฐบาลกลาง (Finance Ministry of the Union Government) ซึ่งโดยปกติ กระทรวงการคลังจะยอมรับข้อเสนอแนะงบประมาณของ The Commission ที่ได้เสนอไป





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสากววงศ์ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2547
- คณิน บุญสุวรรณ ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภาพใจ 2548
- จ่านง สายโสภา บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2515
- ชาญวิทย์ เจียรธรวานิช การจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2548
- ณรงค์ สัจพันโรจน์ การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บพิธการพิมพ์ 2536
- ดำรงศักดิ์ จันโททัย กระบวนการงบประมาณภาครัฐ PS 216. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2541
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร และอภิชน จันทระเสน คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550
- บรรเจิด สิงคะเนติ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2543
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2547
- _____. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2547
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ 2535
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล หน่วยงานอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญกับข้อเสนอเกี่ยวกับระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ ม.ป.ป.
- พินัย ไชยแสงสุขกุล นิติปรัชญา ภาค 1 เล่ม 1 ว่าด้วยทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมาย กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538

- ภูมิ โชคเหมาะ กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ (LW 404) กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549
- _____ กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-
รามคำแหง 2541
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์ กฎหมายมหาชน เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม
2541
- มนตรี รูปสุวรรณ กฎหมายรัฐสภา กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2539
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน (Public Law)
หน่วยที่ 5 พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สหมิตร 2527
- มานิตย์ จุมปา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พิมพ์ครั้งที่ 4
(แก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงใหม่) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม 2545
- ลิขิต ชีรเวคิน วิชาการการเมืองการปกครองไทย กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ 2546
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง
และการกระทำทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2549
- วิษณุ เครืองาม กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ
2530
- ศุภลักษณ์ พิณีภูวคัล คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากร พิมพ์ครั้งที่ 2
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2544
- สกลวรรณ วรวรรณ และวิจิตร ลุติตานนท์ กฎหมายการคลัง พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย-
ธรรมศาสตร์และการเมือง 2477
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ คำอธิบายกฎหมายการคลัง กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม 2541
- สมบูรณ์ สุขสำราญ การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทย
วัฒนาพานิช 2527
- อเนก เขียรถาวร สมคิด แสงเพชร และอัมภินพวงศ์ ฉัตราคม การคลังรัฐบาล กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2531
- อรวรรณ ชยางกูร วิธีการงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร:
สถาบันพระปกเกล้า 2545
- ปราณพงษ์ ทิลภัทร “อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ”
วารสารรัฐสภาสาร 53, 8 (สิงหาคม 2548): 52-64

- ปรีชา สุวรรณทัต “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย” เอกสาร
 ภาษีอากร 13, 9 (กันยายน 2536): 94-102
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง “กฎหมายมหาชน: การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วย
 กฎหมายของการกระทำทางปกครอง” วารสารรามฯ รหัส 45 7, 1 (สิงหาคม 2545):
 147-153
- รวมพร วุฒิสงห์ชัย “ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” วารสารงบประมาณ 4, 11 (มกราคม-มีนาคม
 2550): 54-63
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ “คดี ป.ป.ช. มิชอบด้วยกฎหมาย vs ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” วารสารสถาบัน-
 พระปกเกล้า 3, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2548): 1-3
- สามารถ รัตนประทีป “ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”
 บทบัณฑิตย์ 60, 1 (มีนาคม 2547): 12-24
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป “การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ” วารสารนิติศาสตร์ 21, 3
 (กันยายน 2534): 348-355
- ทรงศักดิ์ ทองไชย ว่าที่ร้อยตรี “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดตั้งและใช้จ่ายทุน
 หมุนเวียน” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2548
- นงเยาว์ ปัญญา “เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร-
 มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547
- วีระ ไทยวานิช “การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณี
 งบประมาณรายจ่าย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539
- สุรพงษ์ อินทรถาวร “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อ
 ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549
- เอี่ยมพร ตสาริกา และวิโรจน์ อาลี รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ระบบงบประมาณ
 องค์กรอิสระ กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2548
- ชลัช จงสืบพันธ์ และคนอื่นๆ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระขององค์กรตาม
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรุงเทพมหานคร: สถาบัน-
 พระปกเกล้า 2549

ณรงค์ สัจพันโรจน์ รายงานการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2543

วิษณุ วัลญญู รายงานการวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) 2538

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รายงานการศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2549

กต. ย้า DSI ไม่มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบคดีอื้อฉาวบัตรเลือกตั้ง [Online] Available URL:

<http://www.publichot.com/forums/showthread.php?t=216115>, 2551 (มิถุนายน, 16)

คณะกรรมการวิสามัญ “บันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ” ใน เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หน้า 165-175 กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2550

เชาวนะ ไตรมาส “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่” ในรวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 2: ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง หน้า 475-486 กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2546

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ วิพากษ์รัฐธรรมนูญ 2550 การเงิน การคลังและงบประมาณ [Online]. Available URL: <http://www.news.sanook.com/scoop>, 2550 (สิงหาคม, 16)

ดีเอสไอขอทำคดีอื้อฉาวบัตรเลือกตั้ง [Online] Available URL: http://news.buddyjob.com/politic/show_news-12509-3.html, 2551 (มิถุนายน, 20)

นภคล เสงเจริญ องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ [Online] Available URL: <http://www.pub-law.net> 2549 (มีนาคม, 31)

บรรเจิด สิงคะเนติ “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ในรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net หน้า 341-348 กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2545

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “องค์กรอิสระกับผลการปฏิรูปการเมือง” สรุปผลโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2549 สถาบันพระปกเกล้า จังหวัดนนทบุรี 8-10 ตุลาคม 2547

รองอธิบดีดีเอสไอชี้แจงกรณีทุจริตเลือกตั้ง [Online] Available URL: http://www.dsi.go.th/dsi/news_index.jsp?id=1763, 2551 (มิถุนายน, 20)

- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน” ในรวมบทความ
บางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ หน้า 1-14 กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์นิติธรรม 2540
- วิจิตร วิเชียรชม “การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ” ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องใน
โอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม หน้า 168-174 กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์ประกายพริก 2534
- สำนักงบประมาณ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. 2551 กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ 2551
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับ
ข้อพิพาทด้วยสันติวิธี ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- อรพิน ผลสุวรรณ “การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารงานคลังโดยองค์กรศาลใน
ระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส” ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ
80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม หน้า 454-477 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-
ประกายพริก 2534
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520
- ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520
- ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. 2543
- ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการรับ การจ่าย และการเก็บรักษาเงิน (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2548
- คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ 1/2548
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 32/2543
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544
- Inter-parliamentary Union “Parliamentary Procedure in Financial Matter” In Parliament. London:
Unwin Brothers 1962 pp. 197-214 อ้างถึงใน ชาลินี นิธินันท์ “การควบคุมงบประมาณ
แผ่นดินของประเทศในทางกฎหมาย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์-
มหาวิทยาลัย 2517

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวรัศมะณี โปรงภูเขียว
วัน เดือน ปีเกิด	9 มกราคม 2512
สถานที่เกิด	อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปีการศึกษา 2545
สถานที่ทำงาน	ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดบึงกาฬ ตำบลบึงกาฬ อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ 38000
ตำแหน่งงาน	นิติกรชำนาญการ

