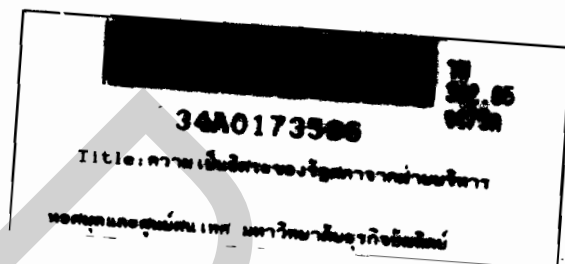




ความเป็นอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารในด้านการงบประมาณ



พันเอก จีระสิทธิ์ จินดาศิลป์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

พ.ศ. 2547

ISBN 974-281-951-3

# Independence of National Assembly on Budget

Colonel Geerasid Chindasilpa

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakitpundit University

2004

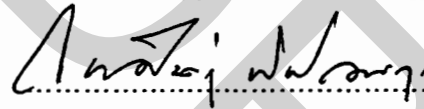
ISBN 974-281-951-3

เลขทะเบียน.....	0173596
เลขหนังสือ.....	27 อ.ป. 2548
ราคาหนังสือ.....	342.05
.....	0475 9
.....	[2546]

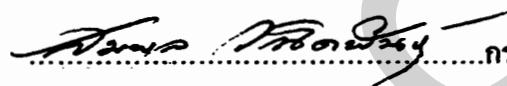


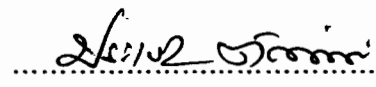
ใบรับรองวิทยานิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ ความเป็นอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารในด้านการงบประมาณ  
เสนอโดย พันเอก จีระสิทธิ์ จินดาศิลป์  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.วีระ โลจายะ  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม นาย สมพล วณิชพันธ์  
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
.....ประธานกรรมการ  
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒกุล)

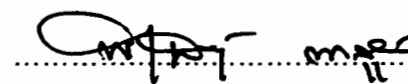
  
.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รศ.ดร.วีระ โลจายะ)

  
.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(นาย สมพล วณิชพันธ์)

  
.....กรรมการ  
(รศ.ประเสริฐ ตันศิริ)

  
.....กรรมการ  
(นาย สมหมาย ลักษณนุรักษ์)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ดร.พีรพันธ์ พาลุสุข)

วันที่ 29 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2547

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนต้องขอขอบคุณอาจารย์คณะนิติศาสตร์ในระดับปริญญาโทที่ได้อบรมให้ความรู้และคำแนะนำ โดยเฉพาะท่านอาจารย์ที่ปรึกษาและคณะกรรมการทุกท่านที่ได้ช่วยตรวจพิจารณา วิจัยและเสนอแนะเพื่อให้เป็นผลงานเขียนที่ดีและมีประโยชน์ ขอขอบคุณยิ่งสำหรับคุณสมพล วณิชพันธ์ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ด้านการเงินและการคลังของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักเลขาธิการวุฒิสภา รวมทั้งขององค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งรุ่นน้องคนสำคัญที่ช่วยเหลือในการค้นคว้าหาข้อมูล

เหนือสิ่งอื่นใดต้องขอขอบพระคุณสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายทั้งปวงที่ช่วยให้ผู้เขียนมีสภาพจิตใจที่แข็งแกร่งขึ้นและมีกำลังต่อสู้อุปสรรคในชีวิตนานาประการได้ต่อไป รวมทั้งขอขอบคุณครอบครัวและมิตรสหายทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจเสมอมา

หากมีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใดในงานเขียนนี้ต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

พันเอกจิระสิทธิ์ จินดาศิลป์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๙
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
<b>บทที่</b>	
<b>1. บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1. ความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
3. สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย.....	3
4. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
5. วิธีการศึกษาวิจัย.....	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
<b>2. ระบบและกระบวนการงบประมาณ.....</b>	<b>5</b>
1. ความสำคัญของงบประมาณ.....	6
2. ระบบและกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน.....	10
2.1 การจัดทำงบประมาณ.....	14
2.2 การอนุมัติงบประมาณ.....	16
2.3 การบริหารงบประมาณ.....	20
2.4 การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ.....	24
3. ระบบและกระบวนการงบประมาณขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	27
3.1 ศาลรัฐธรรมนูญ.....	27
3.2 ศาลยุติธรรม.....	33
3.3 ศาลปกครอง.....	40
3.4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).....	45
3.5 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	49
3.6 ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา.....	53
3.7 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	58
3.8 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	61

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>3. สภาพปัญหาความไม่มีอิสระของรัฐสภาด้านงบประมาณ</b> .....	67
1. ระบบงานของหน่วยงานธุรการของรัฐสภา.....	67
1.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	67
1.1.1 อำนวยการและโครงสร้าง.....	67
1.1.2 ระบบงบประมาณ.....	69
1.1.3 ระบบการตรวจสอบ.....	71
1.1.4 ระบบบุคลากร.....	71
1.2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.....	72
1.2.1 อำนวยการและโครงสร้าง.....	72
1.2.2 ระบบงบประมาณ.....	74
1.2.3 ระบบการตรวจสอบ.....	75
1.2.4 ระบบบุคลากร.....	76
2. สภาพปัญหาความไม่มีอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหาร.....	76
2.1 สภาพปัญหาทั่วไปที่เกิดขึ้นกับระบบงานต่าง ๆ.....	76
2.2 สภาพปัญหาด้านงบประมาณ.....	78
<b>4. ความเป็นอิสระด้านการงบประมาณของรัฐสภาต่างประเทศ</b> .....	85
1. โครงสร้างและระบบงานโดยทั่วไป.....	86
2. การงบประมาณของรัฐสภาต่างประเทศ.....	89
<b>5. บทวิเคราะห์สู่แนวทางการมีอิสระของรัฐสภาด้านงบประมาณ</b> .....	109
1. วิเคราะห์สภาพปัญหาความไม่มีอิสระของรัฐสภา.....	110
1.1 ปัญหาการจัดทำงบประมาณ.....	110
1.2 ปัญหาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ.....	113
1.3 ปัญหาการบริหารงบประมาณ.....	118
1.4 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ.....	120
2. วิเคราะห์จากหลักการพื้นฐานด้านการปกครองและหลักการด้านงบประมาณ.....	122
3. ความเปลี่ยนแปลงในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	124

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1 โครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา.....	125
3.2 บทบาทหน้าที่ของรัฐสภาด้านนิติบัญญัติ.....	126
3.3 บทบาทหน้าที่ของรัฐสภาด้านการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน.....	127
4. ความเป็นอิสระขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	128
5. ความต้องการการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผล.....	130
6. ความเป็นอิสระของรัฐสภาในต่างประเทศ.....	134
<b>6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>139</b>
6.1 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย.....	140
6.2 การปรับปรุงหน่วยงาน.....	142
6.3 การปรับปรุงระบบงาน.....	143
บรรณานุกรม.....	146
ภาคผนวก.....	152
ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535	
ภาคผนวก ข แผนผังกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	
ภาคผนวก ค ตารางแสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่รัฐสภา ประวัติผู้เขียน.....	169

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความเป็นอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหารในด้านการงบประมาณ
ชื่อนักศึกษา	พันเอก จีระสิทธิ์ จินดาศิลป์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ. ดร. วีระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2546

### บทคัดย่อ

หลักการที่ดีของการบริหารปกครองประเทศอันเป็นที่ยึดถือคือหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการต้องแยกออกจากกัน และมีความเป็นอิสระต่อกัน เพื่อมิให้มีการก้าวท้าวอำนาจกัน หรือมิให้มีการรวมอำนาจไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ตลอดจนให้ความสำคัญกับความทัดเทียมกันในระดับที่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ กำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการบริหารและดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ในบางประเทศรวมทั้งด้านการงบประมาณด้วย

รัฐสภาไทยจึงควรมีอิสระในการบริหารและดำเนินงานภายในของตน โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจและการครอบงำของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยอาจพิจารณาได้จากการมีความเป็นอิสระในการกำหนดข้อบังคับการประชุมของตนเอง มีระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา การจัดโครงสร้างหน่วยธุรการของตนเอง การมีอิสระในทางงบประมาณและการคลัง การมีอิสระในการบริหารทั่วไปและการบริหารงานบุคคล

แต่ที่ผ่านมาฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้กุมอำนาจทางการเงินการคลัง มีบทบาทสำคัญในเนื้อหาของสาระของกฎหมาย การบังคับใช้หรือการปฏิบัติงานในลักษณะต่าง ๆ ให้บรรลุผลตามบทบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณ ซึ่งใช้บังคับกับส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐโดยทั่วกัน ขณะที่รัฐสภาไม่มีอิสระในการจัดทำงบประมาณของตนเอง ต้องอยู่ภายใต้การจัดสรรของฝ่ายบริหาร โดยมักจะถูกปรับลดงบประมาณเป็นจำนวนมากในแต่ละปี แม้ว่าในทางปฏิบัติโดยทั่วไปจะมีการแปรญัตติขอเพิ่มเติมงบประมาณให้หน่วยงานรัฐสภาในขั้นตอนของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่ก็ไม่สามารถเพิ่มเติมได้ไม่มากและอาจนำไปสู่การเพิ่มเติมงบประมาณอย่างไม่เหมาะสมและขาดหลักเกณฑ์ จึงเห็นได้ว่าตลอดเวลาที่ผ่านมางบประมาณที่รัฐสภาได้รับการจัดสรรมาไม่เพียงพอไม่สามารถตอบสนองกับแผนงาน โครงการ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐสภาได้ ทำให้การดำเนินงานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐสภามีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมากมายและขยายขอบเขตออกไป



ขณะที่ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายได้รับรองความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินงานอื่นที่เป็นอิสระ รวมทั้งบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรเหล่านี้ด้วย ดังนั้นองค์กรข้างต้นรวมทั้งหน่วยงานของสถาบันตุลาการ จึงมีการจัดโครงสร้าง ระบบ และการดำเนินงานด้านงบประมาณที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัวมากกว่ารัฐสภา

ภายใต้สภาวะการณ์ทางกฎหมายและกลไกของรัฐในปัจจุบันมีอุปสรรคและข้อจำกัดอยู่หลายประการ จึงเป็นการยากที่รัฐสภาจะมีความเป็นอิสระทางการงบประมาณ สิ่งสำคัญคือรัฐสภาจะถูกมองว่าเป็นทั้งผู้จัดทำงบประมาณและผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาไม่มีความสามารถและไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะล่วงรู้ความเหมาะสมในการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องกับนโยบายและสภาวะทางการเงินการคลังของประเทศ

แต่อย่างไรก็ดีในภาพรวมของประเทศด้านการงบประมาณ มีการพัฒนาปรับปรุงวิธีการงบประมาณ ระบบงบประมาณและองค์กรด้านงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความคล่องตัวทางการเงินการคลัง นอกจากนี้ความเป็นอิสระของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนขึ้นจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนของรัฐสภาเองก็มีความพยายามตลอดมาที่พยายามจะให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น ต่อไปจำเป็นต้องให้มีการแก้ไขกฎหมายทั้งในส่วนกฎหมายของรัฐสภาเองและผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารให้ไปในแนวทางที่สร้างความเป็นอิสระ ที่สำคัญหน่วยงานรัฐสภาเองต้องพัฒนาปรับปรุง กลไกด้านงบประมาณ ระบบงานและความสามารถขององค์กรและบุคลากรภายในด้านงบประมาณให้สอดคล้องกัน

9

<b>Thesis Title</b>	<b>Independence of National Assembly on Budget</b>
<b>Name</b>	<b>Colonel Geerasid Chindasilpa</b>
<b>Thesis Advisor</b>	<b>Assoc. Prof. Weera Lojaya</b>
<b>Department</b>	<b>Law</b>
<b>Academic Year</b>	<b>2003</b>

### ABSTRACT

A generally-abided principle of administration is the separation of power by which provided for independence and system of check and balance among legislative, administrative and judicial as well as preventing interference among the three organizations and centralization of power within one organization. Consequently the constitution of various countries stipulated the National Assembly to be independent on administration, budget and others.

With reference to the principle mentioned above Thai National Assembly should be ensured on its independent administration and operation, not depending on authority and influence of the administrative or the government. This, in certain degree, is true in the sense that the National Assembly is free to draft its own Rules of Procedure, the staff of the National Assembly are under the different law from other government official and empowered to draw its own regulations, structure and administration.

However in fact the executive is in control of the monetary issues. It has the power to enforce any measures in order to implement the Budget Act which is generally applicable to all government agency. While the National Assembly has no independence in making its own budget. Although, in practice, there has been motions to amend the budget bill increasing the budget for the National Assembly at the Committee stage. Yet the budget increased is only minimal and insufficient for the work planned for the National Assembly thus causing delay and insufficiency particularly when the National Assembly has increasing duties and responsibility under present Constitution.

With regard to various independent bodies under constitution, laws guaranteed their independence on personnel administration, budget and other stipulation. In addition, the constitution stipulated provision of adequate budget to independence of such bodies. Therefore, independent bodies under constitution including judicial bodies have been independent and deft than the National Assembly.

Under present law and state mechanism, there are a large number of obstacles and problems against budgetary independence of the National Assembly. In this regard the National Assembly is not enabled to play both role of composer and adopter of annual budget together with unaware of suitable allocation of national budget in accordance with national finance and monetary status and policy.

Nevertheless, in overview of national budget, the government is taking development of the budgetary process and the budgetary system as to enhance efficiency and more deft operation. Besides budget of independent bodies under

constitution are reflecting positive trend of independence. The National Assembly has attempted for more independence. It may be necessary to amend several law including the law governing the Secretariat of the National Assembly as well as other laws or regulations of the executive in order to achieve independence. Importantly the National Assembly must improve its budget procedure, work system and capability of personnel and organization.

D  
P  
U

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความสำคัญของปัญหา

สถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้นอยู่คู่กับประเทศไทยซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาช้านาน พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ภายใต้ระบบรัฐสภาคู่ที่ประเทศไทยใช้อยู่ นั้น รัฐสภาเป็นกลไกสำคัญในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้ แก้ไขเพิ่มเติม และยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ การกำหนดสถานการณ์ของประเทศ การให้ความเห็นชอบต่อการเข้าไปผูกพันกับข้อตกลงระหว่างประเทศ การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งรวมทั้งถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ เป็นต้น การปฏิบัติหน้าที่ทั้งหลายข้างต้นกระทำในฐานะที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง รัฐสภาจึงเป็นศูนย์รวมของตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนที่เข้ามามีบทบาทให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ต่อนโยบายและการดำเนินการบริหารประเทศของรัฐบาล จึงแสดงให้เห็นว่าสถาบันรัฐสภาเป็นแกนหลักสำคัญของการดำรงอยู่ของประเทศ

ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับในระดับสากลว่าหลักการที่ดีของการบริหารปกครองประเทศนั้น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการต้องแยกออกจากกัน และมีความเป็นอิสระต่อกัน เพื่อมิให้มีการก้าวท้าวอำนาจกัน หรือมิให้มีการรวมอำนาจไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ตลอดจนให้ความสำคัญกับความทัดเทียมกันในระดับที่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ ซึ่งทั้งหลายเหล่านี้ก็คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ กำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการบริหารและดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

ประเทศไทยก็ได้ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้และนำมาใช้เป็นแนวทางบริหารปกครองประเทศเรื่อยมา ส่วนจะมีการดำเนินการที่สัมฤทธิ์ผลตามหลักการหรือไม่ มีประสิทธิผลเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับบุคคลมัย โดยเฉพาะในปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบ

ปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่นที่เป็นอิสระ รวมทั้งบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรเหล่านี้ด้วย องค์กรดังกล่าวข้างต้นจึงมีกฎหมายเฉพาะแต่ละองค์กร มีการจัดโครงสร้าง ระบบและการดำเนินงานมารองรับความเป็นอิสระจากราชการฝ่ายอื่น อย่างไรก็ตามในส่วนของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะของรัฐสภา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติให้มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์กรดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของงบประมาณ โดยที่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการควบคุมของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ซึ่งมักจะแสดงบทบาทของผู้หาเงินมา

ตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันองค์กรรัฐสภาไม่มีอิสระในการจัดทำงบประมาณของตนเอง ต้องอยู่ภายใต้การจัดสรรของฝ่ายบริหาร หน่วยงานธุรการของรัฐสภา ซึ่งได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องนำตัวเลขงบประมาณไปให้ฝ่ายบริหารพิจารณา ภายใต้การให้คำแนะนำจากสำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เตรียมงบประมาณให้กับหน่วยราชการฝ่ายบริหารอยู่ด้วย ทั้งนี้อาจมีการปรับลดงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายงบประมาณและสถานะทางการเงินการคลัง แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อขอเพิ่มเติมงบประมาณให้หน่วยงานรัฐสภา แม้จะสามารถเพิ่มเติมได้แต่ก็ไม่มากและอาจนำไปสู่การเพิ่มเติมงบประมาณอย่างไม่เหมาะสมและขาดหลักเกณฑ์

นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการทั้งสองยังต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติด้านงบประมาณและการเงินในลักษณะเดียวกับส่วนราชการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร เช่น ในเรื่องการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบภายใน ตลอดจนมีการนำเอาวิธีการบริหารงบประมาณแบบรวมศูนย์มาใช้ จึงเห็นได้ว่าการงบประมาณสำหรับหน่วยงานของรัฐสภานั้นไปอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลอยู่ไม่น้อย

ผลที่ตามมาก็คือ ตลอดเวลาที่ผ่านมางบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาไม่เพียงพอ ไม่สามารถตอบสนองกับแผนงาน โครงการ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐสภาได้ ทำให้การดำเนินงานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่รัฐสภามีหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่อย่างมากระหว่างประชาชน โดยเฉพาอย่างยิ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ขยายขอบเขตงานของรัฐสภาออกไปทั้งในส่วนของโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และสมาชิก วุฒิสภา ในงานด้านนิติบัญญัติและงานด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ ทำให้งานของสมาชิกทั้งสองสภามีมากขึ้นไปอีก จึงจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากหน่วยงาน รุรการเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ไม่ว่าจะในส่วนของการเตรียมเอกสาร ข้อมูล สถานที่ บุคลากรที่เป็น ผู้ช่วยและที่ปรึกษา สิ่งอำนวยความสะดวก การประสานงาน ฯลฯ ซึ่งต้องการในปริมาณที่เพียงพอและมีคุณภาพด้วย

ทั้งหลายเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคความไม่มีอิสระด้านงบประมาณของรัฐสภา อันจะทำให้หน่วยงานรุรการสามารถส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามแนวทาง แผนงาน โครงสร้างที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้มิให้หน่วยงานรัฐสภาต้องถูกมองว่าเป็นหน่วยงานราชการที่ พัฒนาไปได้ช้าเมื่อเทียบกับส่วนราชการอื่น

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้าง ระบบงาน การดำเนินงานของหน่วยงานรุรการของรัฐสภา
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาด้านการงบประมาณในส่วนของหน่วยงานรัฐสภาที่ไป ยึดโยงอยู่กับรัฐบาล
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กรอบทางกฎหมายและกรอบทางสถาบันที่เอื้ออำนวยและ ก่อให้เกิดความมีอิสระในการจัดท่างบประมาณของรัฐสภาเอง
4. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ที่มุ่งสู่การงบประมาณของรัฐสภาที่เป็น อิสระจากฝ่ายบริหาร
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบงาน เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

## 3. สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ตามกฎหมายปัจจุบันรัฐสภาไม่มีอิสระด้านงบประมาณยังคงขึ้นอยู่กับรัฐบาล จึงทำ ให้รัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 4. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ศึกษาถึงระบบ กระบวนการและวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหาร ขั้นตอนกระบวนการอันได้มาซึ่งงบประมาณที่นำมาใช้ในการดำเนินงานของรัฐสภา ศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้า

ที่ ระบบบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การตรวจสอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ศึกษาถึงหลักการ สภาพปัญหาของการดำเนินการด้านงบประมาณของรัฐสภาที่ไม่มี ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันที่มีผลต่อภาระหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา และที่กำหนดให้มีสถาบันและองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการดำเนินงานอื่นๆ รวม ตลอดถึงศึกษาเหตุผลเบื้องหลัง แนวทางการดำเนินงานที่เป็นอิสระและการวางกฎระเบียบด้าน งบประมาณของสถาบันและองค์กรดังกล่าว เทียบเคียงกับระบบของต่างประเทศ โดยแนวทาง การศึกษาจะเน้นถึงสภาวะภายในประเทศมากกว่าการพิจารณาแบบอย่างจากต่างประเทศ

## 5. วิธีการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นบทความ วารสาร ตำราวิชาการ สรุปรการประชุมสัมมนา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ดัชนีทฤษฎีหมายประกอบการสอบถาม ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ชำนาญการ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระบบงาน กระบวนการของการจัดทำ พิจารณาอนุมัติ การบริหาร และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ อันนำมาซึ่งงบประมาณประจำปีของ รัฐสภา ตลอดจนความเกี่ยวข้องกับระบบงาน กฎระเบียบ อำนาจหน้าที่ของฝ่าย รัฐบาล
2. ทำให้ทราบถึงโครงสร้าง ระบบงาน การดำเนินงานด้านการงบประมาณของ หน่วยงานธุรการของรัฐสภา
3. ทำให้เข้าใจสภาพปัญหาความไม่มีอิสระของรัฐสภา ในส่วนของการงบประมาณ และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กับการงบประมาณทั่วไปและที่เกี่ยวกับรัฐสภาโดยเฉพาะ ตลอดจนบทบัญญัติที่ เกี่ยวข้องกับความมีอิสระของสถาบันและองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ
5. ทำให้ทราบถึงการแก้ไขปัญหาและแนวทางปรับปรุงกฎหมายและองค์กรให้มี ความเป็นอิสระ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ ของฝ่ายนิติบัญญัติ

## บทที่ 2

### ระบบและกระบวนการงบประมาณ

“งบประมาณ” มีความหมายในหลายลักษณะ ตั้งแต่ความหมายดั้งเดิมที่ตำราทางวิชาการจำนวนมากมักจะชี้ให้เห็นว่ามาจากความหมายของสิ่งที่เป็นถุงหรือกระเป่าที่บรรจุเอกสารต่าง ๆ ซึ่งแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลและทรัพยากรที่มีอยู่ นำเสนอต่อรัฐสภา จนมาถึงความหมายที่ว่า งบประมาณ คือ งบประมาณเป็นแผนแสดงการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานหนึ่ง ๆ ที่แสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยระบุถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและแผนงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แผนดังกล่าวนี้จะรวมถึงการคาดประมาณบริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย<sup>1</sup> โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละกิจกรรมโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด และจะหาเงินจากทางใดเพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น<sup>2</sup> ซึ่งจะมีหน่วยงานจัดเตรียมและนำเสนอเพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น

ความหมายหนึ่งที่เหมาะสมและน่าสนใจนั้นก็คือ งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึง การประมาณการบริหาร กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ การจัดเตรียมการอนุมัติและการบริหาร<sup>3</sup>

ทั้งนี้อาจสรุปได้ว่า การงบประมาณประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่<sup>4</sup>

1. เป็นการวางแผนการบริหารของรัฐบาล แสดงกิจกรรมหรือโครงการที่จะปฏิบัติจัดทำและแสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบ
2. งบประมาณค่าใช้จ่ายและที่มาของรายได้เพื่อการใช้จ่ายนั้น ๆ

<sup>1</sup> สำนักงบประมาณ . คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับส่วนราชการ . กรุงเทพฯ : วิกิตออริเพนเวอร์พอยท์, 2533, หน้า 1.

<sup>2</sup> เอนก เขียวถาวร สมคิด แสงเพชร และอัสสัมภิญพงศ์ ฉัตราคม . การคลังรัฐบาล . กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535, หน้า 22.

<sup>3</sup> Frank P. Sherwood . อ้างถึงใน ณรงค์ สัจพันโรจน์ . หน้า 2.

<sup>4</sup> นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ . การงบประมาณ : หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ . กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ, 2544, หน้า 17.



3. มีระยะเวลาแน่นอน ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็น 1 ปีหรือที่เรียกว่าปีงบประมาณ แต่อาจจะมากกว่าหรือน้อยกว่า 1 ปีก็ได้
4. เป็นแผนบริหารที่ฝ่ายบริหารจัดทำ เพื่อเสนอขออนุมัติจากรัฐสภา

การปฏิบัติงาน กิจกรรม โครงการหรือแผนงานใด ๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณหรือแผนการเงินเป็นเครื่องมือสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งบประมาณมีความสำคัญและมีบทบาทในการนำพาการดำเนินงานสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

ในแง่กฎหมายมีการกำหนดโครงสร้าง ระบบ รายละเอียดของกระบวนการงบประมาณไว้ในพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ระบุถึงบางขั้นตอนของการงบประมาณแผ่นดินไว้ด้วย

ทั้งนี้การงบประมาณต้องเป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอน หลักการต่าง ๆ โดยก่อนที่จะนำงบประมาณมาให้ได้นั้นต้องผ่านกระบวนการจัดทำของรัฐบาล โดยให้สอดคล้องกับนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศของรัฐบาลและอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานสำคัญที่ว่า การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญและโดยตรงของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เมื่อการอนุมัติดังกล่าวเสร็จสิ้น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็จะนำงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไปดำเนินงานตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดไว้

การงบประมาณในประเทศไทยได้ยึดถือหลักการสำคัญข้างต้น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐก็อยู่ภายใต้กระบวนการงบประมาณเดียวกัน มีเพียงหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีความเป็นอิสระด้านการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 1. ความสำคัญของงบประมาณ

เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของงบประมาณ สามารถพิจารณาได้ในสองระดับ ระดับแรก คือ ในระดับมหภาคหรือความสำคัญโดยรวมของงบประมาณในระดับประเทศ ระดับที่สองคือ ในระดับจุลภาคหรือในระดับขององค์กรหรือหน่วยงานหนึ่ง ๆ

งบประมาณมีบทบาทและความสำคัญโดยรวม คือ

## 1. ทางเศรษฐกิจ

### 1) รักษาเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ

เป็นบทบาทหน้าที่สำคัญของภาครัฐในการเข้าไปดูแลรับผิดชอบทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นเรื่องของส่วนรวมโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ เพราะหากไม่มีเสถียรภาพอาจเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ เป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโต เช่น เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ภาวะเงินเฟ้อสูง อัตราการว่างงานสูง ฯลฯ

### 2) เสริมสร้างการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ

การใช้จ่ายตามงบประมาณประจำปีของภาครัฐ ใช้งบประมาณกับการดำเนินงานและการลงทุน โครงการ แผนงาน กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมการผลิตสินค้าและบริการ สร้างและพัฒนาสาธารณูปโภค พลังงาน การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป อันก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ

### 3) จัดสรรและกระจายทรัพยากรและรายได้

เนื่องจากทรัพยากรและงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงใช้งบประมาณให้เป็นเครื่องมือจัดสรรและใช้จ่ายทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการวางแผนใช้จ่ายเงินงบประมาณไปในแต่ละด้านว่าจะจัดสรรไปในด้านใด เท่าไรและนานเท่าไร<sup>5</sup> โดยมีโครงสร้างและแบบแผนรายได้รายจ่ายที่เหมาะสม จัดให้มีสินค้าและบริการที่มีคุณประโยชน์แก่ประชาชน จัดให้มีสาธารณูปโภคแก่ประชาชน ให้ความช่วยเหลือและการสงเคราะห์แก่ประชาชนที่ไร้ที่พึ่งพิง ด้อยโอกาส ฯลฯ สร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนทั้งในเมืองและชุมชนบท

### 4) เป็นสิ่งกระตุ้นธุรกิจภาคเอกชน

เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุดของประเทศและเป็นลูกค้ารายใหญ่ของธุรกิจเอกชน การใช้จ่ายของรัฐบาลจะเป็นผลให้เศรษฐกิจขยายตัวหรือหดตัว ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีแนวโน้มใช้จ่ายไปในทางด้านใด เอกชนย่อมตอบสนองตาม<sup>6</sup> และได้รับประโยชน์ไปด้วย นั่นคือ การใช้จ่ายของรัฐบาลกระตุ้นและขยายตลาดภาคธุรกิจเอกชน

<sup>5</sup> ณรงค์ สัจพันธ์. การจัดทำ อนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 4.

<sup>6</sup> เอกสารการสอนการคลังและงบประมาณ . พิมพ์ครั้งที่ 7 . นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534, หน้า 460.

## 2. ทางการบริหาร

### 1) เป็นเครื่องมือในการวางแผนการดำเนินงานของภาครัฐ

การดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องพิจารณาเอกสารงบประมาณประจำปีประกอบ เพราะจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติงานต่าง ๆ ตลอดจนหน้าที่ของหน่วยงานย่อย ๆ ในการปฏิบัติงาน หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องวางแผนให้สอดคล้องและสนับสนุนแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นหลักประกันที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณไปดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมาย

### 2) เป็นเครื่องมือในการประสานงาน

หน่วยงานต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องวางแผนการดำเนินงานในหน่วยงานของตน โดยต้องนำแผนงบประมาณของหน่วยงานทั้งหลายมาพิจารณาร่วมกัน แผนของหน่วยงานจะต้องเป็นไปตามนโยบายของส่วนรวม และช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ประสานกันได้ งบประมาณทำหน้าที่ในการประสานงาน ประสานแผนการดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน ประสานทรัพยากรของประเทศเพื่อประโยชน์ในการใช้จ่ายเงิน<sup>7</sup>

### 3) เป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงาน

ฝ่ายบริหารสามารถใช้แผนงบประมาณเป็นเครื่องมือติดตามควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ รายงานความก้าวหน้าหรือผลดำเนินงาน ประเมินผลงานเพื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ แผน และโครงการที่กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้า เพื่อจะได้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องหากเกิดมีขึ้น<sup>8</sup>

## 3. ทางการเมือง<sup>9</sup>

### 1) เป็นเครื่องมือของรัฐสภาในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายใต้การปกครองระบบรัฐสภา กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอมาเสียก่อน รัฐบาลจึงสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้ ทั้งนี้จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติขึ้นอยู่กับรัฐสภา หรือกำหนดให้ฝ่าย

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 461.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 461.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 461 . และจักรวาทิ อนุโยธา . "แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 10.

นิติบัญญัติคอยตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร นอกจากนี้อาจมีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างนโยบายหรือแนวทางที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา เพื่อของบประมาณกับรายงานการคลังและรายงานผลการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอน

## 2) เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล

งบประมาณถือได้ว่าเป็นปัจจัยเชื่อมโยงความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชน เป็นเอกสารสำคัญที่เสมือนรายงานผลงานของรัฐบาลต่อประชาชน เมื่อได้เผยแพร่เอกสารงบประมาณออกไปสู่ประชาชนให้รับรู้ถึงฐานะของรัฐบาล รู้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาในด้านใด รัฐได้นำมาทำประโยชน์อะไรให้แก่ประชาชนบ้าง เพื่อจะให้ประชาชนได้เข้าใจและร่วมมือกับรัฐบาล เช่น ร่วมมือชำระภาษีอากรให้แก่รัฐ

นอกจากนี้งบประมาณยังมีบทบาทสำคัญในระดับองค์กรหรือหน่วยงาน ดังนี้

เมื่อพิจารณาในระดับจุลภาค งบประมาณเป็นแผนการเงินขององค์กรที่กำหนดขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาต้องผ่านการวิเคราะห์และรวบรวมมาจากการจัดทำคำของบประมาณในระดับกอง กรม กระทรวงเสียก่อน การจัดทำนั้นก็จะมีกำหนดและพิจารณารายละเอียดของกิจกรรม โครงการ แผนงาน ค่าใช้จ่าย กำลังคน วัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรอื่น ๆ ที่ต้องการการสนับสนุน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการและการพัฒนาต่อไป โดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของวิธีการงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (จะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป)

งบประมาณจึงมีความสำคัญตรงที่เป็นเครื่องมือของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ในการวางแผนล่วงหน้าในการใช้จ่ายเงินไปตามกิจกรรม โครงการ แผนงานดังกล่าวข้างต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามุ่งหมายจะดำเนินงานใดในอนาคตและให้ไปในทิศทางใด ไม่ว่าจะเป็นงานในลักษณะงานประจำ งานต่อเนื่อง งานเฉพาะกิจ หรืองานที่ริเริ่มขึ้นใหม่ งบประมาณก็จะมีบทบาทสำคัญในการเป็นพลังขับเคลื่อนให้งานต่าง ๆ ดำเนินไปได้ ซึ่งแสดงให้เห็นอีกด้วยว่างบประมาณก่อให้เกิดการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าต่อไป ทั้งตัวเนื้อหางาน บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ นโยบายและแผนงาน ฯลฯ ในทางตรงกันข้าม หากกรณีที่ถูกลดงบประมาณหรือกรณีไม่มีงบประมาณจัดสรรให้ จะส่งผลให้งานและการพัฒนาต่าง ๆ หยุดชะงักไปได้

นอกจากนี้งบประมาณยังมีความสำคัญต่อการประเมินผลและการควบคุมการดำเนินงาน โดยเข้าไปพิจารณาดูที่ผลของการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมา ไปเปรียบเทียบกับแผนการใช้จ่ายเงินในกิจกรรม โครงการ แผนงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ก็จะทราบว่าการ

นั้นมีความถดถอยหรือก้าวหน้าหรือไม่ และนำไปสู่เหตุผลและความจำเป็นที่จะดำเนินงานในงานนั้น ๆ ต่อไป รวมถึงนำไปสู่การแก้ไขข้อบกพร่องต่อไป เมื่อมีการประเมินผลและควบคุมในระดับองค์กรหรือหน่วยงานแล้วก็จะป้อนข้อมูลไปสู่การงบประมาณในระดับบนต่อไป

## 2. ระบบและกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศและจัดสรรให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐอื่นต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมาย ซึ่งบรรดาประเทศต่าง ๆ และประเทศไทยเองได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>10</sup> ซึ่งสรุปเป็นภาพรวมได้ว่าส่วนมากแล้วรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเตรียมและจัดทำคำของบประมาณแผ่นดินในรูปร่างกฎหมายเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติ หรือหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการจะเสนอก็ดังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินซึ่งต้องผ่านการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน โดยไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างกฎหมายโอนงบประมาณรายจ่ายจะต้องผ่านการอนุมัติงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อนจึงจะเกิดการใช้จ่ายงบประมาณได้

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้นมีบทบาทสำคัญต่อกรงบประมาณแผ่นดินของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้จัดเก็บรายได้และคุมกระเป๋าสเงินของประเทศ รวมทั้งมีหน่วยงาน เครื่องมือ ข้อมูล บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการคลังและงบประมาณอยู่มากพอ<sup>11</sup> รัฐบาลจึงเป็นกลไกสำคัญในขั้นตอนการดำเนินการร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อรัฐสภารวมทั้งการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ<sup>12</sup> จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์กระบวนการและขั้นตอนด้านงบประมาณส่วนใหญ่มาจากรัฐบาล

งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีได้จัดสรรให้แก่ส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อดำเนินงานตามแผนงานและโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบ ตามความสามารถและความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน จึงได้มีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามกระทรวงและหน่วยงานตั้งแต่ งบกลางไปจนถึงงบประมาณกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169.

<sup>11</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ . คำอธิบายกฎหมายการคลัง . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 260.

<sup>12</sup> อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป . "ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน" วารสารกฎหมาย . 18, 1 . มกราคม 2541 , หน้า 1.

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์กรของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน ในส่วนของงบประมาณรัฐบาล ได้แก่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปยังส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในส่วนของงบประมาณศาล / ฝ่ายตุลาการ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปยังหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ<sup>13</sup>

สำหรับในส่วนของงบประมาณรัฐสภา / ฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยผ่านทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตามลำดับ ซึ่งทั้งสองสำนักงานเลขาธิการอยู่ในจำพวกส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงในกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นการพิจารณาของงบประมาณของรัฐสภาจึงพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายของทั้งสองสำนักงานเลขาธิการเป็นสำคัญ

ระบบงบประมาณประกอบไปด้วยสองส่วนหลักก็คือ ระบบงบประมาณและกระบวนการงบประมาณ ในส่วนของระบบงบประมานนั้นเป็นการจัดการที่มีทิศทางเป็นขั้นเป็นตอนด้านงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการตามนโยบาย กลยุทธ์ และแผนงานต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์และบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ และอีกส่วนคือ “กระบวนการงบประมาณ” หรืออาจเรียกว่า “วิธีการงบประมาณ” เป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่ครบวงจรตั้งแต่ต้นจนจบ อันประกอบไปด้วยการจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ

ทั้งนี้ในกรอบการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยมีรากฐานสำคัญเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ด้วยการแบ่งแยกรายได้ของประเทศออกเป็นส่วนพระองค์และส่วนของแผ่นดิน มีการจัดตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้นดูแลเงินงบประมาณส่วนของแผ่นดิน มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ การรับจ่ายเงินแผ่นดิน บัญชีรายงบประมาณ การตรวจเงิน รายการรับและจ่าย เป็นต้น ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีงบประมาณแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 กำหนดให้งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดทำขึ้นต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ มีการปรับปรุงแบบของ

<sup>13</sup> จัดสรรตามคำของงบประมาณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม

งบประมาณให้ทันสมัยขึ้น มีการปฏิรูปหน่วยงานงบประมาณทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอันเป็นการปฏิรูปทั้งวิธีการและหน่วยงาน

รัฐสภาได้ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเดิมทั้งหมด และออกกฎหมายใหม่โดยตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วย งบประมาณหรือระยะเวลาหนึ่งของงบประมาณเป็นครั้งแรก (กำหนดระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป) มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยราชการฝ่ายบริหารมีฐานะเทียบเท่ากรม ทำหน้าที่โดยตรงดำเนินงานงบประมาณของประเทศ ระบบงบประมาณที่ใช้เป็นแบบเน้นการควบคุม หรือ งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budget) ที่ต้องจำแนกหมวดหมู่ของค่าใช้จ่ายอย่างละเอียดทุกรายการ และไม่สามารถโอนค่าใช้จ่ายระหว่างหมวดหมู่ได้อย่างคล่องตัว มีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารได้อย่างเข้มงวด<sup>14</sup>

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการดังกล่าวมีข้อเสียอยู่หลายประการคือ ขาดความยืดหยุ่น ยากที่จะประเมินว่าเงินงบประมาณที่ใช้ไปมีประสิทธิภาพเพียงไร เกิดการซ้ำซ้อนของงบประมาณง่ายแก่การรั่วไหล<sup>15</sup> จึงทำให้มีการเปลี่ยนระบบงบประมาณของประเทศมาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน<sup>16</sup> ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการคือ เชื่อมโยงการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณประจำปีให้เข้ากับวัตถุประสงค์ที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเครื่องมือในการบริหารแก่นักบริหารระดับสูงในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผลงานและความก้าวหน้าของแผนงานในแต่ละปีงบประมาณและ

<sup>14</sup> อำนาจ ชนะวงศ์ . "แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร" งานวิจัยปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 11.

อิสสระพันธุ์ เพ็ชรรัตน์ . "การปรับปรุงกระบวนการงบประมาณของประเทศ" งานวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2540, หน้า 1.

<sup>15</sup> นवलน้อย ตรรัตน์ . "การกระจายอำนาจ : มุมมองทางด้านงบประมาณรัฐบาล" สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร . บรรณาธิการ, *กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย* . กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์ทางการเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 187.

<sup>16</sup> เป็นระบบงบประมาณตามหลักการงบประมาณแบบ PPBS (Planning - Programming - Budgeting System)

เพื่อให้เกิดการควบคุมของบัญชีที่รัดกุมรอบคอบ<sup>17</sup> ทั้งนี้เป็นการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นแบบเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (top-down)

จนถึงปัจจุบันกำลังมีการร่างกฎหมายวิธีการงบประมาณขึ้นมาใหม่เพื่อจะใช้แทนกฎหมายวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 6 ฉบับ<sup>18</sup> โดยให้สอดคล้องกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณของประเทศทั้งระบบ โดยจะเปลี่ยนจากระบบแบบแผนงานที่มีการจัดทำงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้ไป (Inputs) ตลอดจนการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวดและเคร่งครัดในการเบิกจ่ายงบประมาณมาเป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) ซึ่งจะเน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นว่าสอดคล้องหรือสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายและนโยบายที่วางไว้หรือไม่ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คำนึงถึงตัวและสามารถตรวจสอบได้<sup>19</sup>

ระบบงบประมาณที่ใช้ต้องไปด้วยกันกับ “กระบวนการงบประมาณ” หรือ “วิธีการงบประมาณ” หรือ “วงจรงบประมาณ” ซึ่งประกอบไปด้วย ลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในเรื่องบุคลากร วัสดุ และเงินที่ใช้ในการดำเนินงาน การจัดทำค่าของงบประมาณ การพิจารณาค่าของงบประมาณ การจัดทำเอกสารงบประมาณ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ การรายงานผลการดำเนิน และการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นกิจกรรมต่อเนื่องกันตั้งแต่ต้นจนลำดับสุดท้าย<sup>20</sup>

ในภาพรวมแล้ว งบประมาณของรัฐบาล รัฐสภาและศาลตลอดจนหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างก็อยู่ภายใต้กระบวนการงบประมาณเดียวกันเพราะเป็นการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน โดยหน่วยงานและกลไกของรัฐบาลมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อกระบวนการนี้ ดังนั้นการศึกษาด้านงบประมาณของรัฐสภาจึงต้องศึกษากระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบ ในขณะที่รัฐสภาได้รับจัดสรรในฐานะส่วนราชการที่มีได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยข้อสังเกตประการหนึ่งคือ กระบวนการงบประมาณนี้มีใช่เป็นกระบวนการ

<sup>17</sup> เอกสารการสอนการคลังและงบประมาณ, หน้า 563.

สำนักงบประมาณ . การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ . กรุงเทพฯ : 2544, หน้า 32.

<sup>18</sup> ดูรายชื่อกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมที่แจ้งอรรถที่ 24

<sup>19</sup> สำนักงบประมาณ . การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, หน้า 32.

<sup>20</sup> เอกสารการสอนการคลังและงบประมาณ, หน้า 530.



การเฉพาะของรัฐบาล แต่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ดังรายละเอียดโดยสังเขปในหัวข้อต่อไป

## 2.1 การจัดทำงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณเริ่มต้นด้วยขั้นตอนแรก คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยลำดับขั้นตอนดังนี้

### 1. การแจ้งให้หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจัดทำงบประมาณประจำปี

ประมาณเดือนตุลาคมของทุกปี สำนักงานงบประมาณจะมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณหรือส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมกับส่งปฏิทินงบประมาณประจำปีและคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>21</sup>

### 2. การกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณประจำปี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สำนักงานงบประมาณและธนาคารแห่งประเทศไทยจะร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการคลังในขณะนั้นและในอนาคตอันใกล้ รวมทั้งพิจารณานโยบายของรัฐบาลเพื่อกำหนดขนาดของรายรับและรายจ่าย โดยให้มีลักษณะงบประมาณที่ขาดดุล สมดุล เกินดุล อย่างใดอย่างหนึ่ง การขาดดุลของงบประมาณทั้งประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

### 3. หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจัดทำค่าของงบประมาณ

เป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณทั้งหลายภายใต้สังกัดส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่จะพิจารณาทบทวนนโยบาย กิจกรรม แผนงาน โครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบแล้วกำหนดออกมาเป็นรายละเอียดคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการบุคคลากร วัสดุอุปกรณ์ ค่าใช้จ่าย และทรัพยากรอื่น ๆ ภายในเขตอำนาจเงินที่สำนักงานงบประมาณแจ้งมา โดยให้หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณจัดทำค่าของงบประมาณของปีถัดไปตาม หลักเกณฑ์และแนวทางที่สำนักงานงบประมาณกำหนด และส่งให้สำนักงานงบประมาณตามกำหนดเวลาในปฏิทินงบประมาณประจำปี

<sup>21</sup> สำนักงานงบประมาณ . การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ . กรุงเทพฯ : 2544, หน้า 5.

สำนักงานงบประมาณ . คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับส่วนราชการ . กรุงเทพฯ : 2533, หน้า 15-16.

#### 4. สำนักงบประมาณพิจารณาคำขอของงบประมาณจากหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณ

มีการพิจารณาและวิเคราะห์ประสิทธิผลของกิจกรรม แผนงาน โครงการที่จะให้ได้รับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยจะไม่พิจารณาถึงในรายละเอียดตามรายการและประเภทของแผนงานอย่างเข้มงวด การพิจารณาจะร่วมพิจารณากับหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณที่เกี่ยวข้องด้วยในลักษณะของการแถลงเหตุผลและข้อคิดเห็นอื่น ๆ ในการของบประมาณ จากนั้นสำนักงบประมาณจะรวบรวมเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เอกสารงบประมาณ) ของส่วน ราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณทั่วประเทศที่ผ่านการปรับปรุง แกะไขกิจกรรม แผนงาน โครงการและตัวเลขค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามนโยบายและวงเงินงบประมาณ<sup>22</sup> โดยคำขอของงบประมาณรายจ่ายที่จัดทำจะมีการจำแนกไปใน 3 ลักษณะ คือ จำแนกตามโครงสร้างแผนงาน จำแนกตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ จำแนกตามกระทรวงและหน่วยงาน

#### 5. สำนักงบประมาณเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อหัวหน้าฝ่ายบริหาร และให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ

#### 6. ฝ่ายบริหารนำเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ

งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา นั้น โดยปกติประกอบไปด้วย<sup>23</sup>

- 1) ค่าแถลงประกอบงบประมาณรายจ่าย แสดงฐานะนโยบายงบประมาณการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- 3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- 4) คำชี้แจงเกี่ยวกับประมาณการรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- 6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

<sup>22</sup> ลักษณะการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ สู่งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและการกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8

- 7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- 8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้หากมีความจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อกำหนดผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

### กรอบทางกฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
  - มาตรา 169 กล่าวถึง การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี
  - มาตรา 179 กล่าวถึง งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม<sup>24</sup>
  - หมวด 2 ว่าด้วยลักษณะของงบประมาณ (มาตรา 8-11)
  - หมวด 3 ว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ (มาตรา 12-17)
- กฎระเบียบและข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
  - เช่น ระเบียบการก่อกำหนดผูกพันข้ามปีงบประมาณ พ.ศ. 2543, ระเบียบว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นต้น

## 2.2 การอนุมัติงบประมาณ

หลังจากผ่านขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาและอนุมัติของรัฐสภา นั่นคือต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

<sup>24</sup> พระราชบัญญัตินี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งด้วยกัน ได้แก่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2502, แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 3) พ.ศ. 2511, แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543

- การพิจารณาอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎร

ในเบื้องต้นจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร 3 วาระตามมาตรา 180 ซึ่งกำหนดระยะเวลาพิจารณางบประมาณ ได้แก่

**วาระที่หนึ่ง** เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากมีการลงมติไม่รับหลักการเท่ากับว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณ เมื่อไม่มีงบประมาณ รัฐบาลย่อมบริหารราชการแผ่นดินต่อไปไม่ได้ ดังนั้นรัฐบาลจะต้องตัดสินใจต่อไปว่าจะลาออกจากตำแหน่ง หรือยุบสภาตามรัฐธรรมนูญ

หากมีการรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญมีจำนวนทั้งสิ้น 57 คนทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>25</sup> โดยปกติคณะกรรมการนี้จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขาธิการและในฐานะเป็นผู้แทนรัฐบาลในการชี้แจงเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณต่อคณะกรรมการ และมีกรรมการที่แต่งตั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ<sup>26</sup> ที่น่าสังเกตคือ คณะกรรมการวิสามัญ ของสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการขออนุมัติงบประมาณของฝ่ายบริหาร แต่กลับมีผู้มีส่วนร่วมสำคัญในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากฝ่ายบริหารเข้าเป็นกรรมการและเป็นประธาน ขณะที่ระบบในต่างประเทศ คณะกรรมการจะประกอบด้วยบุคคลที่มีได้มาจากฝ่ายบริหารหรือไม่ก็เป็นในรูปของคณะกรรมการสามัญ<sup>27</sup>

โดยคณะกรรมการมีอำนาจที่จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัตินั้นโดยคณะกรรมการเอง หรือโดยการแปรญัตติ ซึ่งเป็นคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมการ ทั้งนี้จะแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณไม่ได้ จะทำได้แต่เพียงแปรญัตติขอตัดทอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น แต่ต้องไม่เป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันในเรื่องการสงเคราะห์คนพิการและคนด้อยโอกาส<sup>28</sup> เพราะไม่ต้องการให้ผู้แทนราษฎรใช้การเพิ่มเงินงบประมาณเข้าท้องถิ่นของตนเองเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง หรือไม่ต้องการให้ก้อนนี้เพิ่มภาระทางการเงินการคลังให้กับประเทศ นอกจากนี้ในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของ

<sup>25</sup> สำนักงบประมาณ . การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, หน้า 14.

<sup>26</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ . คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 278-279.

<sup>27</sup> อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป . "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ" รวมบทความกฎหมายการคลัง . เล่ม 1 . กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2537, หน้า 157.

<sup>28</sup> นางลักษณะ สุทธิวัฒน์พันธ์ . การงบประมาณ : หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ . หน้า 252-253.

คณะกรรมการการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกรัฐสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้

กรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่โดยสรุป<sup>29</sup> ดังนี้

- 1) มีอำนาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกิจการใด ๆ ตามที่รัฐสภามอบหมาย
- 2) มีอำนาจเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นใน การที่คณะกรรมการกระทำ หรือเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่
- 3) มีอำนาจตัดทอนหรือลดรายจ่ายโดยไม่ต้องแปรญัตติ สามารถเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้เป็นไปตามมติของกรรมการส่วนใหญ่
- 4) หากกรรมการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับมติของกรรมการส่วนใหญ่ในข้อใด ก็อาจจะสงวนความเห็นของตนในข้อนั้นไปอภิปรายในที่ประชุมสภาเพื่อขอให้สภาวินิจฉัย ฯลฯ

**วาระที่สอง** ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเต็มสภาจะพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่างกฎหมาย คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตราไป รวมทั้งมีการอภิปราย ซึ่งจะกระทำได้แต่เฉพาะด้วยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้ที่แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการวิสามัญสงวนความเห็นไว้เท่านั้น

**วาระที่สาม** ในวาระนี้เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่มีการอภิปรายเพิ่มเติมอีก ถ้ามีมติเห็นด้วยก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายนี้ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ถ้ามีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างกฎหมายนี้ก็ตกไป

#### • การพิจารณาอนุมัติของวุฒิสภา

การพิจารณาของวุฒิสภาประกอบด้วย 3 วาระเช่นเดียวกันกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างกฎหมายนี้มาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติ ฯ ขึ้นทูลเกล้า

<sup>29</sup> เอกสารการสอนการคลังและงบประมาณ, หน้า 613.

ถวาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ แต่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่คณะกรรมการการร่วมเสนอด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ<sup>30</sup> ซึ่งก็จะมีการดำเนินการตาม ขั้นตอนประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

มีข้อสังเกตบางประการของการอนุมัติงบประมาณ ได้แก่

1. รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภา โดยเฉพาะร่างกฎหมายงบประมาณซึ่งจัดได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะถูกจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายนี้
2. รัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ โดยมีคณะกรรมการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ โดยเฉพาะการพิจารณาโดยละเอียดก่อนเข้าสู่วาระที่สอง
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทน้อยกว่าคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากฎหมายงบประมาณ
4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณได้และไม่อาจกระทำด้วยประการใดที่ส่งผลให้สมาชิกรัฐสภามีส่วนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่ทั้งนี้อาจแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่ไม่มีข้อผูกพันตามที่กฎหมายบัญญัติได้
5. สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณมากกว่าวุฒิสภา

#### กรอบทางกฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

- มาตรา 172 กล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน
- มาตรา 176 กล่าวถึงกรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยยับยั้งร่าง ฯ ไว้และได้ส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทน

<sup>30</sup> สำนักงบประมาณ . การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ . หน้า 14-15.

ราษฎรอาจพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้ายืนยันร่าง ฯ เดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ สภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่าง ฯ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

- มาตรา 179 กล่าวถึงงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง

### 2.3 การบริหารงบประมาณ

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายแล้วก็ เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงบประมาณ โดยทั้งนี้ การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกิจกรรม แผนงาน โครงการภายในปีงบประมาณนั้น ๆ เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ โดยสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ตามวงเงินที่ระบุในเอกสารงบประมาณและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้นได้กำหนดการบริหารงบประมาณไว้ว่าเกี่ยวข้องกับแผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ แผนความต้องการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างประจำปีงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การโอนการจัดสรรงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ การขอเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ การจ่ายเงินงบประมาณ การกันเงินเหลือมปี

ในการบริหารงบประมาณนั้นจะมี การจัดสรรงบประมาณ ซึ่งได้แก่ การแบ่งสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผูกพัน ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยใช้การอนุมัติเงินประจำงวดหรือวิธีการอื่นใดตามที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ซึ่งโดยหลักคือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

ในการดำเนินการข้างต้นส่วนราชการต้องขอและได้รับอนุมัติเงินประจำงวดก่อน จึงจะใช้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันต่อไปได้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะกำหนดจำนวนเดือนต่องวดไว้ นั่นคือ ให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยเงินประจำงวด 2 งวด แต่ละงวดมีระยะเวลา 6 เดือน<sup>31</sup> โดยเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม

ในการจัดสรรงบประมาณนี้ สำนักงานประมาณจะอนุมัติการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไว้ที่สำนักเบิกส่วนกลาง โดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถโอนจัดสรรงบประมาณไปตามสำนักเบิกต่าง ๆ ตามที่ตั้งของหน่วยงานหรือหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกและคล่องตัวในทุกงบรายจ่ายมากกว่าในอดีต<sup>32</sup>

นอกจากนี้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณฉบับใหม่ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กำหนดเป็นการทั่วไปว่า ในรายการครุภัณฑ์ที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่า 1 ล้านบาทและสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหน่วยต่ำกว่า 10 ล้านบาท รวมทั้งรายการที่เป็นลักษณะรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ต้องยื่นคำขอรับการจัดสรรงบประมาณ<sup>33</sup> เนื่องจากสิ่งที่กำหนดไว้นี้เป็นวิธีเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ

ถึงกระนั้นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ และแผนความต้องการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างประจำปีงบประมาณส่งให้แก่สำนักงานประมาณเมื่อคราวรับการจัดสรรงบประมาณครั้งแรกของปีงบประมาณ ซึ่งการกำหนดให้ส่งแผนต่าง ๆ ข้างต้นมุ่งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้แผนฯ เป็นหลักในการใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณ ตลอดจนใช้แผนฯ เป็นเครื่องมือกำกับและควบคุมดูแลให้เป็นไปตามเป้าหมายผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่กำหนด รวมทั้งภายในวงเงินที่ได้รับจัดสรร

ทั้งนี้เมื่อข้อสังเกตว่า ในแผนความต้องการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่มีใข้รายการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ไม่ต้องส่งรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ / แบบรูปและรายการก่อสร้างเว้นแต่หากรายการครุภัณฑ์นั้น ๆ มีวงเงินต่อหน่วยตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป หรือรายการสิ่ง

<sup>31</sup> ข้อ 7 แห่งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545 แต่เดิมนั้นกำหนดจำนวนงวดไว้ 3 งวด งวดละ 4 เดือนในหนึ่งปีงบประมาณ

<sup>32</sup> ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถบริหารการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายและผลผลิตที่กำหนดไว้ได้รวดเร็ว สะดวก และคล่องตัวมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณเดิมนั้นได้กำหนดให้สำนักงานประมาณอนุมัติจัดสรรเงินประจำงวดไปยังสำนักเบิกต่าง ๆ ตามที่ตั้งของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กำหนดให้ใช้จ่ายตามที่จัดสรรให้ และกำหนดให้โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้เฉพาะบางหมวดรายจ่ายเท่านั้น

<sup>33</sup> ข้อ 9 แห่งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545



ก่อสร้างที่วงเงินต่อหน่วยตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไปและที่ดิน กำหนดให้แสดงรายการ / รายละเอียดโดยสังเขป<sup>34</sup> ซึ่งต่างจากระเบียบบริหารงบประมาณฉบับเดิมที่กำหนดให้แสดงรายละเอียดอย่างชัดเจน เพื่อให้สำนักงานประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้

แสดงให้เห็นว่า ระเบียบบริหารงบประมาณที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมุ่งหมายให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอิสระในการตัดสินใจและรับผิดชอบในการจัดหา รวมทั้งกำหนดรายละเอียดให้เหมาะสมสอดคล้องกับผลผลิตตามที่กำหนดไว้ในเป้าหมาย และมุ่งผ่อนคลายการควบคุมรายละเอียดการใช้จ่ายรายการครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ในส่วนของการใช้จ่ายตามที่ได้รับการจัดสรรเป็นไปตาม 5 หมวดรายจ่าย ดังนี้

- 1) งบบุคลากร ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว
- 2) งบดำเนินงาน ได้แก่ ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค
- 3) งบลงทุน ได้แก่ รายการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง รายการที่ดิน
- 4) งบอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
- 5) งบรายจ่ายอื่น

ทั้งนี้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ารัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอน และ/หรือ เปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรภายใต้แผนงานเดียวกัน โดยไม่ถือว่าเป็นการโอนเงินประจำงวด เช่น โอนจากงบดำเนินงานไปตั้งจ่ายในงบลงทุนเพื่อสมทบเป็นค่าจัดหาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างตามแผนความต้องการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างประจำปีงบประมาณ

การเบิกจ่ายเงินงบประมาณอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ส่วนการจ่ายเงินงบประมาณจะเกิดขึ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์

เงินงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับในแต่ละปีมีการเบิกจ่ายจริงประมาณ 80% ของจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมด อีก 20% จะเป็นเงินเบิกจ่ายเหลือในปี ดังนั้นรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณจะเท่ากับงบประมาณที่ส่วนราชการเบิกจ่ายในปีงบประมาณนั้นและเงินเบิกจ่ายเหลือในปีจากปีงบประมาณปีที่แล้ว<sup>35</sup>

หลักเกณฑ์ในการใช้รายจ่ายงบประมาณมีความมุ่งหมายที่เปลี่ยนไปในทางที่ต้องการเพิ่มความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินงบประมาณในทุกหมวดรายจ่าย โดยเฉพาะจะเห็นได้จากแต่เดิมนั้นหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุนและหมวดรายจ่ายอื่น สำนัก

<sup>34</sup> ข้อ 19 แห่งระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545

<sup>35</sup> สำนักงานประมาณ . การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ . หน้า 21.

งบประมาณจะต้องตรวจสอบก่อนจะอนุมัติเงินประจำงวด โดยจะตรวจสอบความเหมาะสมของราคาซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการพิจารณาค่าค่อนข้างละเอียด และบางครั้งใช้เวลามากกว่าขั้นตอนการจัดทำงบประมาณเสียอีก<sup>36</sup> แต่ในปัจจุบันในระเบียบบริหารงบประมาณได้เพิ่มความคล่องตัวโดยการกำหนดให้สามารถระบุรายละเอียดการจัดหาครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้สอดคล้องกับความต้องการและเหมาะสมภายในวงเงินที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งในบางส่วนไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการอาจใช้อำนาจปรับเปลี่ยนงบประมาณให้สอดคล้องกับการผลิตผลผลิตได้

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มี *งบกลาง* ซึ่งสำนักงบประมาณจะจัดสรรงบส่วนนี้ให้กับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อจะจัดสรรให้ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเบิกจ่ายได้ตามจำนวนที่ต้องเบิกจ่ายจริง โดยในการขอใช้งบกลางต้องมีการทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ พร้อมทั้งระบุรายละเอียดต่าง ๆ เช่น นำงบประมาณนี้ไปใช้ในแผนงานใด โครงการใด เบิกจ่ายในงบรายจ่ายใด ฯลฯ ตลอดจนชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นประกอบ

ในการใช้จ่ายงบกลางให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับงบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เมื่อใช้จ่ายงบกลางบรรลุตามวัตถุประสงค์แล้วหากมีเหลือต้องส่งคืนคลัง เว้นแต่มีความจำเป็นต้องนำไปใช้ในรายการอื่นหรือปรับเปลี่ยนเป้าหมาย ทั้งนี้อยู่ภายใต้ข้อตกลงกับสำนักงบประมาณ

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในหมวดรายจ่ายใด กำหนดให้รายงานผลและติดตามประเมินผลสำเร็จของงานในทุกไตรมาสและเมื่อสิ้นปีงบประมาณอย่างเป็นทางการและเป็นระบบและชัดเจน เพื่อใช้สิ่งนี้เป็นเครื่องมือในการบริหารงบประมาณและการจัดทำงบประมาณในปีถัดไป

#### กรอบทางกฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
  - มาตรา 181 บัญญัติถึง การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้ อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>36</sup> สำนักงบประมาณ . เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

- ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545<sup>37</sup>
- ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
- ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541

### 2.3 การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ

กระบวนการในขั้นนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ การควบคุมงบประมาณและการตรวจสอบงบประมาณ

*การควบคุมงบประมาณ* หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านงบประมาณควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณและตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ที่สำคัญคือ การควบคุมเป็นการตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) นั่นคือ ตรวจสอบการขอใช้จ่ายเงินแล้วจึงจะอนุมัติให้ส่วนราชการเบิกจ่ายและใช้เงินงบประมาณต่อไปได้

ส่วนที่สองคือ *การตรวจสอบงบประมาณ* หมายถึง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมอย่างหนึ่ง โดยเป็นการควบคุมภายหลังจากที่ได้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้ว ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการตรวจหลังจ่าย (post-audit) แบ่งออกเป็น

#### 1) การตรวจสอบภายใน

ดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการนั้น และจะรายงานโดยตรงต่อหัวหน้าของส่วนราชการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด จะครอบคลุมถึงการตรวจสอบ วิเคราะห์ รวมทั้งประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการ การประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย นั่นคือ ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบทางด้านการเงิน การบัญชี และการตรวจสอบการดำเนินงาน

<sup>37</sup> ระเบียบนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีผลใช้บังคับเมื่อ 1 ตุลาคม 2545 เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบและวิธีจัดการงบประมาณ โดยระเบียบนี้ได้ยกเลิกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525, (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536, (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยงานตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ พ.ศ. 2543, (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544

## 2) การตรวจสอบภายนอก

ดำเนินการโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้วางนโยบาย กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดโทษปรับทางปกครอง พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ฯลฯ

ที่สำคัญคือ ทำการตรวจสอบ ซึ่งครอบคลุมการตรวจบัญชี ตรวจการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาและการบริการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาคและเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ โดยในระดับของส่วนราชการจะมี “การตรวจสอบการเงินทั่วไป” เพื่อแสดงความเห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการหรือหน่วยงานรับตรวจนั้น ๆ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ รวมทั้งมี “การตรวจสอบงบการเงิน” โดยใช้วิธีการตรวจสอบตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป และเป็นไปตามมาตรฐานการตรวจสอบบัญชีที่คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

กระบวนการจะเริ่มต้นด้วยการตรวจสอบและการแสดงความคิดเห็นโดยทั่วไป การแจ้งผลการตรวจสอบ การเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานตรวจสอบ

กรณีแจ้งผลการตรวจสอบ เมื่อพบว่ามีข้อบกพร่อง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จะมีการแจ้งให้หน่วยงาน / ส่วนราชการที่รับตรวจมาชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่อง หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้จะมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีที่สำคัญในทุกๆ ด้าน เว้นแต่ เรื่องหรือข้อที่ตรวจพบนั้นควรรักษาไว้เป็นความลับ หรือมีกฎหมายห้ามไม่ให้เปิดเผย รวมตลอดถึงจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี เมื่อสิ้นสุดงานตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นหรือเหมาะสม เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีทราบผลการตรวจสอบได้ทันเหตุการณ์<sup>38</sup>

หากตรวจสอบแล้วพบว่ามีภาระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งจำแนกฐานความผิดไว้หลายส่วนด้วยกัน ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงินและการจ่ายเงิน ความผิดเกี่ยวกับการบริหาร

<sup>38</sup> สำนักงานงบประมาณ . การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ . หน้า 26-27.

งบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุและความผิดอื่น เจ้าหน้าที่<sup>39</sup>ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษปรับทางปกครอง<sup>40</sup>

#### กรอบทางกฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายใน พ.ศ. 2542
- ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544
- ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544

จากกระบวนการงบประมาณข้างต้นแสดงให้เห็นถึง แนวคิดและวิธีการด้านงบประมาณที่เป็นไปในลักษณะของการถ่วงดุล หรือ Check and Balance กันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นคือ รัฐบาลเสนองบประมาณเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จะทำหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาอนุมัติ เมื่อพิจารณาอนุมัติแล้วจะส่งกลับมาให้รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) จัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณตามตัวเลขที่ได้รับอนุมัติ ตลอดปีงบประมาณก็จะมีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ หากตรวจสอบแล้วพบข้อบกพร่อง ข้อผิดพลาด การทุจริต ฯลฯ ก็จะไปสู่การลงโทษตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป

<sup>39</sup> เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

<sup>40</sup>ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ 4 ชั้นคือ

- (1) โทษชั้นที่ 1 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน
- (2) โทษชั้นที่ 2 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน ตั้งแต่ 2 เดือนถึง 4 เดือน
- (3) โทษชั้นที่ 3 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน ตั้งแต่ 5 เดือนถึง 8 เดือน
- (4) โทษชั้นที่ 4 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน ตั้งแต่ 9 เดือนถึง 12 เดือน

### 3. ระบบและกระบวนการงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

มีองค์กรของรัฐหลายลักษณะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บางองค์กรเป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ” และเป็นส่วนหนึ่งภายใต้ระบบ 4 ศาลหลัก ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม (ศาลทหารไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ) ซึ่งมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ องค์กรบางองค์กร รัฐธรรมนูญบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นเป็น “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” หรือ “องค์กรอิสระ” ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งองค์กรเหล่านี้สามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างอิสระ โดยไม่มีการกำกับดูแลหรือควบคุมจากรัฐบาล เพียงแต่ให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้ศาลและองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีหน่วยธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยธุรการดังกล่าวขึ้นตรงต่อประธานของศาลหรือขององค์กรนั้น ๆ เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ที่สำคัญคือ ภายใต้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ดังที่กล่าวถึงข้างต้นและรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

การที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้องค์กรของรัฐบริหารงานได้โดยอิสระ พร้อมกับมุ่งจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น เป็นข้อพิจารณาสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ ทั้งในเชิงเจตนารมณ์ หลักการ โครงสร้างและระบบงาน เพื่อนำไปสู่แนวทางความเป็นอิสระของรัฐสภา

#### 3.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้ร่างกฎหมายและกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้พิจารณาพิพากษารรคดีทั่วไป อำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รักษาคุณภาพการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม มิให้กฎหมายใดกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้

ทั้งนี้ผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 15 คน อันประกอบไปด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 14 คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 9 ปีและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และกำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คนร่วมในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีนั้น ๆ

ที่สำคัญก็คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวงแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นที่สุดจะโต้แย้งหรือนำไปฟ้องร้องยังศาลอื่นเพื่อให้กลับคำวินิจฉัย รวมทั้งจะอุทธรณ์หรือฎีกาต่อมิได้นอกจากนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งมีผลให้องค์กรดังกล่าวต้องถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>41</sup>

#### สถานะของหน่วยราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 270 วรรคแรกบัญญัติว่า

“ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยราชการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ”

มาตรา 270 วรรคสาม บัญญัติว่า “สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานราชการของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542<sup>42</sup> ที่ออกตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ด้านการบริหารงานบุคคล มีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (อ. คร.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับการกำหนดตำแหน่ง

<sup>41</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ . ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ . กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2545

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ . ศาลรัฐธรรมนูญ (แผ่นพับ) . ม.ป.ป.

<sup>42</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2542 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 9 เมษายน

การให้ได้รับเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลมสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่มีการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี<sup>43</sup>

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญแบ่งส่วนราชการภายในสังกัดดังนี้<sup>44</sup>

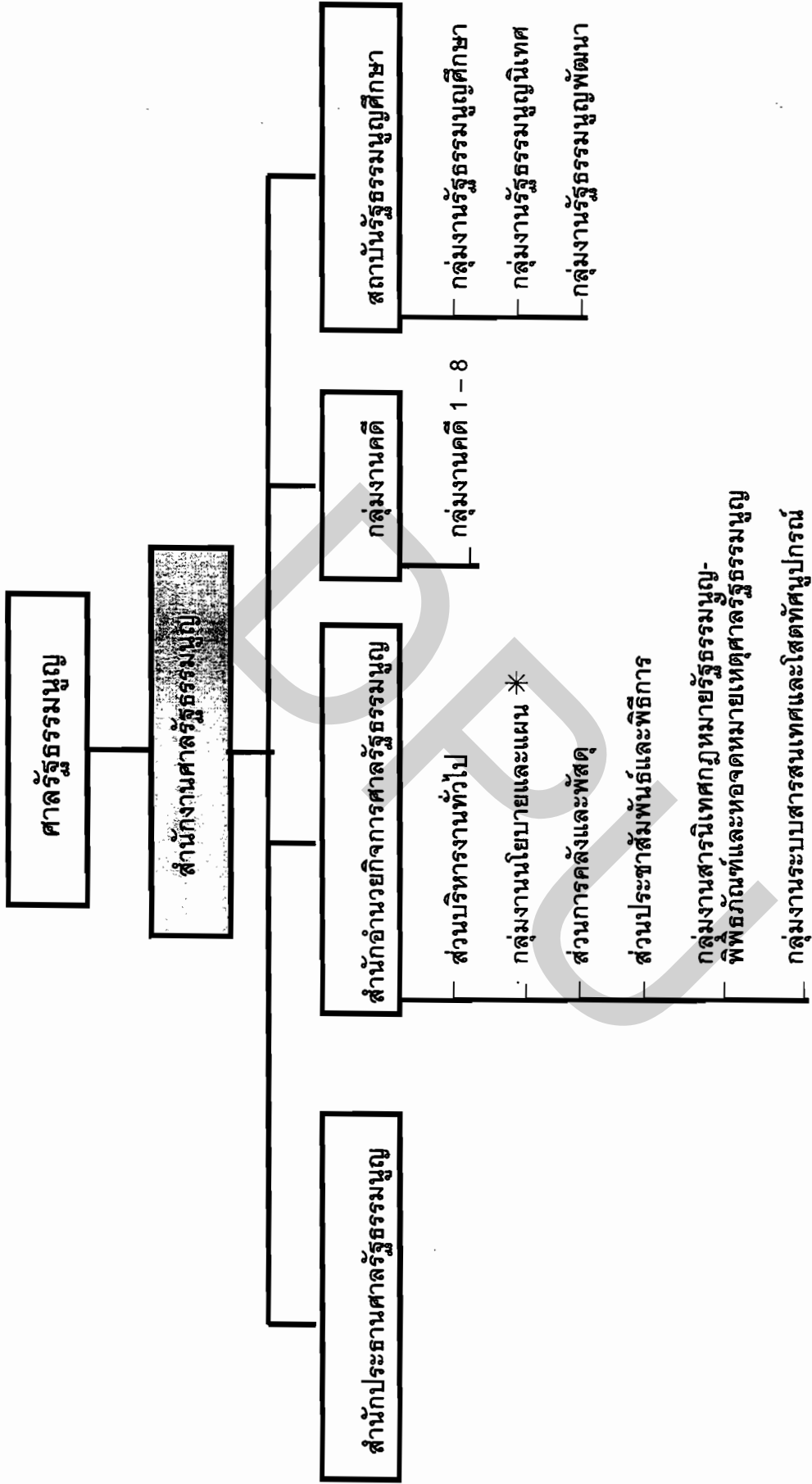
- (1) สำนักประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (2) สำนักอำนวยการศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) กลุ่มงานคดี
- (4) สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

---

<sup>43</sup> มาตรา 7 แห่งระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2542

<sup>44</sup> ประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2544 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 118 ตอนที่ 78 ก วันที่ 10 กันยายน 2544 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 กันยายน 2544





แผนผังการจัดโครงสร้างแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## การงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ

### 1) การจัดทำและการเสนองบประมาณ

ส่วนราชการภายในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนหน้าที่ด้านงบประมาณข้างต้นของเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หรือจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2542<sup>45</sup> ได้แก่ กลุ่มงานนโยบายและแผน ภายใต้สำนักอำนวยการศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำของบฯ นี้เป็นผลมาจากการศึกษาวิเคราะห์กลยุทธ์ ทิศทางการปฏิบัติงาน การกำหนดแผนงาน/โครงการ แผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับนโยบายและแผน การติดตามประเมินผลและวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ในปีงบประมาณที่ผ่านมา

นั่นคือสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของศาลรัฐธรรมนูญเสนอขออนุมัติต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อประธานศาลรัฐธรรมนูญจะได้เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีภายในเดือนธันวาคมก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป<sup>46</sup> ซึ่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจกับการจัดสรรงบประมาณไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาอาจขอให้เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเข้าชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาได้<sup>47</sup>

### 2) การบริหารงบประมาณ

ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่บริหารงบประมาณ โดยจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี ในแต่ละปีงบประมาณของสำนักงานฯ โดยจำแนกรายการและลักษณะการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับ

<sup>45</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2542 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2542 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 (7) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542

<sup>46</sup> มาตรา 6 แห่งระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542

<sup>47</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542

แผนงาน งาน โครงการที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ<sup>48</sup>

ส่วนงานนโยบายและแผนจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมา โดยส่วนการคลังและพัสดุของสำนักอำนวยการศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ เบิกจ่ายเงิน จัดทำบัญชีงบประมาณและนอกงบประมาณ เก็บรักษาเงิน จัดทำรายงานการเงิน วิเคราะห์ฐานะทางการเงิน ตรวจสอบใบสำคัญการเบิกจ่ายเงิน ฯลฯ โดยอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การจ่ายเงิน และก่อนนี้ผูกพันของสำนักงานฯ ให้กระทำได้แต่เฉพาะที่กำหนดในแผนงาน งาน โครงการและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี<sup>49</sup> โดยให้เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่จัดสรรและรับผิดชอบในการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันดังกล่าว

นอกจากนี้การโอนเปลี่ยนแปลงรายจ่ายที่มีผลเป็นการใช้จ่ายเกินกว่าแผนงานแต่ละแผนงานที่กำหนดไว้ในแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ<sup>50</sup> รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหรือเพิ่มวงเงินรายการครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติให้ก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี<sup>51</sup>

### 3) การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ

สำนักอำนวยการศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการภายในที่มีหน้าที่ในการติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณด้วยเช่นกัน รวมทั้งทำรายงานประจำปีทั่วไป และรายงานด้านงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญโดยผ่านเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้การดำเนินการควบคุมตรวจสอบภายในและภายนอกต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ได้แก่ เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณให้เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนรายงานการรับและการจ่ายเงินประจำปีที่สุด เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญโดยมิชักช้า<sup>52</sup>

<sup>48</sup> มาตรา 10 แห่งระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542

<sup>49</sup> มาตรา 11 แห่งระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542

<sup>50</sup> มาตรา 13 แห่งระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542

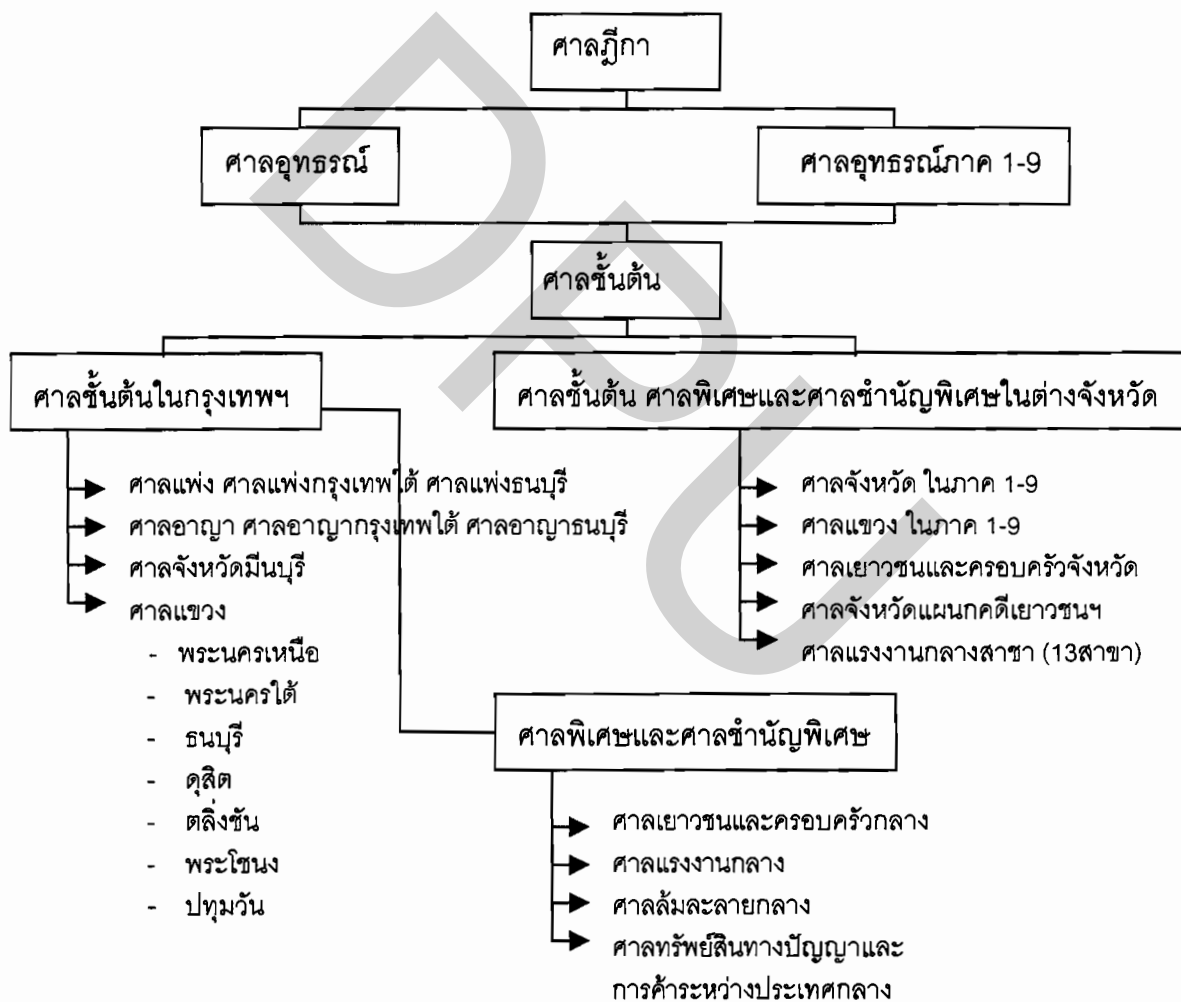
<sup>51</sup> มาตรา 14 วรรคสอง แห่งระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542

<sup>52</sup> มาตรา 17 วรรคสอง แห่งระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542

เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า<sup>53</sup>

### 3.2 ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ศาลยุติธรรมมีการจัดแบ่งโครงสร้างดังนี้



ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ศาลยุติธรรมมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง สามารถคานอำนาจกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้อย่างเหมาะสม มีให้องค์กรของฝ่ายบริหารโดย

<sup>53</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542

ผ่านกระทรวงยุติธรรมมาบั่นทอนความเป็นอิสระของผู้พิพากษาได้ จากการเสนอบัญญัติรายชื่อพิจารณาความดีความชอบและการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษา ดังนั้นภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543<sup>54</sup> ศาลยุติธรรมที่เคยสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรมมากกว่า 108 ปีจึงได้แยกออกเป็นองค์กรอิสระตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2543 โดยมีประธานศาลฎีกาเป็นประมุขของศาลยุติธรรม โดยมีคณะกรรมการหลักของศาลยุติธรรม 3 คณะด้วยกัน

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการซึ่งได้แก่ การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนและลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ควบคุมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบจริยธรรมและมาตรการรักษาวินัยโดยอาศัยระบบคุณธรรม เพื่อให้ผู้พิพากษามีหลักประกันได้รับการสนับสนุนและคุ้มครองให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

คณะกรรมการที่สอง คือ คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) รับผิดชอบกำหนดโครงสร้าง แบ่งส่วนราชการภายในองค์กร วางระเบียบข้อบังคับในการบริหารราชการ ให้ความเห็นชอบแก่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมในการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ ให้ความเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารจัดการงบประมาณและพัสดุ มีอำนาจสั่งยับยั้ง การบริหารราชการที่ไม่ถูกต้อง<sup>55</sup> ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง ยุบเลิก เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาล กำหนดจำนวนผู้พิพากษาในแต่ละศาลให้เหมาะสม โดยกรรมการฯ ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี แต่ละเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้

คณะกรรมการที่สาม คือ คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) รับผิดชอบกำหนดสายงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับการปฏิบัติงาน สร้างเกณฑ์มาตรฐานสำหรับกำหนดตำแหน่ง แผนอัตรากำลังคน การสรรหาบุคลากร วิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การบรรจุแต่งตั้ง สวัสดิการ การพัฒนาข้าราชการเจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรมซึ่งทำงานสนับสนุน อำนวยความสะดวกต่องานพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง

โดยในปัจจุบันศาลยุติธรรมมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบงานไปจากเดิมหลายประการ ได้แก่ แยกศาลออกไปเป็นศาลลักษณะเฉพาะคดีและลดภาระของศาลยุติธรรม เช่น การตั้งศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ การตั้งสำนักงานศาลยุติธรรมมาบริหารงานและเป็นหน่วยธุรการของศาลโดยเฉพาะ การกำหนดให้ผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีของคณะและมีการพิจารณาคดีโดย

<sup>54</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 21 มิถุนายน 2543 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 สิงหาคม 2543

<sup>55</sup> ข้อ 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

ต่อเนื่อง การจัดกระบวนการให้คดีมีข้อพิพาทยุติก่อนที่จะมาศาลโดยวิธีไกล่เกลี่ย ประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ เป็นต้น<sup>56</sup>

### สถานะของหน่วยงานตุลาการ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 275

“ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานตุลาการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมยังได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานตุลาการของศาลที่เป็นอิสระ นั่นคือสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลยุติธรรมขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา และเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม ทำหน้าที่ควบคุมดูแลสำนักงานฯ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของ ก.บ.ศ.

สำนักงานศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารด้านบุคลากร งบประมาณและแผนงาน ดำเนินงานเป็นเลขานุการให้กับคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของศาลยุติธรรม สรรหาอัตรากำลังพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการตุลาการและตุลาการ ส่งเสริมงานด้านวิชาการ งานวิจัยเพื่อพัฒนาระบบงานและกฎหมายของศาลยุติธรรม ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง<sup>57</sup>

สำนักงานศาลยุติธรรมมีโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนราชการประกอบไปด้วย 6 กอง 10 สำนัก 1 สถาบัน รวมทั้งสำนักศาลยุติธรรมประจำภาค 9 แห่ง สำนักอำนวยการประจำศาล 25 แห่งและสำนักงานประจำศาล 155 แห่ง ภายใต้การบริหารราชการของเลขาธิการสำนักงาน

<sup>56</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานศาลยุติธรรม . “สรุปการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง บทบาทของศาลยุติธรรมใหม่...มุมมองจากอดีต ปัจจุบันสู่นาคต” วารสารศาลยุติธรรม . 1,3 (กันยายน-ตุลาคม 2545) หน้า 14.

<sup>57</sup> สำนักงานศาลยุติธรรม . *แนะนำศาลยุติธรรม* . กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม, 2545, หน้า 12,17.

ศาลยุติธรรม โดยในปัจจุบันมีสายการบังคับบัญชาสั้นลงจากเดิม โดยเปลี่ยนจากระดับกอง ฝ่ายงานให้เป็นระดับกอง สำนักและกลุ่มงาน<sup>58</sup>

โดยส่วนงานภายในสำนักงานศาลยุติธรรมที่รับผิดชอบเรื่องการงบประมาณ ได้แก่ สำนักแผนงานและงบประมาณ โดยมีผู้อำนวยการสำนักรับผิดชอบควบคุมดูแลส่วนงานนี้

### การงบประมาณของศาลยุติธรรม

#### 1) การจัดทำและการเสนองบประมาณ

กฎหมายบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของศาลยุติธรรมและสำนักงาน เสนอต่อดคณะอนุกรรมการงบประมาณ ซึ่งคณะอนุกรรมการจะทำหน้าที่วิเคราะห์และกลั่นกรองคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี จากนั้นจึงเสนอให้คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม พิจารณาให้ความเห็นชอบภายในเดือนธันวาคมก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป เพื่อนำเสนอต่อดังคณะรัฐมนตรี<sup>59</sup>

สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการเสนองบประมาณรายจ่ายต่อดังคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรมไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรมไว้ในรายงานการเสนอร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องอาจขอให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหรือผู้ที่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมอบหมายเข้าชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาได้<sup>60</sup>

#### 2) การบริหารงบประมาณ

ระเบียบงบประมาณของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมกำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของศาลยุติธรรมและสำนักงานเสนอต่อดคณะอนุกรรมการงบประมาณ เพื่อเสนอ ก.บ.ศ. พิจารณาอนุมัติก่อนการใช้จ่ายเงิน<sup>61</sup>

<sup>58</sup> วารสารศาลยุติธรรม . 2, 6 (มีนาคม-เมษายน 2545) หน้า 32.

<sup>59</sup> ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2544 ข้อ 8, 11

<sup>60</sup> มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

<sup>61</sup> ข้อ 15 แห่งระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2544

เมื่อ ก.บ.ศ. อนุมัติแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีแล้วให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจัดสรรงบประมาณ และร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการศาลยุติธรรมควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี ให้อยู่ในวงเงินและวัตถุประสงค์ตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีที่ได้รับให้ดำเนินการเบิกจ่ายให้เสร็จสิ้นในปีนั้น หากเบิกจ่ายไม่ทันและจำเป็นต้องใช้จ่ายเหลือในปี ให้เสนอเลขาธิการพิจารณาอนุมัติตามความจำเป็นและรายงานให้ ก.บ.ศ. ทราบ<sup>62</sup>

หลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี การจัดสรรการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี การโอนและการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณประจำปี ให้เป็นไปตามประกาศที่เลขาธิการกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.บ.ศ.<sup>63</sup>

### 3) การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ

ระเบียบงบประมาณของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมกำหนดให้ส่วนราชการภายในสำนักงานฯ รายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีเป็นรายไตรมาส โดยเปรียบเทียบผลการใช้จ่ายเงินกับผลผลิตที่ได้รับ เสนอต่อเลขาธิการภายใน 30 วันนับแต่สิ้นไตรมาส

เมื่องานและโครงการสิ้นสุดให้ส่วนราชการภายในสำนักงานจัดทำรายงานผลการดำเนินงานโดยแสดงถึงผลผลิต และ/หรือ ผลลัพธ์เปรียบเทียบกับแผนปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อเลขาธิการภายใน 60 วันนับแต่งานและโครงการสิ้นสุด สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการรายงานให้เป็นไปตามที่เลขาธิการกำหนด<sup>64</sup>

เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณให้เลขาธิการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีให้ ก.บ.ศ. ทราบ พร้อมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และสำเนาแจ้งสำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลางต่อไป<sup>65</sup>

ในการนี้กฎหมายบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานรับตรวจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรมแล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า<sup>66</sup>

<sup>62</sup> ข้อ 17 แห่งระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2544

<sup>63</sup> ข้อ 20 และ 24 แห่งระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2544

<sup>64</sup> ข้อ 25 แห่งระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2544

<sup>65</sup> ข้อ 26 แห่งระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2544

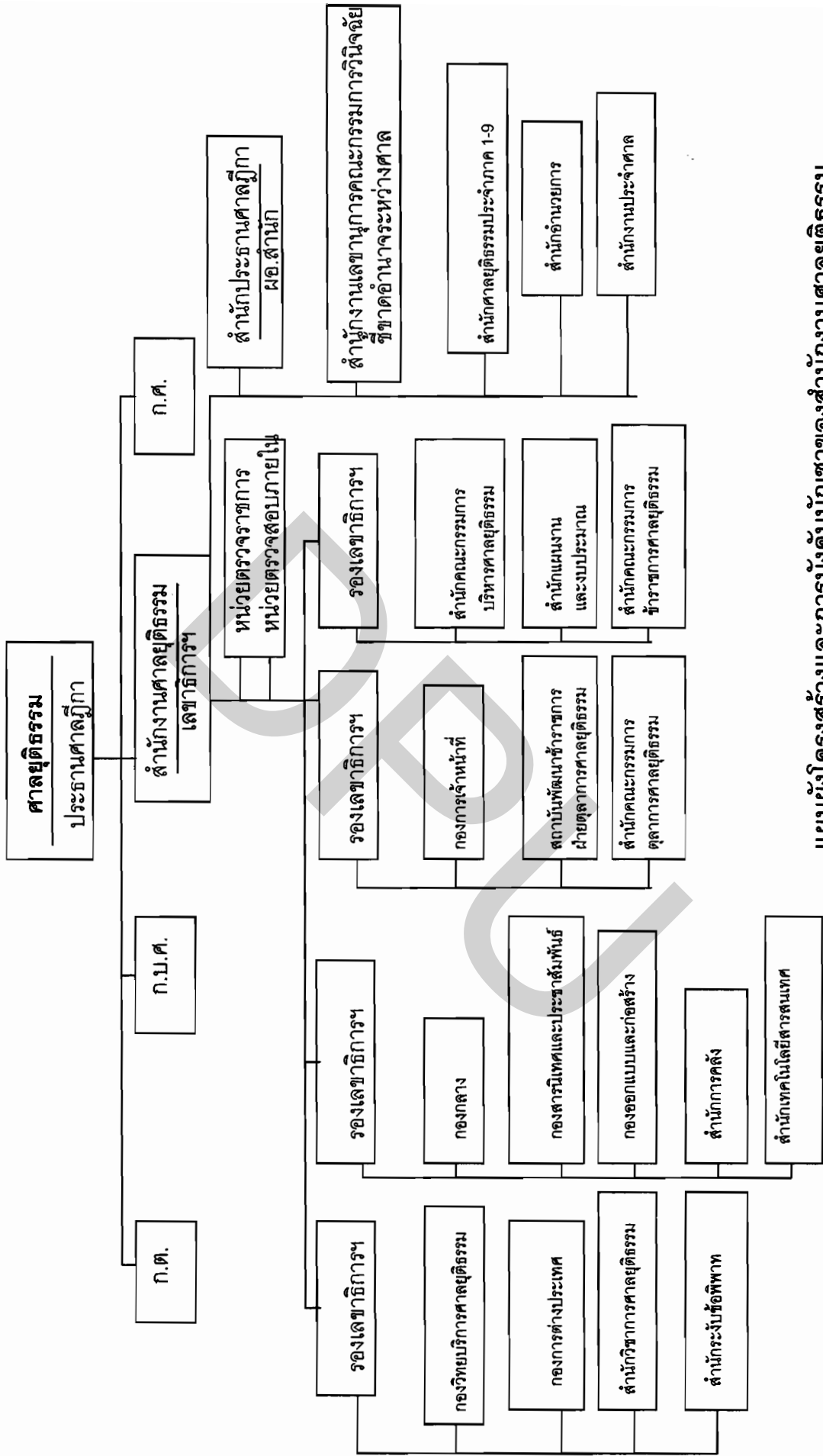
<sup>66</sup> มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543



ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 สำนักงานศาลยุติธรรมได้รับจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นเงินทั้งสิ้น 5,307.3 ล้านบาท แบ่งเป็นรายจ่ายในงบบุคลากรร้อยละ 69.25 รายจ่ายในงบดำเนินการและงบลงทุนร้อยละ 13.75 และ 17 ตามลำดับ ทั้งนี้สำนักงานศาลยุติธรรมได้ส่งเงินคืนคลังเป็นรายได้รัฐเป็นเงิน 5,325.5 ล้านบาท<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> วารสารศาลยุติธรรม . 2, 6 . มีนาคม-เมษายน 2545, หน้า 33.



แผนผังโครงสร้างและการบังคับบัญชาของสำนักงานศาลยุติธรรม

### 3.3 ศาลปกครอง

ภายใต้ระบบศาลคู่ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองเป็นศาลอีกระบบหนึ่ง นอกเหนือไปจากศาลยุติธรรม ศาลทหารและศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น คดีพิพาทที่เกิดจากการกระทำที่ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น การกระทำที่ไม่สุจริตเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สร้างภาระ สร้างความล่าช้าให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร การใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ คดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น นั่นคือศาลปกครองเป็นศาลที่แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีที่ไม่ใช่คดีหรือปัญหาระหว่างประชาชนด้วยกัน<sup>68</sup> คดีที่ไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษต่าง ๆ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>69</sup> ได้บัญญัติให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้นคือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้แก่ ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค ทั้งนี้ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ในคดีปกครองโดยทั่วไป และเป็นศาลสุดท้ายในคดีปกครองบางประเภท

องค์กรบริหารศาลปกครอง ได้แก่ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ซึ่งประกอบไปด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 11 ท่าน ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปีโดยอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีกแต่ไม่เกิน 2 วาระ ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง การให้ตุลาการในศาลปกครองและการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ตลอดจนมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในศาลปกครอง ฯลฯ

#### สถานะของหน่วยราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 280 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า

*“ศาลปกครองมีหน่วยราชการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด”*

<sup>68</sup> ฤทัย หงส์สิริ . ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง . กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2544. (อัดสำเนา).

<sup>69</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2542 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2542

มาตรา 20 วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ศาลปกครองมีสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานธุรการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง และเป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ควบคุมดูแลข้าราชการของสำนักงานฯ โดยทั่วไป

สำนักงานศาลปกครองมีภารกิจสำคัญ 3 ด้าน คือ<sup>70</sup>

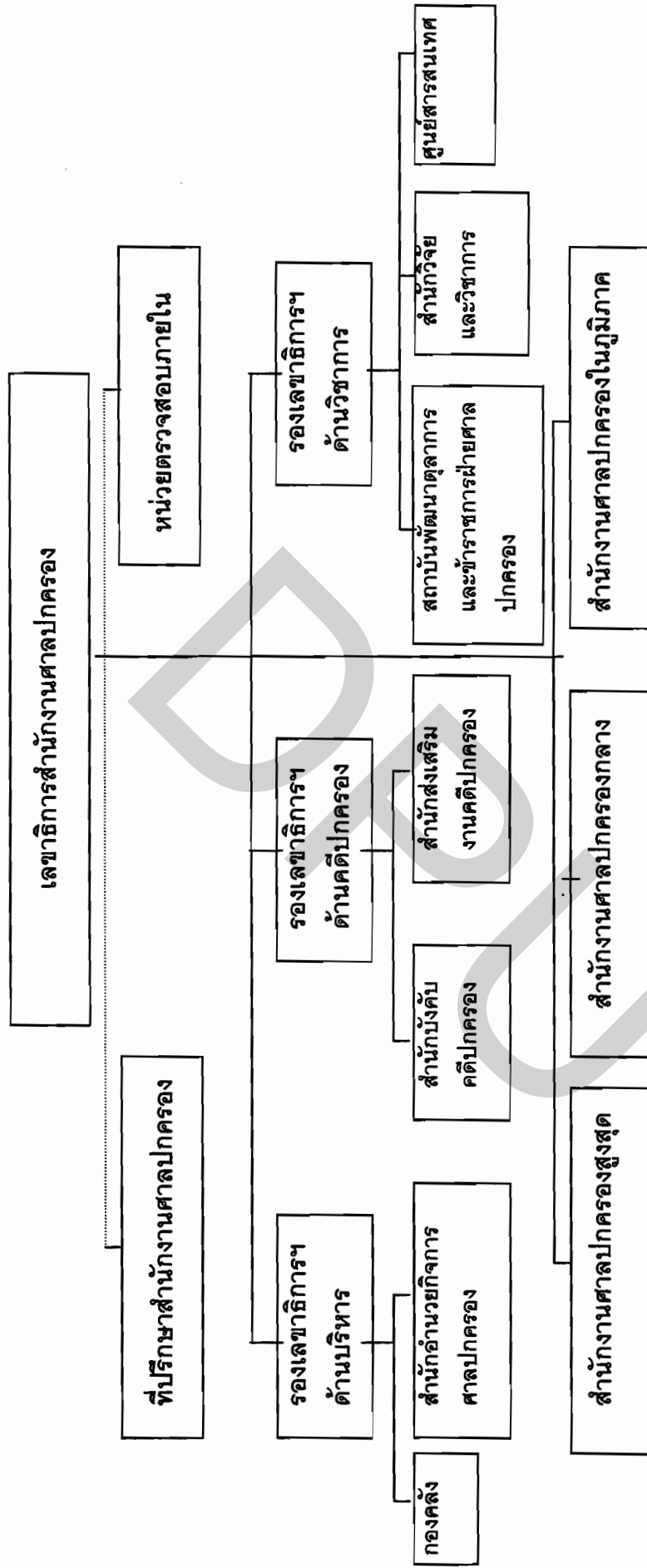
1. **ด้านธุรการศาล** สนับสนุนและส่งเสริมการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลปกครองเพื่ออำนวยความสะดวกในดำเนินคดีปกครองให้แก่ประชาชน รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการของศาลปกครองทั่วประเทศ บริหารงานธุรการของสำนักงานศาลปกครองภูมิภาคทุกภาค และรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการในสำนักงานศาลปกครองให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ

2. **ด้านงานคดี** ช่วยดำเนินการเกี่ยวกับคดีตามคำสั่งของศาลปกครองและดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

3. **ด้านงานวิชาการ** ศึกษารวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของศาลปกครอง วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อแนะนำฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงระบบบริหารราชการและวิธีปฏิบัติงาน จัดการศึกษาอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่ตุลาการศาลปกครองและบุคลากรสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษา

<sup>70</sup> สำนักงานศาลปกครอง . คำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ของสำนักงานศาลปกครอง . กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2544, (อัดสำเนา).

แผนผังโครงสร้างองค์กรสำนักงานศาลปกครอง



ภายในสำนักงานศาลปกครองมีการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 10 หน่วยงานตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เรื่องการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 84 (1) แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในระบบงานศาลปกครอง คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายปกครอง (ก.ช.ป.) มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณการเงิน และทรัพย์สินและการดำเนินการอื่นของสำนักงานศาลปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณและพัสดุของสำนักงานศาลปกครอง<sup>71</sup>

ในส่วนของการบริหารงานบุคคล พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลมสำหรับการกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง โดยให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

### การงบประมาณของศาลปกครอง

#### 1) การจัดทำและการเสนองบประมาณ

สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่จัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอขออนุมัติประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีภายในเดือนธันวาคมก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ให้หน่วยงานในสังกัดเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานของตนต่อเลขาธิการภายในเดือนตุลาคม โดยแจ้งเหตุผลความจำเป็นในการขอพร้อมทั้งแนบเอกสารประกอบคำขอด้วย<sup>72</sup>

ในส่วนของ การเสนองบประมาณ กฎหมายบัญญัติสำนักงานศาลปกครองเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรร

<sup>71</sup> มาตรา 84 (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>72</sup> ข้อ 7 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ. 2542 ออกตามความในมาตรา 84 (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

งบประมาณของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้<sup>73</sup>

## 2) การบริหารงบประมาณ

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับแล้ว ให้เลขาธิการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของสำนักงาน โดยจำแนกรายการและลักษณะการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับแผนงาน งาน โครงการ ที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินการประจำปี และเสนอต่อประธานเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ<sup>74</sup> การจ่ายเงินของสำนักงานให้กระทำได้แต่เฉพาะที่ได้กำหนดในแผนงาน งาน โครงการและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี<sup>75</sup>

นอกจากนี้ให้เลขาธิการมีอำนาจหน้าที่จัดสรรและรับผิดชอบในการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายประจำปี<sup>76</sup> และมีอำนาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงงาน โครงการหรือรายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วรายงานให้ประธาน (ประธานศาลปกครองสูงสุด) ทราบ

## 3) การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ

เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ ให้สำนักงานจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตลอดจนรายงานการรับและการจ่ายเงินประจำปีที่สุด เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาโดยมิชักช้า<sup>77</sup> ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองแล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีโดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาโดยมิชักช้า

กฎหมายยังบัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและของสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาปีละหนึ่งครั้ง<sup>78</sup>

<sup>73</sup> มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>74</sup> ข้อ 10 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ.2542

<sup>75</sup> ข้อ 11 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ.2542

<sup>76</sup> ข้อ 12 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ.2542

<sup>77</sup> ข้อ 14 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยงบประมาณ พ.ศ.2542

<sup>78</sup> มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในปีงบประมาณ 2544 ศาลปกครองได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นจำนวนเงิน 689.6 ล้านบาท จากคำขอของงบประมาณรายจ่ายที่เสนอไป 1,279.1 ล้านบาท ขณะที่ในคำขอประมาณประจำปีงบประมาณ 2545 เสนอของงบประมาณไป 2,144.9 ล้านบาทแต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวน 642 ล้านบาท

### 3.4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการป.ป.ช.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>79</sup> ประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระดำรงตำแหน่ง 9 ปีและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ช. ไว้ว่า ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง สรุปสำนวนและทำความเข้าใจกรณีร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อร้ายรอยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทุจริตต่อหน้าที่ ตลอดจนได้สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐร้ายรอยผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อหน้าที่ในการยุติธรรม ตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปีและนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งให้หน่วยงานปฏิบัติตามการดำเนินการของคณะกรรมการป.ป.ช. ตรวจสอบ ค้น ยึด อาัยดทรัพย์สิน เอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ

#### สถานะของหน่วยงานราชการ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 302 บัญญัติไว้ว่า

<sup>79</sup> กฎหมายนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ได้ยกเลิก พรบ.ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518, พรบ. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 และ พรบ. การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539



“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ “สำนักงาน ป.ป.ช.” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (พ.ร.ป) ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ป.ป.ช.

สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในวงราชการและการเมือง รวมทั้งเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการฯ ต่อคณะรัฐมนตรี และปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย<sup>80</sup>

การงบประมาณของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1) การจัดทำและการเสนองบประมาณ

ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 107 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินและการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2543<sup>81</sup> โดยในข้อ 6 ได้ระบุไว้ว่า

<sup>80</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ . รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2542 . พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2544, หน้า 45.

<sup>81</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2543 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2543

“ภายในเดือนมกราคมก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป ให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดทำ คำของบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.ไว้ในร่าง พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่าง พรบ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำคำของบประมาณตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานในสังกัดเสนอคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเดือนพฤศจิกายน โดยแจ้งความจำเป็นในการขอพร้อมทั้งแนบเอกสารประกอบคำขอด้วย”

นอกจากนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติในเรื่องการเสนอของบประมาณรายจ่ายทำนองเดียวกับข้อ 6 ดังกล่าวข้างต้น และบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้ในรายงานการเสนอร่างงบประมาณ หรือร่าง พรบ. รายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้<sup>82</sup>

อนึ่ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้ง ให้จำแนกตามแผนงาน งาน โครงการ เป็นงบประจำและงบลงทุน

## 2) การบริหารงบประมาณ

ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2543 ระบุให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยจำแนกรายการและลักษณะค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับแผนงาน งาน โครงการ ที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินงานประจำปี หรือแผนการปฏิบัติงาน เสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. อนุมัติแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วให้เสนอขออนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป

การจ่ายเงินของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้กระทำได้แต่เฉพาะที่ได้กำหนดใน แผนงาน งาน โครงการ หรือรายละเอียดที่กำหนดไว้ในแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือแผนการปฏิบัติงาน หรือตามที่มีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการตามข้อ 12

ในการนี้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่จัดสรรและรับผิดชอบในการจ่ายเงินหรือก่องหนผู้กผันให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือแผนการปฏิบัติงาน<sup>83</sup> และมีอำนาจในการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวด งาน โครงการ หรือ

<sup>82</sup> มาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

<sup>83</sup> ข้อ 11 แห่งระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้อยงบประมาณ พ.ศ. 2543

รายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี เพื่อไปตั้งจ่ายในทุกลักษณะหมวดรายจ่ายหรือรายการค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น รวมทั้งมีอำนาจเพิ่มวงเงินค่าใช้จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง<sup>84</sup>

ให้เลขาธิการคณะกรรมการป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับ เพื่อนำไปตั้งจ่ายเงินราชการลับตามจำนวนที่คณะกรรมการป.ป.ช. ได้ให้ความเห็นชอบ<sup>85</sup>

### 3) การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ

เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรายงานการรับและการจ่ายเงินประจำปีที่สุด เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบโดยมิชักช้า<sup>86</sup>

นอกจากนี้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยรับตรวจ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของคณะกรรมการป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า

ในปีงบประมาณ 2544 สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยราชการอิสระได้จัดทำค่าของงบประมาณในวงเงิน 261.7 ล้านบาท ผ่านคณะรัฐมนตรีและได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน 183.7 ล้านบาทตามประเภทของรายจ่าย 3 ลักษณะ คือ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ค่าใช้จ่ายในด้านการบริหารองค์กร ค่าใช้จ่ายในลักษณะครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ต่อมาคณะกรรมการป.ป.ช. ได้ของบประมาณเพิ่มเติม ในที่สุดนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพิ่มเติมให้อีกจำนวน 19.2 ล้านบาท รวมเป็นเงินงบประมาณปี 2544 ที่ได้รับจำนวน 202.9 ล้านบาท<sup>87</sup> แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจ แผนปฏิบัติการ

นอกจากคณะกรรมการป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายป.ป.ช.แล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ส่งผลต่อปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกด้านบุคลากร สถานที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่เพียงพอในการรองรับภารกิจ

<sup>84</sup> ข้อ 12 แห่งระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยงบประมาณ พ.ศ.2543

<sup>85</sup> ข้อ 13 แห่งระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยงบประมาณ พ.ศ.2543

<sup>86</sup> ข้อ 14 แห่งระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยงบประมาณ พ.ศ.2543

<sup>87</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ . รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2542. หน้า 140.

ดังกล่าว แต่เมื่อถูกตัดงบประมาณทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจ การที่รัฐบาลไม่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะกรรมการป.ป.ช. และสำนักงานป.ป.ช. ขอไปน่าจะขัดกับมาตรา 115 แห่งพ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 สำนักงานป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่ตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญจึงควรได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารองค์กรในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการป.ป.ช. และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ<sup>88</sup>

### 3.5 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.)

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 146) และตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541<sup>89</sup> ประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 4 คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว

คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายและมีคำสั่งให้ข้าราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือทั้งหมด ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ โดยมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการฯ ได้มอบหมาย ตลอดจนจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

#### สถานะของหน่วยงานตุลาการ

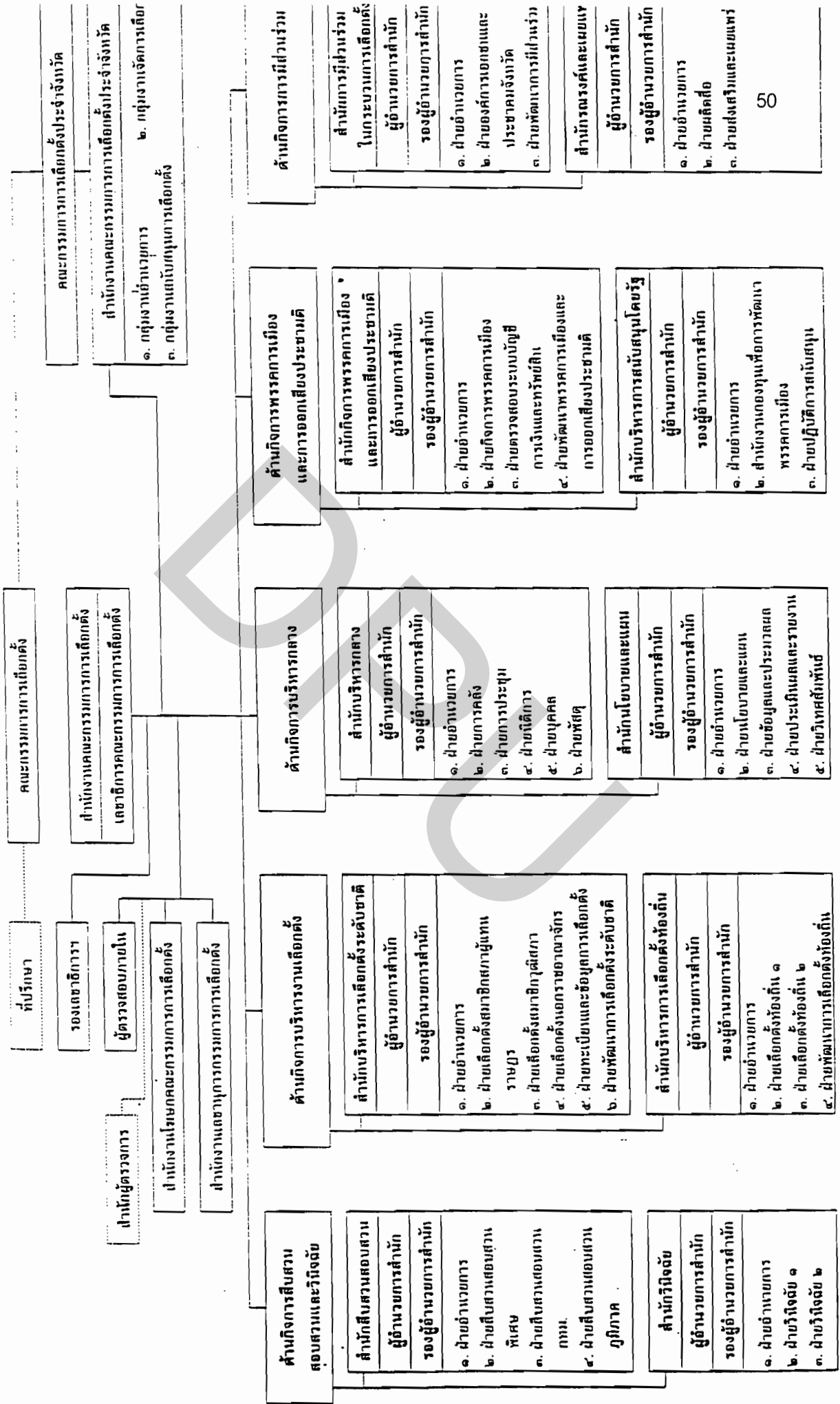
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 25 และมาตรา 28 ได้บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

<sup>89</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน

# โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๒



มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทั้งนี้มีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของก.ก.ต. เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน

ทั้งนี้ มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานใน 5 กิจการ ได้แก่ รองเลขาธิการด้านกิจการบริหารกลาง รองเลขาธิการด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย รองเลขาธิการด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง รองเลขาธิการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ รองเลขาธิการด้านกิจการการมีส่วนร่วม

ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติและการพัฒนาพรรคการเมือง เผยแพร่งานวิชาการและให้ความรู้แก่ประชาชน ตลอดจนรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องหรือผู้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ หรือเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการเลือกตั้ง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

#### การงบประมาณของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

##### 1) การจัดทำและการเสนองบประมาณ

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน พ.ศ. 2542<sup>90</sup> ข้อ 60 และมาตรา 35 แห่ง พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของ ก.ก.ต. ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งหรือการจัดทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ จึงให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้พอเพียงกับการดำเนินงานของสำนักงาน ก.ก.ต.

<sup>90</sup> ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27 (5) แห่ง พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

## 2) การบริหารงบประมาณ

รายจ่ายที่จะนำมาใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ให้สำนักงานจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติใช้ในปีงบประมาณนั้น<sup>91</sup> ให้เลขาธิการ มีอำนาจอนุมัติการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีแล้วรายงานให้คณะกรรมการทราบ<sup>92</sup> ในกรณีตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีให้เลขาธิการนำเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ<sup>93</sup> นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณใดให้เบิกจ่ายจากงบประมาณ ภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่มีเหตุและความจำเป็นจะต้องเบิกจ่ายข้ามปีซึ่งมิได้ตั้งค้างไว้ ให้นำมาเบิกจ่ายในปีถัดไป<sup>94</sup> รายได้ของสำนักงาน ก.ก.ต. ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น

## 3) การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ

กฎหมายบัญญัติให้สำนักงาน ก.ก.ต. จัดทำงบดุล การเงินและบัญชี ทำการส่งผู้สอบบัญชีภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี<sup>95</sup> ทั้งนี้ตามระเบียบได้ระบุให้มีผู้ตรวจสอบภายในทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบต่อเลขาธิการเป็นประจำทุกเดือนและเสนอรายงานให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงาน ก.ก.ต. และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงาน ก.ก.ต. รวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายและทรัพย์สินของสำนักงาน ก.ก.ต. โดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำรายงานเสนอผลการสอบบัญชีต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า<sup>96</sup>

<sup>91</sup> ข้อ 61 แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน พ.ศ.2542

<sup>92</sup> ข้อ 62 แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน พ.ศ.2542

<sup>93</sup> ข้อ 62 แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน พ.ศ.2542 ข้อ 64 แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน พ.ศ.2542

<sup>94</sup> ข้อ 64 แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน พ.ศ.2542 มาตรา 38 แห่ง พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

<sup>95</sup> มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

<sup>96</sup> มาตรา 38 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

### 3.6 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (OMBUDSMAN)

แนวความคิดที่ต้องการให้มีองค์กรอิสระคอยควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีมาช้านาน และได้ปรากฏในร่างบทบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2535 แต่ก็ไม่ได้ได้รับการตอบรับจากและฝ่ายนิติบัญญัติและโดยเฉพาะจากรัฐบาลและนักการเมืองในยุคต่าง ๆ จนมาถึงยุคปฏิรูปการเมืองการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่สัมฤทธิ์ผลดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196-198 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542<sup>97</sup> ซึ่งบัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ไม่เกิน 3 คน มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม<sup>98</sup> ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยประเด็นที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>99</sup>

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ แจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ชำรงต้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญาหรือทางวินัย รวมทั้งให้หน่วยงานส่งหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา ตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งจัดทำรายงาน ไม่ว่าจะป็นรายงานเฉพาะเรื่องหรือรายงานประจำปี พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

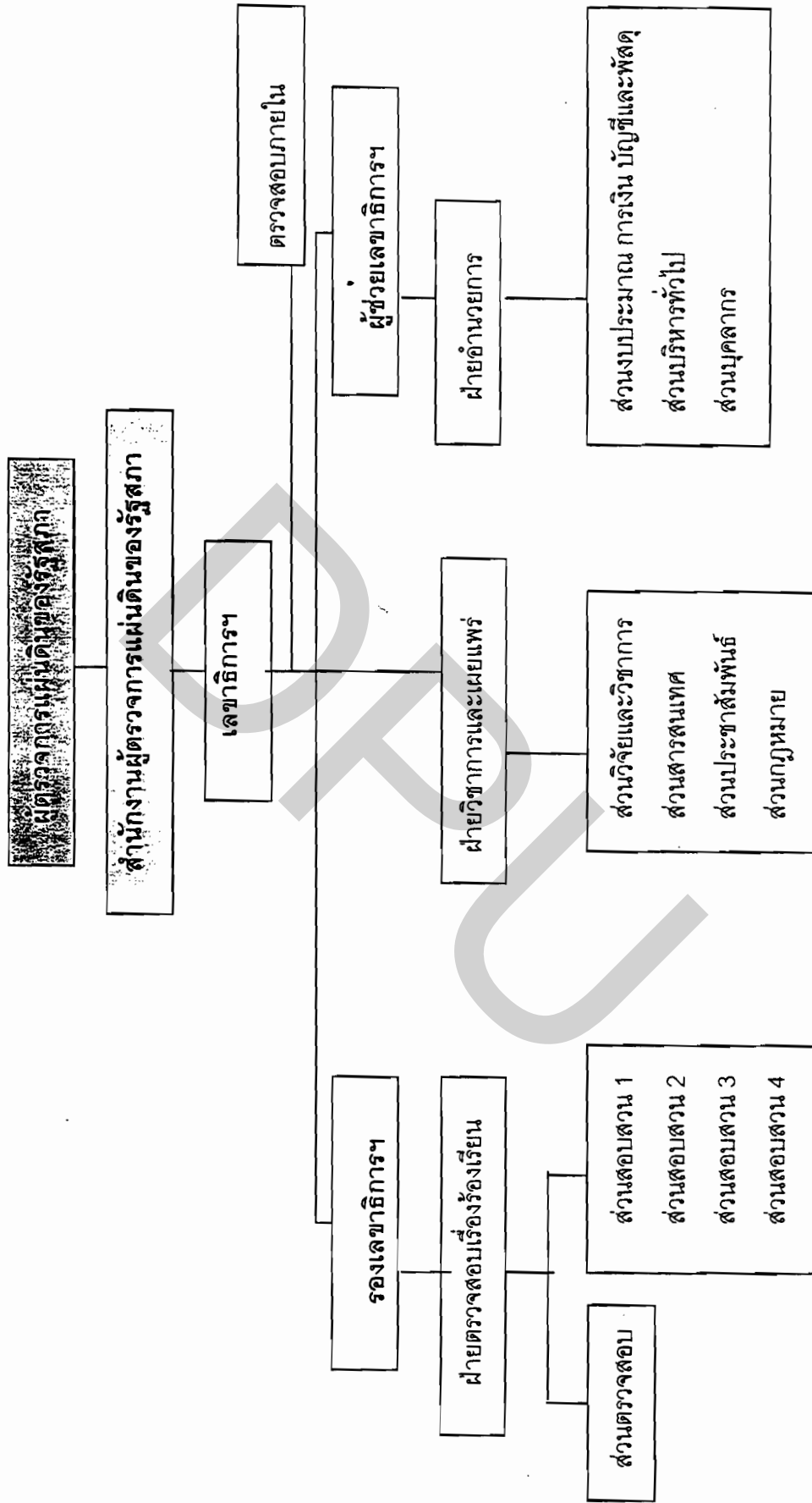
<sup>97</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2542

<sup>98</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 197 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 17



แผนผังโครงสร้างองค์กรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา



### สถานะของหน่วยราชการ

ในระยะเริ่มต้นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นหน่วยราชการของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาไปพลางก่อน และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นเลขาธิการและมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้สำหรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จนกว่าการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วเสร็จและมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2543 สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีเลขาธิการหนึ่งคนซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจของสำนักงานฯ เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานฯ และให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขาธิการ

สำนักงานฯ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปและงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการฯ ตลอดจนเผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิที่จะร้องเรียนตามที่กฎหมายรับรอง และปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

### การงบประมาณของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

#### 1) การจัดทำและการเสนองบประมาณ

ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2543<sup>100</sup> กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในคำขอฯ ดังกล่าวให้ประกอบด้วยแผนการดำเนินงานประจำปี que แสดงถึงแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีและแผนปฏิบัติงานจำแนกตามแผนงาน งาน โครงการ รวมทั้งให้มีค่าแฉ่งงประกอบแผนการดำเนินงานประจำปีแสดงฐานะเงินรายรับงบประมาณรายจ่ายในปีที่ล่วงมา และความสัมพันธ์ระหว่างเงินรายรับและงบประมาณที่ขอตั้ง<sup>101</sup>

ทั้งนี้ในคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้จำแนกเป็นงบประจำและงบลงทุนตามแผนงาน งาน โครงการที่กำหนดไว้ ในส่วนของรายจ่ายงบลงทุนที่จะก่อหนี้ผูกพันงบประมาณ รายจ่ายข้าม ปี ให้กำหนดรายการพร้อมระบุจำนวนเงินที่จะต้องผูกพันในแต่ละปีงบประมาณให้ชัดเจน

<sup>100</sup> อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ประกาศ ณ วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2543

<sup>101</sup> ข้อ 6 แห่งระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2543

ในทางปฏิบัติเลขาธิการสำนักงานฯ จะมอบหมายให้หน่วยงานภายใน ได้แก่ ส่วนงบประมาณ การเงินบัญชีและพัสดุ ซึ่งรับผิดชอบงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินและบัญชี การวิเคราะห์งบประมาณ ตรวจสอบความถูกต้องของผู้ลงบัญชีเงินสด ฯลฯ ดำเนินการต่าง ๆ ให้หน่วยงานในสังกัดและในส่วนของส่วนงานงบประมาณเองเพื่อเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ เลขาธิการสำนักงานฯ พิจารณาภายในเดือนตุลาคม จากนั้นจะเสนอขอความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อได้คำขอของงบประมาณฯ มาแล้วเลขาธิการสำนักงานฯ จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ภายในเดือนธันวาคมก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณถัดไป<sup>102</sup>

## 2) การบริหารงบประมาณ

เลขาธิการสำนักงานฯ จะเป็นผู้จัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีในแต่ละปีของสำนักงาน โดยจำแนกรายการและลักษณะการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับแผนงาน งาน โครงการที่กำหนดไว้ในแผนดำเนินงานประจำปี เสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ รวมทั้งเลขาธิการสำนักงานฯ มีอำนาจหน้าที่จัดสรรและรับผิดชอบในการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพัน ภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญคือให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนงาน งาน โครงการ และรายละเอียดในแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีข้างต้น โดยจะโอน เปลี่ยนแปลงงาน โครงการหรือรายการได้เท่าที่จะเป็นและต้องรายงานให้ผู้ตรวจการฯ ทราบ

นอกจากนี้การบริหารงบประมาณยังอยู่ภายใต้ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการบริหารและจัดการการเงินและทรัพย์สิน พ.ศ. 2543 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543<sup>103</sup> ซึ่งกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติในการบริหารรายรับ การบริหารรายจ่าย การเก็บรักษาเงิน การจัดการทรัพย์สิน และการบัญชี

## 3) การควบคุมและการตรวจสอบงบประมาณ

ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีงานตรวจสอบภายใน ซึ่งรับผิดชอบตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การเงิน บัญชีและพัสดุ รวมถึงการบริหารงานด้านอื่น ๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งต่าง ๆ ตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานและเสนอแนะวิธีการหรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน และป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือเกิดการ

<sup>102</sup> ข้อ 5 แห่งระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2543

<sup>103</sup> อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 41 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ประกาศ ณ วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2543

ทุจริตรั่วไหลของเงินและทรัพย์สิน ตลอดจนติดตามผลการตรวจสอบ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยรับตรวจ<sup>104</sup>

ในส่วนของ การตรวจสอบภายนอก ระเบียบฯ กำหนดให้พนักงานบัญชีรับผิดชอบจัดทำรายงานการเงิน ซึ่งประกอบไปด้วยงบดุล งบกระแสเงินสด งบรายรับ-ค่าใช้จ่ายและงบแสดงการเปลี่ยนแปลงทุนสะสมเป็นรายเดือน และจัดทำรายงานการเงินเมื่อสิ้นปีบัญชี ภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีให้เลขาธิการสำนักงานฯ จัดทำงบดุล งบการเงินและบัญชีส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ<sup>105</sup> โดยจัดให้มี เอกสารเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินหรือการกักหน้ผูกผันทางการเงินต่าง ๆ พร้อมสำหรับการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ งบประมาณที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับจัดสรรจะปรากฏรายละเอียดในงบรายรับ-ค่าใช้จ่ายซึ่งจัดทำโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งระบุว่ารายได้ของสำนักงานฯ ได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและรายได้อื่น ๆ รวมทั้งผลประโยชน์จากทรัพย์สินต่าง ๆ ในส่วนนี้จะถูกตรวจสอบเป็นรายปีตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ พร้อมกับตรวจสอบรายละเอียดที่ปรากฏในเอกสารรับตรวจ เช่น การใช้จ่าย กระแสเงินสด สินทรัพย์ หนี้สิน ผูกพัน ฯลฯ

ในปีงบประมาณพ.ศ. 2544 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 22,760,000 บาท และงบกลางเพื่อการปรับปรุงสำนักงานฯ จำนวน 25,000,000 บาท รวมทั้งสิ้น 47,760,000 บาท โดยเบิกจ่ายในงบประมาณเป็นเงินทั้งสิ้น 30,947,701 บาท<sup>106</sup>

ขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 32,712,000 บาท เงินเหลือยกมาจากปี 2544 จำนวน 41,465,694 บาท โดยเบิกจ่ายในงบประมาณเป็นเงินทั้งสิ้น 58,367,928 บาท<sup>107</sup>

<sup>104</sup> สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา . รายงานประจำปี 2545 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา . กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2546, หน้า 34.

<sup>105</sup> ข้อ 41 แห่งระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการบริหารและจัดการการเงินและทรัพย์สิน พ.ศ. 2543

<sup>106</sup> สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา . รายงานประจำปี 2544 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา . กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2546, หน้า 128.

<sup>107</sup> สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา . รายงานประจำปี 2545 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 76.

### 3.7 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission)

สืบเนื่องมาจากความพยายามในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาเป็นเวลานาน โดยมุ่งหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดและร่วมร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนพันธกรณีของไทยที่มีต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบัญญัติจำนวนมากที่ปกป้องสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้จะมีบทบัญญัติกฎหมายข้างต้นแล้ว ยังมีกลไกต่าง ๆ ที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกลไกหลัก

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แก่ ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานเอกชนและองค์การอื่นด้านสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีและเปิดเผยต่อสาธารณชน ฯลฯ<sup>108</sup>

จุดเน้นหลักในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้เป็นไปอย่างมีทิศทางและมีประสิทธิภาพ ได้แก่ กลุ่มเด็ก เยาวชนและครอบครัว ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิชุมชน การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม นโยบายสังคม และสิทธิมนุษยชนศึกษา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนึ่งคณะ ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปีและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

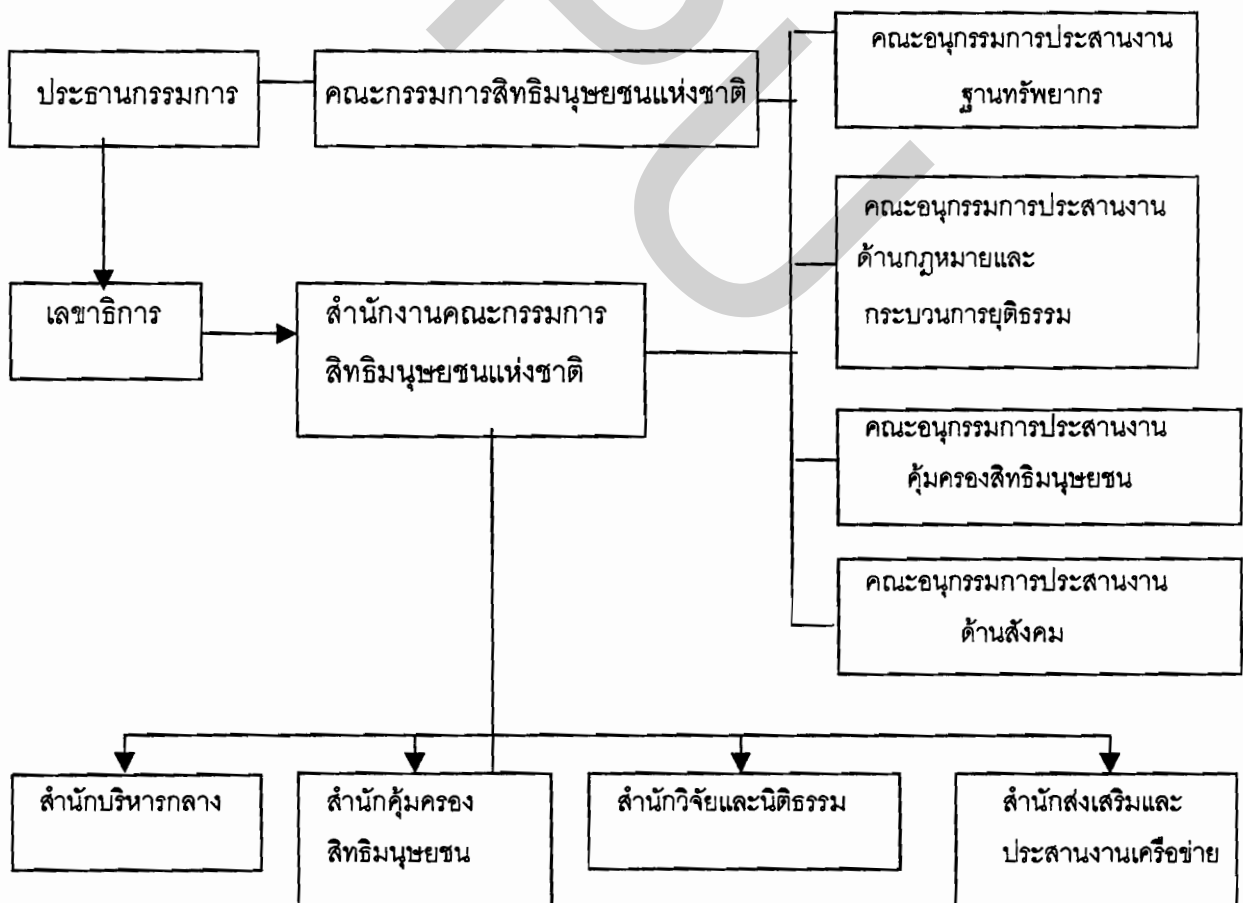
<sup>108</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 118 ก วันที่ 25 พฤศจิกายน 2542 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542

### สถานะของหน่วยงานธุรการ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานฯ นี้เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ โดยขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการฯ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานฯ อย่างไรก็ตามข้าราชการของสำนักงานฯ ยังคงเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับผิดชอบเกี่ยวกับงานกิจการทั่วไป งานธุรการของคณะกรรมการฯ รับคำร้องเกี่ยวกับละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการฯ และดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นเพื่อดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

### โครงสร้างองค์กร



## การงบประมาณของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

### 1) การจัดทำและเสนองบประมาณ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 21 ได้บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านประธานรัฐสภาเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา สถานะของสำนักงานฯ จึงต่างออกไปจากหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้กฎหมายมิได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบและประกาศในเรื่องต่าง ๆ ข้างต้นได้เอง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินและเรื่องอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างไปอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระอื่น ๆ

ทั้งนี้มีหน่วยงานภายในสำนักงานฯ ซึ่งได้แก่ สำนักบริหารกลาง รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณของคณะกรรมการฯ และสำนักงานฯ โดยกำหนดตัวเลขความต้องการงบประมาณในแต่ละปีจากแผนงาน โครงการ นโยบายของคณะกรรมการฯ ซึ่งปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่รัฐบาลให้อยู่ เพื่อให้เป็นร่างงบประมาณในส่วนราชการตนแล้วจึงเสนอไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อผ่านความเห็นชอบแล้วจึงนำไปรวมเข้าไปไว้กับร่างงบประมาณที่จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสำหรับรัฐสภา เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามวิธีการงบประมาณเช่นส่วนราชการอื่น ๆ โดยในทางปฏิบัติเมื่อสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับร่างงบประมาณจากหน่วย ราชการแล้วก็จะจัดส่งไปให้สำนักงบประมาณพิจารณาความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณให้ จากนั้นจึงนำเข้าไปรวมไว้ในร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่หน่วยราชการอื่น ๆ เพื่อจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

### 2) การบริหารงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีระเบียบภายในเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณจึงต้องดำเนินการอยู่ภายใต้ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545 ซึ่งใช้บังคับต่อกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานของรัฐอื่นด้วยเช่นกัน

### 3) การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ

สำนักงานฯ มีระบบตรวจสอบภายในโดยมีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลซึ่งประกอบด้วยข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานฯ และของรัฐสภา ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดำเนินการในลักษณะควบคุมตรวจสอบการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ

ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ได้บัญญัติให้สำนักงานฯ เป็นหน่วยรับตรวจ ดังนั้นเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณให้สำนักงานฯ มีหน้าที่จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตลอดจนรายงานการรับและการจ่ายเงินประจำปีที่สุด เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบโดยมิชักช้าเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของคณะกรรมการฯ และสำนักงานฯ แล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า

### 3.8 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 9 คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังและด้านอื่น ดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว<sup>109</sup> คณะกรรมการฯ ได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 25 เมษายน 2543<sup>110</sup>

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการตรวจเงินแผ่นดิน, กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ประธานรัฐสภาและฝ่ายบริหารในการแก้ไขข้อบกพร่องทั่วไป และแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ, ออกระเบียบและประกาศ กำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ<sup>111</sup>, เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องและติดตามการดำเนิน

<sup>109</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 312

<sup>110</sup> สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน . รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 . กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2545, หน้า 100.

<sup>111</sup> หน่วยรับตรวจ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงหรือกรม หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือ



การแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ, พิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะรายและกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ, เรียกผู้รับตรวจมาชี้แจงเพื่อติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอนโยบายของคณะกรรมการที่ได้ให้ไว้ ฯลฯ<sup>112</sup>

นอกจากนี้ตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย จึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่วางไว้ให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติเกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาและการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ ฯลฯ และที่สำคัญระเบียบนี้ได้กำหนดโทษทางปกครองตามความผิดที่ได้กระทำลงไป ซึ่งตามระเบียบนี้แบ่งความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังออกเป็น 7 ส่วนด้วยกัน<sup>113</sup>

#### สถานะของหน่วยราชการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานธุรการ โดยเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารงานทั่วไปของการตรวจเงินแผ่นดิน รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อประธานกรรมการฯ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีรองผู้ว่าการฯ เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปีและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

---

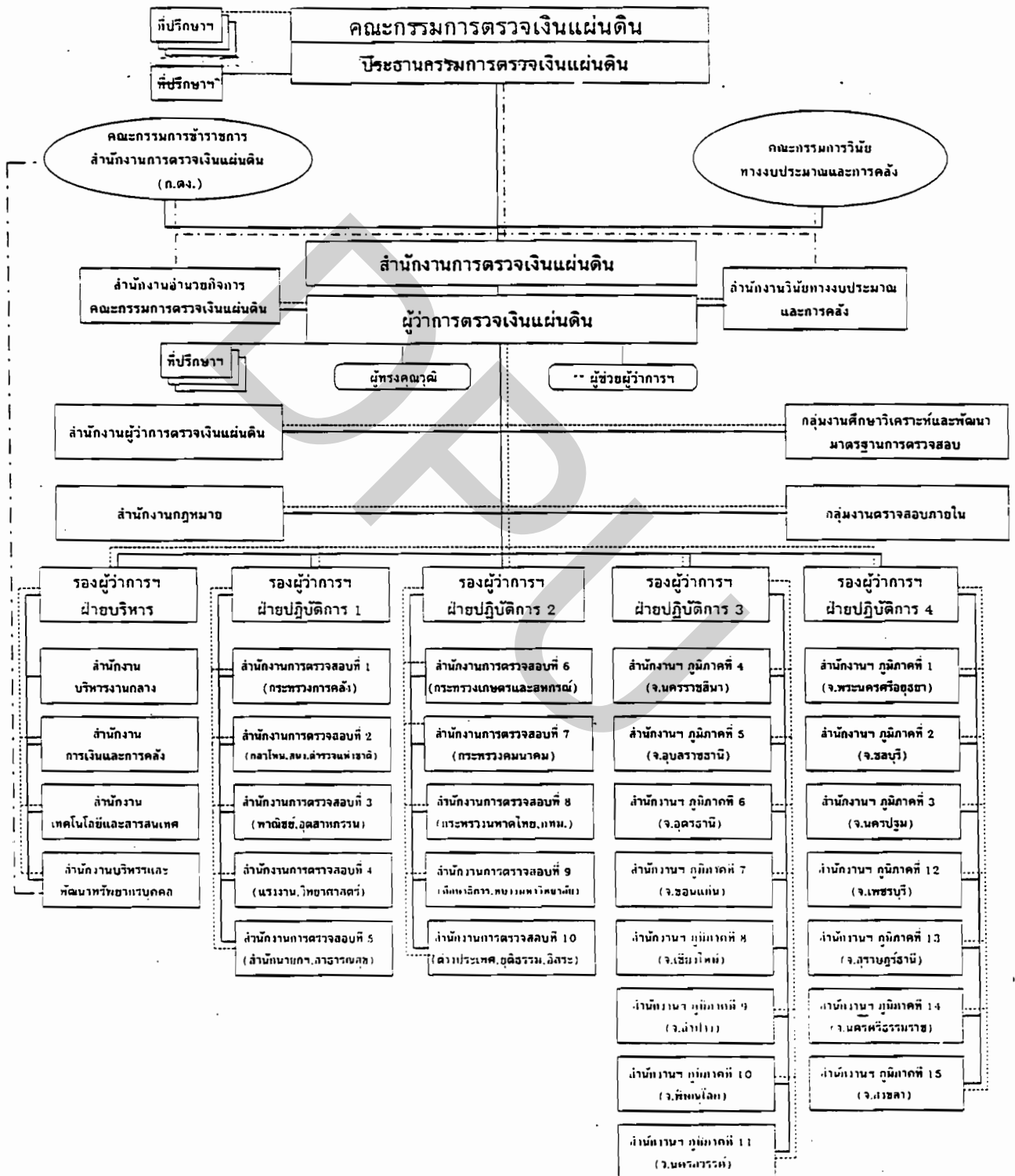
กิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจข้างต้น หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

<sup>112</sup> มาตรา 15 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 115 ก วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 และมีผลใช้บังคับวันที่ 19 พฤศจิกายน 2542

<sup>113</sup> ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่ง ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงินและการจ่ายเงิน ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ และความผิดอื่น

# การแบ่งส่วนราชการในปีปัจจุบัน

( 21 มกราคม 2545 )



1.1 1.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมิใช่ข้าราชการประจำมอบหมายให้ปฏิบัติราชการตรวจเงินแผ่นดิน 1 ตำแหน่ง ภาระงานตรวจเงินแผ่นดินให้ไปปฏิบัติราชการตามตำแหน่งที่มอบหมาย  
 สำหรับโครงสร้างปัจจุบันซึ่งเป็นข้าราชการประจำให้เป็นผู้ดำเนินการเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับการดำเนินการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้รับมอบหมายไปดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ช่วยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป งานธุรการของคณะกรรมการ ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ของสำนักงานฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในรายงาน เป็นต้น ในการปฏิบัติตามหน้าที่ข้างต้นให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ มีอำนาจเรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาสอบสวน สั่งให้ส่งมอบ สั่งอายัด ตลอดจนมีอำนาจเข้าไปในสถานที่เพื่อทำการตรวจสอบ ค้น ยึดหรืออายัดบัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ<sup>114</sup>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แบ่งส่วนราชการภายในตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2539 ปัจจุบันเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2545 แบ่งส่วนราชการดังปรากฏตามแผนภาพข้างต้น

#### การงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

##### 1) การจัดทำและเสนองบประมาณ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการฯ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยให้แนบความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย<sup>115</sup>

<sup>114</sup> มาตรา 39 และ 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

<sup>115</sup> มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

## 2) การบริหารงบประมาณ

ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดการรับจ่ายเงินงบประมาณในลักษณะต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนงาน งาน โครงการที่กำหนดไว้ในแผนดำเนินงานประจำปี หน่วยงานภายในสำนักงานฯ มีหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบนี้และมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคอยกำกับดูแล

นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดินแล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจมีรายได้มาจากเงินค่าธรรมเนียมที่ได้รับจากการตรวจสอบบัญชีหรือการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้สำนักงานฯ รวมถึงดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินข้างต้น รายได้ในส่วนนี้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังและให้ใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการตรวจสอบและเพื่อเป็นสิ่งจูงใจและตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่

## 3) การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ

ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันแต่งตั้งผู้ตรวจสอบจำนวนหนึ่ง และรายงานผลการตรวจสอบให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีทราบ

ในปีงบประมาณ 2544 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับงบประมาณเป็นจำนวน 569 ล้านบาท จำแนกเป็นงบประมาณสำหรับงานบริหารทั่วไป 157 ล้านบาทและสำหรับงานตรวจสอบและรายงาน 412 ล้านบาท<sup>116</sup>

จากรายละเอียดข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะและขอบเขตของอำนาจหน้าที่ โครงสร้างองค์กรและการบริหารภายใน และสถานะของหน่วยงานธุรการของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกระบวนการด้านการงบประมาณของหน่วยงานอิสระเหล่านั้น รวมทั้งตัวเลขงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี อันจะเป็นฐานของการวิเคราะห์เหตุปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ แนวทางการดำเนินงานในปัจจุบัน นำไปสู่การประเมินว่าหน่วยงานอิสระมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะด้านงบประมาณซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองชัดเจนให้มีความเป็นอิสระ ขณะที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้รัฐสภาและหน่วยงานของรัฐสภาที่มีความเป็นอิสระด้านงบประมาณและด้านอื่น ๆ

<sup>116</sup> สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน . รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 . หน้า102.

### บทที่ 3

## สภาพปัญหาความไม่มีอิสระของรัฐสภาด้านงบประมาณ

ในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ได้แยกสถาบันรัฐสภาออกจากรัฐบาลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ มีการดำเนินงานที่แยกต่างหากจากกัน ปราศจากการก้าวร้าวซึ่งกันและกัน โดยให้แต่ละองค์กรทางการเมืองทั้งสองได้ตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของอำนาจที่ทัดเทียมกัน การดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของรัฐสภาจึงน่าจะเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำขององค์กรทางการเมืองอื่น

แต่ที่ผ่านมาปรากฏว่ารัฐสภาถูกจำกัดอำนาจในการริเริ่มงบประมาณ โดยเฉพาะตัวเลขงบประมาณที่รัฐสภาใช้จ่ายในแต่ละปีขึ้นอยู่กับการจัดสรรของรัฐบาล จากการศึกษาที่กำหนดให้จัดทำคำขอของงบประมาณของรัฐสภาเสนอให้สำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ตามความเหมาะสม รวมทั้งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเข้ามามีอิทธิพลต่องานในหลาย ๆ ด้านของรัฐสภา ในลักษณะที่อยู่ภายใต้โครงสร้าง กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของรัฐบาล หรือนำสิ่งทั้งหลายดังกล่าวมาใช้กับองค์กรรัฐสภาซึ่งอาจไม่เหมาะสม ไม่ตอบสนองต่อความต้องการ และต่อภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขณะที่รัฐบาลมีอำนาจทางการเงินการคลังของประเทศและมีความพร้อมทั้งหน่วยงานบุคลากร ข้อมูล เครื่องมือมากกว่ารัฐสภา

นอกจากนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติรับรองให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐสภาให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระ ขณะที่รัฐสภาเองก็มีความเป็นอิสระในการบริหารของตนเองมาช้านาน ในทางกลับกันรัฐธรรมนูญรับรองว่าจะจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอให้แก่ศาลโดยผ่านหน่วยงานธุรการต่าง ๆ ของศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการของรัฐ และให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต่าง ๆ แล้วเหตุใดจึงไม่รับรองในลักษณะเดียวกันให้แก่สถาบัน/องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแห่งรัฐ

การศึกษาสภาพปัญหาความไม่มีอิสระของรัฐสภาจึงต้องทราบเสียก่อนว่า อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และระบบงานของรัฐสภาเป็นอย่างไร

ทั้งนี้ภาพของรัฐสภาเป็นไปในสองลักษณะ ประการแรก คือ รัฐสภาเป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้อำนาจอธิปไตยซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้ และเป็นรัฐสภารูปแบบสภาคู่ซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ประการที่สองคือ รัฐสภาเป็นหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง ระบบงาน การบริหารงาน อาคารสถานที่

งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ ฯลฯ จึงมีหน่วยงานที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติภารกิจของแต่ละสภา

### 1. ระบบงานของหน่วยงานธุรการของรัฐสภา

แต่เดิมหน่วยงานธุรการของรัฐสภา คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2517 ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยกำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีฐานะเทียบเท่ากรมและเป็นนิติบุคคลดังนี้

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

แต่ละส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีการจัดโครงสร้าง ระบบบริหารงาน งบประมาณ อัตรากำลัง พัสตุ ครุภัณฑ์ ทรัพย์สินและหนี้สินแยกต่างหากจากกัน แต่มีบางส่วนงานใช้ทรัพยากรร่วมกัน

สำนักงานเลขาธิการทั้งสองมีพันธกิจในการปฏิบัติงานสนองตอบต่ออบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แนวนโยบายของประธานรัฐสภาและประธานแต่ละสภา โดยมีคณะกรรมการกิจการของแต่ละสภากำกับดูแลการบริหารงานทั่วไป และมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)<sup>1</sup> กำกับนโยบาย ให้ความเห็นชอบในการบริหารจัดการงานบุคคล โครงสร้าง ระบบงานและอัตรากำลัง

#### 1.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

##### 1.1.1 อำนวยการหน้าทีและโครงสร้าง

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่ามีภารกิจเกี่ยวกับราชการทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยราชการที่ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน

<sup>1</sup>ประกอบไปด้วยประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา (ประธานวุฒิสภา) เลขาธิการก.พ. เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่ละสภาเลือกมา สภาละไม่เกิน 4 คน โดยมีเลขาธิการวุฒิสภาหรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งให้เป็นเลขานุการก.ร.



ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ<sup>2</sup> มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งเป็นเลขานุการของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและเป็นคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) มีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคอยกำกับดูแลส่วนราชการภายในหรือสำนักที่ได้รับมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้แบ่งส่วนราชการภายใน<sup>3</sup> ออกเป็น 20 สำนัก (Bureau) 3 กลุ่มงาน (Group) ซึ่งได้แก่ สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขานุการก.ร. สำนักบริหารงานกลาง สำนักพัฒนาบุคลากร สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักการพิมพ์ สำนักรักษาความปลอดภัย สำนักประชาสัมพันธ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักวิชาการ สำนักสารสนเทศ สำนักการประชุม สำนักกฎหมาย สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 สำนักกรรมการ 3 กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มงานนโยบายและแผน กลุ่มงานตรวจสอบภายใน

#### 1.1.2 ระบบงบประมาณ

สำนักการคลังและงบประมาณ มีหน้าที่รับผิดชอบ<sup>4</sup> ในการตั้งและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะดำเนินการจัดทำคำขอของงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณประจำปีของรัฐบาล โดยกลุ่มงานงบประมาณจะส่งหนังสือเวียนแจ้งไปยังหน่วยงานภายใน (ราวเดือนพฤศจิกายนของทุกปี) เพื่อให้ส่งตัวเลขและข้อมูลความต้องการงบประมาณมายังสำนักการคลังและงบประมาณ จากนั้นกลุ่มงานงบประมาณ

<sup>2</sup>คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยคณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 31 คณะ คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา คณะกรรมการเต็มสภา

<sup>3</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนที่ 60ง วันที่ 25 กรกฎาคม 2545 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 120 ตอนที่พิเศษ 68ง วันที่ 18 มิถุนายน 2546

<sup>4</sup> ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการภายในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535



จะลงรายการหมวดรายจ่ายที่ตั้งขอเป็นบุคคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่นภายใต้แผนงานบริหารจัดการนิติบัญญัติ งานบริหารจัดการกิจการสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งระบุรายละเอียดและดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นผลผลิตจากการจัดทำของรัฐบาล

จากนั้นสำนักการคลังและงบประมาณจะนำคำของงบประมาณเสนอให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา บางกรณีเลขาธิการมีอำนาจตัดทอนหรือเพิ่มตัวเลขคำขอในบางรายการตามความเหมาะสม แล้วจึงเสนอไปให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา จากนั้นคำขอฯ จะถูกส่งกลับมายังกลุ่มงานงบประมาณของสำนักการคลังและงบประมาณเพื่อแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายการใด ๆ เมื่อจัดทำเป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงส่งไปให้สำนักงบประมาณพิจารณาเบื้องต้น รวมทั้งวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณให้ หากมีการตัดทอนคำของงบประมาณรายจ่ายในรายการใดภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่าย กำหนดหลักการและนโยบายแล้ว สำนักงบประมาณแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปรับปรุงรายละเอียดแล้ว สำนักงบประมาณจะประสานเป็นการภายในกับกลุ่มงานงบประมาณเพื่อให้มีการชี้แจงเหตุผลจากหน่วยงานที่ของงบประมาณ หรือแสดงข้อคิดเห็นของสำนักงบประมาณ

เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว สำนักงบประมาณจะรวบรวมคำของงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งคำของงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นส่วนราชการที่ไม่ได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง เพื่อจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณานุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกระบวนการทั่วไป

ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ เมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณตามกฎหมายแล้วการเบิกจ่ายต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบคลัง มติคณะรัฐมนตรี หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการฯ ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539<sup>5</sup> (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541

สำนักงานเลขาธิการฯ โดยสำนักการคลังและงบประมาณรับผิดชอบในการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ไปตามงบประมาณรายจ่ายแต่ละแผนงานที่ได้รับงบประมาณ เป้าหมายที่ตั้งไว้ และก่อให้เกิดผลงานตามระบบงบประมาณแบบใหม่ ซึ่งนำไปสู่การจัดทำรายงานในแต่ละไตรมาสไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อประเมินผลตามแผนงาน หากมีเพิ่มเติมก็ต้องส่งแผนงานไปด้วย

<sup>5</sup> สถาบันพระปกเกล้า . "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" . รายงานการวิจัย . นนทบุรี : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543, หน้า 2-12.

โดยอัตราเบิกจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ส่วนของการควบคุมเงินงบประมาณแต่ละแผนงานให้เป็นไปตามแผนงานนโยบายของสำนักงานเลขาธิการฯ ซึ่งจะต้องเบิกจ่ายอยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ

### 1.1.3 ระบบการตรวจสอบ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรคอยสอดส่องดูแลด้านงบประมาณ ตลอดจนมีองค์กรปฏิบัติด้านการตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณและการเงิน คือ กลุ่มงานตรวจสอบภายใน องค์กรปฏิบัตินี้มีหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานและปฏิบัติงานด้านงบประมาณและการเงิน เพื่อให้มีการช่วยเหลือและควบคุมการปฏิบัติงานด้านงบประมาณและการเงินให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเงินและการคลัง การบริหารงบประมาณ ตลอดจนหลักเกณฑ์ข้อ ตกลงกับกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณรวมทั้งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนของตรวจสอบภายนอก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานรับตรวจของสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

### 1.1.4 ระบบบุคลากร

การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) มีจำนวนไม่เกิน 13 คน ทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งก.ร.จะกำหนดนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตั้งแต่อัตรากำลัง กระบวนการเลือกสรร วินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ไปจนกระทั่งการออกจากราชการ มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ กำหนดค่าธรรมเนียม รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ข้าราชการที่ปฏิบัติในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า ข้าราชการรัฐสภา มี 2 ประเภทคือ ข้าราชการ รัฐสภาสามัญ ซึ่งได้แก่ ผู้ที่รับราชการในตำแหน่งประจำที่ได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ได้รับตำแหน่งทางการเมืองของรัฐสภา

โดยภาพรวมแล้ว ก.ร.มีกฎหมาย ระเบียบ กฎของก.ร.ใช้เองแต่มีบางส่วนในข้อกฎหมายที่ต้องอนุโลมใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เพื่อให้เป็นไป

ตามมาตรฐานเดียวกับข้าราชการพลเรือน เช่น การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งตำแหน่งหลังนี้มีมากถึง 54 สายงาน มีลักษณะเช่นเดียวข้าราชการพลเรือน<sup>6</sup> ขณะที่ได้มีการแยกบัญชี อัตราเงินเดือนและบัญชี อัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายการเมืองไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว ทำให้การได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเช่นเดียวกับข้าราชการรัฐสภาสามัญ

## 1.2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

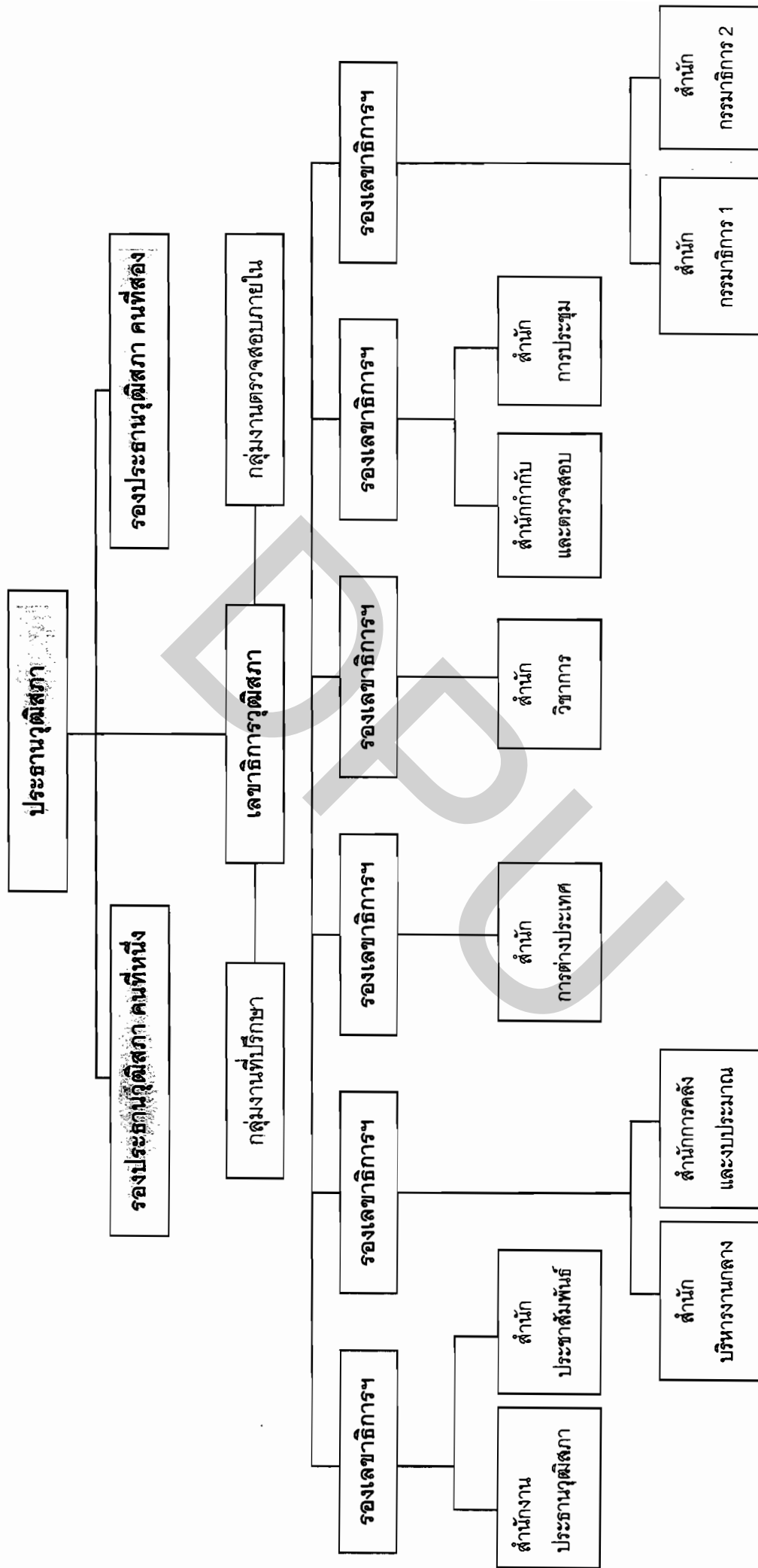
### 1.2.1 อำนาจหน้าที่และโครงสร้าง

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไว้ว่ามีภารกิจที่เป็นราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภาเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการ<sup>7</sup> โดยมีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภารวมทั้งเป็นเลขานุการของที่ประชุมวุฒิสภาและเป็นกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) มีรองเลขาธิการวุฒิสภาคอยกำกับดูแลส่วนราชการภายในหรือสำนักตามที่ได้รับมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการจัดแบ่งหน่วยงานภายในเป็นสำนัก (Bureau) และกลุ่มงาน (Group) ได้แก่ สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักบริหารงานกลาง สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักการต่างประเทศ สำนักวิชาการ สำนักการประชุม สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 สำนักกฎหมาย กลุ่มงานที่ปรึกษา กลุ่มงานตรวจสอบภายใน

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-14, 2-15.

<sup>7</sup> คณะกรรมการประกอบไปด้วย คณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 21 คณะ คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา คณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมการ ตามมาตรา 135 แห่งรัฐธรรมนูญ

# โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



### 1.2.2 ระบบงบประมาณ

เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกันกับระบบงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการคลังและงบประมาณของสำนักเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ<sup>8</sup> ในการตั้งและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะดำเนินการจัดทำคำขอของงบประมาณตามปฏิทินงบประมาณประจำปีของรัฐบาล โดยกลุ่มงานงบประมาณจะส่งหนังสือเวียนแจ้งไปยังหน่วยงานภายใน (ราวเดือนพฤศจิกายนของทุกปี) เพื่อให้ส่งตัวเลขและข้อมูลความต้องการงบประมาณมายังสำนักงานการคลังและงบประมาณ จากนั้นกลุ่มงานงบประมาณจะลงรายการหมวดรายจ่ายที่ตั้งขอเป็นงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่นภายใต้แผนงานบริหารจัดการนิติบัญญัติ งานบริหารจัดการกิจการวุฒิสภา รวมทั้งรายละเอียดและดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจากนั้นสำนักงานการคลังและงบประมาณจะนำคำขอของงบประมาณเสนอให้เลขาธิการวุฒิสภาพิจารณา บางกรณีเลขาธิการฯ มีอำนาจตัดทอนหรือเพิ่มตัวเลขคำขอในบางรายการตามความเหมาะสม แล้วจึงเสนอไปให้ประธานวุฒิสภาพิจารณา

จากนั้นคำขอฯ จะถูกส่งกลับมายังกลุ่มงานงบประมาณของสำนักงานการคลังและงบประมาณเพื่อแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายการใดๆ เมื่อจัดทำเป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงส่งไปให้สำนักงานพิจารณาเบื้องต้น รวมทั้งวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณให้ หากมีการตัดทอนคำขอของงบประมาณรายจ่ายในรายการใด ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่าย กำหนดหลักการและนโยบายแล้ว สำนักงบประมาณแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปรับปรุงรายละเอียดแล้วสำนักงบประมาณจะประสานเป็นการภายในกับกลุ่มงานงบประมาณเพื่อให้มีการชี้แจงแถลงเหตุผลจากหน่วยงานที่ขอของงบประมาณ หรือแสดงข้อคิดเห็นของสำนักงบประมาณ

<sup>8</sup> สำนักงานการคลังและงบประมาณแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น 7 กลุ่มงานโดยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริการการเงินการบัญชี งานงบประมาณ งานบริหารพัสดุ กองทุนและสวัสดิการ ต่าง ๆ ตลอดจนงานจัดการด้านการพิมพ์ของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการภายในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพ.ศ.2544 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว สำนักงานประมาณจะรวบรวมค่าของงบประมาณของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งค่าของงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะเป็นส่วนราชการที่ไม่ได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง เพื่อจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามกระบวนการทั่วไป

ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณเมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณตามกฎหมายแล้ว การเบิกจ่ายต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบคลัง มติคณะรัฐมนตรี หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการฯ ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539<sup>9</sup> (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยสำนักการคลังและงบประมาณรับผิดชอบในการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ไปตามงบประมาณรายจ่ายแต่ละแผนงานที่ได้รับงบประมาณ โดยอัตราเบิกจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ ส่วนการควบคุมเงินงบประมาณแต่ละแผนงานให้เป็นไปตามแผนงานนโยบายของสำนักงานเลขาธิการฯ ซึ่งจะต้องเบิกจ่ายอยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณ

### 1.2.3 ระบบการตรวจสอบ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาคอยสอดส่องดูแลด้านงบประมาณ ตลอดจนมีองค์การปฏิบัติด้านการตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณและการเงิน ตรวจสอบการบริหารงานและปฏิบัติงานด้านงบประมาณและการเงิน เพื่อให้มีการช่วยเหลือและควบคุมการปฏิบัติงานด้านงบประมาณและการเงินให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเงินและการคลัง ตลอดจนหลักเกณฑ์ข้อตกลงกับกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ รวมทั้งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนของ การตรวจสอบภายนอกสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยงานรับตรวจของสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

<sup>9</sup> สถาบันพระปกเกล้า . “การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา” . หน้า 2-22.

#### 1.2.4 ระบบบุคลากร

ข้าราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอยู่ภายในระบบบริหารงานบุคคลระบบเดียวกับข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือ มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลทั้งหมด

ข้าราชการที่ปฏิบัติในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีสองประเภทเช่นเดียวกัน คือ ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งได้แก่ ผู้ที่รับราชการในตำแหน่งประจำที่ได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ได้รับตำแหน่งทางการเมืองของรัฐสภา โดยได้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือนและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายการเมืองไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะทำให้การได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเช่นเดียวกับข้าราชการรัฐสภาสามัญ

จากที่ได้ชี้ให้เห็นข้างต้นแล้วว่าหน่วยงานธุรการที่คอยทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนงานของทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีโครงสร้างและสภาพการดำเนินงานในระบบงานต่าง ๆ อย่างไร ซึ่งมีข้อสังเกตว่า หน่วยงานธุรการของทั้งสองสภามีโครงสร้างและสภาพการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน รวมตลอดทั้งมีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทำนองเดียวกัน

## 2. สภาพปัญหาความไม่มีอิสระของรัฐสภาจากฝ่ายบริหาร

ปัญหาต่าง ๆ ที่จะนำเสนอมีทั้งในส่วนที่เป็นปัญหาโดยทั่วไปและเป็นปัญหาหลักด้านงบประมาณ ซึ่งแต่ละปัญหามีความเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน อันสืบเนื่องมาจากสภาพความไม่มีอิสระของรัฐสภาจากรัฐบาลและปัญหาต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และส่งผลกระทบต่อองค์กรอื่นและประชาชนโดยส่วนรวม

### 2.1 สภาพปัญหาทั่วไปที่เกิดกับระบบงานต่าง ๆ

#### 1) การจำกัดอำนาจของรัฐสภา

แม้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาพึงจะต้องแบ่งแยกออกจากอำนาจบริหารของรัฐบาล ในเรื่องของกระบวนการนิติบัญญัติที่ดูเหมือนรัฐสภาจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหาร รัฐบาลปัจจุบันหาได้เป็นเพียงผู้นำเอกกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติไปปฏิบัติบังคับใช้ดังเช่นแต่ก่อน แต่ปรากฏว่าฝ่ายบริหารมี

บทบาทสำคัญในการดำเนินการร่างกฎหมายหรือริเริ่มเสนอร่างกฎหมายมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>10</sup> สมาชิกวุฒิสภาถูกบั่นทอนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย แม้ตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา จะถูกรัฐบาลนำร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอไปพิจารณาก่อน โดยเฉพาะรัฐสภาที่มีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลครองเสียงข้างมากในรัฐสภา

นอกจากนี้ที่ผ่านมามากกว่าฝ่ายบริหารมีความพร้อมทั้งด้านหน่วยงาน บุคลากร ข้อมูล เครื่องมือ ฯลฯ มากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีศักยภาพและบทบาทที่ด้อยกว่าในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งสิ่งนี้ไปส่งผลกระทบต่อการใช้รัฐสภาไม่มีอิสระในการจัดทำงบประมาณเสนอร่างกฎหมายงบประมาณของรัฐสภาเองได้ รวมทั้งจะเห็นได้ในขั้นรับหลักการของการพิจารณาร่างกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติแทบจะไม่ได้มีบทบาทต่อการพิจารณานโยบายและหลักการของร่างกฎหมายงบประมาณเพียงแค่นี้ได้รับสิทธิอภิปราย โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภา แม้ฝ่ายค้านจะคัดค้านรัฐสภาก็จะลงมติรับหลักการด้วยเสียงข้างมากอยู่ดี<sup>11</sup>

## 2) ปัญหาโครงสร้างและระบบงานที่เกี่ยวข้องอยู่กับฝ่ายบริหาร

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลไม่เอื้ออำนวยต่อความเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา นั่นคือ มีข้าราชการประจำและอดีตข้าราชการจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง ทำให้แนวคิดและนโยบายแบบข้าราชการฝ่ายพลเรือนส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งมีการทำงานที่แตกต่างกันรวมทั้งโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรวมอยู่ด้วย หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาผู้แทนราษฎรเลือกมาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภา ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้

นอกจากนี้การกำหนดสายงานที่มากเกินไปจนความจำเป็น อัตรากำลังที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานของรัฐสภาทำให้อัตรากำลังไม่พอเพียง มีโครงสร้างภายในที่ใหญ่ มีคณะกรรมการเพื่อทำงานประจำซ้ำซ้อนกับหน่วยงานหลักที่ทำงานประจำ ตลอดจนมีสายบังคับบัญชาบุคลากรที่มีหลายลำดับชั้น มีการบริหารงานแบบรวมศูนย์ซึ่งต้องส่งเรื่องมาให้เลขาธิการแต่ละสภาพิจารณาและตัดสินใจ แทนที่จะให้ระดับหัวหน้างานหรือผู้อำนวยการกองใช้ดุลยพินิจเองได้ทำให้

<sup>10</sup> อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป . “ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน” วารสารกฎหมาย . 18, 1 . มกราคม 2541, หน้า 1, 6.

<sup>11</sup> นพฤทธิ์ อนันตภินูตร . “การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 25.



เกิดความล่าช้า<sup>12</sup> หากไม่ได้รับการแก้ไขจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบงานและพัฒนาการบริหารงานโดยรวมและการพัฒนาบุคลากรได้

### 3) ปัญหาการดำเนินงานที่อาศัยกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติของฝ่ายบริหาร

หน่วยงานธุรการของทั้งสองสถานนั้นมีระบบงานและระบบการตรวจสอบการเงินและบัญชีที่เทียบเคียงมาจากฝ่ายบริหาร รวมทั้งอาศัยกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติของฝ่ายบริหารมาใช้ เช่น การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทน การตรวจสอบการเงินและบัญชี การบริหารงานบุคคล การเบิกจ่ายเงิน การพัสดุ เป็นต้น ผลที่ตามมาคือ ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานและบุคลากร ทำให้การทำงานและบุคลากรมีข้อบกพร่องทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการงบประมาณของหน่วยงานรัฐสภา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหน่วยงานธุรการของทั้งสองสภามาจากข้าราชการพลเรือน (ฝ่ายบริหาร) และการให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบงานของตนเอง ยั้งน้อยอยู่

## 2.2 สภาพปัญหาด้านงบประมาณ

สภาพปัญหาในส่วนนี้เป็นปัญหาหลักที่ศึกษาในงานเขียนนี้ ในเมื่องบประมาณเป็นทรัพยากร เครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน และส่งผลต่อการปฏิบัติการที่บรรลุผลและมีประสิทธิภาพ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงควรค่าแก่การพินิจพิจารณาอันจะนำไปสู่การวิเคราะห์และข้อเสนอแนะต่อไป ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าแต่ละปัญหามีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันและมีความเกี่ยวข้องกันกับปัญหาทั่วไปที่เกิดขึ้นกับระบบงานต่าง ๆ ดังที่ได้ชี้ให้เห็นข้างต้น

### 1. รัฐสภาขาดความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณ

ที่ผ่านมางบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่รัฐสภาโดยผ่านสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ภายใต้แผนงานบริหารจัดการนิติบัญญัติ งานบริหารจัดการกิจการสภาผู้แทนราษฎรและงานบริหารจัดการกิจการวุฒิสภา เป็นผลมาจากการวิเคราะห์ การกำหนดวงเงินงบประมาณ และการพิจารณาจัดสรรของสำนักงานงบประมาณร่วมกับกระทรวงการคลังและสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นสำคัญ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยราชการของรัฐบาล แม้ว่าแต่ละสำนักงานเลขาธิการจะเป็นผู้จัดทำตัวเลขงบประมาณที่

<sup>12</sup> สถาบันพระปกเกล้า . "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" หน้า 2-24, 2-28.

ต้องการ แต่ก็ต้องเสนอขอไปยังรัฐบาลเพื่อให้พิจารณาจัดสรรให้ในเบื้องต้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายงบประมาณและสภาวะทางการเงินการคลังของประเทศ

ยอดวงเงินงบประมาณซึ่งสำนักงานเลขาธิการฯ ได้รับจัดสรรก่อนตั้งคณะกรรมการการนั้นอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ถ้าเปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณที่ขอตีงบประมาณไว้ แสดงให้เห็นว่าในภาคปฏิบัติแล้วสำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้กำหนดงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการฯ ทั้งที่ในความเป็นจริงงบประมาณนี้เป็นงบประมาณนี้นำมาใช้ในกิจการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเท่ากับว่าสภาผู้แทนราษฎรถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณมาตั้งแต่เริ่มต้น<sup>13</sup> เช่นเดียวกับงบประมาณที่จัดสรรให้แก่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อนำมาใช้ในกิจการของวุฒิสภา

ทั้งนี้เมื่อรัฐบาลตั้งงบประมาณจำนวนมากของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำให้ต้องมีการขอแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไปในทางเพิ่มเติมงบประมาณให้แก่รัฐสภา แต่ก็ไม่อาจรับประกันได้ว่าจะสามารถแปรญัตติเพิ่มเติมให้ได้งบประมาณที่เพียงพอ และในคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังกล่าวนี้ก็มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ หากผู้แทนจากฝ่ายบริหารและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเห็นพ้องกันในการปรับลดงบประมาณดังกล่าวก็จะไม่อาจแน่ใจได้ว่า รัฐสภาได้รับจัดสรรงบประมาณที่พอเพียงต่อการไปปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการที่วางไว้ให้เกิดประสิทธิผลได้

ขณะที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติรับรองให้หน่วยงานธุรการทั้งสองมีความเป็นอิสระด้านงบประมาณและด้านอื่น ๆ อยู่ในฐานะเป็นเพียงแค่ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวง ทั้ง ๆ ที่โครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในของทั้งสองสำนักงานเลขาธิการค่อนข้างจะมีความเป็นอิสระและไม่แตกต่างไปจากองค์กรฝ่ายตุลาการและหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่าใดนัก ขณะที่องค์กรและหน่วยงานดังกล่าวได้รับการรับรองให้มีความเป็นอิสระ ได้รับการจัดสรรงบประมาณในประเภทหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการดำเนินงานด้านงบประมาณที่คล่องตัวมากกว่า

## 2. งบประมาณของรัฐสภาไม่เพียงพอ

เนื่องจากเกิดความเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน โดยบัญญัติให้รัฐสภามีภารกิจเพิ่มมากขึ้น ขอบข่ายงานของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปลี่ยนแปลงและ

<sup>13</sup> อานาจ ชนวงษ์ . “แนวทางการจัดหางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร” หน้า 59.

ขยายออกไปมากเมื่อเทียบกับภารกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา จึงทำให้ความต้องการงบประมาณเพิ่มมากขึ้นไปด้วย

ตัวอย่างตัวเลขงบประมาณที่หน่วยงานรัฐสภาได้รับจัดสรร ได้แก่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 (ก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอ งบประมาณไปประมาณ 1,564 ล้านบาท แต่สำนักงานงบประมาณได้จัดสรรให้เพียงประมาณ 816 ล้านบาท ขณะที่ในขั้นตอนของการแปรญัตติของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีมติให้จัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นรวมเป็น 1,016 ล้านบาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 (เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบังคับใช้แล้ว) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอเงินงบประมาณไปประมาณ 1,761 ล้านบาท แต่สำนักงานงบประมาณได้จัดสรรให้เพียงจำนวนประมาณ 1,094 ล้านบาท ขณะที่ในขั้นแปรญัตติของคณะกรรมการการวิสามัญฯ มีมติให้จัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นรวมเป็น 1,140 ล้านบาท

งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลทั้งภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และฉบับปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่ถูกฝ่ายบริหารประเทศตัดงบประมาณลงไปเป็นจำนวนมาก เงินงบประมาณที่รัฐสภาได้รับจัดสรรมาไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่และขอบข่ายงานที่เพิ่มขึ้นดังนี้

#### **สภาผู้แทนราษฎร**

- 1) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นเป็น 500 คน ขณะที่เดิมมีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนประชากรคือ 393 คน
- 2) คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งกำหนดไว้ว่าต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าและเน้นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ต่างจากเดิมที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ผู้มีวุฒิการศึกษาสูงและมีความรู้ความสามารถหลากหลายด้านเข้ามาเป็นสมาชิกสภามากขึ้นและมีแนวโน้มที่จะมากขึ้นไปอีกในอนาคต
- 3) ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในด้านการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเด็ก คนชรา ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพเพื่อตั้งกรรมการด้านการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
- 4) การบัญญัติให้มีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัตินอกเหนือจากสมัยประชุมสามัญทั่วไป โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในการกลั่นกรองร่างกฎหมายที่มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเข้าสู่การพิจารณา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีที่ร้องขอให้พิจารณาใหม่ ฯลฯ

- 5) งานด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามารถตั้งกระทู้สดสัปดาห์ละ 1 ครั้งในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของชาติ เรื่องเร่งด่วน รวมถึงการตรวจสอบโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมบัญญัติให้มีเฉพาะการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ) การตรวจสอบการทำงานที่ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนำไปสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- 6) อำนาจหน้าที่ใหม่ที่ให้สมาชิกสภา มีสิทธิเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยกรณีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การแปรรูปที่ดิน หรือการกระทำอย่างใดที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย
- 7) มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหลายองค์การซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ สมาชิกสภาที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปพิจารณากลับกรองงบประมาณขององค์การอิสระที่เสนอต่อรัฐสภา รวมถึงการทำหน้าที่นี้ของคณะกรรมการต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์การอิสระนั้น ๆ

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการความช่วยเหลือและสนับสนุนทั้งด้านสถานที่ ผู้ช่วย เจ้าหน้าที่ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญและสิ่งอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะการจัดเตรียมข้อมูล เอกสารที่ถูกต้อง สมบูรณ์ มีคุณภาพ การจัดเก็บฐานข้อมูลที่เป็นระบบ รวมไปถึงการวิเคราะห์ข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

### วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะมีบทบาทในการเป็น “สภาตรวจสอบ” ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบธรรม

- 1) คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเปลี่ยนแปลงไปโดยที่การศึกษาสูงขึ้น นั่นคือ ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
- 2) ด้วยหลักเกณฑ์ที่ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในเขตจังหวัดและการห้ามสังกัดพรรคการเมือง ทำให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนต่างก็มีความคิดและอุดมการณ์ที่หลากหลาย ไม่ได้ยึดตามแนวทางของรัฐบาลเหมือนแต่ก่อน มีการถกเถียงอภิปรายกันอย่างเป็นอิสระและกล้าใช้สิทธิยับยั้งหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายมากกว่าในอดีต ตลอดจนมีการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น สะท้อนปัญหา ความคิดเห็นและทำประชาพิจารณ์มากยิ่งขึ้น
- 3) การเข้าและออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาพร้อมกันทั้งหมด ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ให้วุฒิสภาดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปีและดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่เป็นคนใหม่ทั้งหมดที่พวกเขาเอาแนวนโยบายและอุดมการณ์ใหม่ รวมทั้งต้องมีการศึกษางานเพื่อการสานต่อจากสมาชิกชุดเก่า
- 4) บทบาทหน้าที่ในงานนิติบัญญัติเพิ่มมากขึ้น จากการกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติและขยายกำหนดเวลาในสมัยประชุมเป็น 120 วัน ทำให้ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาเพิ่มมากขึ้น มีภาระหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอมา ร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- 5) บทบาทหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น นั่นคือ การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การตั้งคณะกรรมการ การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาติดตามการทำงานของรัฐบาลตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ตลอดจนการพิจารณาและมีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง
- 6) บทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานขององค์กรตรวจสอบต่าง ๆ การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ

จากบทบาทในการเป็นสภาตรวจสอบและภาระหน้าที่อื่น ๆ ที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังชี้ให้เห็นข้างต้นจำเป็นต้องมีผู้ช่วย เจ้าหน้าที่ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และสิ่งอำนวยความสะดวกมารอง

รับสนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะข้อมูลที่ทันสมัย มีคุณภาพทั้งเชิงกว้างและลึกที่มาจากกระบวนการค้นหา รวบรวม สรุปวิเคราะห์ประกอบการทำงานของทั้งสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการการชุดต่าง ๆ

นอกจากนี้ยังรวมถึงภารกิจและกิจกรรมที่สมาชิกวุฒิสภาจะต้องปฏิบัติในการเผยแพร่ประชาธิปไตย การประชุม สัมมนาทางวิชาการ การเดินทางไปดูงานทั้งในและต่างประเทศ การเป็นเจ้าภาพจัดประชุมระดับชาติและระดับนานาชาติ การปฏิบัติตามแผนการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพของกิจการวุฒิสภา การดำเนินการจัดหาและจัดสร้างที่ตั้งวุฒิสภาแห่งใหม่ ฯลฯ ซึ่งสิ่งสำคัญที่จะต้องตอบสนองความต้องการและภารกิจเพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงและมีประสิทธิผล นั่นคือ การได้รับจัดสรรงบประมาณที่พอเพียง

ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณที่พอเพียงให้แก่วุฒิสภา ดังเช่นที่บัญญัติในมาตรา 75 วรรค 2 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรฝ่าย ตุลาการ

### 3. การอาศัยกฎระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติด้านงบประมาณและการเงินของฝ่ายบริหาร

โดยทั่วไปสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องปฏิบัติตามวิธีการงบประมาณหรือกระบวนการงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดขึ้นและปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ วิธีปฏิบัติด้านงบประมาณเหมือนเช่นหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะเมื่อได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณตามกฎหมายแล้ว การเบิกจ่ายต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม ภายใต้หลักการสำคัญคือ เบิกจ่าย ใช้จ่ายและก่องหน้ผูกพันอยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติ ถูกต้องตามแผนงาน เรียบร้อยและทันกับความต้องการของสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและลูกจ้าง

แต่ที่ผ่านมามีปรากฏว่าเกิดปัญหาในการเบิกจ่ายค่าตอบแทน โดยเฉพาะผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง ทำให้เบิกจ่ายไม่ทันและเรียกเงินย้อนหลังได้ยาก การใช้จ่ายในบางโครงการไม่มีการวางแผนการใช้จ่าย มีการดำเนินการตามนโยบายและความคิดโดยไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า เช่น ในลักษณะของการตั้งคณะกรรมการวิสามัญและคณะอนุกรรมการ ส่งผลให้ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินตามกฎระเบียบที่วางไว้ จึงจำเป็นต้องขอตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณีพิเศษเป็นครั้งคราวไปซึ่งทำให้การตัดสินใจและการเบิกจ่ายเงินไม่สะดวกและคล่องตัวทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งต้องรอการพิจารณาและอนุมัติเงินประจำงวดและ

การเบิกจ่ายเงินจากหน่วยงานของราชการฝ่ายบริหาร เช่น ในหมวดครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ประสบปัญหาความไม่คล่องตัวและความล่าช้า<sup>14</sup>

#### 4. ขาดความสามารถในการวิเคราะห์งบประมาณ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลมีความพร้อมทั้งด้านองค์กร ข้อมูล บุคลากรและเครื่องมือด้านการงบประมาณ ตลอดจนมีศักยภาพและพัฒนาการเหนือกว่ารัฐสภา อีกทั้งรัฐสภายังไม่มีคณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภาที่จะทำหน้าที่ศึกษาเตรียมข้อมูล วิเคราะห์และเสนอแนะด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ผ่านมายังคงต้องอาศัยข้อมูล บุคลากรและเครื่องมือของรัฐบาล รวมทั้งมาจากสถาบันระดับอุดมศึกษาที่ช่วยหาข้อมูลให้ ซึ่งก็มักจะทำเพียงชั่วคราวและไม่ต่อเนื่อง และเอกสารที่สำนักเลขาธิการฯ จัดเตรียมให้มักได้รับข้อมูลมาจากส่วนราชการซึ่งบางครั้งก็คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคในการจัดทำหรือพิจารณางบประมาณขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก ทำให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ<sup>15</sup> ทั้ง ๆ ที่เรื่องของงบประมาณต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคและข้อมูลที่มีคุณภาพในเชิงกว้างและลึกมาประกอบการพิจารณาและการตัดสินใจ

<sup>14</sup> สถาบันพระปกเกล้า . "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" หน้า 2-13, 2-22, 2-26.

<sup>15</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ, "ระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ" หน้า 43-44.

อำนาจ ชนะวงศ์, "แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร" หน้า 57.

## บทที่ 4

### ความเป็นอิสระด้านการงบประมาณของรัฐบาลต่างประเทศ

รัฐบาลในฐานะสถาบันนิติบัญญัติของแต่ละประเทศต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ ออกกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือสมาชิกสภาหรือบุคคลที่มีสิทธิตามกฎหมายเสนอให้รัฐบาลพิจารณาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตามหลักการและกลไกการแบ่งแยกอำนาจเช่นเดียวกับประเทศไทย

ในหลักการบริหารปกครองที่ดีมักจะนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ควบคู่กับหลักความเป็นอิสระ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ในโลกมักจะนำมาเป็นหลักยึดถือ ความเป็นอิสระนี้จะเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เฉพาะให้สามารถบริหารงานเอง ปกครองตนเองโดยไม่ถูกรอบงำจากองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้รัฐบาลมีอิสระทางการคลังและงบประมาณ ปราศจากการแทรกแซงและครอบงำจากรัฐบาล

ในปัจจุบันรัฐบาลของประเทศส่วนใหญ่ในโลกยังขาดความเป็นอิสระทางการงบประมาณอยู่ (ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย ดังที่ได้ชี้ให้เห็นมาแล้ว) ยกเว้นบางประเทศเท่านั้น เช่น นอร์เวย์ สวีเดน ฝรั่งเศส เป็นต้น

สิ่งที่น่าพิจารณา คือ เมื่อทราบสภาพปัญหาความไม่มีอิสระของรัฐบาลไทยในด้านงบประมาณแล้ว ควรต้องพิจารณาไปถึงความเป็นอิสระของรัฐบาลต่างประเทศในแง่พิจารณาจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ตามแนวทางการศึกษา 2 ประการคือ

ประการแรก จำเป็นเพียงใดที่ต้องให้รัฐบาลมีอิสระด้านการงบประมาณของรัฐบาลเอง มีความเป็นอิสระแล้วดีหรือไม่ดีอย่างไร

ประการที่สองคือ ด้วยสภาวะที่เป็นอยู่มีความเป็นไปได้เพียงใดที่จะให้รัฐบาลมีความเป็นอิสระด้านการงบประมาณ

จากสภาพความแตกต่างหลากหลายของระบบที่ใช้ในแต่ละประเทศ การพิจารณาความเป็นอิสระด้านการงบประมาณของรัฐบาลต่างประเทศจึงพึงต้องทำความเข้าใจลักษณะพื้นฐานของโครงสร้างและระบบงานที่แตกต่างกันเสียก่อนแล้วจึงเข้าไปสู่กระบวนการงบประมาณและสภาพความเป็นอิสระของรัฐบาลต่างประเทศในขั้นต่อไป



## 1. โครงสร้างและระบบงานโดยทั่วไป

รัฐสภาของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันทางด้านโครงสร้าง ระบบงาน รูปแบบ วิธีการในการเข้าเป็นสมาชิกรัฐสภา กระบวนการบริหาร เนื่องจากมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติ ระบอบการปกครองที่ต่างกันไป บางประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน มีสถาบันรัฐสภาที่มั่นคง มีพัฒนาการที่ดี มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีผลการปฏิบัติงานที่ดีมาช้านาน จนเป็นแบบอย่างให้ประเทศอื่นยึดถือปฏิบัติตาม ซึ่งประเทศดังกล่าวมีรัฐสภาที่เป็นศูนย์รวมของกิจกรรมทางการเมือง มีการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนหลักการแบ่งแยกอำนาจ มีความเป็นอิสระ และส่งเสริมงานของฝ่ายบริหารเป็นอย่างดี

รัฐสภาของประเทศส่วนใหญ่จะใช้ระบบสภาเดียว หรือไม่ก็ใช้ระบบสภาคู่ แต่ไม่ว่าจะดำเนินงานอยู่ภายใต้ระบบใด รัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ต่างก็ต้องอาศัยเงินงบประมาณ ซึ่งโดยหลักการทั่วไปแล้วจะต้องจัดสรรให้เพียงพอ เพื่อมาขับเคลื่อนการปฏิบัติงานขององค์กร/สถาบันรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้งบประมาณดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ

การปฏิบัติงานในส่วนขององค์กร/สถาบันรัฐสภาต้องอาศัยหน่วยงานธุรการของรัฐสภา หรือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามาสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา สถาบันนิติบัญญัติของประเทศจะไม่สามารถคงอยู่และดำเนินงานได้หากขาดหน่วยงานธุรการ ส่วนใหญ่รัฐสภาต่างประเทศจะกำหนดภาระหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไว้ว่ามีภารกิจหลักในการให้บริการต่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งหลายทั้งปวงของสมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันนิติบัญญัติของประเทศรับผิดชอบเป็นเลขานุการให้แก่การประชุมรัฐสภาและการประชุมคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของรัฐสภา ตลอดจนรับผิดชอบด้านการบริหารภายในของสำนักงานเลขาธิการ

รัฐสภาในแต่ละประเทศจะมีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการขึ้น โดยมีเลขาธิการเป็นผู้ควบคุมดูแลสำนักงานเลขาธิการสถานั้น ๆ โดยหลักการทั่วไปแล้วประธานรัฐสภาหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจบริหารงานของรัฐสภาจะไม่แทรกแซงลงไปในการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการ แต่ความเป็นจริงมักจะมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงเสมอมาไม่มากก็น้อย

ในเชิงโครงสร้าง บางประเทศอาจมีสำนักเลขาธิการเดียว มีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานเลขาธิการทั้งหมด โดยมีรองเลขาธิการและ/หรือผู้ช่วยเลขาธิการคอยช่วยเหลืองานด้านต่าง ๆ โดยให้บริการแก่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (เช่น ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์) หรือให้บริการแก่สภาเดียว (เช่น ประเทศนอร์เวย์ซึ่งมีสภาเปรสชติเดียม เพียงสภาเดียว)

บางประเทศจะแบ่งสำนักงานเลขาธิการออกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยกำหนดให้มีความเป็นอิสระจากกันและมีอำนาจ

หน้าที่ที่เท่าเทียมกัน ดำเนินงานในแต่ละส่วนงานเป็นของตนเอง จะมีเลขาธิการของแต่ละสำนักงานควบคุมดูแลในแต่ละสำนักงานเลขาธิการ (เช่น ในประเทศแคนาดา อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น)

บางประเทศกำหนดให้แบ่งออกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานร่วมบริการอื่น ๆ ซึ่งมีจำนวน 3 สำนักงานหรือมากกว่านั้น มีความเป็นอิสระจากกัน และมีเลขาธิการควบคุมดูแลในแต่ละสำนักงาน (เช่น ประเทศออสเตรเลีย มีการจัดแบ่งเป็น 5 ส่วนงานคือ งานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร งานเลขาธิการวุฒิสภา งานห้องสมุด งานการประชุมสัมพันธ งานบริการร่วมสองสภา )

รัฐสภาในแต่ละประเทศจะมีรูปแบบของการใช้อำนาจในการบริหารงานต่อสำนักงานเลขาธิการในลักษณะต่าง ๆ กันได้แก่<sup>1</sup>

- ลักษณะแรก อำนาจสูงสุดอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งได้แก่ ประธานรัฐสภา โดยมีอำนาจสั่งการและเข้าไปจัดการตั้งแต่ระดับบนลงไปยังหน่วยงานย่อย ๆ ได้
- ลักษณะที่สอง ใช้อำนาจร่วมกันระหว่างสมาชิกรัฐสภาและประธานรัฐสภา เช่น ในประเทศเยอรมัน ประธานรัฐสภามีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารงาน แต่ต้องผ่านการกลั่นกรองของสมาชิกรัฐสภาในสภาปารีเตียม หรือกลุ่มคณะสภาผู้อาวุโสด้วย
- ลักษณะที่สาม ใช้อำนาจบริหารร่วมกัน โดยแบ่งออกเป็นสามทางและแบ่งหน้าที่กัน เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ประธานสภามีอำนาจสูงสุดด้านนิติบัญญัติ สำนักบริหารกลางมีอำนาจด้านบริหารงาน คณะผู้บริหารควบคุมการใช้อำนาจบริหารดังกล่าว
- ลักษณะที่สี่ กำหนดให้อำนาจอยู่ที่คณะกรรมการ (Governing Board)<sup>2</sup> เช่น ในประเทศอังกฤษจะมีการตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบแยกกันไป ไม่ว่าจะด้านการบริหาร การเงิน การบริการ ข้อมูลข่าวสาร ห้องสมุด โดยคณะกรรมการจะควบคุมนโยบายอีกชั้นหนึ่ง แม้ว่าจะมี Clerk of the house กำกับนโยบายอยู่ชั้นหนึ่งแล้วก็ตาม คณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภาทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล โดยกำหนดให้คอยดูแลกำกับสำนักงานเลขาธิการไม่ให้ดำเนินงานที่ไม่สอดคล้อง หรือขัดต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รวม

<sup>1</sup> สถาบันพระปกเกล้า . การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา, หน้า 4-12.

<sup>2</sup> บางประเทศอาจเรียกโครงสร้างที่ตัดสินใจด้านการบริหารงานธุรการของรัฐสภาเป็นอย่างอื่น เช่น คณะกรรมการบริหารกิจการรัฐสภา สภาปารีเตียม สภาอาวุโส

ทั้งให้เข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานได้ นอกจากนี้กรรมวิธีการยังมีบทบาทในการพิจารณาและกำกับดูแลทางด้านการเงินและงบประมาณ กำกับดูแลให้มีการใช้ระบบคุณธรรมในการสรรหาบุคลากรเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา<sup>3</sup>

ในส่วนของ การให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภาและการบริหารงานภายใน มีข้อสังเกตว่าแต่ละประเทศจะจัดแบ่งระบบงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ กันไป โดยกิจกรรมหลัก ๆ จะกำหนดไว้ไม่ต่างกัน ในบางประเทศอาจกำหนดกิจกรรมไว้มากกว่าหรือน้อยกว่าที่ระบุไว้ข้างล่างนี้

- งานบริหารงานภายในรัฐสภา
- งานการเงิน
- งานจัดทำรายงานการประชุมและประชาสัมพันธ์
- งานห้องสมุด
- งานการวิจัยวิชาการ
- งานสโมสรรัฐสภา
- งานวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์
- งานตำรวจสภา
- งานพิพิธภัณฑ์

หากงาน / กิจกรรมใดมีความสำคัญและจำเป็นต่อรัฐสภา รัฐสภาของประเทศนั้นจะแยกงาน / กิจกรรมออกมาจัดตั้งเป็นสำนักงานและขยายหน่วยงานให้ใหญ่ขึ้น โดยมีอัตราบุคลากรและเครื่องมือมากเป็นพิเศษ เช่น งานห้องสมุดและงานจัดพิมพ์ในรัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย ส่วนงาน / กิจกรรมใดที่รัฐสภาไม่ถนัดหรือมีข้อจำกัดในการดำเนินการจะให้เอกชนรับสัมปทานหรือรับประมูลงานไปทำ เช่น งานวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ งานสโมสร งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมอาคารสถานที่<sup>4</sup> รวมทั้งในอีกลักษณะหนึ่งคือ จะมีการกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการและใช้สอยร่วมกัน เช่น งานห้องสมุด

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะจัดโครงสร้างและระบบงานที่คำนึงถึง ความรวดเร็วและประสิทธิภาพของการทำงานเป็นสำคัญ เช่น

<sup>3</sup> สถาบันพระปกเกล้า. "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" หน้า 4-19.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-18.

พยายามใช้เครื่องมือ - เครื่องใช้ที่ทันสมัย สรรหาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเข้ามาปฏิบัติงาน โดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดอยู่<sup>5</sup>

นั่นคือให้ความสำคัญต่อประโยชน์องค์กรและระบบงานมากกว่า เน้นในแนวทางที่ทำให้เอกชนเข้ามารับสัมปทานดำเนินงานบางประเภทโดยคำนึงถึงต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่าและคำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน

## 2. การงบประมาณของรัฐสภาต่างประเทศ

ในภาพรวม รัฐสภาของแต่ละประเทศจะกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเอง ตามแผนงานและกิจกรรมของรัฐสภาในแต่ละปี โดยมอบหมายให้หน่วยงานในระดับกองหรือหน่วยงานย่อยของสำนักงานเลขาธิการรับผิดชอบในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายของแต่ละสภา

หากประเทศใดที่ใช้ระบบสภาเดียวจะมีหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับผิดชอบจัดทำงบประมาณของสภาเดียว หากประเทศใดที่ใช้ระบบสภาคู่แต่กำหนดให้รัฐสภาจัดตั้งเพียงสำนักงานเลขาธิการเดียว ก็จะมีหน่วยงานหนึ่งดูแลรับผิดชอบงบประมาณของทั้งสองสภา หากประเทศใดที่กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภา หน่วยงานที่จัดทำก็จะได้แก่ สำนักงานเลขาธิการของสภานั้น ๆ

จากนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบของสภาก็จะเสนอคำของบประมาณให้แก่คณะกรรมการที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อนที่คณะกรรมการจะนำเสนอโดยตรงให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณานุมัติงบประมาณต่อไป หรือในอีกรูปแบบหนึ่งคือ เสนอให้คณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงส่งให้แก่รัฐบาลเพื่อนำไปบรรจุไว้ในร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ เสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและอนุมัติงบประมาณต่อไป

ทั้งนี้กระบวนการงบประมาณของรัฐสภามีขั้นตอนในลักษณะเช่นเดียวกับกระบวนการงบประมาณโดยทั่วไป คือ จัดทำงบประมาณ พิจารณานุมัติงบประมาณ บริหารงบประมาณ และควบคุมตรวจสอบงบประมาณ

อย่างไรก็ดีเนื่องจากในแต่ละประเทศมีโครงสร้างและระบบรัฐสภาที่แตกต่างกันไป ในที่นี้จะนำเสนอกระบวนการงบประมาณของแต่ละประเทศไล่เรียงกันไปโดยสังเขป มากกว่าที่จะแยกตามขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณเหมือนที่ได้นำเสนอในบทที่ผ่านมา

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-19.

### ประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญปี 1958 ของประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีสามารถออกรัฐกำหนดโดยขอความเห็นชอบต่อสภาแห่งรัฐ เพื่อให้มีผลบังคับเป็นรัฐบัญญัติ (ซึ่งเทียบได้กับการออกพระราชกำหนด และการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อให้มีผลเป็นพระราชบัญญัติของประเทศไทย)

โดยรัฐกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ รัฐกำหนดที่ 58-110 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่รับรองความเป็นอิสระทางการเงิน งบประมาณ การคลัง การบริหารงานบุคคล การรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ของสภาทั้งสอง รวมทั้งยังกำหนดให้แต่ละสภาสามารถออกข้อบังคับการประชุมและข้อบังคับในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง นอกจากนี้คณะกรรมการกิจการสภาของแต่ละสภาซึ่งเป็นหน่วยงานระดับนโยบายมีอำนาจอิสระในการจัดโครงสร้าง ระบบงานและการบังคับบัญชาในระดับปฏิบัติการหรือหน่วยงานธุรการสนับสนุนงานต่าง ๆ ของสภา โดยเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระ และตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิเข้ามายุ่งเกี่ยว

ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสาดังกล่าว นอกจากจะกำหนดระเบียบปฏิบัติเรื่องการประชุมแล้ว ยังกำหนดเรื่องการคลัง การงบประมาณ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานภายในโดยจะเห็นได้จากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อ 14 (2) ซึ่งกำหนดหลักไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในทางการงบประมาณและการคลังตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ของรัฐกำหนดที่ 58-1100”

ในกระบวนการงบประมาณ แต่ละสภาสามารถจัดทำหรือตั้งงบประมาณของสภานั้น โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้คณะผู้บริหาร (Questeurs) ของแต่ละสภารับผิดชอบจัดทำงบประมาณที่จำเป็นแก่การดำเนินงานของแต่ละสภา ซึ่งคณะผู้บริหารของแต่ละสภามีจำนวน 3 คน โดยมาจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรในช่วงเปิดสมัยประชุมสามัญ (ประมาณเดือนเมษายนของทุกปี) เจ้าหน้าที่คณะผู้บริหารนี้จะรับผิดชอบด้านบริหารงานภายในการงบประมาณ การคลัง และการบริหารตามแนวทางที่คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด<sup>6</sup> รวมทั้งอนุมัติการจ่ายเงินทุกประเภทและทำสัญญาจัดซื้อ จัดจ้างในนามของแต่ละสภา<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ข้อ 15 (1) ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

มนตรี รูปสุวรรณ . “ระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ” วารสารกฎหมาย . หน้า 44-45.

<sup>7</sup> สถาบันพระปกเกล้า . “การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา” หน้า ค 4-13.

ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณนี้ผู้อำนวยการฝ่ายการบัญชีและผู้อำนวยการหน่วยสนับสนุนงานบริหารของแต่ละสภาจะจัดทำงบประมาณเสนอต่อคณะผู้บริหาร (Questeurs) ของแต่ละสภา เมื่อคณะผู้บริหารให้ความเห็นชอบแล้ว คณะผู้บริหารก็จะนำร่างงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการร่วมของสองสภาซึ่งประกอบด้วยประธานแผนกศาลบัญชี<sup>8</sup> เป็นประธานคณะกรรมการฯ คณะผู้บริหารของทั้งสองสภาและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 2 คนซึ่งจะทำหน้าที่สรุปเสนอความเห็นและให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการร่วม เมื่อคณะกรรมการร่วมให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแล้วให้นำร่างงบประมาณของแต่ละสภาไปบรรจุไว้ในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะเสนอต่อรัฐสภา โดยต้องมีภาคผนวกซึ่งอธิบายรายการต่าง ๆ ในงบประมาณไว้ด้วย<sup>9</sup>

ความเป็นอิสระในการตั้งงบประมาณนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาไม่อาจอภิปรายหรือตัดทอนคำของงบประมาณได้เลย และในสภาเองก็จะมีธรรมเนียมปฏิบัติว่า จะไม่มีการอภิปรายหรือแปรญัตติคำของงบประมาณของสภาเลย<sup>10</sup> ทั้งนี้แต่ละสภาจะเพิ่มงบประมาณของตนในแต่ละปีตามสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นของงบประมาณของรัฐบาล อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์และตรวจสอบได้หากเพิ่มเกินความจำเป็นหรือไม่สมเหตุผล ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า รัฐกำหนดบัญญัติให้สภาทั้งสองจัดทำงบประมาณของตนเองโดยอิสระ แต่การเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงเป็นอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นของคณะรัฐมนตรี<sup>11</sup>

โดยปกติในช่วงเดือนกรกฎาคม-กันยายนจะเป็นช่วงที่รัฐบาลรวบรวมคำขอจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อมารวบรวมเข้าไว้ในร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีของประเทศ จากนั้นในเดือนตุลาคมรัฐบาลจะเสนอกฎหมายงบประมาณประจำปีเพื่อให้รัฐสภา

<sup>8</sup> ศาลบัญชีเทียบเท่าได้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

<sup>9</sup> อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในมาตรา 7 แห่งรัฐกำหนดที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958

<sup>10</sup> สถาบันพระปกเกล้า. "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" หน้า ค 4-10.

<sup>11</sup> ในส่วนของกรจัดทำงบประมาณของหน่วยงานราชการต่าง ๆ คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจสำคัญในการชี้ขาดในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอขอแก้ไขงบประมาณรายจ่ายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รวมทั้งมีอำนาจอนุมัติงบประมาณครั้งสุดท้ายก่อนนำเสนอร่างกฎหมายงบประมาณเข้าสู่สภา สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. หน้า 293, 296.

พิจารณาอนุมัติใน 3 วาระ โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับแรก<sup>12</sup>ตามมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1958

ทั้งนี้ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างกฎหมายนี้จะต้องนำร่างกฎหมายนี้ไปให้คณะกรรมการกิจการการคลังพิจารณาก่อน เนื่องจากกฎหมายงบประมาณเป็นเรื่องทางเทคนิคและมีความสลับซับซ้อนมาก จากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวจะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร<sup>13</sup>ในการพิจารณากฎหมายงบประมาณสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติภายใน 40 วันนับแต่วันที่ยื่นร่างกฎหมาย จากนั้นจึงเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของวุฒิสภาซึ่งวุฒิสภาจะต้องลงมติให้เสร็จภายใน 20 วัน กรณีที่สภาผู้แทนฯ ไม่มีการลงมติภายในกำหนดเวลาที่จะส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วัน และหากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายภายใน 70 วันรัฐบาลอาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นได้โดยตราเป็นรัฐกำหนด<sup>14</sup>

เมื่อร่างกฎหมายงบประมาณผ่านการพิจารณาและประกาศเป็นกฎหมายแล้วผู้บริหารที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะผู้บริหารจะแจ้งให้กระทรวงการคลังส่งเงินงบประมาณมารักษาไว้ที่งานคลังของสภาตน ทั้งนี้คณะผู้บริหารแต่ละสภามีอำนาจสั่งจ่ายเงินตามงบประมาณที่แต่ละสภาได้รับจัดสรรมา รวมทั้งมีอำนาจต่อการจัดซื้อ จัดจ้าง โดยมีเลขาธิการคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่การเงินเป็นผู้จ่าย หากมีเงินเหลือหรือมีรายได้เกิดขึ้นไม่ต้องส่งคืนคลัง<sup>15</sup>

ทั้งนี้ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจอนุมัติร่างงบประมาณของรัฐสภาหรือร่างกฎหมายการเงินนี้ได้เอง แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่วางหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการพิเศษซึ่งได้รับเลือกตั้งให้ขึ้นมาควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสภาว่าถูกต้องตามระเบียบหรือไม่<sup>16</sup>

<sup>12</sup> การพิจารณาอนุมัติกฎหมายงบประมาณจะเริ่มที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอไม่เหมือนกับการอนุมัติกฎหมายธรรมดาที่จะเริ่มที่วุฒิสภาก่อนก็ได้ สมคิด เลิศไพฑูรย์ .เรื่องเดียวกัน, หน้า 297.

<sup>13</sup> คณะกรรมการกิจการการคลังเป็นคณะกรรมการประจำและเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ 6 ชุด มีจำนวนกรรมการอยู่ราว 100 คน สมคิด เลิศไพฑูรย์ .เรื่องเดียวกัน, หน้า 298.

<sup>14</sup> จักราวดี อนุโยธา . แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย . หน้า 102, 106-107.

<sup>15</sup> สถาบันพระปกเกล้า . “การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา” หน้า ค 4-19, ค 4-20.

<sup>16</sup> มนตรี รูปสุวรรณ . “ระบบการบริหารงานหน่วยราชการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ” วารสารกฎหมาย . หน้า 48.

การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ โดยปกติทั่วไปจะเป็นหน้าที่ของศาลบัญชี ศาลบัญชีมีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของฝรั่งเศสซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองความเป็นอิสระไว้ ดังนั้นศาลบัญชีจึงไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของทั้งสองสภาดังกล่าว

อย่างไรก็ตามข้อบังคับของแต่ละสภาบัญญัติให้หน่วยงานภายในควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณกันเอง โดยคณะผู้บริหารต้องทำบัญชีรับ-จ่ายเสนอให้คณะกรรมการธิการของสภาตรวจสอบ เช่น ในสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่าย<sup>17</sup> ทำหน้าที่ตรวจสอบแล้วจัดทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและพิมพ์เผยแพร่ผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบ<sup>18</sup>

### ประเทศนอร์เวย์<sup>19</sup>

ภายใต้ระบบรัฐสภาแบบสภาเดี่ยว รัฐสภานอร์เวย์จะมีจำนวนสมาชิก 1 ใน 4 ทำหน้าที่เป็นสภาสูง ส่วนที่เหลือ 3 ใน 4 ส่วนจะทำหน้าที่เป็นสภาล่าง โดยมีสภาเปรซิเดียมเป็นหน่วยงานระดับนโยบายของรัฐสภา ทำหน้าที่ด้านกำกับดูแลให้สมาชิกสภา และคณะกรรมการปฏิบัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 6 ท่าน คือ ประธานและรองประธานสภาเปรซิเดียม ประธานและรองประธานสภาสูง ประธานและรองประธานสภาล่าง

รัฐสภานอร์เวย์มีสำนักงานเลขาธิการเดียวทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของรัฐสภา รับผิดชอบการบริหารงานทั้งหมดของรัฐสภา โดยมีเลขาธิการเป็นหัวหน้ารับผิดชอบควบคุมดูแลและกำกับด้านการบริหารงานทั้งหมด และเป็นเลขานุการให้แก่สภาเปรซิเดียมของรัฐสภาด้วย

สำนักงานเลขาธิการ มีหน่วยงานย่อย ๆ 4 หน่วยงานคือ

- 1) สำนักงานรัฐธรรมนูญ
- 2) สำนักกิจการภายในรัฐสภา
- 3) สำนักบริการทั่วไป
- 4) สำนักงานบริหาร

ในภาพรวมทั่วไปฝ่ายบริหารประเทศเคารพต่อหลักการปกครองตนเองของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่ก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งส่งผลด้านการงบประมาณของรัฐสภาด้วย นั่นคือ ฝ่ายบริหารให้อิสระทางการคลังแก่รัฐสภา

<sup>17</sup>ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 15 คน โดยผู้ที่จะเป็นกรรมการนี้ต้องไม่เป็นคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>18</sup> สถาบันพระปกเกล้า. "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" หน้า ค 4-20.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ค 8-3.



รัฐสภาไม่ต้องเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไปให้แก่ฝ่ายบริหารประเทศหรือรัฐบาล โดยรัฐสภาจะเสนองบประมาณฯ ไปยังฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง<sup>20</sup>

ในกระบวนการงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการจะทำหน้าที่จัดทำหรือตั้งงบประมาณของรัฐสภาออร์เวย์ โดยมีสำนักงานรัฐธรรมนูรับผิดชอบด้านกฎเกณฑ์ของการวางกระบวนการและการงบประมาณ โดยมีเลขาธิการงบประมาณทำหน้าที่ประสานงาน ให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับงบประมาณ ฯลฯ มีฝ่ายบริหารและงบประมาณภายใต้สังกัดสำนักงานบริหารทำหน้าที่ประสานงานและติดตามงบประมาณเพื่อใช้สำหรับการบริหารงานของรัฐสภา บริหารการเงิน บริหารการจัดหา ฯลฯ

### ประเทศสวีเดน<sup>21</sup>

ในภาพรวมทั่วไปฝ่ายบริหารประเทศเคารพต่อหลักการปกครองตนเองของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่ก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งส่งผลด้านการงบประมาณของรัฐสภาด้วย นั่นคือ ฝ่ายบริหารให้อิสระทางการคลังแก่รัฐสภา รัฐสภาไม่ต้องเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไปให้แก่ฝ่ายบริหารประเทศหรือรัฐบาล โดยรัฐสภาจะเสนองบประมาณฯ ไปยังฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง

### ประเทศแคนาดา<sup>22</sup>

ภายใต้ระบบรัฐสภาคู่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และควบคุมตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาล ส่วนวุฒิสภานั้น สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นเรื่องการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

รัฐสภาแคนาดามีหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา 2 ส่วนงาน คือ ส่วนงานบริหารของสภาผู้แทนราษฎร และ ส่วนงานบริหารของวุฒิสภา

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-20, 4-23.

<sup>21</sup> สถาบันพระปกเกล้า . "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" หน้า 4-20, 4-23.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ค 2-10, ค 2-13.

**ด้านการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร** มีประธานสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดใน การจัดการบริหารสภาผู้แทนราษฎร มีการจัดองค์กรเพื่อช่วยประธานสภาด้านการบริหาร โดย แบ่งเป็น

- The Board of Internal Economy

ทำหน้าที่ในลักษณะคณะกรรมการอำนวยการของสภา จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 50 แห่ง Parliament of Canada Act (amended) 1991 Board รับผิดชอบด้านการบริหารและการเงินของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและตัดสินใจด้านการเมือง ให้ความเห็นชอบต่อการกระทำของสภาให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบในการให้ความเห็นชอบ และตรวจสอบคณะกรรมการบริหารงบประมาณ รวมทั้งตัดสินใจจำนวนงบประมาณของคณะกรรมการต่าง ๆ

- The Standing Committee on House Management

คณะกรรมการสามัญนี้รับผิดชอบลงมติรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลซึ่งรวมทั้งร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี พิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรโดยรับฟังการแถลงการณ์ของประธานสภาและเจ้าหน้าที่ระดับสูง สอบสวนและเสนอแนะการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต่อสภาผู้แทนราษฎรและ Board of Internal Economy ตลอดจนทบทวนประสิทธิภาพการทำงานของส่วนงานที่ทั้งสองสภาใช้งานร่วมกัน

- The Executive Committee

ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการกระทำและการตัดสินใจของ Administrative Committee เตรียมการประชุมของ Board of Internal Economy รวมทั้งให้ความเห็นชอบและทำข้อตกลงของเจ้าหน้าที่ระดับสูง

- The Administrative Committee

ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงาน เช่น ทบทวนข้อเสนอของงบประมาณและความปลอดภัย ทำสัญญาจ้างและให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารและหน่วยงานอื่น ๆ ของสภา

ฝ่ายบริหารของสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก The Board of Internal Economy รับผิดชอบในการบริหาร 4 ด้านโดยทำรายงานโดยตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ด้านที่เกี่ยวข้องกับการเงินงบประมาณ ได้แก่ หน่วยงานย่อย the Program Evaluation and Internal Audit ฝ่ายบริหารมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระในด้านการบริหารและการเงิน โดยการทบทวนตรวจสอบ และประเมินผลด้านการเงิน รวมทั้งหน่วยงานย่อย the Office of the Comptroller ซึ่งรับผิดชอบด้านการบริหารการเงินของสภา สามารถให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาให้คำแนะนำหรือความเห็นต่อการจัดการด้านการเงิน ฯลฯ

ด้านการบริหารงานของวุฒิสภา มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญด้านกิจการภายใน งบประมาณและการบริหารงานของวุฒิสภา โดยมีเลขานุการวุฒิสภาและเลขานุการรัฐสภาสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ ประสานงานและทำงานอื่นร่วมกับฝ่ายงานย่อยในแต่ละด้าน เช่น งานด้านนิติบัญญัติ การเงิน ทรัพยากรบุคคล ให้คำปรึกษา ฯลฯ

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า รัฐสภาแคนาดามีหน่วยงานธุรการที่รับผิดชอบด้านการบริหารภายในของแต่ละสภา รวมทั้งด้านการจัดทำงบประมาณของแต่ละสภา และยังมีหน่วยงานบริหารการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตรวจสอบภายในด้านงบประมาณ โดยเฉพาะในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามก็ดีหน่วยงานธุรการของแต่ละสภาจัดทำงบประมาณแล้วต้องเสนอให้แก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่สภา ตามวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลเห็นสมควร ก่อนจะเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ รวมตลอดถึงงบประมาณของรัฐสภาที่ผ่านการกลั่นกรองจากหน่วยงานงบประมาณของรัฐบาลแล้ว

### ประเทศอังกฤษ

ภายใต้ระบบรัฐสภาคู่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) มาจากการเลือกตั้งสภาขุนนาง (House of Lords) มาจากการแต่งตั้ง รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณ อันเป็นวิธีการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารตั้งที่รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษได้วางหลักเอาไว้ว่า “ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่สามารถเสนองบประมาณต่อรัฐสภา” และรัฐสภามีอำนาจควบคุมการคลังของแผ่นดิน โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินและเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้หากรัฐสภายังไม่ได้อนุมัติ”<sup>23</sup> จึงแสดงให้เห็นหลักทั่วไป 4 ประการคือ<sup>24</sup>

- 1) ข้อเสนอเกี่ยวกับการเงินของรัฐ ต้องมาจากคณะรัฐมนตรี
- 2) ข้อเสนอเกี่ยวกับการเงินของรัฐ ต้องเสนอต่อสภาสามัญ (สภาผู้แทนราษฎร) เพื่อพิจารณาอนุมัติ
- 3) การเก็บภาษี หรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยอำนาจของรัฐสภา

<sup>23</sup> จักราวดี อนุโยธา . “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย” หน้า 90.

<sup>24</sup> นิพนธ์ โสกุลวิษ . “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน” หน้า 14-

- 4) สภาขุนนางไม่สามารถแปรญัติร่างพระราชบัญญัติการเงินได้ หากแต่ทำได้เพียงให้คำรับรองหรือไม่รับรองเท่านั้น

แต่ละสภของรัฐสภาอังกฤษมีส่วนงานที่ช่วยเหลือสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาขุนนาง และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยแต่สำนักงานเลขาธิการมีอำนาจเท่าเทียมกันและมีอิสระจากกัน ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาขุนนางมี Lord Chancellor เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานฯ ไปพร้อม ๆ กับเป็นประธานสภาขุนนาง โดยมี Clerk of the Parliament เป็นหัวหน้าสำนักงานหรือเลขาธิการรับผิดชอบงานบริหารประจำในสำนักงานฯ ทั้งหมด

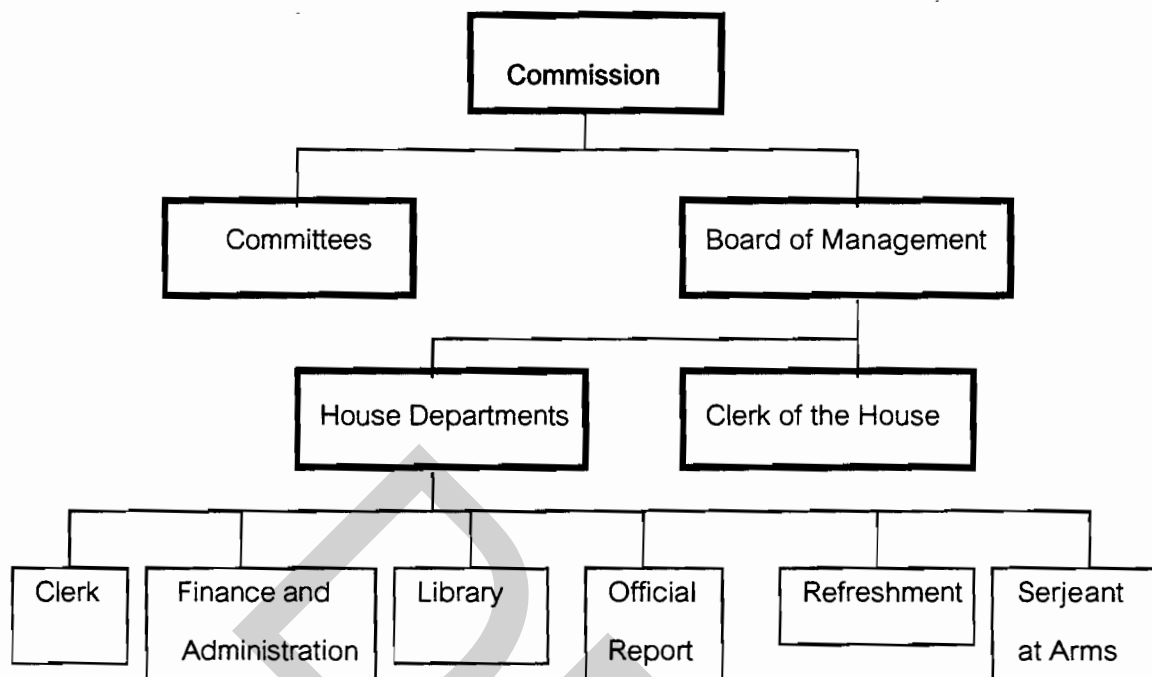
ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ประธานสำนักงานเลขาธิการรับผิดชอบด้านนโยบายต่อการบริหารงานประจำของสำนักงานเลขาธิการ เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนงานนิติบัญญัติของสภาสมาชิกหรือสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรองประธานหรือรองเลขาธิการอีก 3 ตำแหน่งซึ่งคัดเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากสำนักงานเลขาธิการฯ จะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนงานนิติบัญญัติแล้วยังมีบทบาทหน้าที่กำกับและดูแลงานด้านจัดการประชุม การเงินและการบริหาร งานห้องสมุด งานตำรวจสภาและสโมสรสภาอีกด้วย<sup>25</sup>

ทั้งนี้ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานของสภา สำนักงานเลขาธิการ (clerk of the house) จะสนับสนุนส่วนงานตามบทบาทหน้าที่ข้างต้น และภายในสำนักงานเลขาธิการเองได้ถูกจัดแบ่งออกเป็นกลุ่มงานต่าง ๆ โดยหัวหน้าในส่วนงานต่าง ๆ จะอยู่ใน Board of Management ซึ่งรับผิดชอบการบริหารจัดการในส่วนงานต่าง ๆ ร่วมกัน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ (Committees)

คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น ด้านการบริหาร ด้านการเงินและการบริการ ทำหน้าที่ดูแลและกำกับสำนักงานเลขาธิการฯ ไม่ให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่วางไว้และพร้อมให้ตรวจสอบได้ สามารถขอประเมินเพื่อจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยได้ง่ายกว่าการขอของบฯ โดยสำนักงานเลขาธิการ รวมทั้งมีอำนาจกำกับดูแลให้สำนักงานเลขาธิการฯ ใช้ระบบคุณธรรมสรรหาบุคลากรเข้าทำงานโดยไม่ขึ้นอยู่กับการพิจารณาฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากมีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยบุคลากรรัฐสภา (House of Common (office) Act ประกันความเป็นอิสระของข้าราชการรัฐสภา<sup>26</sup>

<sup>25</sup> สถาบันพระปกเกล้า . “การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา” หน้า ค 10-3.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-19.



สำนักงานเลขาธิการทั้งสองของรัฐสภาต่างก็เป็นหน่วยงานธุรการของรัฐสภาจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไปยังรัฐบาลเพื่อรวบรวมเข้ากับคำขอของงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ในลักษณะของงบประมาณรวมยอด (unified budget) และในการเสนอเอกสารประกอบการเสนองบประมาณของรัฐบาล ซึ่งประกอบไปด้วย<sup>27</sup>

- 1) รายงานการคลังและรายงานงบประมาณ ซึ่งจะแสดงภาพรวมของงบประมาณ แผนการและนโยบายการเงิน การคลังในรอบครึ่งปีของรัฐบาล พยากรณ์ทางเศรษฐกิจในปีปัจจุบันและอีก 2 ปีข้างหน้า การวิเคราะห์ทางการคลังเกี่ยวกับความต้องการทางการเงินในโครงการของภาครัฐ โครงร่างเกี่ยวกับภาษีและประกันภัยของชาติ การจัดสรรรายจ่ายสาธารณะ
- 2) เอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของมาตรการงบประมาณ
- 3) เอกสารอื่น ๆ เช่น เอกสารที่แสดงนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ
- 4) รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลาง
- 5) รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งระบุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และผลงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าไว้ด้วยกัน

<sup>27</sup> จักรวดี อนุโยธา . “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย” หน้า 92.

6) รายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะ พยากรณ์ทางเศรษฐกิจ มาตรการทางภาษี

เมื่อรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังดำเนินการจัดทำเป็นร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อม ๆ กับงบประมาณด้านรายรับและแผนรายรับ ได้แก่ การเก็บภาษีในลักษณะต่าง ๆ รายงานการคลังของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะเสนอให้รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติ

หลักการสำคัญก็คือ รัฐสภาอังกฤษจะต้องอนุมัติทั้งรายได้และรายจ่ายในงบประมาณประจำปี ยกเว้นรายได้และรายจ่ายบางประการที่ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา คือ รายจ่ายตามกฎหมายเงินคงคลัง ซึ่งได้แก่ รายจ่ายสำหรับชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเดือนของผู้พิพากษา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ผู้นำฝ่ายค้านและเงินอุดหนุนสหภาพยุโรป เป็นต้น เพื่อมิให้การดำเนินงานด้านงบประมาณของรัฐบาลและการอนุมัติงบประมาณประจำปีไปส่งผลกระทบต่อรายจ่ายข้างต้น ทั้งนี้รายจ่ายประเภทนี้มียอดรวมประมาณ 1/3 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด รวมทั้งรายได้ที่มาจากภาษีทางตรงและภาษีจากการลงทุนที่มีอัตราคงที่ ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาด้วยเช่นกัน

โดยเริ่มจากการพิจารณาของสภาสามัญ 3 วาระ ในวาระแรกเลขาธิการรัฐสภาจะนำร่างกฎหมายงบประมาณมาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่มีการอภิปรายหรือลงมติ ในวาระที่สองเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อได้ลงมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาของกรรมาธิการเต็มสภา ทั้งนี้มีข้อสังเกตสำคัญคือ หากสภาไม่รับหลักการมีผลเท่ากับสภาไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกหรือการทูลเกล้าฯ ให้ทรงยุบสภา<sup>28</sup>

ที่ประชุมสภาสามัญจะแปรสภาพเป็นคณะกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งมีทั้งคณะกรรมาธิการรายจ่ายและคณะกรรมาธิการรายได้ทำการพิจารณางบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นภายใน 1 เดือนเท่านั้น แม้การอภิปรายยังไม่สิ้นสุดก็ต้องลงมติอภิปรายทันที<sup>29</sup> หลังจากนั้นที่ประชุมสภาสามัญจะพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในวาระที่สาม จากนั้นจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาขุนนางต่อไป

<sup>28</sup> จักราวดี อนุโยธา . "แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย" หน้า 97.

<sup>29</sup> ประสิน โสภณบุญ . วิถีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย อังกฤษและสหรัฐอเมริกา) . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เวอร์สเทิลิตี้, 2527, หน้า 37-38.

การพิจารณาของสภาขุนนางจะเป็นไปตามกระบวนการเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร/ สภาสมาญ เมื่อสภาขุนนางให้ความเห็นชอบก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ลงปรมาภิไธย แต่หากว่าสภาขุนนางคัดค้านหรือแก้ไขโดยที่สภาสมาญไม่ยอมรับ แต่ละสภาจะตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าตกลงกันไม่ได้ภายใน 1 เดือน สภาสมาญก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ แม้ว่าสภาขุนนางจะไม่เห็นด้วยก็ตาม กระบวนการพิจารณาอนุมัติจะใช้ระยะเวลารวมทั้งสองสภาไม่เกิน 4 เดือนนับตั้งแต่วันแถลงงบประมาณจนถึงลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

### ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกายึดหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันรวมทั้งมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน

ภายใต้ระบบสภาคู่ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่แยกเช่นรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ ในด้านนิติบัญญัติและการงบประมาณของประเทศ กฎหมายสหรัฐอเมริกาบัญญัติมิให้ฝ่ายบริหารภายใต้การนำของประธานาธิบดีมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง ฝ่ายบริหารต้องใช้วิธีการทางอ้อม โดยวิธีการสำคัญก็คือ "สุนทรพจน์ของประธานาธิบดีที่กล่าวต่อรัฐสภา" ซึ่งจะนำเสนอต่อรัฐสภาว่าในการบริหารงานของรัฐนั้น ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายอะไร หรืองบประมาณเท่าใด<sup>30</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติ

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานธุรการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในส่วนของหน่วยงานธุรการของสภาผู้แทนราษฎรมีระบบการบริหารงานต่างออกไปจากระบบของประเทศไทย และได้รับอิทธิพลจากระบบบริหารงานของประเทศอังกฤษ ซึ่งจะประกอบไปด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (Clerk of the House of Representatives) และคณะกรรมการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร (Committee on House Administration)

ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีเลขาธิการทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งจะดูแลทั้งทางด้านบริหารงานและทางด้านงบประมาณ รับผิดชอบในการแบ่งงานและภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสภา ดูแลเกี่ยวกับรายชื่อล็อบบิสต์ (Lobbyist) ดูแลรายงานเกี่ยวกับรายจ่ายของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดูแลรายจ่ายในการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ดูแลงบประมาณค่าใช้จ่ายทั้ง

<sup>30</sup> จักราวดี อนุโยธา. "แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย" หน้า 108. เชียงรพที่ 23.

หมดเฉพาะในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สำหรับในส่วนค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ประธานคณะกรรมการแต่ละคณะจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลเอง เช่น ค่าตอบแทนของคณะทำงานของคณะกรรมการ ทั้งนี้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงาน ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนักการเมือง จนกลายเป็นประเพณีสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน<sup>31</sup>

ส่วนคณะกรรมการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่บริหารงานภายในของสภา ดำเนินงานตามข้อบังคับการประชุมสภา จัดการฝึกอบรมให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จัดรายงานการประชุมสภา ดูแลห้องสมุดของสภาkongเกรส เป็นต้น โดยคณะกรรมการบริหารงานนี้จะมีสภาพเป็นคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) คณะหนึ่งในจำนวนทั้งหมด 22 คณะในสภาผู้แทนราษฎร<sup>32</sup>

ในฐานะที่รัฐสภาหรือสภาkongเกรสเป็นส่วนราชการหนึ่ง หน่วยงานธุรการของแต่ละสภาจะรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณของสภานั้น ๆ ไปยังฝ่ายบริหารผ่านทาง Office of Management and Budget เพื่อให้ฝ่ายบริหารรวบรวมเป็นคำขอของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ และเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของสภาkongเกรสต่อไป

ปีงบประมาณของสหรัฐอเมริกาจะเริ่มต้นขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป การจัดเตรียม จัดทำและการบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาในปีงบประมาณใด ๆ จะครอบคลุมระยะเวลาอย่างน้อย 27 เดือน<sup>33</sup>

โดยปกติในสหรัฐอเมริกาจัดทำงบประมาณโดยฝ่ายบริหารจะใช้ระยะเวลา 9 เดือนตามขั้นตอนดังนี้<sup>34</sup>

1. จัดเตรียมและส่งคำเตือนให้เตรียมของงบประมาณโดยส่วนราชการต่าง ๆ

<sup>31</sup> มนตรี รูปสุวรรณ์ . "ระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ" วารสารกฎหมาย . หน้า 46.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 48-49.

<sup>33</sup> ไพศาล ชัยมงคล . งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526, หน้า 107 อ้างถึงในจักรวดี อนุโยธา . "แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย" หน้า 108.

<sup>34</sup> ประสสิน โสภณบุญ . วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ . หน้า 16-17 . อ้างถึงในจักรวดี อนุโยธา . "แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย" หน้า 108.



2. รวบรวมคำขอของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อร่างงบประมาณโดยส่วนราชการต่าง ๆ
3. ร่างและส่งหนังสือแจ้งนโยบายโดยสำนักงบประมาณ
4. วิเคราะห์คำขอของหน่วยราชการ
5. ปรับคำขอกับนโยบายและวงเงินรัฐบาล
6. วิเคราะห์คำขอรวมงบประมาณโดยสำนักงบประมาณ
7. พิจารณาคำขอรวมงบประมาณโดยคณะกรรมการ
8. ยื่นเสนอคำขอรวมงบประมาณต่อประธานาธิบดี
9. ปรับปรุงร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อรัฐสภา

งบประมาณของสหรัฐอเมริกาจะมีลักษณะเป็นงบประมาณรวมยอด(Unified Budget) นั่นคือแสดงภาพรวมของฐานะทางการคลังทุกด้านทั้งด้านรายได้รายจ่าย ซึ่งจะมีผลดีต่อการพิจารณาความสมดุลของงบประมาณ โดยงบประมาณจะประกอบด้วยประมาณการรายจ่าย รายรับ การกู้ยืม หนี้ นโยบายและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ รายละเอียดของแผนงานโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่จะดำเนินการ ข้อมูลในอดีตและบทวิเคราะห์งบประมาณ ฯลฯ กระทรวงการคลังทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงประมาณการรายได้ จัดทำเป็นร่างงบประมาณและเอกสารงบประมาณแสดงประกอบประมาณการรายจ่ายและประมาณการรายได้เสนอให้สภาองเกรสหรือรัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนองบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับเพื่อการพิจารณาอนุมัติ (โดยมิได้แบ่งขั้นตอนเป็น 3 วาระเหมือนเช่นประเทศอื่น) ในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะใช้ระบบกรรมวิธีการโดยให้กรรมวิธีการงบประมาณมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณทั้งหมด ซึ่งรวมถึงงบประมาณของสภาองเกรสเองด้วย กำหนดให้คณะกรรมการรายจ่ายพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ต้องเสนอขออนุมัติทุกปี และพิจารณารายจ่ายที่ไม่จำเป็นต้องทบทวนทุก ๆ ปี และกำหนดให้คณะกรรมการรายจ่ายทำหน้าที่พิจารณารายได้

ในขั้นการพิจารณางบประมาณของวุฒิสภา กรรมวิธีการงบประมาณของวุฒิสภาจะทำการพิจารณาโดยมีอนุกรรมการคอยช่วยเหลือ แต่การพิจารณาของวุฒิสภาจะไม่ใช้คณะกรรมการทั้งสภาเหมือนสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาเรียบร้อยแล้วก็จะส่งตรงไปให้ประธานาธิบดีในขั้นสุดท้าย แต่ถ้าหากมีความเห็นขัดแย้งกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทน

ราษฎรก็จะมีการตั้งคณะกรรมการผสมวิสามัญ (Conference Committee) ทำการพิจารณา ไกล่เกลี่ยต่อรอง<sup>35</sup> เพื่อหาข้อสรุปด้านงบประมาณ

เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาสองสภาซึ่งใช้ระยะเวลา ประมาณ 6 เดือน แล้วประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะลงนามอนุมัติการประกาศใช้ เป็นกฎหมายงบประมาณต่อไป อย่างไรก็ตามหากการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเสร็จไม่ทันเริ่มปี งบประมาณใหม่ รัฐสภาจะออกรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายชั่วคราว เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีเงินใช้ไปจนกว่าจะพิจารณาอนุมัติแล้วเสร็จ

สิ่งที่น่าสนใจมากประการหนึ่งในระบบและกระบวนการงบประมาณของสหรัฐอเมริกา ก็คือ การกำหนดให้มีสำนักงานงบประมาณรัฐสภา (Congressional Budget Office หรือ CBO) เพื่อให้ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อมูล วิเคราะห์งบประมาณ พิจารณาการกำหนดงบประมาณรายจ่าย และอัตราภาษี รวมทั้งเป็นกลไกของรัฐสภาในการควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการ ชะลอหรือเลื่อนงบประมาณ<sup>36</sup> เนื่องจากแต่เดิมนำมาเกิดความผิดพลาดในการจัดสรรงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณจำนวนมากไปยังโครงการที่ไม่สำคัญ เกิดความขัดแย้งด้านนโยบายและ ความคิดเห็นระหว่างสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเองหรือระหว่างคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะรัฐ สภาขาด ข้อมูล รายละเอียดที่ชัดเจนเพียงพอ ขาดประสิทธิภาพในการรวบรวมและวิเคราะห์งบ งบประมาณ ฯลฯ

โดยสำนักงานงบประมาณรัฐสภาได้ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือภาระหน้าที่ที่ด้านงบประมาณของคณะกรรมการงบประมาณ คณะกรรมการอื่นและสมาชิกของทั้งสองสภา พิจารณาการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลางและจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ งบประมาณ จึงแสดงให้เห็นว่าสำนักงานงบประมาณรัฐสภาเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทในการคาน อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งยังช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติ งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>37</sup>

<sup>35</sup> ประสิน โสภณบุญ . วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ, หน้า 16-17 อ้างถึงใน จักรวดี อนุโยธา . "แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษา กรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย" หน้า 25-26.

<sup>36</sup> ขวลิต ศรีโถมงาม . "ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของ รัฐสภา" หน้า 35.

<sup>37</sup> สมชาติ ธรรมศิริ และสุกัญญา หอมชื่นชม . "สำนักงานงบประมาณรัฐสภา" จุลสารรัฐสภา . 3 . กันยายน 2538 หน้า 42.

### ประเทศเยอรมัน<sup>38</sup>

การปกครองและบริหารประเทศเยอรมันอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เรียกว่า "Basic Law" โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในรูปแบบสภาคู่ ซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Federal Assembly หรือ Bundestag) และสหพันธ์รัฐสภา หรือ สภาที่ปรึกษา (Federal Council หรือ Bundesrat) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองให้รัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีความเป็นเอกภาพด้านการบริหาร ดังเช่น ในมาตรา 40 ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจัดทำข้อบังคับการประชุมสภาฯ ได้เอง และสมาชิกสามารถตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะเลือกบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชนหรือในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง เมื่อเกิดกรณีนโยบายของพรรคการเมืองแย้งกับแนวทางในการเป็นผู้แทนประชาชน

ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง โดยมีประธานสภาที่เรียกว่า "Speaker" ซึ่งโดยจารีตประเพณีแล้วมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกด้วยกัน มีคณะกรรมการเป็นองค์กรที่รองรับหรือสนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรวมทั้งช่วยในการพิจารณาแปรญัตติหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาจะสอดคล้องกับส่วนงานของรัฐบาล โดยมีคณะกรรมการงบประมาณซึ่งจะมีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมา

ในส่วนของสภาที่ปรึกษาหรือ สหพันธ์รัฐสภามีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาที่ปรึกษาในแต่ละมลรัฐ (16 มลรัฐ) จะเลือกผู้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาของรัฐบาลกลาง ตามสัดส่วนของประชากร สภาที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่สำคัญบางฉบับอันมีผลเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของมลรัฐต่าง ๆ

แต่ละสภาเยอรมันมีหน่วยงานธุรการของตน มีการจัดรูปแบบการบริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำนักงานบริหารรัฐสภา ส่วนเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสูงสุดของประธานสภาผู้แทนราษฎร และมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสำนักงานฯ แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร สำหรับเจ้าหน้าที่ที่สนับสนุนด้านเทคนิคและอุปกรณ์ต่อการปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาฯ (มีทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ทำงานนอกเวลาและเต็มเวลา) ซึ่งกฎหมายเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเจ้าหน้าที่ของตนเองภายในวงเงินงบประมาณ โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลทางด้านเทคนิค บุคลากรและการบริการองค์การ

<sup>38</sup> สถาบันพระปกเกล้า . "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" หน้า ค 5-2, ค 5-4, ค 5-5.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แบ่งโครงสร้างออกเป็น 3 ส่วนคือ

- 1) สำนักบริการกลาง
- 2) สำนักบริการรัฐสภา
- 3) สำนักบริการอ้างอิงและวิจัย

สำนักบริการกลางมีผู้อำนวยการสำนักเป็นหัวหน้าเช่นเดียวกับสำนักอื่น ๆ โดยจะมีแผนกที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานทั่วไปและบริหารงานบุคคล และมีแผนกที่รับผิดชอบในการเตรียมการร่างงบประมาณ โดยพิจารณาถึงความต้องการของแต่ละหน่วยงาน และการนำงบประมาณไปใช้ โดยสำนักนี้ยังดูแลเรื่องเงินค่าตอบแทน กิจกรรมต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือทีมงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำนักบริการรัฐสภามีหน้าที่หลักในการสนับสนุนการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เตรียมการและกระบวนการภายใต้องค์การกำกับคือ เปรซิเดียมและสภาอาวุโส และมีหน้าที่อื่น ๆ หลายประการได้แก่ ส่วนงานวิจัยกฎหมาย ส่วนงานการเงินพรรคการเมืองและสภามลรัฐ เลขานุการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและของคณะกรรมการควบคุมการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ส่วนงานกิจการรัฐสภาระหว่างประเทศ เป็นต้น

สำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาหรือสหพันธ์รัฐจะทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของสภาที่ปรึกษา มีประธานสภาที่ปรึกษาเป็นผู้บริหารสูงสุด โดยมีเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานช่วยเหลือประธานสภาที่ปรึกษาในการเตรียมการดำเนินงาน โดยเฉพาะด้านการประชุมและแนะนำประธานในการตัดสินใจทางการเมืองระหว่างที่ประธานไม่สามารถทำหน้าที่ได้

สำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาแบ่งส่วนงานออกเป็นสำนักงานคณะกรรมการสามัญ แผนกการประชุม แผนกประชาสัมพันธ์ ข้อมูลและรับเรื่องราวร้องทุกข์ แผนกบริหารทั่วไป แผนกเอกสาร แผนกระเบียบและกฎหมายรัฐสภา แผนกชวเลข แผนกวางแผนโครงสร้าง แผนกคอมพิวเตอร์ แผนกคอมพิวเตอร์และสารสนเทศ สำนักงานประธานสภาที่ปรึกษา

โดยในแผนกบริหารทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาจะรับผิดชอบด้านการงบประมาณ การเงิน บริหารบุคคล และการบำรุงรักษาของสภาที่ปรึกษา

### ประเทศมาเลเซีย<sup>39</sup>

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้แบ่งอำนาจปกครองเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติใช้ผ่านทางรัฐสภา ภายใต้ระบบรัฐสภาคู่ ประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์ และอีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งในสภานิติบัญญัติของ 13 รัฐในประเทศมาเลเซีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง โดยประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้อาจมาจากบุคคลภายนอกก็ได้

หน่วยงานธุรการของรัฐสภามาเลเซีย คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาสำนักงานเดียว ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งเลขาธิการให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อความประหยัด สะดวก รวดเร็วและไม่ต้องมีขั้นตอนและพิธีการมากนักจากการจัดตั้งเพียงสำนักงานเดียว เลขาธิการรัฐสภาทำหน้าที่เป็นเลขาธิการให้แก่สภาผู้แทนราษฎร รองเลขาธิการรัฐสภาทำหน้าที่เป็นเลขาธิการให้แก่วุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาแบ่งส่วนงานออกเป็น งานบริหารการประชุมเพื่อตรากฎหมาย งานบริหารสำนักงานและการเงิน งานบริการและหน้าที่พิเศษอื่น

โดยในส่วนของงานบริหารสำนักงานและการเงิน จะมีส่วนงานย่อยด้านการเงินซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รวมทั้งรับผิดชอบเรื่องเงินเดือน เบี้ยเลี้ยงและการใช้จ่ายต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ และสมาชิกรัฐสภา

รัฐสภามาเลเซียมักจะกำหนดให้เอกชนรับงานบางประเภทซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไปดำเนินการ เช่น งานอาคารสถานที่ งานติดตั้งซ่อมแซม บำรุงรักษา งานรักษาความสะอาดและงานเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยราชการอื่นเข้ามาดำเนินงานบางอย่าง เช่น งานห้องสมุด และงานรักษาความปลอดภัย

นอกจากนี้เนื่องจากในระบบรัฐสภามาเลเซียมักจะไม่ได้อาศัยคณะกรรมการในกระบวนการตรากฎหมายมากนักเพราะเห็นว่าการใช้คณะกรรมการทำให้เกิดความล่าช้า เห็นได้จากมีคณะกรรมการสามัญเพียงไม่กี่คณะและมีในยามจำเป็น สมาชิกสภาต้องไปปรึกษาผู้เชี่ยวชาญภายนอกเอง รัฐสภาไม่ได้จัดให้และโดยเฉพาะไม่จัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ให้ด้วย

<sup>39</sup> สถาบันพระปกเกล้า. "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" หน้า ค 7-5,

เมื่อหน่วยงานย่อยของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจัดทำงบประมาณและผ่านการตรวจสอบอนุมัติจากเลขาธิการแล้ว จะรวบรวมจัดทำเป็นคำของบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ส่งไปให้รัฐบาลพิจารณาจัดสรรงบประมาณร่วมกับการพิจารณาจัดสรรให้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐบาล จากนั้นรัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา

รัฐสภาจะดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา ซึ่งมีร่างงบประมาณของรัฐสภารวมอยู่ด้วยในสามวาระ โดยในกระบวนการพิจารณาจะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการธิการงบประมาณรายจ่ายเหมือนอย่างในประเทศอังกฤษ

#### ประเทศสิงคโปร์<sup>40</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสิงคโปร์บัญญัติให้แบ่งอำนาจปกครองเหมือนเช่นประเทศต่าง ๆ ประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณ การแต่งตั้งข้าราชการ ฯลฯ ตลอดจนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลภายใต้กฎหมาย ประธานาธิบดีมีสภาที่ปรึกษาคอยแนะนำให้คำปรึกษาแก่การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ รัฐสภามีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายในสามวาระ โดยมีสภาที่ปรึกษาประธานาธิบดีพิจารณาร่างกฎหมายทุกฉบับด้วยหลังจากผ่านวาระที่สามด้วย ทั้งนี้ยกเว้นร่างกฎหมายงบประมาณ

รัฐสภาสิงคโปร์อยู่ภายใต้ระบบรัฐสภาเดียวมีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาหน่วยงานธุรการให้แก่รัฐสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ใน 3 กลุ่มงานคือ กลุ่มงานเลขานุการและบริหารงานการประชุม กลุ่มงานเลขานุการและบริหารการประชุมของคณะกรรมการ ธุรการและบริหารทั่วไป

ภายใต้โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีหน่วยงานการปฏิบัติงานและกระบวนการจัดการ เจ้าหน้าที่และการอบรม ซึ่งนอกจากจะดูแลรับผิดชอบด้านการบริหารและธุรการทั่วไปของสำนักงานฯ แล้ว ยังรับผิดชอบด้านการเงินและพัสดุ จัดทำงบประมาณของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

โครงสร้างและระบบงานของรัฐสภาสิงคโปร์มีลักษณะคล้าย ๆ กับของประเทศมาเลเซีย ในลักษณะที่ให้เอกชนรับงานบางประเภทซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไปดำเนินการ เช่น งานอาคารสถานที่ งานติดตั้งซ่อมแซม บำรุงรักษา งานรักษาความ

<sup>40</sup> สถาบันพระปกเกล้า . "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" หน้า ค 9-3 ถึง ค 9-10.

สะอาดและงานเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยราชการอื่นเข้ามาดำเนินงานบางอย่าง เช่น งานห้องสมุด และงานรักษาความปลอดภัย รวมทั้งมักจะไม่ได้อาศัยคณะกรรมการในการกระบวนกรตรากฎหมายมากนักเพราะเห็นว่าการใช้คณะกรรมการทำให้เกิดความล่าช้า จึงมีคณะกรรมการสามัญเพียงไม่กี่คณะ ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณได้แก่ คณะกรรมการประมาณการงบประมาณ (Estimates Committees) คณะกรรมการพิจารณางบประมาณ รัฐสภา (House Committee)

ทั้งนี้กระบวนกรจัดทำ การพิจารณาอนุมัติ การบริหารงบประมาณก็จะเป็นไปในลักษณะเดียวกับประเทศสิงคโปร์ที่รัฐสภายังต้องเสนอคำขอไปให้ฝ่ายบริหารประเทศจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้ รัฐสภาสิงคโปร์จึงยังไม่มีความเป็นอิสระด้านการงบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในหลายประเทศ ซึ่งประเทศก็มีสำนักงานเดียว สองสำนักงานหรือมากกว่านั้นในฐานะเป็นหน่วยงานธุรการของสภาจะเป็นผู้จัดทำคำของบประมาณรายจ่าย ประจำปีตามแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ประสงค์จะดำเนินการ โดยมีคณะกรรมการด้านงบประมาณมาดูแล กำกับกรปฏิบัติงาน งบประมาณและการเงินของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ส่วนหนึ่งคือ ทำหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาก่อนเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติ รวมทั้งมีบทบาทต่อการบริหารและควบคุมตรวจสอบงบประมาณ จากการที่กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจัดทำบัญชีและรายงานประจำปีเสนอให้แก่คณะกรรมการเพื่อพิจารณารับรอง นอกเหนือจากบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการงบประมาณที่มีต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐบาลเสนอมา

ที่สำคัญประเทศส่วนใหญ่ในโลกยังคงกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณและมีอำนาจตัดทอนเงินงบประมาณตามที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐขอจัดสรรมา รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัตินั้นยังคงถูกจำกัดสิทธิในการริเริ่มทางงบประมาณ โดยมีไม่กี่ประเทศที่ ปรากฏว่ารัฐสภามีอิสระทางการคลัง ไม่ต้องเสนอคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไปให้แก่รัฐบาลซึ่งได้แก่ นอร์เวย์ สวีเดน บางประเทศแม้ต้องส่งคำของบประมาณฯ ของรัฐสภาไปให้ รัฐบาล เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องผ่านการดำเนินการของรัฐบาลเท่านั้น แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถตัดทอนงบประมาณลงได้ ซึ่งได้แก่ประเทศฝรั่งเศส

## บทวิเคราะห์สู่แนวทางความมีอิสระของรัฐสภาด้านงบประมาณ

ความเป็นอิสระ (Independence หรือ autonomy) มีสาระสำคัญอยู่ที่การยึดถือหลักการของการให้องค์กรแต่ละองค์กรมีอิสระออกจากอีกองค์กรหนึ่ง และให้แต่ละองค์กรมีความทัดเทียมกันในระดับที่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันหรือคานอำนาจกันได้ โดยไม่ตกอยู่ในอำนาจครอบงำของอีกองค์กรหนึ่งตลอดเวลา ซึ่งหลักการนี้สัมพันธ์โดยตรงกับหลักการที่ให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจหลักและปฏิบัติการกิจต่างกันออกจากกัน เป็นเอกเทศ

เมื่อนำหลักความเป็นอิสระนี้มาใช้กับรัฐสภา นั้นหมายความว่า ให้รัฐสภาได้มีอิสระในการบริหารและดำเนินงานภายในของตน โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจและการครอบงำของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยหลักการแล้วอาจพิจารณาได้จากกรณีอำนาจโดยอิสระในการกำหนดข้อบังคับการประชุมของตนเอง มีระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา การจัดโครงสร้างหน่วยธุรการของตนเอง การบริหารงานบุคคลและการงบประมาณของตนเอง

นอกจากนี้ตัวอย่างของแนวทางปฏิบัติตามหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาที่ประเทศฝรั่งเศสยึดถือคือ การมีกฎหมายและข้อบังคับของตนเอง การมีอิสระในทางงบประมาณและการคลัง การมีอิสระในการบริหารทั่วไปและการบริหารงานบุคคล การมีอิสระในการรักษาความสงบเรียบร้อยและตำรวจ

ทั้งนี้สิ่งสำคัญคือ ต้องมีกฎหมายมารองรับและมีกลไกดำเนินการให้บรรลุผลตามหลักการและแนวทางที่วางไว้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมันนี เบลเยียม ฝรั่งเศส เดนมาร์ก สเปน อิตาลี เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ<sup>1</sup> โดยมีข้อสังเกตว่าระดับของความเป็นอิสระอาจแตกต่างกันในแต่ละประเทศ นั่นคืออาจกำหนดโครงสร้าง ระบบงานและให้มีการดำเนินการเพื่อความมีอิสระรวมทั้งด้านงบประมาณ ดังที่ได้ชี้ให้เห็นข้างต้น ส่วนบางประเทศกำหนดให้มีความเป็นอิสระในหลาย ๆ ส่วนยกเว้นเรื่อง การงบประมาณ หรือให้มีความเป็นอิสระแต่มาเน้นที่การตรวจสอบการดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้

เมื่อมองถึงรัฐสภาไทยตั้งแต่ในอดีต ในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นส่วนราชการอิสระตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รัฐสภาไทยอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองได้แก่ กฎหมายว่าด้วย

<sup>1</sup> สถาบันพระปกเกล้า . “การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา” หน้า 5-7.



ระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือน มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลและมีระบบบริหารงานบุคคลเฉพาะที่แตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป

ลักษณะของการมีหน่วยงานธุรการเฉพาะ การอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะและการบริหารงานบุคคลเฉพาะของรัฐสภาเอง สะท้อนให้เห็นว่ารัฐสภามีการบริหารและดำเนินงานที่ไม่เหมือนกับของรัฐบาลและมีความเป็นอิสระในเชิงโครงสร้างและระบบในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็ต้องมาพิจารณาวิเคราะห์ดูว่ามีความเป็นอิสระจริงหรือไม่ เพียงไร

จากที่ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของความไม่มีอิสระของรัฐสภาโดยทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านงบประมาณ แนวทางการศึกษาวิเคราะห์หาคำย้ฐานของการจัดทำงบประมาณ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการตรวจสอบงบประมาณ ซึ่งต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่า ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้กุมอำนาจทางการเงินการคลัง มีบทบาทสำคัญในเนื้อหาของระบอบกฎหมาย การบังคับใช้หรือการปฏิบัติงานในลักษณะต่าง ๆ ให้บรรลุผลตามบทบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณ ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐโดยทั่วกัน

อย่างไรก็ดีสภาพความเป็นไปและแนวโน้มของการงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นข้อพิจารณาสำคัญในการหาแนวทางความเป็นอิสระด้านงบประมาณให้แก่รัฐสภา รวมทั้งการพิจารณาร่วมกันกับประสบการณ์ของความเป็นอิสระของรัฐสภาในต่างประเทศ

## 1. วิเคราะห์ปัญหาความไม่มีอิสระของรัฐสภาด้านงบประมาณ

### 1.1 ปัญหาการจัดทำงบประมาณ

การจำกัดสิทธิในการจัดทำงบประมาณของรัฐสภาเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระด้านงบประมาณ อาจพิจารณาได้จากกรณีที่กฎหมายยึดถือหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ขณะที่ฝ่ายที่เห็นด้วยและต้องการให้รัฐสภาเป็นอิสระพยายามผลักดันให้รัฐสภาเสนองบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาเองในรูปของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา และพิจารณาได้จากกรณีที่กฎหมายห้ามฝ่ายนิติบัญญัติแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

การจำกัดสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยยึดถือคติกาที่ใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตาม

แบบอย่างของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากหลักการที่ฝ่ายบริหารต้องมาจากรัฐสภา และวิวัฒนาการมาสู่สภาพที่รัฐบาลมีอำนาจเหนือสมาชิกรัฐสภามากขึ้น อำนาจของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอกฎหมายนั้นถูกจำกัดสิทธิลงอย่างมาก โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางการเงินจะเสนอได้โดยรัฐบาลเท่านั้น<sup>2</sup> ในประเทศออสเตรเลีย ไชปรัส อิตาลี มาเลเซีย ไปแลนด์ ศรีลังกาและแซมเบียสมาชิกรัฐสภาจะเสนอร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางการเงิน การคลังได้และกำหนดให้สงวนเรื่องนี้ไว้ให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลผู้เดียว ส่วนในกรีซ นิวซีแลนด์ และสเปนเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับประเทศไทย รัฐสภาจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับการรับรองจากรัฐบาลก่อน นั่นคือยอมรับกันว่าการจัดทำงบประมาณนั้นให้อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งแตกต่างกับในเคนย่า สมาชิกรัฐสภาจะเสนอร่างกฎหมายที่มีผลทางการเงินได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากสภาก่อน ในอินเดียและมอลต้าสมาชิกรัฐสภาจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับความเห็นชอบจากประชุขของประเทศก่อน<sup>3</sup> และกรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งสมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารแต่ประการใด หากแต่เป็นลักษณะการคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารที่จะใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายที่ส่งมาจากรัฐสภาได้<sup>4</sup>

ทั้งนี้ได้มีการนำเอาหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ. 2476 โดยบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 หมวดที่ 4 ข้อ 29 และได้ยกระดับไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีผลทำให้หลักการนี้มีค่าบังคับทางกฎหมายโดยเด็ดขาด<sup>5</sup> เพราะรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งหมดภายในประเทศผิดกับข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งไม่มีค่าบังคับทางกฎหมาย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงได้แก่ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของ

<sup>2</sup> ข้อเขียนของอัมมาร สยามวาลา อ้างถึงในนพคุณธิ์ อนันอภิบุตร . "การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย" หน้า 36.

<sup>3</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป . "ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน" หน้า 8-9.

<sup>4</sup> ขวลิต ศรีโสมงาม . "ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา" หน้า 86.

<sup>5</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ . คำอธิบายกฎหมายการคลัง . หน้า 262, 264.

นายกรัฐมนตรี ต้องได้รับมติของพรรคการเมืองที่สังกัด และต้องได้รับการรับรองโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยี่สิบคน<sup>6</sup>

ถึงแม้บทบัญญัตินี้จะไม่ได้ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนองบประมาณเข้าสู่รัฐสภาก็ตาม แต่ก็เป็นที่ทราบกันว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นนายกรัฐมนตรีก็จะไม่รับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภาได้<sup>7</sup>

นอกจากนี้ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณยังยืนยันถึงหลักการนี้โดยบัญญัติให้ผู้ว่าการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจจัดทำงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา จึงแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่ครอบครองสิทธิในการเสนองบประมาณ ฝ่ายบริหารจึงเป็นฝ่ายเดียวเท่านั้นที่เป็นผู้ริเริ่มงบประมาณมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์กระบวนการงบประมาณของไทย<sup>8</sup>

ตามที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าหลักการที่ถือปฏิบัติในการริเริ่มทางงบประมาณหรือทางการคลัง นั้นคือเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการหาเงินรายได้การบริหารประเทศ การวิเคราะห์ประเมินฐานะทางการเงินการคลังของประเทศในแต่ละปีงบประมาณจากข้อมูล เครื่องมือ หน่วยงานและบุคลากรที่เพียบพร้อมมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลเป็นผู้คุมกระเป๋าเงินไว้ย่อมรู้ถึงสถานการณ์ความเป็นไป แนวโน้มรายได้รายจ่ายในแต่ละปี การจะออกกฎหมายใดที่เกี่ยวกับการเงินและส่งผลกระทบต่องบประมาณของประเทศ รัฐบาลต้องรับรู้และสำรวจดูกระเป๋าเงินก่อนว่ามีเงินอยู่พอหรือไม่ หากเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาเสนอได้ตามใจชอบ ก็อาจเป็นกฎหมายที่ทำให้ต้องใช้จ่ายเงินโดยที่ไม่รู้ว่าจะมีเงินหรือไม่

<sup>6</sup> มาตรา 169 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

<sup>7</sup> อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป . “ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน”, หน้า 25.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล . คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร : ทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. หน้า 120.

<sup>8</sup> นพฤทธิ อนันตภินุตร . “การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย” หน้า 35.

## 1.2 ปัญหาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

เมื่อฝ่ายบริหารได้จัดเตรียมงบประมาณเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ฝ่ายบริหารจะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายไปยังฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อขออนุมัติ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ซึ่งหากอนุมัติก็เป็นการให้อำนาจและสิทธิแก่ฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างถูกต้องตามกฎหมายและภายในวงเงินที่ได้ผ่านการอนุมัติ

ในขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณนี้ แม้รัฐสภาจะมีอิสระในการดำเนินงานทั้งสามวาระ แต่รัฐสภาเองยังคงถูกจำกัดบทบาทหน้าที่ด้านการงบประมาณ ซึ่งโดยมากมักจะมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ระบบและอิทธิพลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยพิจารณาได้จากการกำหนดมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดและลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีข้อผูกพัน ระยะเวลาอันจำกัดในการพิจารณาอนุมัติ ปัญหาทางเทคนิควิธีและการให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ ดังที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 180 เนื่องเพราะการเพิ่มเติมตัวเลขงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญส่งผลกระทบต่อการเงินการคลังของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิให้มีการกำหนดตัวเลขงบประมาณอันเป็นการใช้จ่ายเงินเกินตัวและสร้างภาระให้แก่รัฐบาลมากเกินไป เช่น ในลักษณะที่ดึงงบประมาณบางส่วนไปให้กับท้องถิ่นของตนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและประโยชน์ส่วนตัว

ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการตีความว่า การห้ามมิให้แปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณดังกล่าวใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเกิดกรณีที่คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาปรับลดรายการหรือจำนวนในรายการใดรายการหนึ่งในร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วนำไปพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อปรับเพิ่มเติมงบประมาณไว้ในรายการ งบกลาง รายการค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัดและกรุงเทพมหานคร หรือที่เรียกทั่วไปว่า “งบพัฒนาจังหวัด” ซึ่งงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งขึ้นเพิ่มเติมเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ตั้งไว้เพื่อให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้ในการดำเนินงานตามข้อเสนอของ ส.ส. เมื่อไม่ปรากฏรายการและวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดในเอกสารงบประมาณจึงเป็นการไม่ถูกต้องขัดต่อหลักการ

กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของงบประมาณรายจ่าย<sup>9</sup> และทำให้ไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของบส.ส. นี้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงผลเสียหลายประการ อันได้แก่<sup>10</sup>

- 1) งบประมาณลักษณะนี้ไม่มีการวางแผนมาก่อนจึงอาจทำให้การจัดสรรงบประมาณและการวางแผนไม่สอดคล้องกลมกลืนกันและยังทำให้กิจกรรมที่มีลำดับความสำคัญต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นได้รับการจัดสรรงบประมาณไป
- 2) เกิดปัญหาในการบริหารงบประมาณ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักเสนอให้ใช้งบฯ เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการบริโภค การเกษตร การก่อสร้างปรับปรุงถนนหนทางและงานสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่วนราชการที่รับผิดชอบงานดังกล่าวจะได้รับจัดสรรเงินจากบ.ส.ส. เป็นจำนวนมาก และได้รับเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ทำให้งบประมาณและปริมาณของส่วนราชการดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอย่างผิดปกติและได้รับเงินงบประมาณเพิ่มเติมในระหว่างปีงบประมาณอีก ทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งหมดภายในปีงบประมาณต้องขอถอนเงินไว้เบิกเหลือในปี และขยายเวลาการเบิกจ่ายงบฯ ของปีก่อนที่กินไว้ออกไปอีกและเป็นเช่นนี้เรื่อยไป

นอกจากนี้ในรายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อติดตามการใช้งบประมาณประจำปี 2536 วุฒิสภาได้กล่าวถึงข้อเสียของงบพัฒนาจังหวัดไว้ว่าก่อให้เกิดปัญหา 2 ประการคือ<sup>11</sup>

ประการแรก ในทางวิชาการถือได้ว่าเป็นการซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของทางรัฐบาล ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณที่ใช้จ่ายไปในงานที่ซ้ำซ้อนและอาจไม่ได้ผลคุ้มค่า ทั้งยังเป็น การเบียดวงเงินงบประมาณด้านอื่นที่จำเป็นมาอีกด้วย

ประการที่สอง อาจเป็นปัญหาการใช้เงินงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ เมื่อการอนุมัติงบประมาณจำนวนนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส.ส. แต่ละคนเป็นอย่างมาก ซึ่งการใช้ดุลยพินิจบาง

<sup>9</sup> นิพนธ์ โลหะกุลวิช . "หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน" หน้า 55.

<sup>10</sup> อิศสระ นิตินันท์ประกาศ . "บ.ส.ส.กับหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน" มติชนรายวัน . 8 กันยายน 2536, หน้า 10 . อ้างถึงใน นิพนธ์ โลหะกุลวิช . เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

<sup>11</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ . คำอธิบายกฎหมายการคลัง . หน้า 248-249.

ครั้งอาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวส.ส. มากกว่าเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่นในแง่การหาคะแนนนิยม

คณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นควรยกเลิกงบประมาณตามโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและควรงบประมาณในส่วนนี้ไปดำเนินการตาม วิธีการจัดทำงานงบประมาณตามปกติซึ่งจะมีขั้นตอนการพิจารณาที่ถูกต้อง

ผลจากการมีงบบฯ ส.ส. หรือ งบพัฒนาจังหวัดนี้ถูกมองว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามแทรกแซงอำนาจกำหนดรายจ่ายแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เพราะโดยหน้าที่แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่อยู่ในฐานะที่ทราบถึงความเหมาะสมในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย และยังปล่อยให้ใช้ช่องว่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาอนุมัติงบบฯ ย่อมไปส่งผลกระทบต่อการเงินการคลังของภาครัฐ

ในทางตรงกันข้าม หากพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา สำหรับนำไปใช้ในโครงการ แผนงาน งานของสมาชิกรัฐสภามักจะถูกรัฐบาลตัดทอนไปทุกปี เป็นจำนวนมาก รัฐสภาถูกจำกัดสิทธิทางการเงินการคลังตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณ ผลที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานของรัฐสภาตลอดมาคือ งบประมาณไม่เพียงพอไม่อาจทำให้หลายโครงการ แผนงานสำเร็จลุล่วงไปได้ เกิดความล่าช้า ไม่มีประสิทธิผล ฯลฯ จึงได้มีการอาศัยช่องทางนี้ในชั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ มาเพิ่มเติมงบประมาณให้แก่การปฏิบัติภารกิจของสมาชิกรัฐสภา เพียงแต่ว่าที่ผ่านมาช่องทางนี้ถูกนำมาใช้อย่างไม่เหมาะสมและถูกบิดเบือนไป

ดังนั้นเมื่อเกิดผลเสียหลายประการจากการแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรายการดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงบัญญัติให้ "การพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้" (มาตรา 180 วรรค 6) นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและระงับข้อพิพาทที่เคยเกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 32/2543 ลงวันที่ 7 กันยายน 2543 ซึ่งได้เน้นย้ำว่าบทบัญญัตินี้ป้องกันมิให้มีการใช้วิธีการ ดังกล่าวเป็นเครื่องมือให้สมาชิกรัฐสภามีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยรังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์ได้ชี้ว่าเป็นการป้องกันการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง และเป็นการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการหาผลประโยชน์จากกระบวนการจัดสรร งบประมาณ

แผ่นดิน ซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแปรญัตติในสภาเพื่อขอตั้งหรือเพิ่มวงเงินบ  
 ๔ ส.ส.ได้อีกต่อไป<sup>12</sup>

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 180 ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจแปร  
 ญัตติตัดทอนงบประมาณที่รัฐบาลมีข้อผูกพัน นั่นคือ ต้องอนุมัติรายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้  
 ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้ ส.ส. ไม่มีโอกาสตรวจสอบการใช้  
 จ่ายในโครงการเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล เนื่องจากเงินกู้ต่างประเทศเป็นเงินนอกงบประมาณ  
 จึงไม่ต้องขออนุมัติการใช้จ่ายจากรัฐสภา แต่รัฐสภาจะทราบว่าจะจ่ายไปอย่างไรก็ต่อเมื่อรัฐบาล  
 ได้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ที่ได้ใช้จ่ายไปแล้ว ในแต่ละปีงบประมาณตัวเลข  
 งบประมาณที่มีข้อผูกพันหรือเป็นหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่สูง ขณะที่เรื่องเงินกู้เป็นเรื่องสำคัญ  
 แต่รัฐสภากลับมีข้อจำกัดในการพิจารณาอนุมัติ ภาระที่ต้องชำระหนี้คงค้างในจำนวนที่สูงมากใน  
 อนาคต<sup>13</sup> อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาตัดทอนงบประมาณลงได้หาก  
 ไม่ใช้งบประมาณที่มีข้อผูกพันดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภารกิจที่เข้มแข็งของหน่วยงานด้านการคลัง  
 และงบประมาณของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ข้อจำกัดอื่นในส่วนของบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณา  
 อนุมัติงบประมาณ ได้แก่

- ระยะเวลาอันจำกัดในการพิจารณาอนุมัติ แม้ระยะเวลาพิจารณาของสภาผู้แทน  
 ราษฎรที่กำหนดไว้ถึง 105 วันซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา ไม่สอดคล้องกับกำหนด  
 เวลาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมาย  
 งบประมาณให้สภาพิจารณา ซึ่งกำหนดให้เสนอล่วงหน้า 2 เดือนก่อนเริ่มปีงบประมาณ ในทาง  
 ปฏิบัติระยะเวลาที่แท้จริงที่สภาผู้แทนราษฎรใช้ในการพิจารณาไม่ถึง 105 วัน รัฐบาลจึงต้อง  
 เสนอล่วงหน้าแต่เนิ่น ๆ อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลส่งไม่ทันตามกำหนดเวลาในกฎหมายวิธีการ  
 งบประมาณ ไม่มีกฎหมายใดกำหนดบทลงโทษไว้ แต่หากการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของ  
 รัฐสภาเกิดความล่าช้าขึ้น ให้ถือเสมือนว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เท่ากับรัฐบาลเป็น  
 ผู้เสนอและพิจารณาอนุมัติงบประมาณแทนที่รัฐสภาเอง<sup>14</sup> รัฐบาลจึงควรต้องจัดทำงบประมาณ

<sup>12</sup> นพฤทธิ์ อนันตภินทร . "การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทน  
 ราษฎรของไทย" หน้า 38-39.

<sup>13</sup> จักราวดี อนุโยธา . "แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ  
 แผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย" หน้า 131.

<sup>14</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป . "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ" วารสารนิติศาสตร์ . หน้า  
 348-352.

ให้แล้วเสร็จเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรวดเร็วและตระหนักถึงระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ และเปิดโอกาสให้สภาได้พิจารณาในรายละเอียดได้อย่างเหมาะสม

- การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้ทำหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ในระยะเวลาที่นานพอและไม่สามารถติดตามการใช้จ่ายเงินของปีที่แล้ว เพราะมีการเลือกตั้งบุคคลกันทุกครั้งขึ้นมาทำหน้าที่ เช่น ตัวกรรมการในคณะปัจจุบันอาจไม่ใช่กรรมการในคณะเดิม อาจต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบของคณะกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจ และเปิดโอกาสให้ได้ทำหน้าที่อย่างต่อเนื่อง มีการสั่งสมและพัฒนาความรู้ ทักษะและประสบการณ์ด้านการงบประมาณ

กรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นนักการเมืองและขาดความเข้าใจในการพิจารณางบประมาณ จึงควรเลือกกรรมการโดยเน้นถึงความรู้ความชำนาญทางข้อมูลและวิชาการ รวมทั้งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมีสัดส่วนของฝ่ายรัฐบาลมากกว่า (แต่งตั้งตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาของแต่ละพรรคการเมืองมีอยู่ในสภา) ทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการอาจโน้มเอียงเข้าข้างฝ่ายรัฐบาล

นอกจากนี้ระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญมีแค่ 2 เดือน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการพิจารณางบประมาณสำหรับใช้ทั้งประเทศ มีรายละเอียดเอกสารงบประมาณและเอกสารประกอบการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันคณะกรรมการที่ขาดทักษะและความรู้ความเข้าใจส่งผลให้การพิจารณาล่าช้า ไม่รอบคอบและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

- เทคนิควิธีด้านการงบประมาณ ข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาอนุมัติที่ผ่านมาปรากฏว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ผูกขาดสารสนเทศไว้ในระบบราชการ และอาจบิดเบือนเพื่อเอื้อประโยชน์แก่รัฐบาลเอง เมื่อเกิดการผูกขาดและการบิดเบือนดังกล่าวทำให้ประสิทธิภาพการพิจารณางบประมาณซึ่งฝ่ายบริหารได้จัดทำมาลดลง ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้เพียงเล็กน้อย ด้วยเหตุนี้กระบวนการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นเพียงพิธีกรรมประเพณีเท่านั้น

- วุฒิสภาถูกจำกัดบทบาทในการพิจารณาอนุมัติ จากการศึกษาที่กำหนดให้วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ระยะเวลาที่ใช้สำหรับการพิจารณา 3 วาระโดยกำหนดไม่ให้มีการแปรญัตติ ไม่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติม ไม่อาจพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณได้ พิจารณาได้แต่หลักการและเงินงบประมาณโดยรวม ทำให้วุฒิสภามีบทบาทน้อยในการพิจารณาอนุมัติกฎหมายงบประมาณ



- การให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ กฎหมายให้อำนาจรัฐบาลในการแก้ไขและออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีอากร ในการใช้จ่ายเงินคงคลังนอกงบประมาณ ซึ่งได้แก่ การใช้จ่ายกรณีจำเป็นและเร่งด่วน การก่อกั้นผูกพัน การใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่าย การก่อกั้นต่างประเทศและใช้จ่ายเงินช่วยเหลือจากภายนอกประเทศซึ่งไม่ต้องนำส่งคลัง ใช้จ่ายโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐสภา การโอนงบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นการลดอำนาจพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา เหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายในงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณ การบริหารงบประมาณไม่สอดคล้องกับการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาในตอนต้น

จากที่ได้ชี้ให้เห็นข้างต้น แม้รัฐสภาจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร แต่บทบาทหน้าที่อันกว้างขวางของฝ่ายบริหารประเทศและบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณได้สร้างข้อจำกัดและมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานด้านงบประมาณของรัฐสภาอยู่ เช่น การห้ามมิให้สภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมหรือตัดทอนงบประมาณที่มีข้อผูกพันและกระทำการใด ๆ ที่ส่งผลให้มีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม การให้อำนาจฝ่ายบริหารดำเนินการด้านงบประมาณในลักษณะต่าง ๆ ฯลฯ การลดข้อจำกัดและแก้ไขปัญหาค่าทำได้ไม่ถนัดเพราะเกี่ยวข้องกับหลักการ ระบบ และอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่

### 1.3 ปัญหาการบริหารงบประมาณ

เมื่อหน่วยงานรัฐสภาได้รับจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายงบประมาณของปีนั้น ๆ แล้ว ต่อไปก็เป็นเรื่องของการเบิกจ่าย การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ฯลฯ ทั้งนี้หน่วยงานรัฐสภาจัดเป็น "ส่วนราชการ" ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ นั่นคือ อยู่ในความหมายของการเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติอันเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ เช่นเดียวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ

นั่นคือต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่าย การปรับเปลี่ยนงบประมาณ การจัดสรรงบกลางและการใช้จ่ายงบกลาง การติดตามประเมินผลและรายงานผล

นอกจากนี้การเบิกจ่ายงบประมาณต้องอยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ มีการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ด้านงบประมาณตามแผนงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติมา โดยการเบิกจ่ายต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบคลัง มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541

ที่ผ่านมาทั้งสองหน่วยงานราชการรัฐสภามักประสบปัญหาในการเบิกจ่ายอยู่หลายประการ จากสภาพของงานที่ยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงไปตามภาระงาน ซึ่งได้แก่ ผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง การตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่ไม่อาจกำหนดได้ว่าจะมีการตั้งกันกี่ชุด บางโครงการไม่มีการวางแผนการใช้จ่าย และไม่อาจกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ได้ล่วงหน้า เช่นในส่วนของจำนวนอนุกรรมการ จำนวนครั้งของการประชุม จำนวนครั้งและจำนวนคนที่จะไปตรวจเยี่ยมพื้นที่ การศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ จำนวนครั้งและช่วงเวลาที่จะมีการทำประชาพิจารณ์ จำนวนเอกสารที่ต้องจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่ ฯลฯ<sup>15</sup> เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อทำให้เบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่ทันและเรียกเงินย้อนหลังได้ยาก

นอกจากนี้คณะกรรมการต้องรอการพิจารณาและอนุมัติเงินประจำงวดและการเบิกจ่ายเงินจากหน่วยงานของราชการฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการเงินในกรณีงบประมาณรายจ่ายหมวดครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณประสบปัญหาความไม่คล่องตัวและความล่าช้า

ทำให้ต้องมาพิจารณาว่าในบางลักษณะงานของฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่สามารถดำเนินการตามกฎระเบียบของการบริหารงบประมาณที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ได้ จำเป็นจะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎ ระเบียบ วิธีการเบิกจ่ายงบประมาณของตนเอง เพื่อให้การเบิกจ่ายและบริหารเงินมีประสิทธิภาพ รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์และตอบสนองความต้องการของ ส.ส. และ ส.ว. ได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นยังรวมถึงปัญหาการบริหารงบประมาณและการเงินภายในสำนักงานเลขาธิการทั้งสอง ได้แก่ การวางแผนการจ่ายเงินที่ต้องดำเนินการประจำ เช่น การวางฎีกาเบิกจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินตรองราชการ เป็นต้น และการวางแผนควบคุมพัสดุซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักการคลังและงบประมาณ (เดิมคือ กองคลังและพัสดุ) ที่ผ่านมาไม่ได้มีการนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกับองค์กรนโยบายอื่น ๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในการวางแผนปฏิบัติงานร่วมกัน เช่น การวางแผนจัดซื้อจัดจ้าง วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ตลอดจนไม่ได้กระจายการบริหารให้กับหน่วยงานภายในที่ใช้งบประมาณ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการบริหารงบประมาณและการเงินมีลักษณะรวมศูนย์ อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารระดับบน

<sup>15</sup> สถาบันพระปกเกล้า . “การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา” หน้า 2-26.

ขณะที่ผู้บริหารระดับกลางขาดความรู้ ทักษะและความชำนาญในการบริหารการเงิน อัตรากำลังในระดับผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ทั้ง ๆ ที่มีภาระรับผิดชอบมากมายและมักจะวางแผนล่วงหน้าไม่ได้ ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตามกำลังมีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการทำงานภายในสำนักเลขาธิการเสียใหม่ โดยดำเนินการจัดโครงสร้าง ระบบงานและอัตรากำลังใหม่ ซึ่งปรากฏจากการจัดโครงสร้างใหม่ตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 และประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยมุ่งให้มีลักษณะเป็นองค์กรแนวราบ เน้นการบริการจัดการแบบมีส่วนร่วม รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดสรรอัตรากำลังตามกลุ่มงานที่เพียงพอและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเน้นคุณภาพของงานเป็นหลักมากกว่าปริมาณงาน ให้ความสำคัญกับสมรรถภาพและความก้าวหน้าในตำแหน่งของบุคลากร

นอกจากนี้หน่วยงานของฝ่ายบริหารโดยสำนักงบประมาณยังมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ผลการใช้จ่ายงบประมาณ ตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของสำนักงานเลขาธิการของรัฐสภาทั้งสองเพื่อให้บรรลุตามผลผลิต กิจกรรมหลักและตัวชี้วัดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ โดยจะมีการนำรายงานผลที่ส่งให้แก่สำนักงบประมาณ และนำผลการติดตามประเมินผลไปประกอบการพิจารณาในการบริหารงบประมาณ และจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณต่อไปด้วย

#### 1.4 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ

ข้อพิจารณาในที่นี้ครอบคลุมเฉพาะการควบคุมตรวจสอบในระดับส่วนราชการรัฐสภา และหน่วยงานธุรการของรัฐสภา โดยมิได้พิจารณาบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาในการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน เมื่อพิจารณาตามสภาพการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทางการเงินการคลังที่มีอยู่ 2 ระดับ คือ การตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบจากภายนอก

ในส่วนของการตรวจสอบภายในของสำนักงานเลขาธิการทั้งสองสภา แม้จะมีกลุ่มงานเฉพาะที่ปฏิบัติภารกิจนี้ แต่ก็เป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเงินและการคลัง รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่ได้ทำข้อตกลงไว้กับกระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณ ในฐานะที่สำนักงานเลขาธิการทั้งสองสภาเป็นส่วนราชการที่ไม่ได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวงที่ยังต้องอยู่ภายใต้ระบบและกระบวนการงบประมาณที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศกำหนดไว้

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-11, 2-13, 2-23, 2-24.

ข้อพิจารณาหนึ่งก็คือ หากรัฐสภาและหน่วยงานธุรการของรัฐสภาพัฒนาไปสู่ความเป็นอิสระมากขึ้น และขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารน้อยลง มีระบบและหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบงบประมาณและการเงินการคลังของรัฐสภาเอง ก็ทำให้เห็นแนวทางที่สอดคล้องกันคือ ความเป็นอิสระของรัฐสภาที่พยายามจะให้เกิดขึ้นควรต้องครอบคลุมตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง นั่นคือ เป็นอิสระตั้งแต่การจัดทำงบประมาณจนมาถึงการตรวจสอบด้วย แต่ทั้งนี้ต้องมาเน้นกันที่ประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบและบุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ รวมทั้งหากจะมีกฎเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบก็ควรให้สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานการตรวจสอบหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐด้วย เพราะการปล่อยให้หน่วยงานเดียวกันควบคุมตรวจสอบการเงินกันเองอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ได้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รับประกันได้ว่าการตรวจสอบนั้นสุจริต เทียบธรรมและโปร่งใสเพียงพอก็จะส่งผลให้การดังกล่าวไม่มีประสิทธิผล ไร้ประโยชน์ และล้มเหลวในที่สุด

ขณะที่ผ่านมาระบบงานตรวจสอบภายในของสำนักงานเลขาธิการทั้งสองสภาเองก็มีปัญหาหลายประการ เช่น มีภารกิจและความรับผิดชอบในการตรวจสอบสำนักและกลุ่มงานต่าง ๆ ภายในองค์กรเป็นจำนวนมาก บุคลากรไม่พอเพียง ฯลฯ ทำให้การปฏิบัติในส่วนนี้ล่าช้า ไม่มีคุณภาพและไม่ประสิทธิผลเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามสำนักงานเลขาธิการได้รับทราบสภาพปัญหาและกำลังพัฒนาปรับปรุงในหลาย ๆ ด้าน เช่น ปรับปรุงโครงสร้างองค์กร การพัฒนาและเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรที่ปฏิบัติภารกิจนี้

ระดับที่สองของการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบจากภายนอก สำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภาเป็นหน่วยงานผู้รับตรวจซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยในทางปฏิบัติจะมีทั้งการตรวจสอบการเงินทั่วไปและตรวจสอบงบการเงินเพื่อดูว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ โดยหากถูกตรวจสอบพบการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังก็นำไปสู่การลงโทษปรับทางปกครอง และกระทำผิดฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้

กลไกการตรวจสอบจากภายนอกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก่อให้เกิดกฎเกณฑ์และมาตรฐานการตรวจสอบภายในดังที่กล่าวข้างต้น โดยกำหนดให้มี "มาตรฐานการควบคุมภายใน" เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการจัดระบบควบคุมภายในให้เหมาะสมกับลักษณะ ขนาดและความซับซ้อนของส่วนงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งนำไปปรับปรุงและติดตามประเมินผลการควบคุมภายใน เพื่อป้องกันการทุจริต การรั่วไหล บรรลุวัตถุประสงค์

ประสงค์ทางการบริหาร ก่อให้เกิดผลผลิต ผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดก็ตาม นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแก่ส่วนราชการและผู้ปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการนั้น ๆ ร่วมกัน

จะเห็นได้ว่าทั้งการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบจากภายนอกทางด้านงบประมาณที่มีต่อรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการของสภาทั้งสองไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมากนัก การปฏิบัติโดยทั่วไปแล้วมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และระเบียบการตรวจสอบที่ออกและบังคับใช้โดยหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นสากล

## 2. วิเคราะห์จากหลักการพื้นฐานด้านการปกครองและหลักการด้านงบประมาณ

องค์กรทางการเมืองหลักทั้งรัฐสภาและรัฐบาลต่างก็ถือกำเนิดและดำรงอยู่ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่องค์กรต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ของตนไป หากจะถือเคร่งครัดตามหลักการนี้ก็คือ ให้มีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกัน ให้แต่ละองค์กรเป็นอิสระซึ่งกันและกัน และถือหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละองค์กร โดยให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน นั่นคือรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยไม่ก้าวล่วงการบริหารประเทศ ส่วนรัฐบาลก็บริหารประเทศโดยไม่ก้าวล่วงการออกกฎหมาย

แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ยึดถือหลักการนี้โดยเคร่งครัดนัก เมื่อปรากฏว่ารัฐบาลมีช่องทางมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายและออกกฎหมายบางลักษณะได้ด้วย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายมากพอ ๆ กับฝ่ายนิติบัญญัติหรืออาจมากกว่าเสียด้วย รัฐบาลไม่ได้เป็นเพียงผู้มีหน้าที่นำเอากฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้นไปบังคับใช้เท่านั้น ข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็คือ รัฐบาลเป็นผู้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศย่อมรู้ดีว่าตนต้องการอะไร เกิดปัญหาอะไร และจะแก้ปัญหาได้อย่างไร รัฐบาลเองก็มีขีดความสามารถด้านข้อมูล ความชำนาญ เทคนิควิธี บุคลากรและเครื่องมือมากกว่าหน่วยงานรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่สลับซับซ้อน เช่น ด้านงบประมาณ

นอกจากนี้แนวคิดที่ว่ากำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจผูกขาดในการนิติบัญญัติแต่เพียงผู้เดียวก็เกรงกันว่า ฝ่ายนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายที่บังคับใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ หรือขัดต่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศในปัจจุบัน จึงนำไปสู่ "การจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมาย" ดังจะเห็นได้จากการกีดกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายที่สำคัญเข้าสู่สภา หรือกีดกันมิให้ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร

ตัวอย่างแรก คือ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจเหนือรั้งพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยไม่ให้คำรับรองในระยะเวลาที่กำหนดโดยอ้างว่าสวนราชการที่เกี่ยวข้องยังพิจารณาไม่เสร็จ และไม่มีคำชี้แจงแสดงเหตุผลที่แน่ชัดถึงความล่าช้า ตัวอย่างที่สอง คือ กรณีให้สิทธิหรือเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยขอให้สภาพิจารณาเป็นเรื่องด่วนได้ โดยอาจใช้อำนาจที่มีอยู่ของประธานรัฐสภา (ที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากเสียงข้างมากของ ส.ส. ในสภาซึ่งสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล) จัดระเบียบวาระการประชุมโดยให้ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาอยู่ในลำดับต้น ๆ และนำร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้สังกัดพรรค รัฐบาลไปอยู่ในลำดับท้าย ๆ แทน

การกระทำดังกล่าวข้างต้นเป็นการลดรอนอำนาจขององค์กรทางการเมืองและ บิดเบือนหลักการแบ่งแยกอำนาจ หากยังคงเป็นไปในลักษณะเหล่านี้ต่อไปก็ยิ่งเป็นอุปสรรคต่อ การพยายามทำให้รัฐสภามีอิสระด้านการงบประมาณและจะยิ่งสร้างความเสื่อมและไร้ประสิทธิภาพ ให้แก่การอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยอีกด้วย

จากแนวคิดที่เกรงผลจากการผูกขาดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัตินำไปสู่ “การจำกัด อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ” หรืออาจมองได้ว่าฝ่ายบริหารกำลังลดรอนอำนาจหรือแทรกแซงการ ทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เท่ากับว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจและบทบาทเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านการงบประมาณดังที่ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วถึงการยึดถือหลักการห้าม ฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มทางงบประมาณ การกุมอำนาจของรัฐบาลในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ข้อจำกัดทางกฎหมายตลอดจนข้อจำกัดของสมาชิกรัฐสภาและกรรมวิธีการเปิดช่องให้รัฐบาลเข้ามา มีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้วย ฯลฯ ขณะที่การปฏิบัติภารกิจของรัฐบาล ตามกฎหมายงบประมาณและหลักการงบประมาณยังเข้าไปลดรอนบทบาทหน้าที่ของรัฐสภา ดังจะชี้ให้เห็นดังนี้

โดยปกติทั่วไปรัฐบาลจะใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับ อนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐอื่นมีรายได้เข้ามาต้องนำส่งเข้า คลังตามหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ ซึ่งเป็นหลักการด้านงบประมาณหลักหนึ่ง หลักการนี้ มุ่งหมายให้มีการควบคุมการใช้รายจ่ายสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ หลีกเลี่ยงการใช้จ่ายเกิน กว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และป้องกันมิให้มีการปลอมแปลงการใช้จ่ายโดยวิธีการหักกลบลบ หนักกับรายได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การหารายได้มาจากนอกจากรายจ่ายที่ตัวเองได้จ่ายไป รวมทั้ง ไม่นำรายได้ไปผูกพันกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ โดยหากไม่มีหลักนี้แล้วจะเป็นการยากลำบาก ที่รัฐสภาจะทำการตรวจสอบ<sup>17</sup>

<sup>17</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ . คำอธิบายกฎหมายการคลัง . หน้า 236-237.

อย่างไรก็ดีในทางกฎหมายเมื่อมีหลักก็ต้องมีข้อยกเว้น จึงปรากฏว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติข้อยกเว้นไว้ คือ เปิดช่องให้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันจากเงินที่ได้รับโดยไม่ต้องนำส่งคลัง ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในทางปฏิบัติ ได้แก่ ประเภทเงินรายได้ที่มีผู้มามอบให้ส่วนราชการเพื่อให้ใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า ฯลฯ ดังนั้นเมื่อมีการกระทำในลักษณะที่กฎหมายเปิดช่องส่งผลให้การติดตามตรวจสอบทำได้ไม่ยุ่งยาก

นอกจากนี้หลักการด้านงบประมาณอีกหลักหนึ่งที่เกี่ยวข้องคือ **หลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง** นั่นคือ ต้องมีการระบุหน่วยงานและรายการที่จะใช้จ่ายเพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ว่าฝ่ายบริหารนำรายจ่ายนั้นไปให้หน่วยงานใดใช้และในเรื่องใด แต่เป็นที่ปรากฏว่ากฎหมายได้บัญญัติข้อยกเว้นให้รัฐบาลอาจปฏิบัติแตกต่างไปจากหลักการนี้ได้ ซึ่งข้อยกเว้นนี้ก็เช่นเดียวกับหลักการลักษณะทั่วไปของรายได้ที่มุ่งให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ข้อยกเว้นดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถโอนงบประมาณไปให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นใช้ได้เมื่อมีการตราเป็นพระราชบัญญัติแล้ว สามารถโอนงบประมาณระหว่างรายการเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจจัดสรรรายจ่ายที่กำหนดไว้ในงบกลางให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายได้โดยตรง ตลอดจนการจัดสรรเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลาง นอกจากนี้ยังได้แก่ งบประมาณจังหวัด หรืองบ ส.ส. ซึ่งแต่เดิมเคยมีอยู่ และเป็นช่องทางเพิ่มเติมงบประมาณเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร แต่ปัจจุบันถูกยกเลิกไปแล้วเนื่องจากพบว่ามิใช่เสียมากมาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ยิ่งรัฐบาลบิดเบือนหลักการแบ่งแยกอำนาจเท่าใดและอาศัยช่องทางข้อยกเว้นของหลักการงบประมาณเท่าใด ยิ่งทำให้รัฐบาลเป็นผู้กุมอำนาจด้านการงบประมาณ รวมทั้งยังเป็น การลดทอนอำนาจและจำกัดการปฏิบัติภารกิจของรัฐสภา ตลอดจนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความเป็นอิสระของรัฐสภาด้านการงบประมาณตั้งแต่การจัดทำงบประมาณจนมาถึงบทบาทในการติดตามตรวจสอบงบประมาณ

### 3. ความเปลี่ยนแปลงในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หลายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งส่งผลทำให้ขอบข่ายภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายายออกไปและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก รวมทั้งไปส่งผลกระทบต่อทำให้การปฏิบัติหน้าที่ให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือ

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องขยายและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความต้องการงบประมาณเพิ่มขึ้นและให้สอดคล้องความต้องการในแต่ละกิจกรรม แผนงานและโครงการ แต่ปรากฏว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรมาไม่เพียงพอ และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณที่พอเพียงให้แก่รัฐสภา ดังเช่นที่บัญญัติในมาตรา 75 วรรค 2 ดังที่ได้ชี้ให้เห็นสภาพปัญหาข้างแล้ว

### 3.1 โครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา

รัฐสภาต้องการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มีการศึกษาสูงขึ้น ซึ่งกำหนดไว้ว่าต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าและเน้นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งต่างจากเดิมที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน ส่งผลให้ผู้มีวุฒิกการศึกษาสูงและมีความรู้ความสามารถหลากหลายด้านเข้ามาเป็นสมาชิกสภามากขึ้นและมีแนวโน้มที่จะมากขึ้นไปอีกในอนาคต รวมทั้งเกิดความเปลี่ยนแปลงจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดตามสัดส่วนประชากรคือ 393 คน เพิ่มขึ้นเป็น 500 คน

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะมีบทบาทในการเป็น “สภาตรวจสอบ” ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบธรรมในแง่ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิก มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ละคนมีแนวโน้มที่จะมีความคิดและอุดมการณ์ที่หลากหลาย ไม่ได้ยึดตามแนวทางของรัฐบาลเหมือนแต่ก่อน มีการถกเถียงอภิปรายกันอย่างเป็นอิสระ และกล้าที่จะใช้สิทธิยับยั้งหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายมากกว่าในอดีต ตลอดจนมีการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น มีศักยภาพในการสะท้อนปัญหา ความคิดเห็นและทำประชาพิจารณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้สืบเนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตจังหวัด การห้ามสังกัดพรรคการเมือง และมุ่งหมายให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน

นอกจากนี้ยังรวมถึงการเข้าและออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาพร้อมกันทั้งชุดภายใต้หลักเกณฑ์ที่ให้วุฒิสภาดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปีและดำรงตำแหน่ง 2 วรรคติดต่อกันไม่ได้ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่เป็นคนใหม่ทั้งหมดที่พวกเขาเอาแนวนโยบายและอุดมการณ์ใหม่รวมทั้งต้องมีการศึกษางานเพื่อการสานต่อจากสมาชิกชุดเก่า

โครงสร้างและองค์ประกอบที่เปลี่ยนแปลงไปข้างต้น จากจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนทั้งสิ้น 700 คน ขณะที่เดิมมีสมาชิกรัฐสภาารวมกันประมาณ 600 คนเท่านั้น ทำให้ความต้องการทางกายภาพของสมาชิกของทั้งสองสภาเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างหนึ่งคือ แต่เดิมมาสมาชิกวุฒิสภาหลายคนเป็นข้าราชการประจำ เป็นนักธุรกิจจึงใช้สิ่งอำนวยความสะดวก



สะดวก ฐานข้อมูล ผู้ช่วยจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือองค์กรธุรกิจของตนได้ แต่สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันจะไม่มีต้นสังกัด จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนด้านข้อมูล เอกสาร เจ้าหน้าที่ ที่ทีมงานผู้ช่วยและที่ปรึกษา สถานที่ ฯลฯ ในการนี้ต้องมีงบประมาณที่จะมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนเพิ่มมากยิ่งขึ้น

### 3.2 บทบาทหน้าที่ของรัฐสภาด้านนิติบัญญัติ

จากเดิมที่มีสมัยประชุมสามัญทั่วไปซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำกิจกรรมทางรัฐสภาได้ ทุกเรื่อง แต่เนื่องจากงานนิติบัญญัติมีความล่าช้ามาก ไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร จึงบัญญัติให้มี สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งขยายกำหนดเวลาในสมัยประชุมเป็น 120 วัน โดยรัฐธรรมนูญมี เจตนารมณ์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและออกกฎหมายเท่านั้น ไม่ต้องการให้ใช้เวลาใน สมัยประชุมในการพิจารณาญัตติทั่วไปและญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ทำให้ร่างกฎหมาย เข้าสู่การพิจารณาเพิ่มมากขึ้น ที่สำคัญและเพิ่มเติมมาคือ การพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คนเข้าชื่อเสนอมา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีที่ร้องขอให้พิจารณาใหม่ ฯลฯ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับงบประมาณของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความ เห็นชอบ (ในส่วนของวุฒิสภา) ฯลฯ ตลอดจนประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ในด้านการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเด็ก คนชรา ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพเพื่อตั้ง กรรมการการ ด้านการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตาม รัฐธรรมนูญ

ขณะที่ประชาชนก็มีความคาดหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของ สมาชิกทั้งสองสภาด้วย ทั้งในแง่สามารถตอบสนองความรู้สึกและความต้องการของประชาชนใน พื้นที่ การปฏิบัติงานที่รวดเร็ว ถูกต้องแม่นยำ มีความรับผิดชอบในภารกิจหน้าที่อย่างแข็งขัน และก่อให้เกิดประสิทธิผล เช่น การเข้าประชุมสภา การปฏิบัติงานในแต่ละคณะกรรมาธิการสภา การไปดูงานต่างจังหวัดหรือต่างประเทศ รวมทั้งประชาชนต้องการการปฏิบัติงานที่โปร่งใสจาก สภาพความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง ที่ประชาชนมีความสนใจที่จะตรวจสอบการ ทำงานของข้าราชการการเมืองมากขึ้นและเรียกร้องให้ใช้หลักธรรมาภิบาล ต้องการการรับฟัง ปัญหาและสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนมากขึ้น

เหล่านี้ทำให้สมาชิกต้องการความช่วยเหลือและสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการ พิจารณากฎหมายมากขึ้นตามไปด้วย ทั้งด้านสถานที่ ผู้ช่วย เจ้าหน้าที่ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญและ สิ่งอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะการจัดเตรียมข้อมูล เอกสารที่ถูกต้อง สมบูรณ์ มีคุณภาพ การ

จัดเก็บฐานข้อมูลที่เป็นระบบ รวมไปถึงการวิเคราะห์ข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

### 3.3 บทบาทหน้าที่ของรัฐสภาด้านการตรวจสอบการบริหารราชการ

เมื่อพิจารณางานด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองอื่น และองค์กฤษฎีตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย งานด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินที่เพิ่มมากขึ้น ได้แก่ การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามารถตั้งกระทู้สดสัปดาห์ละ 1 ครั้งในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของชาติ เรื่องเร่งด่วน รวมถึงการตรวจสอบโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมบัญญัติให้มีเฉพาะการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ) การตรวจสอบการทำงานที่สื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนำไปสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่ใหม่ที่ให้สมาชิกสภาสิทธิเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยกรณีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำอย่างใดที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรมีความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ สมาชิกสภาที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปพิจารณากลับกรองงบประมาณขององค์กฤษฎีที่เสนอต่อรัฐสภา รวมถึงการทำหน้าที่นี้ของคณะกรรมการต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กฤษฎีนั้น ๆ ด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของวุฒิสภาที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการเป็นสภาตรวจสอบ มีภารกิจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น นั่นคือการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การตั้งคณะกรรมการ การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหา ติดตามการทำงานของรัฐบาลตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ตลอดจนการพิจารณาและมีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานขององค์กรตรวจสอบต่าง ๆ การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ

ดังชี้ให้เห็นข้างต้นจำเป็นต้องมีผู้ช่วย เจ้าหน้าที่ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และสิ่งอำนวยความสะดวกมารองรับสนับสนุนการปฏิบัติงานของทั้งสมาชิกสภาและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อมูลที่ทันสมัย การจัดเตรียมข้อมูล เอกสารที่ถูกต้อง สมบูรณ์ มีคุณภาพทั้งเชิงกว้าง

และลึก การจัดเก็บฐานข้อมูลที่เป็นระบบ รวมไปถึงการวิเคราะห์ข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

นอกจากนี้ยังรวมถึงภารกิจและกิจกรรมที่สมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติในการเผยแพร่ประชาธิปไตย การประชุม สัมมนาทางวิชาการ การเดินทางไปดูงานทั้งในและต่างประเทศ การเป็นเจ้าภาพจัดประชุมระดับชาติและระดับนานาชาติ การปฏิบัติตามแผนการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพของกิจการรัฐสภา ฯลฯ ซึ่งสิ่งสำคัญที่จะต้องตอบสนองความต้องการและการปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงและมีประสิทธิผล นั่นคือ การได้รับจัดสรรงบประมาณที่พอเพียง

#### 4. ความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระ และให้หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระเหล่านั้นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างอิสระ โดยไม่มีการกำกับดูแลหรือควบคุมจากฝ่ายบริหาร ถึงกระนั้นในบางส่วนยังคงต้องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นด้วยเช่นกัน เช่น การสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งและการถอดถอนออกจากตำแหน่ง การตรวจสอบการปฏิบัติงาน การตรวจการเงินทั่วไปและตรวจงบการเงิน

เมื่อพิจารณาสถานภาพขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ปรากฏให้เห็นในลักษณะที่มีการแยกองค์กรออกจากกัน แต่ละองค์กรมีความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน และการแบ่งแยกยึดถือความเชี่ยวชาญเฉพาะขององค์กร โดยแต่ละองค์กรจัดตั้งและมีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติภารกิจภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ รวมทั้งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและระเบียบ ประกาศเฉพาะขององค์กรนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นและดำรงอยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 หมวด 6 ส่วนที่ 4 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 แต่ละองค์กรอิสระมีโครงสร้างองค์กร สายการบังคับบัญชา การบริหารงาน ระบบงาน ระเบียบปฏิบัติ หน่วยงานธุรการ บุคลากร ฯลฯ เป็นของตนเอง ตลอดจนได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณประเภทส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่างจากประเภทของหน่วยงานรัฐสภาที่เป็นส่วนราชการที่มีได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

อย่างไรก็ดีแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองความเป็นอิสระไว้ แต่องค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญยังคงต้องนำเสนอดำเนินการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนไปให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรให้ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานงบประมาณได้ปรับลดตัวเลขเงินงบประมาณขององค์กรดังกล่าวทุกองค์กร ไม่มีองค์กรใดได้รับการจัดสรรงบประมาณตามที่เสนอขอไป แสดงให้เห็นว่าแม้กฎหมายบัญญัติรับรองและให้การประกันระดับหนึ่งถึงความเป็นอิสระ แต่ก็ยังถูกจำกัดสิทธิในการจัดทำงบประมาณ อยู่ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และกระบวนการงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ติดขัดอยู่กับระบบและหลักการด้านการเงินการคลังที่มีรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาลเป็นกลไกสำคัญและแสดงบทบาทของผู้คุมกระเป๋าเงินของประเทศและเป็นผู้หาเงินรายได้เข้ากระเป๋าหรือเข้าคลังของรัฐ

ขณะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังไม่มีศักยภาพเพียงพอจะมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ด้านการงบประมาณ ไม่ว่าจะป็นมุมมองที่ว่าองค์กรดังกล่าวไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะหาเงินรายได้เข้ารัฐ ไม่อยู่ในวิสัยที่ใช้เงินในคลังได้อย่างเต็มที่และหากจะอ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่จะให้จัดสรรงบประมาณที่ “เพียงพอ...” ก็ขึ้นอยู่กับกรณีความอีกว่า อย่างไรถึงเรียกว่าเพียงพอ หากหน่วยงานการเงินการคลังของรัฐบาลเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากแผนงาน ตัวบ่งชี้ และผลงาน ผลผลิตที่เสนอมาแล้วเห็นรัฐบาลเห็นควรจัดสรรงบประมาณให้ตามที่เห็นควรแล้วว่าพอเพียง แม้จะไม่ได้ได้รับการจัดสรรตามจำนวนตัวเลขที่ขอมา แต่ก็เหมาะสมแล้วเพราะการจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับปัจจัยนานาประการ เช่น ต้องกระจายงบประมาณไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ตามความจำเป็น ตามเหตุผลและนโยบายของการบริหารประเทศในช่วงเวลานั้น ๆ สภาวะทางเศรษฐกิจ สภาวะทางการเงินการคลังของประเทศ ผลการติดตามและประเมินผลการบริหารงบประมาณ รวมทั้งผลผลิตและระดับของความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจในปีที่ผ่านมา

แต่อย่างไรก็ดีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระต่าง ๆ ในฐานะที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพิเศษและแตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นมีแนวโน้มที่ดีขึ้นในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรดังกล่าวได้รับจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณในหมวดงบอุดหนุนในลักษณะจัดสรรให้เป็นก้อน (Block-grant) ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเปิดโอกาสให้สามารถปรับเปลี่ยนเงินงบประมาณไปใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ในหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ได้เอง

นอกจากนี้ภายใต้กฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรอิสระยังบัญญัติให้โดยทั่วไปไม่ต้องส่งแผนการใช้จ่าย ยกเว้นค่าก่อสร้าง ครุภัณฑ์ และงบบุคลากรที่มีลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณ ขณะที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งหน่วยงานรัฐสภาต้องส่งแผนการใช้จ่าย องค์กรอิสระสามารถเก็บเงินรายได้หรือดอกผลหรือประโยชน์บางประเภทไว้สำหรับใช้จ่ายภายในองค์กรของตนในปีงบประมาณนั้น ๆ หรือหากเหลือก็สามารถนำไปใช้ในปีงบประมาณถัดไป โดยไม่ต้องนำ

ส่งเข้ากระทรวงการคลังหรือคลังของแผ่นดิน ซึ่งทั้งนี้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการพัฒนาปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting) และการปรับปรุงระเบียบกลางและวิธีปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ ส่งผลให้การงบประมาณขององค์กรอิสระเหล่านี้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากกว่าส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งมากกว่าหน่วยงานรัฐสภาด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณองค์กรอิสระเหล่านี้ก็จัดทำรายงานการใช้จ่ายและงบการเงินให้แก่หน่วยงานงบประมาณของฝ่ายบริหารและให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ

##### 5. ความต้องการการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

จากที่ได้ชี้ให้เห็นสภาพความเปลี่ยนแปลงของอำนาจหน้าที่และขอบข่ายภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ได้ขยายออกไปและเพิ่มมากขึ้น ทั้งในส่วนของโครงสร้างองค์ประกอบ ภารกิจในด้านนิติบัญญัติ ภารกิจในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติภารกิจขององค์กรทางการเมืองอื่นและองค์กรอิสระทั้งหลาย รวมทั้งภารกิจการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนของหน่วยงานธุรการของสภาทั้งสองที่จะต้องเพิ่มมากขึ้นและขยายออกไปเป็นเงาตามตัวด้วยเช่นกัน ตลอดจนจะต้องคำนึงความคาดหวังที่มีมากขึ้นของประชาชนและสังคมที่มีต่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติภารกิจของทั้งสองสภา คำนึงถึงความต้องการในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่ปรากฏให้เห็นมากมายหลายประการ เปลี่ยนแปลงจุดด้อยให้เป็นจุดเด่นและพัฒนาปรับปรุงโครงสร้าง ระบบงาน บุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวกให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นและสอดคล้องกันไป

ทั้งนี้สิ่งหนึ่งที่สำคัญคือ มีความต้องการที่ตั้งรัฐสภาแห่งใหม่ ทดแทนอาคารสถานที่เดิมของรัฐสภาซึ่งคับแคบ ไม่เป็นสัดส่วน และไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนสำนักและกลุ่มงานต่าง ๆ โดยที่ผ่านมามีบางหน่วยงานภายในต้องไปปฏิบัติงานในพื้นที่เช่าภายนอกที่ทำการของรัฐสภา กระจัดกระจายกันไป จะเป็นการดีกว่าหากทุก ๆ สำนักและกลุ่มงานได้มีพื้นที่ปฏิบัติงานอยู่ในบริเวณเดียวกัน และโดยเฉพาะพื้นที่เดียวกันกับที่ทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการและคณะทำงานชุดต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้และต่อเนื่องไปต้องการความมีอิสระในการงบประมาณโดยเฉพาะต้องการงบประมาณที่เพียงพอ

หน่วยงานของแต่ละสภามีความต้องการงบประมาณสำหรับการนำไปใช้ปฏิบัติภารกิจของแต่ละสภา โดยหลัก ๆ คืองานด้านบริหารทั่วไปของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมุ่งให้การดำเนินงานด้านบริหารทั่วไปของแต่ละหน่วยงานธุรการ การให้บริการ และอำนวยความสะดวก

สะดวกในการปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนงานอีกด้านคือ งานกิจการวุฒิสภาและกิจการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของแต่ละสภาและคณะกรรมการต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดีเมื่อมีการพัฒนาปรับปรุงแนวทางระดับประเทศที่มุ่งเน้นการจัดสรรและการใช้งบประมาณไปปฏิบัติภารกิจของแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อก่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามเป้าหมายและนโยบายที่วางไว้ ภายใต้ระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ตลอดจนการปรับปรุงวิธีการงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ทำให้หน่วยงานรัฐสภาต้องมีความชัดเจนมากขึ้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิตและตัวชี้วัดความสำเร็จ รวมถึงการดำเนินงานให้บรรลุดังที่กำหนดไว้ข้างต้น

ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในปีงบประมาณพ.ศ. 2547 มุ่งเน้นให้เกิดผลผลิตในการให้บริการสนับสนุนเพื่อการดำเนินงานของวุฒิสภาทั้งในด้านนิติบัญญัติ ด้านงานกรรมาธิการและบทบาทของวุฒิสภา โดยในด้านนิติบัญญัติมีตัวชี้วัดความสำเร็จในเชิงปริมาณ ได้แก่ วัดได้จากจำนวนการสนับสนุนการประชุมวุฒิสภาด้านนิติบัญญัติ 50 เรื่อง / ครั้ง และมีตัวชี้วัดความสำเร็จในเชิงคุณภาพ ได้แก่ คำร้องเรียนจากสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับข้อผิดพลาดในการจัดการประชุมมีไม่เกินร้อยละ 20

สำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในปีงบประมาณพ.ศ. 2547 มุ่งเน้นให้เกิดผลผลิตในการสนับสนุนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนมุ่งส่งเสริมบทบาทและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในด้านนิติบัญญัติมีตัวชี้วัดความสำเร็จในเชิงปริมาณ ได้แก่ จำนวนการสนับสนุนการดำเนินงานนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2,500 เรื่อง จำนวนการสนับสนุนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา 68 ครั้ง จำนวนการสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการสามัญ วิสามัญและคณะกรรมการร่วม 120 คณะ รวมทั้งมีตัวชี้วัดความสำเร็จในเชิงคุณภาพ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงพอใจต่อการบริการสนับสนุนการประชุมสภาและการประชุมคณะกรรมการไม่น้อยกว่าร้อยละ 75

ในแง่ยุทธศาสตร์ รัฐสภาได้กำหนดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ <sup>18</sup> ที่มุ่งก่อให้เกิดมีขึ้นในปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2547 สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความต้องการงบประมาณราว 3,985,001,050 บาท โดยแยกเป็น 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

<sup>18</sup> “ยุทธศาสตร์การใช้ “เงิน” ของรัฐสภา” มติชนรายวัน . 26, 9133 .12 มีนาคม 2546.

1. ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นอิสระและความคล่องตัวให้กับรัฐสภาตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญซึ่งสะท้อนความเป็นหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย 3,463,683,500 บาท
  - 1.1 แผนงานปฏิรูปเพื่อสร้างความเป็นอิสระและความคล่องตัวของรัฐสภา
    - โครงการสร้างรัฐสภาแห่งใหม่ 3,000,000,000 บาท
    - โครงการวิจัยในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา 200,000,000 บาท
    - โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์รัฐสภา 6,568,000 บาท
    - โครงการจัดหาที่ทำการรัฐสภาจังหวัด 4,500,000 บาท
    - โครงการความเป็นอิสระและคล่องตัวของฝ่ายนิติบัญญัติ 717,500 บาท
  - 1.2 แผนงานปฏิรูปหน่วยงานสนับสนุน
    - โครงการสร้างมาตรฐานการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา 1,860,000 บาท
    - งานกฐินพระราชทานรัฐสภา 10,000 บาท
    - โครงการพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัย 22,601,700 บาท
  - 1.3 แผนงานปฏิรูประบบการประสัมพันธ์รัฐสภา
    - โครงการดำเนินการและพัฒนาสถานีวิทยุรัฐสภา 227,426,300 บาท
2. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี
  - 2.1 แผนงานปฏิรูปเพื่อการบริหารจัดการที่ดี
    - โครงการสัมมนาแผนพัฒนารัฐสภา 3,650,000 บาท
    - โครงการตรวจสอบผลงานรัฐสภา 7,640,000 บาท
    - โครงการปฏิรูปการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา 42,000,000 บาท
3. ยุทธศาสตร์สนับสนุนบทบาทและภารกิจด้านต่างประเทศของรัฐสภา 100,047,000 บาท
  - 3.1 แผนงานปฏิรูปงานการต่างประเทศของรัฐสภา
    - โครงการเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ 3,000,000 บาท
    - โครงการประชุมและเยือนต่างประเทศ 58,697,000 บาท
    - โครงการดำเนินงานกลุ่มมิตรภาพ สมาชิกรัฐสภาต่างประเทศ 23,350,000 บาท
    - โครงการการจัดประชุม 15,000,000 บาท

4. ยุทธศาสตร์สร้างและเพิ่มองค์ความรู้ของสมาชิกรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง
  - 4.1 แผนงานปฏิรูประบบการประชาสัมพันธ์รัฐสภา
    - โครงการวิจัยพัฒนารัฐสภาไทย 5,000,000 บาท
5. ยุทธศาสตร์สร้างและปรับปรุงระบบงานระบบข้อมูลให้มีศักยภาพในการสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการธิการ 106,484,550 บาท
  - 5.1 แผนงานปฏิรูปหน่วยงานสนับสนุน
    - โครงการปรับปรุงระบบงาน 4,613,750 บาท
    - โครงการจัดพิมพ์คู่มือการปฏิบัติงาน 100,000 บาท
  - 5.2 แผนงานปฏิรูประบบราชการและระบบสารสนเทศของรัฐสภา
    - โครงการปรับปรุงรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม 2,280,000 บาท
    - โครงการสัมมนารัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม 2,000,000 บาท
    - โครงการพัฒนาข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศรัฐสภา 97,490,800 บาท
6. ยุทธศาสตร์ปรับปรุงโครงสร้างระบบงาน อัตรากำลังของหน่วยงานในสังกัด/กำกับรัฐสภาให้สอดคล้องกับภารกิจของรัฐสภา 29,496,000 บาท
  - 6.1 แผนงานปฏิรูปหน่วยงานสนับสนุน
    - โครงการพัฒนาหน่วยงานสนับสนุน 5,000,000 บาท
    - โครงการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน 3,000,000 บาท
    - โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 21,496,000 บาท
7. ยุทธศาสตร์ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีความเชื่อมั่นต่อรัฐสภา 137,000,000 บาท
  - 7.1 แผนการปฏิรูประบบการประชาสัมพันธ์รัฐสภา
    - โครงการจัดทำป้ายอิเล็กทรอนิกส์ 2,000,000 บาท
    - โครงการจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์รัฐสภา 130,000,000 บาท
    - โครงการ 71 ปีรัฐธรรมนูญไทยที่ให้ประชาชน 5,000,000 บาท

จากความต้องการงบประมาณราว 3,985,001,050 บาทในปีงบประมาณรายจ่ายปี

พ.ศ. 2547 ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้รับจัดสรรงบประมาณผ่านสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพียง 2,128,233,900 บาท



จะเห็นได้ว่าเงินงบประมาณที่เพียงพอเป็นส่วนสำคัญก่อให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติภารกิจของรัฐสภา แต่งบประมาณที่เพียงพอก็ไม่ใช่ว่าทางออกหรือคำตอบของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภารกิจรัฐสภา ขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกรัฐสภาและหน่วยงานธุรการของทั้งแต่ละสภามีความสามารถในการบริหารจัดการ จัดสรรงบประมาณไปใช้ในโครงการ งานต่างๆ ให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ดีได้เพียงไร โดยคำนึงถึงลำดับความสำคัญก่อนหลัง ป้องกันการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยและรั่วไหล ฯลฯ

## 6. ความเป็นอิสระของรัฐสภาในต่างประเทศ

จากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์พบว่าการงบประมาณของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสถาบันนิติบัญญัติซึ่งเป็นหนึ่งในสามสถาบันที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หลักการแบ่งแยกอำนาจที่แต่ละประเทศยึดถือได้ส่งผลกระทบต่อการงบประมาณด้วย โดยบางประเทศยึดถือกันว่ารัฐสภาใช้อำนาจและมีอิสระทางการเมืองคลังเป็นของตนเอง ทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาควรจะต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวของรัฐสภา รัฐบาลมีส่วนเพียงแค่นำไปรวมเข้าไปในคำขอของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ไม่อาจจัดสรรงบประมาณ ปรับลดงบประมาณด้วยเห็นว่าเป็นสมควรต่อการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามก็อาจมีการปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลในการปรับเปลี่ยนตัวเลขงบประมาณ โดยคำนึงถึงภาระทางการเงินการคลัง สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและปัจจัยอื่น ๆ ณ ขณะเวลานั้น

แต่ทั้งนี้โดยหลักการที่ยึดถือ คือ ฝ่ายบริหารควรจะต้องจัดสรรให้เต็มจำนวนตามที่ร้องขอในแต่ละปีงบประมาณ<sup>19</sup> เช่น ในประเทศฝรั่งเศส มีการกำหนดให้รัฐสภาจัดเตรียมและบริหารงบประมาณของรัฐสภาเอง โดยรัฐบาลไม่สามารถไปตัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาลงได้ ถึงแม้รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสจะบัญญัติว่าต้องจัดส่งคำขอของงบประมาณของรัฐสภาผ่านทางรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลเสนอขอของบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในบางประเทศ เช่น สวีเดน นอร์เวย์ รัฐสภามีอิสระทางการเมืองคลังเช่นเดียวกันและรัฐสภาไม่ต้องเสนอคำขอของบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไปให้แก่รัฐบาล นั่นคือ สามารถเสนอของบประมาณไปยังฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง นอกจากนี้รัฐสภาต่างประเทศพยายามตรา

<sup>19</sup> General Report . "Regional Seminar on "Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective", Bamako (Mali), 1-3 November 2001, <http://www.ipu.org/english/structure/splzdocs/bamako01.htm>

กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของตนเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นเอกเทศ ไม่จำเป็นต้องอ้างอิงหรือใช้กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของฝ่ายบริหาร เช่น ในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกยังคงกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ และมีอำนาจตัดทอนเงินงบประมาณตามที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐขอจัดสรรมา

อย่างไรก็ดีพบว่ารัฐสภาของประเทศต่าง ๆ (เช่น ในประเทศอังกฤษ เยอรมัน สหรัฐอเมริกา แคนาดา มาเลเซีย สิงคโปร์ ฯลฯ) ยังคงต้องส่งคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาให้จ่ายไปให้รัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัตินั้นยังคงถูกจำกัดสิทธิในการริเริ่มทางงบประมาณ ซึ่งในการนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐบาลอาจเป็นกระทรวง การคลังหรือสำนักงานงบประมาณร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำการพิจารณากลับกรอง วิเคราะห์ ตรวจสอบและรวบรวมคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเข้ากับคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานและส่วนราชการอื่น ๆ ของฝ่ายบริหาร นั่นคือรัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรรงบประมาณตามความเหมาะสมและตามสภาพการณ์ให้แก่รัฐสภาซึ่งทั้งนี้อาจมีการปรับลดงบประมาณลงได้ตามที่รัฐบาลเห็นสมควร โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารประเทศมีความจำเป็นและมีความต้องการงบประมาณมากกว่ารัฐสภา จากนั้นรัฐบาลก็จะนำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทั้งประเทศเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัตินี้ มีความเป็นไปได้ที่จะมีการพิจารณาทบทวนและปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณของรัฐสภา แต่ก็ไม่อาจเพิ่มขึ้นได้มากเท่าใดนัก เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณแล้วก็จะประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป โดยสำนักงานเลขาธิการของรัฐสภาจะเป็นผู้บริหารงบประมาณและมีหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกรัฐสภาทำการควบคุม ตรวจสอบงบประมาณ

ในขั้นการตรวจสอบนี้พบว่ารัฐสภาต่างประเทศส่วนใหญ่จะให้อำนาจการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของรัฐสภาเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการทำงาน การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบเข้ามามีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงาน การปฏิบัติภารกิจให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภาและการเงินการงบประมาณของรัฐสภา โดยมีทั้งที่เป็นคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาตั้งขึ้น คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักงานเลขาธิการเป็นคณะกรรมการร่วมกันซึ่งก็อยู่ภายใต้คณะกรรมการสามัญของรัฐสภาตั้งขึ้น ตลอดจนรูปแบบการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยเลขาธิการรอง เลขาธิการ เลขานุการสำนักงานฯ หัวหน้าสำนักและกลุ่มงานภายใน ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปจากเนื้อหาสาระข้างต้น เมื่อพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ และอิทธิพลระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล ระบบรัฐสภาของไทยที่มีรัฐสภาแบบอังกฤษเป็นแบบอย่าง แม้โดยหลักการตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหารจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา แต่ในความเป็นจริงในทางการเมืองคือ พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติโดยเฉพาะเมื่อสมาชิกรัฐสภาเหล่านั้นเกี่ยวโยงอยู่กับรัฐบาลในเมื่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดนอกจากจะมีเสียงข้างมากในรัฐสภาแล้วยังได้เป็นผู้บริหารประเทศ ทำให้พรรคการเมืองได้มีเสียงข้างน้อยมีความยุ่งยากในการทำงานมากขึ้น

ตามความเป็นจริงรัฐบาลมีบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้คุมกระเป๋าเงิน เป็นผู้หารายได้หลักเข้าคลังแผ่นดิน เป็นผู้กุมอำนาจทางการเงินการคลังอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการเสนอและคัดกรองร่างกฎหมายเข้าสู่สภา มีอำนาจในการรับรองร่างกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการเงินซึ่งมีผลกระทบทางการเงินการคลังของประเทศ ตลอดจนมีกลไกทางการเงินและงบประมาณที่พร้อมด้วยหน่วยงาน ข้อมูล เครื่องมือ บุคลากร ฯลฯ มีศักยภาพที่จะวิเคราะห์ ควบคุม ตรวจสอบ เสนอแนะ ปรับเปลี่ยนทางการเงินการคลัง และจากการยึดถือหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มทางงบประมาณ จึงเห็นได้ว่าผลโดยตรงที่ตามมาคือ รัฐสภาถูกจำกัดบทบาทอำนาจและหน้าที่ในกระบวนการงบประมาณ ในหลายส่วนขึ้นอยู่กับรัฐบาลและเกี่ยวโยงอยู่กับรัฐบาลอยู่ไม่น้อย ไม่ได้เปิดโอกาสให้รัฐสภามีอิสระทางการเงินการงบประมาณเท่าใดนัก รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณให้แก่รัฐสภาตามความเหมาะสม ซึ่งที่ผ่านมามักจะไม่พอเพียงสำหรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการที่วางไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้นและขยายขอบเขตออกไปตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

เมื่อพิจารณาไปถึงการงบประมาณของรัฐสภาในต่างประเทศ พบว่าเท่าที่ศึกษามีไม่กี่ประเทศที่มีกฎหมายรับรองความเป็นอิสระและมีกลไกดำเนินงานให้เกิดความเป็นอิสระของรัฐสภา หลาย ๆ ประเทศส่วนใหญ่แล้วยังคงมีรัฐบาลเป็นผู้กุมอำนาจทางการเงินการคลัง นั่นคือมีกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและมีบทบาทสำคัญในหลายส่วนของกระบวนการงบประมาณ โดยผ่านกลไกทางการเงินการคลังและงบประมาณที่มีความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งมีนโยบายบริหารประเทศที่สอดคล้องกัน ถึงกระนั้นรัฐสภาก็ยังมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาอนุมัติ และการติดตามตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ

แม้หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความเป็นอิสระขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ จะเป็นสิ่งที่ยึดถือในการบริหารปกครองประเทศ แต่การนำมาใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล

ก็ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น รูปแบบของรัฐบาล ระบบทางการเมือง สภาวะทางการเงิน การคลังของประเทศ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ จะมีผลต่อระดับของความเป็นอิสระของรัฐบาล อำนาจและบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลในฐานะเป็นสถาบันนิติบัญญัติของประเทศ หากจะกำหนดให้รัฐบาลสามารถเสนอตัวเลขเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติโดยไม่ต้องมีการพิจารณาจัดสรรของรัฐบาล หรือให้มีอิสระในการจัดทำงบประมาณ ในขณะที่รัฐบาลเองก็มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแผ่นดิน มีอิสระพอสมควรในการบริหารงบประมาณ และยังมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบทางการเงินการงบประมาณหากมองดูผิวเผินก็อาจมองไปได้ว่า ภูมิอำนาจเบ็ดเสร็จในกระบวนการงบประมาณ แต่หากดูแบบอย่างในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนากฎหมายมหาชนไปอย่างมากและมีความโดดเด่นในการให้รัฐบาลเป็นอิสระทางการเงินการงบประมาณ (ตามรายละเอียดที่ชี้ให้เห็นในบทที่ 4 แล้ว)

ส่วนที่เป็นข้อสังเกตสำคัญ คือ แม้จะปล่อยให้มีความเป็นอิสระแต่ก็ต้องให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีกลไกที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพพอจะประกันได้ว่า จะไม่มีการผลาญเงินงบประมาณแผ่นดิน มีการใช้ประโยชน์จากงบประมาณได้เกิดประโยชน์และคุ้มค่า รัฐบาลฝรั่งเศสแม้จะมีอิสระในการจัดทำงบประมาณ แต่ยังมีกลไกถ่วงดุลของงบประมาณของรัฐบาลเอง 2 ระดับคือ ระดับคณะผู้บริหาร และระดับคณะกรรมการร่วมของสองสภา ซึ่งกรรมการส่วนหนึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกสภา ซึ่งมีอำนาจให้คำปรึกษา ทำความเห็นก่อนที่จะให้ความเห็นชอบ หากไม่ผ่านความเห็นชอบก็ไม่อาจเสนอเป็นกฎหมายเข้าสู่สภาได้ เมื่อได้มีการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหารซึ่งเก็บรักษาเงินไว้ก็ต้องจ่ายเงินให้ตามที่คณะผู้บริหารแจ้งไป หากใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้วมีเงินเหลือก็ไม่ต้องส่งคืนคลัง แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และกลไกควบคุมการบริหารงบประมาณ ตลอดจนการตรวจสอบภายในหน่วยงานโดยคณะกรรมการตรวจสอบการใช้จ่าย และการตรวจสอบภายนอกโดยคณะกรรมการพิเศษซึ่งตรวจสอบเฉพาะหน่วยงานของรัฐบาล ขณะที่โดยทั่วไปหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐจะถูกตรวจสอบโดยศาลบัญชีข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ จากการที่รัฐบาลฝรั่งเศสยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในสภาที่จะไม่มีการแปรญัตติ ไม่อาจอภิปรายหรือตัดทอนคำของงบประมาณของรัฐบาลได้ ก็อาจประกันได้ว่า งบประมาณที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติเป็นไปตามที่เสนอขอไป และเพียงพอต่อความต้องการ

หากจะเปิดโอกาสให้รัฐบาลไทยมีความเป็นอิสระทางการเงินการงบประมาณเช่นประเทศฝรั่งเศสคงจะเป็นไปได้ยาก แต่ก็พอจะมองเห็นหนทางที่อาจจะเริ่มจากการริเริ่มให้มีความเป็นอิสระมากขึ้นดังเช่นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ การที่ศาลยุติธรรมได้รับการรับรองถึงความเป็นอิสระ และการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนิน

งานที่เป็นอิสระเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าส่วนราชการรัฐสภา เพราะองค์กรฝ่ายตุลาการมีความเป็นเอกเทศอยู่ในตัวเองทั้งในเชิงโครงสร้างและระบบงาน ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ต่อการพิจารณาจัดสรรและพิจารณาอนุมัติกฎหมายงบประมาณต่าง ๆ เป็นเพียงองค์กรที่นำกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติมาแล้วไปบังคับใช้ภายใต้กรอบของกฎหมาย ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกันที่ได้รับจัดสรรงบประมาณมาเป็นก่อน รวมทั้งอาจเสนอเป็นกฎหมายผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อขอจัดสรรจากงบกลาง และสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ค่อนข้างจะเป็นอิสระสามารถเก็บไว้ใช้จ่ายในปีงบประมาณหน้าได้หากมีเหลือโดยไม่ต้องส่งคืนคลัง

ทั้งนี้ไม่ว่าจะรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใดก็ตามในฐานะที่เป็นส่วนราชการต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางของระบบงบประมาณใหม่ซึ่งมุ่งให้มีการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดผลผลิตและก่อให้เกิดความสำเร็จจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ และอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร ตลอดจนกลไกการติดตามตรวจสอบของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจากการที่กำหนดให้ต้องเสนอผลการตอบบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า ฯลฯ

## บทที่ 6

### ข้อเสนอแนะสู่ความเป็นอิสระของรัฐสภาด้านการงบประมาณ

จากหลักการพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระต่อกัน มุ่งให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจหลักและที่ปฏิบัติการกิจของรัฐออกจากกัน โดยให้แต่ละองค์กรมีความทัดเทียมกัน มีอิสระออกจากอีกองค์กรหนึ่ง มีการดำเนินงานเป็นเอกเทศจากโครงสร้างหรือองค์กรอื่นของรัฐโดยไม่ตกอยู่ในอำนาจครอบงำขององค์กรอื่นตลอดเวลา และสามารถเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงดุลอำนาจกัน รวมไปถึงไม่ถูกครอบงำจากระบบราชการหรือพรรคการเมืองหรือกลุ่มบุคคล ในหลายประเทศจึงได้ให้ความสำคัญกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการต้องแยกออกจากกัน และมีอิสระต่อกัน

ดังนั้นรัฐสภาจึงควรมีอิสระด้านการบริหารและการดำเนินงานภายในโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการจัดโครงสร้างหน่วยธุรการของตนเอง การมีระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา การบริหารงานบุคคลและการงบประมาณของตนเอง ฯลฯ แต่หน่วยงานรัฐสภาเองจะต้องมีโครงสร้าง ระบบงาน บุคลากร เครื่องมือ ฯลฯ ที่ดีและมีประสิทธิภาพเพียงพอ สมาชิกรัฐสภาเองก็ต้องมีความรู้ความสามารถในงานเฉพาะทางของตน และในกิจการรัฐสภาสูงยิ่งขึ้นไปด้วย

แนวทางทั่วไปในแง่หลักการทฤษฎีแล้ว ควรต้องยึดถือตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความเป็นอิสระเป็นสำคัญ รวมทั้งผ่อนปรนหรือใช้ประโยชน์จากข้อยกเว้นกับหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มทางงบประมาณ แต่ให้ไปเน้นหลักการประเมินผลและควบคุมตรวจสอบทางการเงินการงบประมาณ ฯลฯ

ในทางปฏิบัติในระยะเริ่มแรก ซึ่งมุ่งหมายให้รัฐสภามีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น เป็นขั้นเป็นตอนไป (มิใช่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง) โดยมีแนวทางของการที่รัฐสภาอาจทำความตกลงกับฝ่ายบริหารประเทศเพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นก้อน (Block Grant) เช่นเดียวกับองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ให้สามารถดำเนินการขออนุมัติเบิกจ่าย ใช้งบประมาณได้ง่ายขึ้น สามารถจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภายในตามที่รัฐสภาเห็นสมควรและตามงานที่ได้ให้ความสำคัญก่อนหลัง โดยรัฐสภาเองต้องมีทั้งกลไกพิจารณาให้ความเห็นชอบหลายระดับและสอดคล้องกันกับนโยบายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

ทั้งนี้หนทางสู่ความเป็นอิสระดังกล่าวมากยิ่งขึ้นสามารถดำเนินการได้ดังนี้

## 1. การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

สถาบันรัฐสภามีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการกิจกรรมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นสำคัญ จึงควรแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางมาตราให้รับรองความเป็นอิสระ แต่เมื่อพิจารณากระบวนการและปัจจัยในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วสิ่งนี้คงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นจึงต้องไปพิจารณากรอบกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรง เริ่มตั้งแต่กฎหมายที่ใช้บังคับการบริหารงานของรัฐสภาเองคือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งแยกออกจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งแยกออกจากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการบริหารงานภายในรัฐสภายังอยู่ภายใต้ประกาศรัฐสภา ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ระเบียบ คำสั่ง ฯลฯ ตลอดจนการมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขึ้นมาเป็นหน่วยงานธุรการ

เมื่อพิจารณาจากความเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาในเชิงโครงสร้างและระบบงานของรัฐสภาแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเองก็ต้องการความเป็นอิสระและการบริหารงานที่เป็นอิสระ พยายามที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารประเทศ

ในสภาพปัจจุบัน อาจมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาให้มีผลยกเลิกกฎหมายทั้งสอง (พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518) ทั้งนี้ให้มีบทบัญญัติที่ระบุให้ "รัฐสภาสามารถจัดทำบริหารงบประมาณและควบคุมตรวจสอบโดยใช้ระเบียบงบประมาณของตนเอง" โดยเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติเฉพาะขององค์กรอิสระทั้งหลาย ซึ่งรับรองและกำหนดการดำเนินงานให้มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการเงิน และอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ แม้สถานการณ์ตามกฎหมายระหว่างหน่วยงานรัฐสภาและองค์กรอิสระจะไม่เหมือนกัน แต่อาศัยเป็นแนวทางได้

ในปัจจุบันมีการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาโดยได้มีการนำเสนอร่างกฎหมายเพื่อขอความเห็นจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการของร่างกฎหมาย

นี้และนำเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ซึ่งจะได้ส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

ในส่วนของความเห็นของส่วนราชการที่กล่าวถึงข้างต้น กระทรวงการคลังได้เห็นชอบในหลักการของความเป็นเอกภาพและการบริหารจัดการด้านงบประมาณ และเห็นควรบัญญัติให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามความจำเป็นเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ

นอกจากนี้ควรแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการมีกลไกกลั่นกรองการเสนอของบประมาณของสำนักงานเลขาธิการทั้งสอง ทั้งการกลั่นกรองเบื้องต้นโดยคณะกรรมการกิจการของแต่ละสภา และกลั่นกรองโดยคณะกรรมการร่วมการงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีกรรมการมาจากหน่วยงานด้านการคลังและงบประมาณของฝ่ายบริหารมาให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นร่วมกับกรรมการของแต่ละสภา รวมทั้งเปิดช่องให้สามารถออกประกาศ ระเบียบ วิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณในเรื่องต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความคล่องตัวและความเป็นอิสระ เช่น การหารายได้ของรัฐสภา กำหนดให้ไม่ต้องนำเงินส่งคืนคลังและสามารถนำไปใช้จ่ายได้ในปีงบประมาณต่อไป

2. ออกประกาศรัฐสภาหรือระเบียบภายในของแต่ละสภาว่าด้วยการงบประมาณ โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริการราชการฝ่ายรัฐสภาที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ ภายใต้หลักการที่ว่า "รัฐสภาสามารถจัดทำ บริหารงบประมาณและควบคุมตรวจสอบโดยใช้ระเบียบงบประมาณของตนเอง" ทั้งนี้ประกาศดังกล่าวควรระบุรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ การเสนองบประมาณ การจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ ฯลฯ โดยเทียบเคียงกับระเบียบในลักษณะเดียวกันนี้ที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับการมีกลไกกลั่นกรองงบประมาณดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้ข้อสังเกตจากสำนักงานงบประมาณต่อแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคือ ขณะที่สำนักงานเลขาธิการทั้งสองยังมีลักษณะการปฏิบัติงานเป็นส่วนราชการทั่วไปเช่นเดียวกับส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณและการบริหารงานบุคคล สมควรที่จะได้มีการพิจารณาให้เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกันด้วย แต่ให้มีอิสระและคล่องตัวเป็นพิเศษ



3. แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และกระบวนการให้สอดคล้องกับการมีกลไกกลั่นกรองการเสนอขอของงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการฯ ทั้งสอง ทั้งการกลั่นกรองเบื้องต้นโดยคณะกรรมการกิจการของแต่ละสภา และกลั่นกรองโดยคณะกรรมการร่วมการงบประมาณของรัฐสภา

4. ขณะที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดโครงสร้างของราชการฝ่ายบริหารไม่ได้บัญญัติให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นส่วนราชการที่มีได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงแล้ว แต่การจำแนกส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณนั้นยังคงจัดให้สำนักงานเลขาธิการฯ ทั้งสองอยู่ในประเภทส่วนราชการดังกล่าว ซึ่งขัดแย้งกันเอง จึงควรแก้ไขกฎหมายและระเบียบของสำนักงบประมาณและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมุ่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเป็นส่วนราชการอิสระ

5. ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติทางการเงินและการงบประมาณซึ่งมักจะเป็นของฝ่ายบริหาร เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น โดยอาศัยแนวทางเจรจาดตกลงกับฝ่ายบริหารเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม การกำหนดข้อยกเว้น ฯลฯ ให้สอดคล้องกับลักษณะงานและภาระงานของรัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบางลักษณะงานก็ไม่อาจกำหนดหรือคาดการณ์ได้ล่วงหน้า

## 2. การปรับปรุงหน่วยงาน

สืบเนื่องจากแต่เดิมมาโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานธุรการรัฐสภาอาจไม่เหมาะสม ไม่เอื้ออำนวยให้มีการดำเนินงานด้านงบประมาณที่เป็นอิสระ เช่น ปัญหาที่เกิดจากระบบราชการ รวมศูนย์บริหารงบประมาณที่องค์กรปฏิบัติเพียงหน่วยเดียว ขาดการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ สายบังคับบัญชาที่ยาวเกินไปและไม่จำเป็น อำนาจการตัดสินใจและอนุมัติกระจุกตัวอยู่ที่ผู้บริหารระดับบนองค์กร ความซ้ำซ้อนของงานของหน่วยงานภายใน ซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองและล่าช้าในการปฏิบัติภารกิจ นำมาสู่การปรับปรุงโครงสร้างภายในของสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภาไม่กี่ปีที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาดูโครงสร้างที่ปรับปรุงใหม่นี้พบว่าสามารถจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เคยมีมาได้ แต่ทั้งนี้ยังมีข้อเสนอนะอื่น ๆ เพื่อประสิทธิภาพด้านการงบประมาณของหน่วยงานรัฐสภาเองและสามารถนำไปเป็นข้อต่อรองกับรัฐบาลในการที่จะให้รัฐสภามีอิสระด้านงบประมาณเพิ่มมากขึ้น

1. กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา เป็นหน่วยในลักษณะของคณะกรรมการอำนวยการด้านการงบประมาณ ซึ่งจะทำหน้าที่ในการวางนโยบายและกรอบแนวทางรวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติงานและคำขอของงบประมาณประจำปีของสำนักและกลุ่มงานต่าง ๆ และในระดับของคำขอของงบประมาณโดยรวมของแต่ละสภา

2. กำหนดให้มีที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอของงบประมาณอีกชั้นหนึ่ง หรืออาจกำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมการงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีกรรมการมาจากหน่วยงานด้านการคลังและงบประมาณของฝ่ายบริหารมาให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นร่วมด้วยกับกรรมการของแต่ละสภา เพื่อการดังกล่าว

3. อาจมีการจัดตั้ง "กองทุนกิจการรัฐสภา" เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนการใช้จ่ายในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา โดยมีแหล่งเงินมาจากเงินทุนตั้งต้น, เงินอุดหนุนรายปีจากงบประมาณแผ่นดิน, เงินอุดหนุนจากต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ, เงินที่มีผู้มอบให้สมทบเข้ากองทุน, ดอกผลและรายได้อื่น ๆ รองรับการแก้ไขกฎเกณฑ์ ระเบียบและวิธีปฏิบัติในการหารายได้ของรัฐสภา การนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ในปีงบประมาณต่อไปโดยไม่ต้องนำเงินส่งคืนคลัง

### 3. การปรับปรุงระบบงาน

1. เพิ่มขีดความสามารถของสำนักการคลังและงบประมาณของทั้งสองสำนักงานเลขาธิการ ทั้งบุคลากร เครื่องมือ ข้อมูลที่เพียงพอและมีคุณภาพทั้งในเชิงกว้างและลึก โดยเฉพาะความสามารถในการวิเคราะห์งบประมาณ ในระดับที่พอจะยกขึ้นไปเป็นสำนักงบประมาณของรัฐสภาได้ (ปรากฏในข้อเสนอของงานวิจัยและบทความวิชาการต่าง ๆ) เช่น โดยการส่งเสริมให้มีและให้เข้าร่วมฝึกอบรม การประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อมุ่งให้ถ่ายทอดความรู้ เทคนิควิธีจากหน่วยงานด้านการคลังและงบประมาณของฝ่ายบริหาร

2. กำหนดให้รองเลขาธิการที่รับผิดชอบสำนักการคลังและงบประมาณดูแลติดตามและพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติงาน และคำขอของงบประมาณประจำปีของสำนักและกลุ่มงานต่าง ๆ

3. กำหนดให้ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา หรืออาจเป็นคณะกรรมการร่วมการงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมี

กรรมวิธีการมาจากหน่วยงานด้านการคลังและงบประมาณของฝ่ายบริหารมาให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นร่วมด้วยกับกรรมวิธีการของแต่ละสภา มีหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณาให้ความเห็นชอบ คำของงบประมาณของแต่ละหน่วยงานรัฐสภา

4. ดำเนินการส่งงบประมาณรายจ่ายไปให้สำนักงบประมาณ แล้วจึงให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเพื่อบรรจุไว้ในร่างพ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี โดยไม่อาจตัดทอนรายการงบประมาณใด ๆ ได้ หากว่าสำนักงบประมาณหรือคณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตใดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายก็ให้ส่งงบประมาณรายจ่ายนั้นไปยังที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการกิจการวุฒิสภาพิจารณา และที่ประชุมร่วมอาจทำคำชี้แจงประกอบข้อสังเกตดังกล่าวส่งไปให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาร่างพ.ร.บ. งบประมาณฯ พิจารณาต่อไป

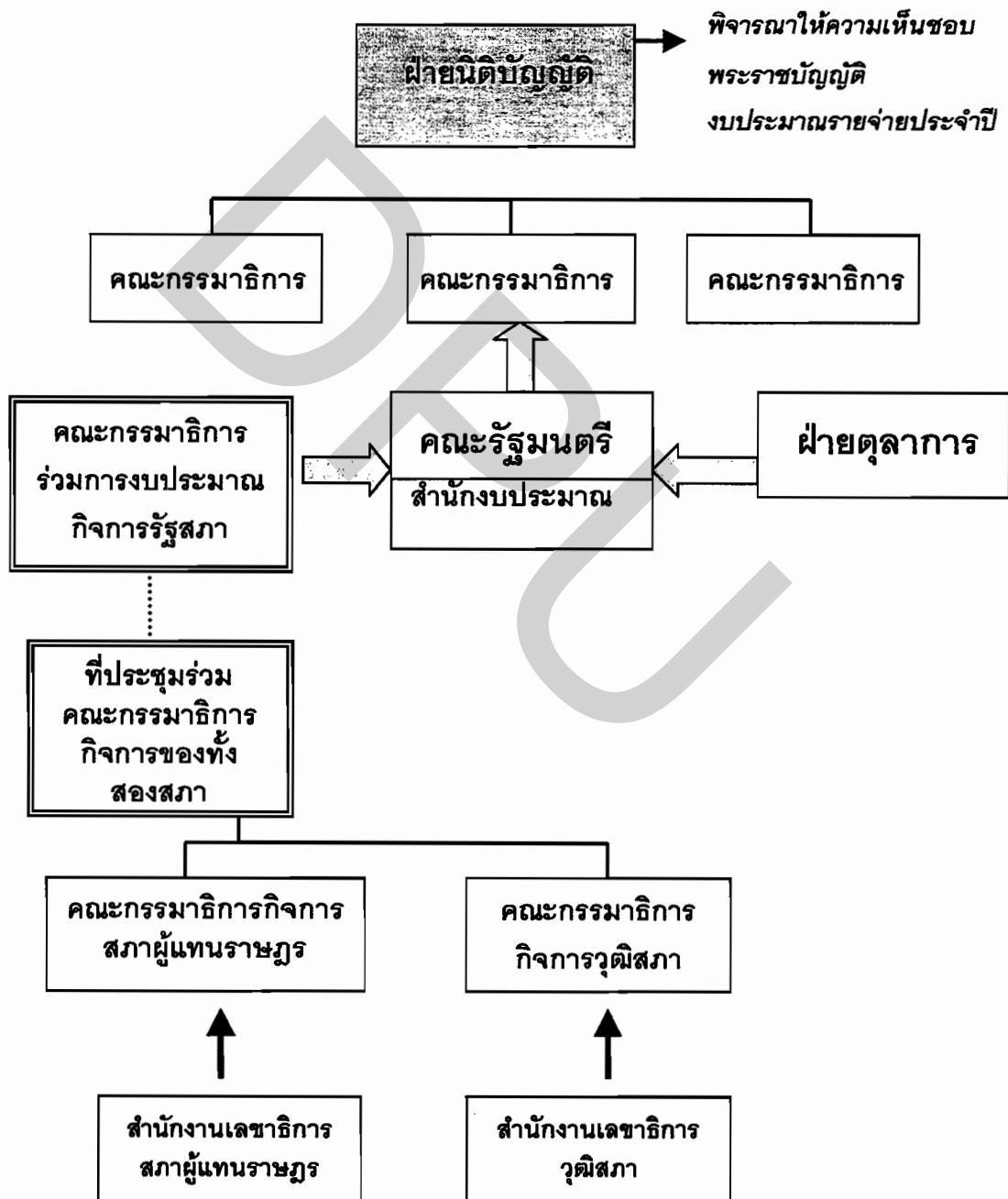
5. พัฒนาประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำเรื่องเบิกจ่ายเงินงบประมาณ การพัสดุ โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะงานและภาระงานของรัฐสภา รวมทั้งกฎเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารงบประมาณที่มุ่งก่อให้เกิดความคล่องตัว

เพื่อให้บรรลุผลตามข้อเสนอแนะข้างต้นจำเป็นต้องใช้แรงผลักดันทางการเมือง ด้วยความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกผู้ทรงเกียรติของทั้งสองสภาไปทำความเข้าใจกับราชการเมืองกับรัฐบาล โดยชูประเด็นเป้าหมายหรือประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน พันธกิจซึ่งต่างก็เป็นที่ยอมรับมีเพิ่มมากขึ้นและขยายขอบเขตออกไปตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ผลงานที่ผ่านมา อุปสรรคและข้อจำกัดที่ยังมีอยู่มาก ต้องการเงินงบประมาณที่เพิ่มขึ้นให้เพียงพอ ซึ่งอาจตกลงกันเป็นตัวเลขเปอร์เซ็นต์ (%) ของงบประมาณแผ่นดิน โดยอาจกำหนดเป็นโครงการนำร่องในระยะสั้นและระยะยาว มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับวิธีการงบประมาณและระบบงบประมาณที่หน่วยงานของรัฐใช้กันอยู่ ให้เน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดผลผลิตที่เป็นรูปธรรมและประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่วางไว้ ให้มีการประเมินผลทุกระยะตามที่ตกลงกันจากผู้แทนจากหน่วยงานสำคัญที่ควบคุมดูแลทางการเงิน การคลังของประเทศ

หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมากในสภาซึ่งปัจจุบันก็เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะผลักดันงานของรัฐสภาให้มีพัฒนาการก้าวไกล เมื่อเทียบกับการพัฒนาปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรมของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการไปแล้ว รวมทั้งเมื่อเทียบกับรัฐสภาต่างประเทศ และ ขณะที่ผ่าน

มาก็ได้ผลักดันจนสัมฤทธิ์ผลในการเพิ่มเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งค่าตอบแทนของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานของรัฐสภา

รวมทั้งแนวโน้มการบริหารประเทศในช่วงหลัง ๆ ที่เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังเห็นได้จากการมีผู้ว่า CEO กระจายการเลือกตั้งสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น กระจายอำนาจการจัดการเงินการคลัง และการบริหารงานทั่วไป ฯลฯ



แผนภาพโครงสร้างการจัดทำงานงบประมาณของรัฐสภาที่เสนอใหม่

DRUC

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กรมสามัญศึกษา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศึกษา, 2541
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2542 . พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2544
- ณรงค์ สัจพันโรจน์. การจัดทำ อนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ . กรุงเทพฯ : บพิศการพิมพ์, 2537
- นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์. การงบประมาณ : หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ, 2544
- ประสิน โสภณบุญ. วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย อังกฤษและสหรัฐอเมริกา) . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เวอร์สละทีลิตี, 2527
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. งบประมาณแผ่นดิน . เชียงใหม่ : ธนุขพรินตัง, 2544
- ไพศาล ชัยมงคล. งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526
- ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง . กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2544, (อัดสำเนา)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สกายบุ๊กส์ . 2543
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม . 2541
- ศุภลักษณ์ พิณจิวดล. คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากร : ทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร . พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541

- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ. **กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537
- สำนักงานประมาณ. **คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับส่วนราชการ**. กรุงเทพฯ : วิตอรี เพาเวอร์พอยท์, 2533
- สำนักงานประมาณ. **การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2544
- สำนักงานประมาณ. **งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2545**. กรุงเทพฯ : พีเอ ลีฟวิ่ง, 2544
- สำนักงานประมาณ. **เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เล่มที่ 12**. กรุงเทพฯ : พีเอ ลีฟวิ่ง, 2544
- สำนักงานประมาณ. **เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เล่มที่ 12**. กรุงเทพฯ : พีเอ ลีฟวิ่ง, 2544
- สำนักงานประมาณ. **เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เล่มที่ 7**. กรุงเทพฯ : พีเอ ลีฟวิ่ง, 2545
- สำนักงานประมาณ. **เอกสารงบประมาณฉบับที่ 4 รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เล่มที่ 7**. กรุงเทพฯ : พีเอ ลีฟวิ่ง, 2545
- สำนักงานประมาณ. **งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547**. กรุงเทพฯ : พีเอ ลีฟวิ่ง, 2546
- สำนักงานประมาณ. **เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เล่มที่ 12**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2546
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. **รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544**. กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2545
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. **รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปี 2545**. กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์, 2546
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการป.ป.ช. ประจำปี 2545**. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2546

- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. รายงานประจำปี 2544 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา . กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2545
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. รายงานประจำปี 2545 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา . กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2546
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รวมกฎหมายประจำปี พุทธศักราช 2545 เล่มที่ 2 . กรุงเทพฯ : สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร . 2546
- สำนักงานศาลปกครอง. รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2545 . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2546
- สำนักงานศาลปกครอง. คำขอขบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ของสำนักงานศาลปกครอง . กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2544, (อัดสำเนา)
- สำนักงานศาลยุติธรรม. แนะนำศาลยุติธรรม . กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม, 2545
- สำนักงานศาลยุติธรรม. เอกสารประกอบการประชุมโครงการประชาสัมพันธ์เรื่อง โครงสร้างและระบบบริหารราชการศาลยุติธรรม . กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม, 2543
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ . กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2545
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ศาลรัฐธรรมนูญ (แผ่นพับ), ม.ป.ป.
- เอกสารการสอนการคลังและงบประมาณ . ชุดวิชาการคลังและงบประมาณ . พิมพ์ครั้งที่ 7 . นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช . 2534
- เอนก เขียวถาวร สมคิด แสงเพชรและอัสสัมภินพวงศ์ ฉัตราคม. การคลังรัฐบาล . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535

#### วารสาร

- จำศาล. "การกระจายอำนาจของศาลยุติธรรม" วารสารศาลยุติธรรม . ปีที่ 1, (ฉบับพิเศษ) พฤษภาคม-สิงหาคม 2544
- มนตรี รูปสุวรรณ. "ระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ" วารสารกฎหมาย . จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541
- วิไล รัตนสัญญา. "ผลการจัดประชาสัมพันธ์เรื่อง โครงสร้างและระบบบริหารราชการศาลยุติธรรมกับแผนกลยุทธ์ศาลยุติธรรม" วารสารยุติธรรม . ปีที่ 1, ฉบับที่ 2 . มีนาคม-เมษายน 2544



- สมชาติ ธรรมศิริและสุกัญญา หอมชื่นชม. "สำนักงานประมาณรัฐสภา" **จุลสารรัฐสภา** . 3 .  
กันยายน 2538
- สิทธิศักดิ์ วนะธกิจ. "สำนักงานศาลยุติธรรม : ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล" **วารสาร  
ยุติธรรม** . ปีที่ 1, ฉบับที่ 3 . กันยายน-ตุลาคม 2544
- สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานวิชาการ. "สรุปการเสวนาทางวิชาการเรื่อง บทบาทของศาลยุติธรรม  
ใหม่....มุมมองจากอดีต ปัจจุบัน สู่อนาคต" **วารสารยุติธรรม** . 1, 3 . กันยายน-  
ตุลาคม 2544
- อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. "ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน" **วารสาร  
กฎหมาย** . 18, 1 . มกราคม 2541

#### เอกสารอื่น ๆ

- นวนน้อย ตีรรัตน์. "การกระจายอำนาจ : มุมมองทางด้านงบประมาณรัฐบาล" สังคีต พิริยะรัง  
สรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร . บรรณานุกรม, กระจายอำนาจอย่างไรสร้าง  
ประชาธิปไตย . กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์ทางการเมือง คณะเศรษฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537
- รังสรรค์ วิจิตรไกรสร. "ศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540" เอกสารวิจัยส่วนบุคคล  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2541
- วิชณุ วรรณฎ. "องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ" . รายงานการวิจัย . กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย, 2538
- สถาบันพระปกเกล้า. "การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา" รายงานการวิจัย .  
กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538
- อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ" รวมบทความกฎหมายการ  
คลัง . เล่ม 1 กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2537
- อิสราพันธุ์ เพ็ชรรัตน์. "การปรับปรุงกระบวนการงบประมาณของประเทศ" เอกสารวิจัยส่วน  
บุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2540
- อำนาจ ชนะวงศ์. "แนวทางการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่าย  
บริหาร" เอกสารวิจัยปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2538

### ข่าวในหนังสือพิมพ์

“ยุทธศาสตร์การใช้ “เงิน” ของรัฐสภา” มติชนรายวัน . 12 มีนาคม 2546

อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. “งบส.ส.กับหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน” มติชนรายวัน . 8 กันยายน 2536

### วิทยานิพนธ์

จักราวดี อนุโยธา. “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544

ชวลิต ศรีโสมงาม. “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541

นพฤทธิ์ อนันตภิบุตร. “การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544

นิพนธ์ โลหกุลวิช. “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539

วีระ ไทยวานิช. “การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณรายจ่าย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . 2538

### ภาษาอังกฤษ

#### Book

Frank P. Sherwood . **The Management Approach to Budgeting**. Brussels : International Institute of Administration Science, 1954 .

#### Internet

General Report. Regional Seminar on “Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective” . Bamako (Mali), 1-3 November 2001, <http://www.ipu.org/english/structure/splzdocs/bamako01.htm>

กรม  
การ  
การ  
การ

ภาคผนวก

พระราชบัญญัติ  
จัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา  
พ.ศ. ๒๕๑๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.  
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘  
เป็นปีที่ ๓๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

ให้ประกาศว่า  
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่าย  
รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘”

มาตรา ๒<sup>๑</sup> พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วใน  
พระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔<sup>๒</sup> ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐสภา” หมายความว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียวให้หมายถึงสภานั้น

“วุฒิสภา” หมายความว่า วุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

“สภาผู้แทนราษฎร” หมายความว่า สภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

<sup>๑</sup> รก.๒๕๑๘/๒๗/๔๘พ/๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘

<sup>๒</sup> มาตรา ๔ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

“ประธานรัฐสภา” หมายความว่า ประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ให้หมายความถึงประธานแห่งสภานั้น

“รองประธานรัฐสภา” หมายความว่า รองประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ให้หมายความถึงรองประธานแห่งสภานั้น

“ก.ร.” หมายความว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

มาตรา ๕ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑<sup>๑</sup>

การจัดระเบียบปฏิบัติราชการของรัฐสภา

มาตรา ๖<sup>๒</sup> ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (๒) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (๓) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) และ (๓) มีฐานะเทียบกรมและเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๖ ทวิ<sup>๓</sup> ในกรณีที่มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ให้ประธานของสภานิติบัญญัติดังกล่าวเป็นผู้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสำนักงานหนึ่งสำนักงานใดหรือทั้งสองสำนักงานร่วมกัน ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการของสภานิติบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

การกำหนดตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของสภานิติบัญญัติดังกล่าว และให้ประธานของสภานิติบัญญัติเป็นผู้ลงนาม

มาตรา ๗<sup>๔</sup> การจัดตั้งส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) หรือการยุบส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๑) (๒) หรือ (๓) ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

<sup>๑</sup> หมวด ๑ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๒</sup> มาตรา ๖ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๓</sup> มาตรา ๖ ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

<sup>๔</sup> มาตรา ๗ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

การแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการตามมาตรา ๖ ให้ทำเป็นประกาศรัฐสภา ด้วยความเห็นชอบของ ก.ร.

ให้ ก.ร. เป็นผู้พิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในตามวรรคสอง กำหนดอำนาจหน้าที่และจัดอัตรากำลังของส่วนราชการดังกล่าวด้วย

ประกาศรัฐสภาตามวรรคสอง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๘<sup>๖</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา และจะให้ มีรองเลขาธิการวุฒิสภา หรือผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภา หรือมีทั้งตำแหน่งรองเลขาธิการวุฒิสภา และผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากเลขาธิการวุฒิสภา และช่วยเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติราชการก็ได้

รองเลขาธิการวุฒิสภา หรือผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา ๘ ทวิ<sup>๗</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และจะให้ มีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือมีทั้งตำแหน่งรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติราชการก็ได้

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ตามที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา ๙<sup>๘</sup> ส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) จะมีเลขาธิการ ผู้อำนวยการหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะให้ มีรองเลขาธิการ รองผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งรองของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือผู้ช่วยเลขาธิการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือมีทั้งรองเลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการหรือทั้งรองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือทั้งตำแหน่งรองและตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรอง

<sup>๖</sup> มาตรา ๘ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่๒) พ.ศ.๒๕๓๕

<sup>๗</sup> มาตรา ๘ ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๘</sup> มาตรา ๙ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่๒) พ.ศ.๒๕๓๕

จากเลขธิการผู้อำนวยการหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น และช่วยเลขธิการ ผู้อำนวยการหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติราชการก็ได้

รองเลขธิการ รองผู้อำนวยการ ตำแหน่งรองของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ผู้ช่วยเลขธิการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่เลขธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น กำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา ๙ ทวิ<sup>๑๑</sup> สำนักงานเลขธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) อาจแบ่งส่วนราชการภายในเป็นกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเทียบกอง

ในกรณีที่มีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจากที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยมีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

มาตรา ๑๐ อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายรัฐสภาของข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

หมวด ๒

การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทน

มาตรา ๑๑<sup>๑๒</sup> อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) ประธานรัฐสภาอาจมอบอำนาจให้รองประธานรัฐสภา เลขธิการวุฒิสภา หรือเลขธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓)
- (๒) ประธานวุฒิสภาอาจมอบอำนาจให้รองประธานวุฒิสภา หรือเลขธิการวุฒิสภา

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๙ ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๑๑ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจมอบอำนาจให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร

(๔) เลขานุการวุฒิสภาอาจมอบอำนาจให้รองเลขานุการวุฒิสภา ผู้ช่วยเลขานุการวุฒิสภา ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๙ ทวิ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่ง เทียบเท่า

(๕) เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรอาจมอบอำนาจให้รองเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๙ ทวิ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

(๖) หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) อาจมอบอำนาจให้รองหัวหน้าส่วนราชการ ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการ ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๙ ทวิ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

(๗) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๙ ทวิ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกอง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง หรือส่วนราชการตามมาตรา ๙ ทวิ วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่เลขานุการวุฒิสภา เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) กำหนด การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ

มาตรา ๑๒<sup>๖๖</sup> ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองประธานรัฐสภา เป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ารองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ให้รองประธานวุฒิสภาคคนที่สองเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ารองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองเป็นผู้รักษาราชการแทน ผู้รักษาราชการแทนตามมาตรานี้ มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่รัฐสภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาอยู่ในขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาใหม่แล้ว จึงให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๔<sup>๖๗</sup>

<sup>๖๖</sup> มาตรา ๑๒ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔



มาตรา ๑๕<sup>๑๔</sup> ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองเลขาธิการวุฒิสภาหลายคน ให้ประธานวุฒิสภาแต่งตั้งรองเลขาธิการวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการวุฒิสภาหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานวุฒิสภา แต่งตั้งผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภาหรือข้าราชการรัฐสภาสามัญในส่วนราชการนั้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหลายคน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือข้าราชการรัฐสภาสามัญในส่วนราชการนั้น ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) หลายคน ให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งรองหัวหน้าส่วนราชการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) หรือข้าราชการรัฐสภาสามัญในส่วนราชการนั้น ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

มาตรา ๑๖<sup>๑๕</sup> ในกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) แต่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง รองเลขาธิการวุฒิสภา รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือรองหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) แล้วแต่กรณี จะแต่งตั้งผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภา ผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) หรือข้าราชการรัฐสภาสามัญในส่วนราชการนั้น ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

---

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๑๕ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๑๕ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๑๖ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๗<sup>๖๖</sup> ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๙ ทวิ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ เลขธิการวุฒิสภา เลขธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) แล้วแต่กรณี จะแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญในส่วนราชการนั้น ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

มาตรา ๑๘ ให้ผู้รักษาราชการแทนตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น มอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนหรือผู้รักษาราชการแทน ทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่ปฏิบัติราชการแทน หรือรักษาราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๙<sup>๖๗</sup> ให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญตำแหน่งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณของรัฐสภา

เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภายในบริเวณของรัฐสภา

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๐ บรรดากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้าง ให้นำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาหรือลูกจ้างด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๒๑ บรรดาอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด กำหนดว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเฉพาะที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการฝ่ายรัฐสภา

มาตรา ๒๒<sup>๖๘</sup> บรรดาอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด กำหนดว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจ

<sup>๖๖</sup> มาตรา ๑๗ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่๒) พ.ศ.๒๕๓๕

<sup>๖๗</sup> มาตรา ๑๙ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่๒) พ.ศ.๒๕๓๕

ของประธานรัฐสภา อำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาสำหรับสำนักงาน  
เลขาธิการวุฒิสภา หรือของประธานสภาผู้แทนราษฎรสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ  
อำนาจของปลัดกระทรวง ให้เป็นอำนาจของเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะที่  
เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในสังกัด

มาตรา ๒๓ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา  
และบรรดาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามข้อ ๓๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ  
ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาเป็นของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หรือของ  
เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๔ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้างและเงินงบประมาณ  
ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน  
พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาเป็นของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๕ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่ใช้บังคับ  
อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับเป็นการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการ  
รัฐสภาได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีกฎหมายแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้  
ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สัญญา ธรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี

---

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๒๒ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ตามกฎหมายปัจจุบัน ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดแบ่งส่วนราชการ และจัดงานธุรการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการสมควรจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการดังกล่าวเองเพราะจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงส่วนราชการและระเบียบปฏิบัติราชการของฝ่ายนิติบัญญัติให้เหมาะสมและอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ และเพื่อการนี้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๑๑</sup>

มาตรา ๓ เมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติหรือคำสั่งใดอ้างถึงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หรือเลขาธิการรัฐสภา ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งนั้น อ้างถึงสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๒ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และบรรดาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาเป็นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามที่ ก.ร. กำหนด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๓ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาเป็นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามที่ ก.ร. กำหนด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๔ ให้เลขาธิการรัฐสภาและรองเลขาธิการรัฐสภาาร่วมกันดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ ดังต่อไปนี้

(๑) แบ่งส่วนราชการภายในและกำหนดสถานที่ทำงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑๑</sup> รก.๒๕๓๕/๓๒/๑/๑ เมษายน ๒๕๓๕

(๒) จัดอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎร

(๓) จัดแบ่งบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณ

ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ให้แก่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎร

ให้เสนอผลการดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อ ก.ร. ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๕ การจัดแบ่งข้าราชการและลูกจ้างตามมาตรา ๑๔ (๓) ให้ใช้วิธีสอบถามความสมัครใจของข้าราชการและลูกจ้างก่อน ถ้าจำนวนผู้แสดงความจำนงเกินอัตรากำลังที่กำหนดไว้สำหรับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๑๔ ร่วมกันวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ใดสมควรโอนไปรับราชการในสำนักงานใด

ส่วนการจัดแบ่งเงินงบประมาณและการกำหนดสถานที่ทำงานให้ค้ำึงถึงจำนวนข้าราชการ ลูกจ้าง และปริมาณงานของแต่ละสำนักงาน

มาตรา ๑๖ เมื่อ ก.ร. ให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕ แล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามที่ ก.ร. เห็นชอบ โดยทำเป็นประกาศรัฐสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๗ เมื่อประกาศรัฐสภาตามมาตรา ๑๖ ใช้บังคับแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการแต่งตั้งเลขาธิการวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแต่งตั้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของ ก.ร.

มาตรา ๑๘ ให้ประธานรัฐสภารักษาราชการตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา การกำหนดวันหยุดราชการ การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุแต่งตั้ง การรับเงินเดือน การรับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ รัฐสภาสามัญ การให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญไปรับราชการทหาร การให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี การออกจากราชการ และการสั่งให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญออกจากราชการ วินัย การกลับเข้ารับราชการใหม่ การร้องทุกข์ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตำแหน่ง การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่งและเงินเดือนของข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## แผนผังกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

คณะรัฐมนตรีรับทราบ เรื่องกำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่  
สำนักงานประมาณเสนอ และสำนักงานประมาณส่งหนังสือเวียนให้รัฐมนตรีกระทรวง ทบวง



กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
และธนาคารแห่งประเทศไทยประชุมร่วมกันพิจารณากำหนดประมาณการรายได้  
วงเงินงบประมาณรายจ่าย วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณ



สำนักงานประมาณส่งหนังสือเวียนแจ้ง เรื่องทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรอบค่า  
ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีระดับกระทรวง ทบวง และคู่มือการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปี และประมาณการรายได้ให้รัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ทราบและดำเนินการ



รัฐมนตรีมอบหมายนโยบายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในสังกัดพิจารณาจัดทำราย  
ละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับทิศทางการจัดสรรงบประมาณราย  
จ่ายประจำปี ตามนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้กรอบค่าของ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม ตามที่สำนักงานประมาณกำหนด



ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน จัดทำรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือหัวหน้าส่วนราชการ



ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน เสนอรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หัวหน้าส่วนราชการพิจารณากลับกรอง



ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานส่งวงเงินและรายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปีตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หัวหน้าส่วนราชการเห็นชอบแล้ว ตลอดจนส่งประมาณ  
การรายได้ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานให้สำนักงานประมาณพิจารณา



คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบทิศทางการจัดสรรวงเงินและโครงสร้างงบประมาณ  
รายจ่าย ประมาณการรายได้ วงเงินกู้ และนโยบายงบประมาณที่สำนักงานประมาณเสนอ



( ต่อ ).....



ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานส่งรายงานฐานะการเงินของกองทุนเงินทุนหมุนเวียนและรายงานการคลังประจำปีให้สำนักงานงบประมาณ



คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ทบวงพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในสังกัด



รัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในสังกัดและส่งให้สำนักงานงบประมาณ



คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สำนักงานงบประมาณเสนอ



สำนักงานงบประมาณดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารงบประมาณ



คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณแล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร



สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3



วุฒิสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

## ตารางแสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่รัฐสภา

ปีงบประมาณ	สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร	สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา
<b>พ.ศ. 2544</b>		
เสนอจัดสรร	1,094,352,000 บาท	N/A
- ปรับลด	235,800 บาท	48,000 บาท
- ปรับเพิ่ม	46,293,600 บาท	54,672,000 บาท
ได้รับจัดสรร	1,140,409,800 บาท	368,111,000 บาท
<b>พ.ศ. 2545</b>		
เสนอจัดสรร	1,352,595,000 บาท	475,745,000 บาท
- ปรับลด	9,095,000 บาท	10,000 บาท
- ปรับเพิ่ม	498,185,000 บาท	225,152,000 บาท
ได้รับจัดสรร	1,841,585,000 บาท	700,887,000 บาท



ตารางแสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินให้แก่รัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนราชการ	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544				งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545			
	ขอจัดสรร (บาท)	เสนอจัดสรร (บาท)	ได้รับจัดสรร (บาท)	ขอยุติสรร (บาท)	เสนอจัดสรร (บาท)	ขอยุติสรร (บาท)	ได้รับจัดสรร (บาท)	ขอยุติสรร (บาท)
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	1,760,860,100	1,094,352,000	1,140,409,800	1,787,715,000	1,352,595,000	1,841,585,000		
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	N/A	N/A	368,111,000	N/A	475,745,000	700,887,000		
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	4,120,900,200	2,122,464,000	2,122,464,000	1,452,633,860	357,000,000	357,000,000		
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	50,000,000	22,760,000	22,760,000	55,735,800	32,712,000	32,712,000		
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	N/A	33,342,000	33,342,000	99,494,520	35,796,400	35,796,400		
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	64,409,600	54,821,000	54,821,000	65,000,000	36,056,400	36,056,400		
สำนักงานศาลยุติธรรม	N/A	150,000,000	150,000,000	8,681,873,160	5,938,600,000	5,938,600,000		
สำนักงานศาลปกครอง	1,280,832,200	689,554,500	689,554,500	2,144,952,890	642,000,000	642,000,000		
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	261,777,900	183,692,000	183,692,000	361,413,580	273,639,000	273,639,000		
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	829,347,900	550,281,500	550,281,500	757,586,780	632,025,500	632,025,500		

ส่วนราชการ	งบประมัตถนรายจ่ายประจักษ์ป้งบปี 2646			งบประมัตถนรายจ่ายประจักษ์ป้งบปี 2547		
	บอจัดสรร (บาท)	เสนอจัดสรร (บาท)	ได้รบัจัดสรร (บาท)	บอจัดสรร (บาท)	เสนอจัดสรร (บาท)	ได้รบัจัดสรร (บาท)
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	N/A	1,902,000,000	1,949,614,300	N/A	1,897,580,900	2,128,233,900
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	N/A	802,301,100	819,846,700	N/A	737,114,200	784,946,700
สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง	999,278,700	415,000,000	415,000,000	1,859,872,500	682,603,000	N/A
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	59,526,000	45,447,300	45,447,300	76,214,000	58,417,600	N/A
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	104,408,900	65,697,000	65,697,000	179,948,300	74,870,000	N/A
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	79,525,000	68,995,300	68,995,300	80,891,000	72,793,000	N/A
สำนักงานศาลยุติธรรม	8,126,581,900	6,043,600,000	6,103,600,000	9,116,845,135	6,645,400,000	N/A
สำนักงานศาลปกครอง	1,303,896,200	615,200,000	615,200,000	1,924,237,400	757,500,000	N/A
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	460,765,850	319,695,000	319,695,000	519,847,200	334,689,000	N/A
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	1,069,491,240	682,879,200	815,211,200	1,149,431,100	829,525,000	N/A

- (1) **ขอจัดสรร** หมายถึง จำนวนเงินงบประมาณที่แต่ละส่วนราชการจัดทำเสนอให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรไว้ในเบื้องต้น
- (2) **เสนอจัดสรร** หมายถึง จำนวนเงินงบประมาณของแต่ละส่วนราชการที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเข้าสู่การพิจารณา  
ปรับลดและปรับเปลี่ยนของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา
- (3) **ได้รับจัดสรร** หมายถึง งบประมาณที่ได้รับพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาและปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. \_\_\_\_\_

**ที่มา :** 1) เอกสารงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขปและงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545, 2546, 2547 จัดทำโดยสำนักงานงบประมาณ

สำนักนายกรัฐมนตรี

- 2) เอกสารบันทึกการจัดสรรงบประมาณแต่ละปี จัดทำโดยสำนักการคลังและงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 3) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545, 2546, 2547
- 4) นพฤทธิ์ อนันตภิญโญ, ภาววิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภานิติบัญญัติของไทย, ภาคผนวก จ และ ฉ.

## ประวัติผู้เขียน

พันเอกจิระสิทธิ์ จินดาศิลป์ เกิดเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2500 ปีระกา กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปี 2524 ปัจจุบันทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง กองพระธรรมนูญ กรมสารบรรณ ทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด

D  
P  
U