

มาตรการทางกฎหมายการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร¹

ทิพย์สุดา สายสวาท²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การที่ฝ่ายบริหารจะใช้จ่ายเงินงบประมาณได้นั้น ต้องเป็นไปตามหลักความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติให้ฝ่ายบริหารนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้แล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังมีอำนาจในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารอีกด้วย จะเห็นได้ว่า การควบคุมงบประมาณแผ่นดินในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร แบ่งภารกิจของการควบคุมได้เป็น 2 ลักษณะ คือ 1. การควบคุมก่อนการใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึง การควบคุมในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ และ 2. การควบคุมหลังการใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึง การติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่มีความชัดเจนและไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ข้อจำกัดของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128 ได้บัญญัติให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรตราข้อบังคับการประชุมในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงในเรื่องการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 120 ได้กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ จะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดบางประการที่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถควบคุมการอนุมัติ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จริงเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิษา กักคัง

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

งบประมาณแผ่นดินก่อนการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปัจจุบันการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีลักษณะวิสามัญหรือเป็นการชั่วคราว เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในปีใดที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไป ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวมิได้เป็นอย่างต่อเนื่องกันไปในแต่ละปี ส่งผลให้การทำหน้าที่เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลเท่าที่ควร ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความเชื่อมโยงข้อมูลของปีงบประมาณในปีที่ล่วงมาเพื่อนำมาเปรียบเทียบประกอบการพิจารณาได้ ซึ่งแผนงานรายละเอียดข้อมูลในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอนั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติโดยคณะกรรมการตรวจสอบลักษณะและคุณภาพของการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ความสัมฤทธิ์ผลหรือความล้มเหลวของฝ่ายบริหารในปีงบประมาณปัจจุบันและในอดีตเป็นข้อมูลที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้ประกอบการวินิจฉัยงบประมาณที่จะใช้ในปีงบประมาณที่เสนอขออนุมัติ ทั้งในแง่ของระดับรายจ่ายของแผนงานที่ควรอนุมัติและวิธีดำเนินการที่ควรใช้สำหรับแผนงานนั้น ๆ ด้วย และการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะมีการแต่งตั้งเพียงคณะเดียวไม่มีการมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญคณะอื่นที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรมาช่วยพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่อย่างใด ถึงแม้จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญในด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เป็นการแต่งตั้งในลักษณะที่เป็นการชั่วคราวให้ทำหน้าที่เฉพาะศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีเท่านั้น อีกทั้ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญ จะมีระยะเวลาประมาณ 2 เดือน จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญถูกจำกัดด้วยระยะเวลาที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จตามกำหนดอีกด้วย

ประเด็นปัญหาที่สอง ข้อจำกัดของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (14) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา คือ “คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ” โดยมีหน้าที่ดำเนินการกิจตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่หากพิจารณาถึงภารกิจของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ก็เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณโดยตรง แต่บทบัญญัติของกฎหมายก็มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เพื่อสนับสนุนให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณครอบคลุมทั้งกระบวนการก่อนการใช้จ่ายงบประมาณและหลังการใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ ย่อมมีข้อจำกัดในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ ในเรื่องของข้อมูลการ

ปฏิบัติงานที่ต้องมีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทำให้เกิดความขาดตอนของข้อมูลระหว่างข้อมูลรายละเอียดในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในชั้นของคณะกรรมการซึ่งเป็นการควบคุมก่อนการใช้จ่ายงบประมาณกับข้อมูลในการควบคุมงบประมาณภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของคณะกรรมการในการควบคุมก่อนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำงบประมาณไปใช้ได้ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติ ส่วนการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของคณะกรรมการในการควบคุมหลัง เป็นเรื่องของการตรวจสอบติดตามว่าฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามที่อนุมัติหรือไม่ และการใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายหรือไม่อย่างไร

ประเด็นปัญหาที่สาม ข้อจำกัดในการติดตามและตรวจสอบงบประมาณ กรณีฝ่ายบริหารโอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 36 ได้กำหนดว่า “งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือรายการใด ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 35 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้อนุมัติจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุมัติมิได้ ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นแผนงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้อนุมัติจากคณะรัฐมนตรี” ซึ่งงบประมาณที่โอนหรือนำไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่น มิได้ผ่านขั้นตอนการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงเป็นข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ กรณีการโอนหรือนำงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือรายการใด ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่นใด โดยไม่สามารถทราบได้ว่าฝ่ายบริหารได้มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้จ่ายในรายการอื่นที่แตกต่างจากการฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติไว้อย่างไร ซึ่งการโอนหรือนำรายจ่ายไปใช้ในรายการอื่นเป็นการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณให้แตกต่างไปจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความยินยอม ไม่เป็นไปตามหลักความโปร่งใสและหลักการตรวจสอบได้

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีคณะกรรมการสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128 จากเดิม บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของ

คณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวล จริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในข้อบังคับตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วม เป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด”

โดยเพิ่มบทบัญญัติในวรรคสามเป็น

“ในข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้กระทำโดยคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา”

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 120 จากเดิม ที่กำหนดว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ สภาจะให้คณะ กรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้”

โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็น

“การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ สภาจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ เว้นแต่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้คณะกรรมการตามข้อ 90/1 เป็นผู้พิจารณา”

เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90/1 วรรคหนึ่ง ว่า “ให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดสิบคน โดยให้มีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ”

2. กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณให้ครอบคลุมทั้งก่อนและหลังการใช้จ่ายงบประมาณ ผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดให้คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ เข้ามาเป็นคณะกรรมการในการ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90/1 วรรคสอง ว่า “ให้คณะกรรมการธิการตามข้อ 90 (14) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามวรรคหนึ่งด้วย”

3. กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้คณะกรรมการสามัญตามภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ผู้ศึกษาเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90/1 วรรคสาม ว่า “ในระหว่างเวลาที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง กระทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ๆ ให้คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะตามข้อ 90 ทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ในการศึกษาการจัดสรรงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ พร้อมทั้งจัดทำรายงานความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งด้วย”

4. กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรายงาน กรณีฝ่ายบริหารโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่น ผู้ศึกษาเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 51 จากเดิม บัญญัติว่า “ให้ผู้อำนวยการรายงานการโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลางระหว่างรายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายงบกลาง หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการและงบประมาณรายจ่ายบุคลากรระหว่างหน่วยรับงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ”

โดยเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 51 วรรคสอง เป็น

“กรณีที่มีการอนุมัติให้โอนงบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมาณรายจ่ายไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่น ตามมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานรัฐสภาทราบทุกสามเดือน”

เอกสารอ้างอิง

ไกรยุทธ ชีรตยาภินันท์. หลักการงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528.
ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ภาวิณี ลอยฟ้า. “การควบคุมการบริหารงบประมาณโดยกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร.”

เอกสารวิชาการด้านกฎหมาย เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.