



บทที่ 5

ปัญหาการงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

คำว่า "งบประมาณ" นั้นมีความหมายหลายอย่าง นักบัญชี นักเศรษฐศาสตร์ นักบริหาร นักกฎหมายและนักการเมือง ต่างก็มีทัศนะของตนในเรื่องความหมายของงบประมาณแตกต่างกันไป งบประมาณในภาษาอังกฤษใช้คำว่า "BUDGET" นั้น มีผู้กล่าวว่ามีที่มาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า "BOUGETTE" ในประเทศอังกฤษเดิมหมายถึงกระเป๋าใบใหญ่ซึ่งเสนาบดีคลัง (ต่อมาคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ไปแถลงต่อรัฐสภา และต่อ ๆ มาความหมายของ "BUDGET" ก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากตัวกระเป๋าใบนั้นเองมาหมายถึง เอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุในกระเป๋าใบนั้น¹

ศาสตราจารย์ FRANK P. SHERWOOD แห่ง UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA กล่าวว่า งบประมาณคือ แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรมโครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน ในการดำเนินการให้บรรลุตามแผนนี้ ย่อมประกอบด้วยการกระทำสามขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ การบริหาร²

รัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ มักจะบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการคลังไว้ด้วย ถ้าศึกษาความเป็นมาของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ (MODERN DEMOCRACY) จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ดั้งเดิม

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, งบประมาณ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530), หน้า 1.

²FRANK, P. SHERWOOD, "THE BUDGET AS A TOOL OF ORGANIZATION CONTROL", THE MANAGEMENT APPROCH TO BUDGETING, (BRUSSEL : INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCE CO., 1954), P.9.

ของการมีระบอบการปกครองที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน (REPRESENTATIVE GOVERNMENT) นั้น ก็เพื่อให้มีผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบในการเก็บภาษี ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา³

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับ ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคลังไว้เป็นหลักการใหญ่ ๆ ไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 132 บัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง⁴

"งบประมาณ" เป็นเรื่องที่มีความสำคัญทั้งในการบริหารงานของภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการหารายได้และการจัดสรรการใช้จ่าย เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้การศึกษางบประมาณเป็นการศึกษาถึงการกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่วนรวม อีกทั้งศึกษาถึงเทคนิคในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ให้ตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ รวมทั้งความก้าวหน้าของประเทศในระยะยาวอีกด้วย อย่างไรก็ตามความเป็นเหตุเป็นผลในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ ก็อาจจะเบนไปจากหลักเกณฑ์และทฤษฎีต่าง ๆ ที่นำมาใช้ ในการวิเคราะห์งบประมาณ ทั้งนี้เพราะงบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง⁵ กล่าวคือ อาจถือได้ว่างบประมาณเป็นสัญญา (CONTRACT) อย่างหนึ่ง คือ รัฐสภา หรือประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี

³ INTER-PARLIAMENTARY UNION, "PARLIAMENTARY PROCEDURE IN FINANCIAL MATTERS", PARLIAMENTS, (LONDON : UNWIN BROTHERS LIMITED, 1962), P.203.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 132.

⁵ นงลักษณ์ สุธิพัฒน์พันธ์, "การงบประมาณ", รัฐสภาสาร, 37 (มกราคม 2532) : 3.

สัญญาจะให้เงินภายใต้เงื่อนไขบางประการและหน่วยงานต่าง ๆ ตกลงที่จะใช้จ่ายเงินในทางที่
 ได้ตกลงกันไว้ (เมื่อหน่วยงานจัดสรรเงินให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ ภายในหน่วยงานของตนเองอาจกล่าว
 ได้ว่ามีการทำสัญญาภายใน) ไม่ว่าสัญญามีผลบังคับใช้หรือไม่ก็ตามและไม่ว่าคู่สัญญาจะเห็นด้วย
 กับข้อความในสัญญาหรือไม่ก็ตาม งบประมาณจึงเป็นสายใยของสัมพันธ์ภาพทั้งทางกฎหมายและทาง
 สังคม เนื่องจากงบประมาณที่หน่วยงานต่าง ๆ ขอ ย่อมจะมีผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะได้รับ ดัง
 นั้นการเสนองบประมาณจึงมักเป็นกลยุทธ์ (STRATEGY) จำนวนงบประมาณรวมของแต่ละหน่วยงาน
 และจำนวนที่จะจัดสรรให้แก่โครงการต่าง ๆ นั้น ได้รับการกำหนดขึ้นมา เพื่อให้เป้าหมายของ
 หน่วยงานได้รับการสนับสนุน เมื่องบประมาณได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว งบประมาณ
 ก็กลายเป็นสิ่งซึ่งอยู่ข้างหน้า (PRECEDENT) กล่าวคือ อะไรก็ตามที่ได้เคยทำมาแล้ว ก็มีโอกาส
 อย่างมากที่จะได้ทำต่อไปอีก⁶

กล่าวโดยสรุป กระบวนการงบประมาณเป็นปรากฏการณ์ของพฤติกรรมมนุษย์ ในวงการ
 รัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การเมือง (POITIES) อย่างหนึ่งถ้าหากเราถือว่าการเมือง คือ
 การขัดแย้งระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบ (PREFERENCES) ปรากฏในนโยบายแห่งงบประมาณ
 นั้นเอง ดังนั้น ถ้าหากจะมีผู้ถามว่า "ใครได้ อะไรจากสิ่งที่รัฐบาลต้องให้" แล้ว คำตอบก็คือ สิ่งที่
 แสดงไว้ในงบประมาณ นั้นเองขนาด (SIZE) และรูปร่าง (SHAPE) ของงบประมาณในชีวิต
 การเมืองของเรา ประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี พรรคการเมือง นักบริหาร สมาชิกรัฐสภา
 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนผู้สนใจต่าง ๆ ก็ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบปรากฏในงบประมาณ
 ด้วยกันทั้งนั้น ชัยชนะและความพ่ายแพ้การประนีประนอมและการต่อรอง การตกลงการขัดแย้ง
 ล้วนปรากฏอยู่ในงบประมาณ ในความหมายอย่างรวม ๆ ที่สุด งบประมาณ ก็ คือ หัวใจของ
 การเมืองนั่นเอง⁷

⁶สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, งบประมาณ, (กรุงเทพ : สำนักงานเลขาธิการ
 รัฐสภา, ไม้ระบूपิพิมพ์), หน้า 3.

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

โดยปกติการจัดเตรียมงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ การจัดเตรียมงบประมาณเป็นการกระทำโดยหน่วยงานงบประมาณกลาง (CENTRAL BUDGET OFFICE) ซึ่งเรื่องนี้หลักปฏิบัติแตกต่างกันไป ในแต่ละประเทศกล่าวคือ ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประธานาธิบดีจะกำหนดให้หน่วยงานงบประมาณกลางขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ส่วนประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภา หน่วยงานงบประมาณจะอยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง⁸

ก่อนปี พ.ศ. 2502 หน่วยงานงบประมาณกลางของประเทศไทย คือ ส่วนการงบประมาณสังกัดในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง⁹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดินของไทยใหม่ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณ ขึ้นเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี¹⁰ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานงบประมาณกลาง และต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 3 กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของนายกรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน และข้อ 4(3) กำหนดให้สำนักงานงบประมาณเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

เมื่อได้จัดตั้งสำนักงานงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2502 เป็นครั้งแรกนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการงบประมาณเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง¹¹ แต่

⁸ชาลินี นิธินันท์, "การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของไทยในทางกฎหมาย", (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตแผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517,), หน้า 20.

⁹พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2501 "ราชกิจจานุเบกษา", เล่ม 75, ตอนที่ 13, ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2501, หน้า 32.

¹⁰พระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 "ราชกิจจานุเบกษา", เล่มที่ 76, (ฉบับพิเศษ) ตอนที่ 24, ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502, หน้า 1.

¹¹เรื่องเดียวกัน

แต่งตั้งวันที่ 26 มกราคม 2508 นั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานประมงเป็นข้าราชการเมือง¹² และต่อมาเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ออกกฎหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานประมงเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอีก

ดังนั้น สำนักงานประมงในปัจจุบันเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการเป็นข้าราชการพลเรือนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

5.1 ปัญหาความเป็นอิสระในด้านการงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ดังที่เคยกล่าวแล้วว่าการจัดตั้งและภารกิจของรัฐสภา จะต้องอยู่ในลักษณะที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากภายนอก หรือได้รับการแทรกแซงจากผู้ที่ถืออำนาจอื่น ๆ ที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สภาวะเช่นนี้เรียกว่าสภาวะจำเป็นสำหรับสภาที่เรียกว่า "ความเป็นอิสระในการปฏิบัติการ" (Functional Independence)¹³

การที่จะทราบได้ว่าภารกิจของรัฐสภาอยู่ในลักษณะที่ได้รับอิทธิพลจากภายนอกโดยเฉพาะการแทรกแซงครอบงำจากฝ่ายบริหารหรือไม่เพียงใดนั้น ย่อมแลเห็นได้จากความเป็นอิสระของหน่วยงานประจำของรัฐสภา¹⁴ ว่ามีความเป็นอิสระเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระ

¹²พระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 83, ตอนที่ 8, ลงวันที่ 25 มกราคม 2509.

¹³วริทธิ์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 73.

¹⁴ความเป็นอิสระของหน่วยงานประจำของรัฐสภา หมายถึง การปลอดภัยจากการถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร เพื่อประกันความเป็นอิสระในการบริหารแก่รัฐสภาอย่างเต็มความต้องการดู มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 155.

ในด้านารงบประมาณของรัฐสภา คือ โดยหลักการแล้ว รัฐสภาจะต้องมีอิสระในด้านค่าใช้จ่ายของตนเอง

ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณของรัฐสภานั้นว่ามีความสำคัญที่สุด ซึ่งมีการยอมรับกันมานาน ถ้าจะให้รัฐสภามีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่แล้วก็ต้องให้รัฐสภามีอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณและใช้จ่ายเงินได้เองอย่างเพียงพอ เพื่อตอบสนองภารกิจต่าง ๆ ของรัฐสภาอย่างเพียงพอ เพื่อตอบสนองภารกิจต่าง ๆ ของรัฐสภาในการปฏิบัติงานจริง อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปการที่จะดูว่ารัฐสภาของประเทศใดมีความเป็นอิสระทางการงบประมาณมากน้อยเพียงใด อาจดูได้จากการที่ รัฐสภาของประเทศนั้นมีอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณของตนเองมากน้อยเพียงใด และมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด¹⁵

ในเรื่องความเป็นอิสระในด้านงบประมาณและการคลังนี้ ในบางประเทศที่มีประชาธิปไตยมาก เช่น ฝรั่งเศสสภามีอิสระในเรื่องค่าใช้จ่ายของตนและมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษ 15 คน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินของสภา คณะกรรมการมีอำนาจรับรองค่าใช้จ่ายของสภาว่าถูกต้องตามระเบียบแล้ว เจ้าหน้าที่หรือพนักงานเรียกว่า QUESTERS เป็นผู้เสนอค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ถือเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของสภาด้วย แต่เขาห้ามมิให้สมาชิกของ BUREAU เป็นกรรมาธิการพิเศษด้วย เช่น BUREAU มีอำนาจกำหนดข้อบังคับภายในของสภาเป็นบทบัญญัติที่ใช้แก่การบัญชีของสภา เมื่อมีสองสภา สภาหนึ่งก็ไม่มีอำนาจตัดทอนค่าใช้จ่ายของอีกสภาหนึ่ง และแต่ละสภาก็มีความเคารพซึ่งกันและกัน¹⁶

นอกจากนี้ตามข้อบังคับการประชุมของสภา เช่น สภาฝรั่งเศสมีบทบัญญัติไว้ชัดเจนในข้อ 13 และ ว่าสมาชิกแห่งชาติมีความเป็นอิสระทางการเงิน (AUTONOMIE FINANCIERE) ของ

¹⁵ VALENTINE HERMAN, PALIAMENTS OF THE WORLD, (GREAT BRITAIN : THOMSON LITHO LTD., 1976), P. 280.

¹⁶ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 157.

ตนเอง ทั้งนี้เป็นการปฏิบัติ ตามมาตรา 7 ของกฎหมายเลขที่ 58 - 1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958¹⁷

นอกจากประเทศฝรั่งเศสแล้วประเทศที่ให้อำนาจ QUESTERS ในการจัดเตรียมงบประมาณ คือ ประเทศเซเนกัล และ เบลเยียม และในบางประเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาจะเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณเอง เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และอังกฤษ ในขณะที่ประเทศฟินแลนด์จัดเตรียมงบประมาณของสภาโดยคณะกรรมการ EDUSKUNTA ของรัฐสภา และอีกหลายประเทศที่มีการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐสภาเองโดยตรง หรือโดยคณะกรรมการพิเศษของรัฐสภา หรือฝ่ายบริหารจัดเตรียมงบประมาณเบื้องต้นมาแล้วให้รัฐสภาตรวจสอบอนุมัติงบประมาณทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าอำนาจจัดเตรียมงบประมาณ และอนุมัติงบประมาณแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป¹⁸ แต่ในแต่ละประเทศต่างก็พยายามที่จะให้รัฐสภาของตนมีความเป็นอิสระในทางการเงินเกือบทั้งสิ้น

เหตุที่ในหลายประเทศยึดหลักความเป็นอิสระทางการเงินของรัฐสภา ก็เพราะถือว่าเป็นหลักประกันที่สำคัญของรัฐสภา ทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจเข้ามาเปลี่ยนแปลงงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาได้ แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลัง เองก็จำเป็นต้องจัดหาเงินให้กับรัฐสภาเพื่อจัดทำงบประมาณโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลแต่อย่างใด¹⁹ ส่วนในประเทศอังกฤษเจ้าหน้าที่ของสภาแต่ละสภาจะเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณ จากนั้นคณะกรรมการจะตรวจสอบก่อนเสนอรัฐสภา ในขณะที่สหรัฐอเมริกาแต่ละสภาจะเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณของตนเองแล้วส่งให้สำนักงานงบประมาณกลางจัดทำเป็นงบประมาณแผ่นดินเป็นต้น²⁰

¹⁷ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความทั่วไป, หน้า 208-209.

¹⁸VALENTINE HERMAN, PARLIAMENTS OF THE WORLD, P. 280.

¹⁹IBID.

²⁰IBID.

เมื่อพิจารณาถึงการเตรียมงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเพียงหน่วยงานเดียวนั้น พบว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่ได้มีอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐสภาเองเลย หากแต่ต้องให้สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้กำหนดจัดทำงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าฝ่ายรัฐสภาถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารโดยปริยาย

มนตรี รุปลุวรรณ ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ "...ควรหาวิธีให้สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้กำหนดงบประมาณเกี่ยวกับกิจกรรมของสภาผู้แทนราษฎรเอง ตลอดจนจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อควบคุมการใช้จ่ายของสภาผู้แทนราษฎร..."²¹ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเราจะต้องมีข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณอย่างเพียงพอ และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาควรจะได้เตรียมงบประมาณของตนเองโดยอาศัยข้อมูลของตนเอง และไม่ต้องผ่านสำนักงบประมาณ เพราะในความเป็นจริงแล้ว สำนักงบประมาณมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากการที่รัฐสภาไม่มีอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณของตนเองนี้ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบรัฐสภาเป็นอย่างมาก บรีชา พงษ์ไกรเลิศ กล่าวว่า "...รัฐสภาขาดงบประมาณในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเพียงพอ เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจมากที่รัฐสภาเป็นองค์กรที่บัญญัติกฎหมายออกใช้บังคับ รวมถึงกฎหมายงบประมาณแผ่นดินด้วย แต่รัฐบาลมิได้จัดทำร่างกฎหมายงบประมาณของตนเอง หากแต่จะต้องไปให้สำนักงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณให้กับรัฐสภา การกระทำเช่นนี้เท่ากับว่ารัฐสภาถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณมาแต่เริ่มต้นแล้ว การที่รัฐสภามีได้เป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณ เพื่อเสนอต่อสภา

²¹มนตรี รุปลุวรรณ, รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. 2522-2526, ชุด พ.ศ. 2526-2529 และชุดปัจจุบัน, หน้า 113.

ผู้แทนราษฎรโดยไม่ต้องผ่านฝ่ายบริหารนี้เอง จึงเป็นจุดอ่อนที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาองค์กรรัฐสภา ทำให้สภามีงบประมาณพัฒนาองค์กรและกลไกของตนเองได้ เช่นการจ้าง STAFF ของสมาชิกวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ ผู้นำเสียงข้างมากและผู้นำเสียงข้างน้อยในแต่ละสภา ผู้ควบคุมเสียงข้างมากและข้างน้อยในแต่ละสภา ฯลฯ..."²² ปัญหาดังกล่าวนี้ก็มีทางออกอยู่บ้าง โดยที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ เพราะงบประมาณที่คณะกรรมการมีมติให้ตัดทอนลงมาตามความจำเป็นของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และจากที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติปรับลดลงมานั้นจึงเหลือเงินงบประมาณอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งทางคณะกรรมการจะได้นำมาจัดสรรให้กับส่วนราชการที่คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณา ซึ่งหากสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรเห็นความสำคัญในการงบประมาณของสภา ก็จะได้ให้รัฐสภาและสำนักงบประมาณนำไปทบทวน เสนอมาใหม่เพื่อขอเพิ่มงบประมาณได้ แต่เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสำนึกของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและเงินงบประมาณที่ถูกตัดทอนมาว่ามีอย่างน้อยเพียงใด เสริมสุข โกวิทวนิช เห็นว่า "...ถ้าเราสนองนโยบายของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มให้เท่าไรก็ได้ไม่เหมือนฝ่ายบริหารอยู่กับสำนักงบประมาณหมดเลย เราถูกปิดกั้นตั้งแต่สำนักงบประมาณแล้ว"²³ ส่วน เจน แอนน์ ลินด์เลย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านศึกษาศาสตร์ของเกรส สหรัฐอเมริกาได้ให้ความเห็นว่า "...การขาดแหล่งข้อมูลที่ทันสมัยและจำเป็นเพื่อการค้นคว้าและวิจัยของสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งข้าราชการประจำของรัฐสภาด้วย แม้ทรัพยากรที่ขาดแคลนเหล่านี้จะอยู่ในศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า และโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ห้องสมุดรัฐสภา แต่ความจริงห้องสมุดรัฐสภาขาดแคลนเนื้อที่และเจ้าหน้าที่ เนื่องจากขาดงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถจัดหาหนังสือที่ขาดแคลนได้ ควรให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการจัดหางบประมาณรวมทั้งรับทราบการจัดหางบประมาณทุกขั้นตอน เพื่อที่จะให้บริการฉับไว อันจะทำให้ได้รับข้อมูล

²²ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การพัฒนาระบบรัฐสภาไทย เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงถาวร, ผู้แทนฉบับสุดท้ายของผู้แทนไทย (กรุงเทพมหานคร : ศิลปสนองการพิมพ์, 2530), หน้า 37.

²³สัมภาษณ์เสริมสุข โกวิทวนิช, รองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 7 ธันวาคม 2532.

เอกสารที่ทันสมัยอยู่เสมอตั้งแต่เดิมกองคลังและพัสดุ จะเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งบางที่กองคลังและพัสดุ ก็อาจไม่ทราบในรายละเอียดถึงค่าใช้จ่ายในส่วนย่อย ๆ ของอุปกรณ์ที่ต้องใช้ดังกล่าวดีพอ..."²⁴

การที่การงบประมาณของรัฐสภาอยู่ในความควบคุมของฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดอุปสรรคหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตรากำลังคน เครื่องมือเครื่องใช้ของฝ่ายรัฐสภา ก็จะต้องถูกผ่านการตรวจสอบอนุมัติจากฝ่ายบริหารเสียก่อน บางครั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดหาเครื่องใช้ก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้ เพราะเนื่องมาจากกระบวนราชการและปัญหาในทางกฎหมาย และระเบียบที่ไม่อาจตอบสนองในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้

สุพัตรา เกษรศุภร์ เห็นว่า "...ปัญหาที่ต้องใช้ขั้นตอน ยกตัวอย่างง่ายที่สุด พูดังเรื่องคอมพิวเตอร์ เรื่องอะไรก็ตาม เราไปประชุมร่วมกับคณะทำงานของประธานสภาผู้แทนราษฎร แทนที่จะคิดตรงกัน ปรากฏว่าเราต้องของบประมาณแล้วสำนักงานงบประมาณที่มาเป็นคณะทำงานให้ท่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ก็แนะวิธีของงบประมาณ เราทำด้วยเจตนาดีและต้องรับ เพราะคณะกรรมการงบประมาณ์กำลังประชุมอยู่ เราเลยลืมน่าจริง ๆ แล้วขั้นตอนต้องไปเสนอประธานรัฐสภา สำนักงานงบประมาณอยากจะให้ และช่วยคุณให้แล้ว เรื่องซื้อคอมพิวเตอร์ มาใช้รายงานการประชุมเพื่อเก็บข้อมูลเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้คณะกรรมการแต่ละชุดมีสต๊าฟของตนเอง เพื่อจะได้มาช่วยคิดเรื่องนโยบาย ช่วยควบคุมนโยบายของรัฐบาลก็เสนอไปอย่างที่เป็นข่าว เมื่อรู้ว่าผิดขั้นตอนประธานตนเองก็รีบ เสนอไปยังประธานรัฐสภา แต่จะถึงหรือเปล่าไม่ทราบ แต่เรื่องเงี้ยบไป เงินก้อนนี้จึงไม่ได้ นี่คือ อุปสรรค ๆ ก็คือขั้นตอนของระบบราชการ..."²⁵ ซึ่งปัญหานี้ก็อาจจะคลี่คลายลงได้เพราะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา แต่เป็นการแก้ปัญหาเรื่องระบบงบประมาณของ

²⁴ เจน แอนน์ ลินด์เลย์, "การบริการของรัฐสภาไทยในทศวรรษของผู้เชี่ยวชาญด้านปฏิคม", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 33 (มกราคม 2530) : 18-19.

²⁵ สุพัตรา เกษรศุภร์, สัมภาษณ์ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, : 54.

รัฐสภาแค่เพียงจุดหนึ่งเท่านั้น หากได้แก่ให้รัฐสภามีอำนาจในการจัดหางบประมาณเอง

ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระ เกี่ยวกับการงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาเองนั้น คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความสำคัญ โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนางบประมาณ คือ ต้องจัดทำแผนพัฒนางบประมาณที่มีจำนวนเหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนาด้านอื่น ๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาระบบงานเพิ่มขึ้น โดยการนำเครื่องใช้ที่ทันสมัยมาใช้เพื่อประหยัดเวลา และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ ยังคงหาแนวทางใหม่ที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเอง ซึ่งอาจจะทำได้โดย ให้มีการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อรัฐสภาจะได้พิจารณาจัดสรรให้แก่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในรายละเอียดต่อไป²⁶

อาจกล่าวสรุปได้ว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐสภาจะต้องมีความเป็นอิสระทางด้านการงบประมาณ กล่าวคือ มีการจัดเตรียมงบประมาณ และการจ่ายเงินได้เอง โดยไม่ต้องผ่านสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร หากยังให้มีการทำเช่นนั้นแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาก็จะ เกิดความไม่คล่องตัวอยู่ เช่นทุกวันนี้ เพราะรัฐสภาจะถูกควบคุมทางการเงินจากฝ่ายบริหารอยู่ตลอด

ดังนั้น รัฐสภาไทย ควรที่จะ ได้มีการตั้ง คณะกรรมาธิการพิเศษขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดหางบประมาณของฝ่ายรัฐสภาเอง มีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของสภา รับรองการใช้จ่ายเงินของสภา คณะกรรมาธิการพิเศษนี้เมื่อได้พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายรัฐสภาแล้วก็จะส่งให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อพิจารณาและ เสนอรัฐสภาออกเป็นกฎหมายต่อไป โดยการพิจารณาของฝ่าย

²⁶ดู รายงานของคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาศึกษาเรื่อง การเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร, ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2531, หน้า 4.

รัฐสภาจะไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณสำนักนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป อย่างไรก็ตามการที่จะทำเช่นนี้ได้ก็จะต้องมีการออกกฎหมายมารองรับเช่นกัน

5.2 ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เป็นที่ถกเถียงกันอยู่บ้าง เช่นกันว่า การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาจะเป็นกฎหมายหรือไม่ ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าโครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการนั้น จะถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมายก็โดยการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีผลเป็นการให้อำนาจรัฐสภาใช้จ่ายเงิน การอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภานั้นประเทศส่วนมากไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย ทั้งนี้เพราะเห็นว่าการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายนั้น เป็นการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงิน มิใช่เป็นการก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชนโดยทั่วไป แต่บางประเทศก็ถือว่าเมื่อรัฐบาลอนุมัติแล้วก็มีผลเป็นกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส สาธารณรัฐเยอรมัน สหภาพโซเวียต รัสเซีย เป็นต้น²⁷

สำหรับประเทศไทยงบประมาณที่รัฐสภาอนุมัติแล้วมีผลเป็นกฎหมายเช่นเดียวกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 132 บัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วก็เป็นกฎหมายเช่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ นั้นเอง แต่มีข้อสังเกตว่า งบประมาณแผ่นดินของไทย มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ส่วนรายรับซึ่งประกอบด้วยรายได้และเงินกู้ นั้น มีกฎหมายให้อำนาจรัฐบาล จัดเก็บรายได้และเงินกู้ต่างหากจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประเภทใหญ่ ๆ ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภา ส่วนการกู้เงินมาใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายวิธีการงบประมาณได้บัญญัติได้²⁸

²⁷Inter-Parliamentary Union, "The Nature of the Budget", Parliament, P.204-206.

²⁸ชาลี นิตินันท์, การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย, หน้า 19.

แต่เนื่องจากกฎหมายวิธีการงบประมาณไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้แยกการจัดทำงบประมาณเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา หากแต่สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารจะดำเนินการจัดเตรียมงบประมาณทั้งส่วนของกระทรวงทบวงกรม ของฝ่ายบริหารและของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายรัฐสภาด้วยเสียทั้งหมด ซึ่งอำนาจการสำนักงบประมาณจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณทั้งหมดนั้นเอง²⁹

เหตุที่สำนักงบประมาณได้จัดทำงบประมาณโดยรวมงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเข้าไปด้วยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแต่เดิมสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร ยังมีได้แยกเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอย่างปัจจุบัน และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ซึ่งขณะนั้นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร การจัดทำงบประมาณก็ไม่มีเหตุผลอะไรที่จะต้องแยกกันจัดทำงบประมาณ แต่เมื่อได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 (1) ให้สำนักงานเลขาธิการเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่เป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารอีกต่อไป ซึ่งโดยหลักแล้ว ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจึงไม่มีอำนาจการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการสังกัดสภาอีกต่อไป

เมื่อพิจารณาถึง มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งบัญญัติ "ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด..." ปัญหาจึงมีว่ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดคือใคร และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาใครคือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่จะต้องรับผิดชอบในการยื่นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ พ.ศ. 2502 มิได้บัญญัติไว้ว่า รัฐมนตรี เจ้าสังกัดคือ ผู้ใด แต่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 219 ข้อ 1 กำหนด

²⁹พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, มาตรา 6 "...ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณ กับปฏิบัติกรอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ..."

ให้ยกเลิกความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2511 และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

มาตรา 4

"รัฐมนตรีเจ้าสังกัด" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง และหมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งบังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กำหนดให้เป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่มีฐานะ เป็นกรมไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง กับ ประธานรัฐสภาในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ด้วย³⁰

ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ประธานรัฐสภาก็ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด จึงเห็นได้ว่าแม้มีอำนาจสูงสุดฝ่ายรัฐสภา ก็ไม่มีอำนาจจัดทำงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา คือสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา แต่ต้องยื่นให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการเสมือนหนึ่งว่าประธานรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ ของฝ่ายบริหาร และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจัดทำงบประมาณเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ตามมาตรา 15 ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่ฝ่ายรัฐสภาไม่อาจจัดทำงบประมาณของตนเองได้ แต่ต้องจัดทำผ่านสำนักงบประมาณ เช่นนี้ถือได้ว่าฝ่ายรัฐสภาถูกรวบอำนาจจากฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ทำให้ฝ่ายรัฐสภา ไม่อาจมีอิสระทางการเงินได้ จึงควรแก้ไข ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 219 มาตรา 4 โดยตัดข้อความส่วนท้ายไป เพื่อมิให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดรวมถึงประธานรัฐสภาในฐานะผู้บังคับบัญชาสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาด้วย และผลที่ตามมาก็คือ ประธานรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบยื่นงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณต่อไป

³⁰ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 219 "รายกิจจานุเบกษา", เล่มที่ 89, ตอนที่ 145 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 29 กันยายน 2515, หน้า 97.

และอาจจะมีการตั้งคำถามว่าหากมีการจัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอื่น ๆ ขึ้นมาอีกตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะใช้บังคับกับการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนวิธีการงบประมาณของส่วนราชการฝ่ายรัฐสภา ก็ควรจะ ได้มีการออกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฝ่ายรัฐสภา มาใช้บังคับต่อไป เมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภาต่างได้จัดทำงบประมาณของตนตามกฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหารก็ดำเนินการตามกฎหมายเช่นเดิม ส่วนฝ่ายรัฐสภา ประธานรัฐสภาจะนำงบประมาณของส่วนราชการสังกัดสภาเสนอคณะกรรมาธิการพิเศษเพื่อพิจารณาแล้วถึง เสนอสภาพิจารณาดราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป

5.3 ปัญหานายกรัฐมนตรีมีอำนาจให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของฝ่ายรัฐสภา

แม้ว่าจะได้หาวิธีการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รัฐสภามีความเป็นอิสระทางการเงินโดยการตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษคณะหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาจัดทำงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาเอง ให้มีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงิน รับรองการใช้จ่ายเงินของสภา หรือ แม้จะ ได้หาวิธีแก้ปัญหาดูโดยตรากฎหมายวิธีการงบประมาณของฝ่ายรัฐสภามากก็ตาม แต่ก็ไม้อาจจะแก้ปัญหเกี่ยวกับความเป็นอิสระ เกี่ยวกับการงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาได้ทั้งหมดเพราะตราบท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีคำรับรองในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

เราอาจสังเกตได้ว่า เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ กฎหมายฉบับเดิมฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดแบ่งส่วนราชการ และจัดงานธุรการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการสมควรจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการดังกล่าวเอง เพราะจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุง ส่วนราชการและระเบียบปฏิบัติราชการของฝ่ายนิติบัญญัติให้เหมาะสม และอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติบทเฉพาะการ มาตรา 22 ว่า บรรดาอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ

หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งใด กำหนดว่าเป็นอำนาจของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ ปลัดกระทรวง ให้เป็นอำนาจของประธานรัฐสภา เฉพาะที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา³¹

แต่ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้บัญญัติรับรองหลักดังกล่าวไว้ให้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่มีเงื่อนไขทางกฎหมาย หลายประการที่ทำให้ พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 22 ดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับได้ เช่น มาตรา 7 กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้การจัดตั้ง การยุบ และการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ³² เมื่อ ฝ่ายรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามีควมจำเป็นจะต้องแบ่งส่วนราชการของฝ่าย รัฐสภาจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้งหรือแบ่งส่วนหรือแบ่งส่วนราชการ ของส่วน ราชการ ฝ่ายรัฐสภาไป แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 125 บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกผู้แทนราษฎรจะ เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ดังนั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงต้อง เสนอให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ฝ่ายรัฐสภาจะอ้างว่าไม่ต้อง เสนอให้นายกรัฐมนตรีรับรองโดยอาศัย พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 22 ที่ให้อำนาจของ นายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจของประธานรัฐสภา ย่อมไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก ไม่ได้บัญญัติว่าให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกับนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับรอง จึง นำ พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 22 ซึ่งเป็นกฎหมาย รองมาตีความหมายรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีนี้รวมถึงประธานรัฐสภาซึ่งมีอำนาจเช่นเดียวกับ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 22 ดังกล่าวไม่ได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมาย ดังกล่าวบัญญัติมาแต่ใช้บังคับในทางปฏิบัติไม่ได้ ผลก็คือ ฝ่ายรัฐสภาจะ เสนอร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินก็ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ซึ่งโดยปกติฝ่ายบริหารจะ ไม่ยอมอนุมัติงบประมาณ ให้กับรัฐสภา เพื่อขยายองค์กรและสร้างประสิทธิภาพขององค์กร มาเพื่อควบคุมฝ่ายบริหารเอง

31พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518, มาตรา 22.

32เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7.

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ให้ฝ่ายรัฐสภามีความเป็นอิสระทางการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับรัฐสภาแม้จะ เกี่ยวกับการเงินก็ไม่ควรรอให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง เพราะหากให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองก็เท่ากับให้นายกรัฐมนตรีมาเป็นผู้กำหนดว่า ส่วนราชการของฝ่ายรัฐสภา จะมีขึ้นได้หรือไม่นั่นเอง จึงควรจะได้บัญญัติรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยหมวดของรัฐบาล โดยเฉพาะ โดยบัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เกี่ยวกับรัฐสภา ำให้ได้รับคำรับรองจากประธานวุฒิสภาหรือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป ก็จะทำให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเกิดความคล่องตัวขึ้นเป็นอย่างมาก