

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการที่ได้พิจารณาถึงเงินแผ่นดินนอกงบประมาณมาตามลำดับ ตั้งแต่ความหมายของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ประเภทของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณทั้งในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น จะเห็นได้ว่ามีปัญหาที่หลากหลายในแต่ละประเภทของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดินนอกงบประมาณมีจุดที่ทำให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ไม่ได้เป็นไปโดยความเหมาะสม

ปัญหาการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้นมีอยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปอีกครั้งได้ดังนี้

5.1.1 การใช้จ่ายเงินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยอาจพิจารณาได้ 2 กรณีคือ

(1) มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ซึ่งมีปัญหาว่าตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยนัยมาตรา 6 ดังกล่าว มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนต้องเป็นกรณีจำเป็นและเร่งด่วนเท่านั้น มีแต่เพียงความเข้าใจกันในทางปฏิบัติเองเท่านั้นว่าต้องเป็นกรณีจำเป็นและเร่งด่วน

(2) พระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางทฤษฎีกฎหมายของไทย พระราชกำหนดคือ กฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อนำพระราชกำหนดที่ประกาศใช้แล้วเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา ถ้าสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็สิ้นผลบังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป แต่ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็สิ้นผลบังคับไป แต่การไม่อนุมัติของรัฐสภาจะไม่กระทบถึงการที่ได้ดำเนินการไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนด นั้น ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะออกพระราชกำหนดเพื่อใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ โดยอ้างถึงเหตุจำเป็น

เร่งด่วน ซึ่งเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารเท่านั้น และแม้เมื่อสภามีได้เห็นชอบด้วยกับพระราชกำหนดนั้น ก็หาได้ทำให้การที่ได้ดำเนินการไปแล้วกระทบกระเทือนไม่

5.1.2 การใช้จ่ายเงินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการจ่ายเงินแผ่นดินและเงินคงคลังที่จะต้องทำโดยกฎหมายที่บัญญัติในมาตรา 153 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ก็เพื่อเหตุผลทางการบริหารที่มุ่งให้ความคล่องตัวแก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเป็นเหตุผลสนับสนุนประการหนึ่งก็ตามแต่ก็เป็นกรเปิดช่องว่างให้มีการใช้จ่ายเงินคงคลังได้อย่างไม่รอบคอบและรัดกุม โดยอ้างเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากเหตุจำเป็นเร่งด่วนนั้นเกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหารเองแล้ว จะอยู่ในขอบเขตการจ่ายเงินตามมาตรา 7 นี้หรือไม่ (ตามบทบัญญัตินี้มีได้กำหนดเอาไว้ แต่ก็มีความเห็นที่ กรณีดังกล่าวไม่น่าจะอยู่ในนัยของมาตรา 7 นี้) และแม้จะถือว่าต้องเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนก็ตาม การที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใด ๆ จำเป็นเร่งด่วนก็เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารเองโดยไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐสภา ซึ่งหากมีการใช้จ่ายเงินคงคลังโดยอาศัยเหตุจำเป็นเร่งด่วนเช่นนี้แล้ว ก็อาจทำให้เกิดผลเสียแก่ฐานะเงินคงคลังได้ไม่ยากนัก ซึ่งจะทำให้เกิดความล้มเหลวของรัฐสภาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

5.1.3 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภททุนหรือทุนหมุนเวียน ทั้งนี้ตามที่กำหนดตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือการจัดตั้งทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น โดยหลักการแล้วเนื่องจากมีการดำเนินการบางอย่างที่ส่วนราชการต้องดำเนินการอันอาจมีลักษณะในทางพาณิชย์ ซึ่งการจัดตั้งองค์กรมมหาชน หรือที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจขึ้นนั้น ในบางกิจการอาจไม่มีความจำเป็น จึงให้ส่วนราชการดำเนินการโดยจัดสรรทุนให้ และให้นำรายรับสมทบเข้ากับเงินทุนเพื่อหมุนเวียนในการดำเนินกิจการ ภายใต้วัตถุประสงค์ของเงินทุนนั้นได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้นหากกิจการใดหมดความจำเป็นแล้วจึงควรพิจารณาขบเลิกเงินทุนนั้น ๆ ได้ ตลอดจนการควบคุมการจัดตั้งทุนหรือทุนหมุนเวียนมิให้มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ นั้น ไม่มีการสนใจกันอย่างจริงจังในปัจจุบัน อีกทั้งการจัดตั้งเงินทุนมีความลักลั่นกันในการจัดตั้ง เป็นต้น

5.1.4 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณประเภทเงินฝากที่เป็นเงินรายรับของส่วนราชการซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานศึกษาหรือสถานพยาบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจอนุญาตให้ไม่ต้องนำเงินรายรับดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้ โดยการใช้เงินที่ได้รับอนุญาตให้ไม่ต้องส่งคลังนี้จะนำไปใช้จ่ายได้ก็โดยระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณซึ่งตั้งขั้นตอนการอนุมัติให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ตลอดจนถึงขั้นการใช้จ่ายเงินกำหนดโดยฝ่ายบริหารเองทั้งสิ้น โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีการงบประมาณนั้น อาจกล่าวได้ว่าเพื่อให้ส่วนราชการที่มีเงินรายรับสามารถนำเงินรายรับที่ได้ไปใช้จ่ายในกิจการนั้น ๆ ตามความจำเป็น และความคล่องตัวได้จำนวนหนึ่ง แต่ในปัจจุบันการใช้จ่ายเงินกรณีดังกล่าวได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ระเบียบการใช้จ่ายก็แตกต่างกันไป ทั้งไม่มีการกำหนดวงเงินขั้นสูงที่อนุญาตให้ส่วนราชการที่มีเงินรายรับเก็บเงินไว้ใช้จ่ายเองได้โดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จึงอาจทำให้หลักการจ่ายเงินแผ่นดินเสียไป ประกอบกับเป็นการทำให้เกิดความลักลั่นกันระหว่างส่วนราชการที่มีเงินรายรับกับส่วนราชการที่ไม่มีเงินรายรับ ทั้งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในกรณีนี้ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องรายงานให้รัฐสภารับทราบแต่อย่างใด

5.1.5 การใช้จ่ายเงินทุนสำรองจ่าย ตามมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในทางกฎหมายนั้น มาตราดังกล่าวเป็นการให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินในแต่ละปีงบประมาณเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภา ตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายและกฎหมายอื่นเป็นจำนวนไม่เกิน 100 ล้านบาท ซึ่งการใช้เงินทุนสำรองจ่ายนี้สามารถใช้ได้ตลอดไป เพราะตามกฎหมายวิธีการงบประมาณมิได้กำหนดระยะเวลาในการใช้จ่ายไว้ เหมือนอย่างเช่นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้การควบคุมฐานะเงินคงคลังเป็นไปได้ยาก อีกทั้งการกำหนดเรื่องของการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการงบประมาณนั้นน่าจะเป็นการไม่ถูกต้องนัก จึงสมควรยกเลิกมาตรานี้ และให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินในกรณีจำเป็นตามกฎหมายเงินคงคลังเพียงทางเดียว



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากปัญหาของการใช้จ่ายและการควบคุมเงินแผ่นดินนอกงบประมาณที่กล่าวแล้วข้างต้น ทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าฝ่ายบริหารจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณหรือไม่ เหตุที่ต้องตั้งประเด็นเช่นนี้ก็เนื่องจากเหตุที่ว่า หากฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายในการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ได้อย่างดีแล้ว ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณก็ควรจะหมดไป และควรนำเงินแผ่นดินนอกงบประมาณส่งคลังเพื่อนำมาใช้ในลักษณะเงินงบประมาณปกติที่ต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

ในทางปฏิบัติแม้ว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณในกรณีที่เกิดความจำเป็นเร่งด่วนได้ เช่น การใช้จ่ายเงินงบประมาณรายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ได้ ตลอดจนฝ่ายบริหารยังสามารถเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ตามความจำเป็นก็ตาม แต่ในเรื่องจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณนั้นจะถูกกฎหมายงบประมาณรายจ่ายกำหนดวัตถุประสงค์ในลักษณะที่เจาะจงมากกว่า จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้งบประมาณปกติสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรีบด่วนได้เพียงในระดับหนึ่ง ดังนั้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณจึงยังคงมีความสำคัญอยู่ แต่เนื่องจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นโดยหลักควรจะรวมไว้ในที่เดียวคือไม่ควรกระจายเป็นเงินต่าง ๆ เพราะจะทำให้การใช้จ่ายไม่เป็นไปตามแผนรวมของประเทศ ซึ่งจะทำให้การผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจเข้มแข็งเป็นไปไม่ได้ยิ่งกว่าเดิม

โดยเหตุดังกล่าว ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินแผ่นดินประเภทหนึ่ง จึงต้องมีระบบการควบคุมการใช้จ่ายที่ดี ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้การใช้จ่ายเกิดประโยชน์ มีจำนวนที่เหมาะสม สามารถสนับสนุนในการบริหารราชการเมื่อเกิดความจำเป็นเร่งด่วนได้ และสอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในงบประมาณมากที่สุด

ซึ่งจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาการใช้จ่ายและการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ จึงควรมีการแก้ไขทั้งในส่วนของวิธีการใช้จ่าย และส่วนขององค์กรที่จะเข้ามาควบคุม ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางที่เห็นว่าจะเป็นการช่วยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตามสมควรในหลาย ๆ มาตรการด้วยกัน ดังนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 จากการศึกษาและพบว่าในด้านองค์กรของฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณนั้น จะเน้นที่การควบคุมทางการเบิกจ่ายและการบัญชีโดยกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และเน้นการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่าย โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้กลับมิได้ให้ความสนใจที่จะเพิ่มบทบาทของสำนักงานงบประมาณในการเข้ามาควบคุมวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณด้วย เช่น ในการจัดตั้งเงินทุนโดยกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานที่มีส่วนสนับสนุนในการจัดตั้งทุนโดยการตั้งงบประมาณให้ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละเงินทุน แต่เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว กลับกลายเป็นเงินนอกงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการกำหนดระเบียบการใช้จ่าย

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายเงินคงคลังมาตรา 13 อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังควบคุมการใช้จ่ายและการกำหนดระเบียบเงินทุนนั้น เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 ซึ่งในขณะนั้นสำนักงานงบประมาณเองก็ยังเป็นแค่แผนกหนึ่งในกรมบัญชีกลาง (กระทรวงการคลัง) ปัญหาจึงไม่เกิดขึ้นเพราะว่าเป็นหน่วยงานเดียวกัน และในแง่ของความเป็นจริงแล้วกระทรวงการคลังมิใช่ผู้ที่รู้จุดประสงค์ของการจัดตั้งทุน แต่กลับมีหน้าที่กำหนดระเบียบให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ตรงกันข้ามกับสำนักงานงบประมาณที่รู้ถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุน รู้ความเป็นมาต่าง ๆ ทั้งยังอาจต้องชี้แจงการจัดตั้งทุนนั้น ๆ ต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จนออกมาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่กลับไม่มีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบการใช้จ่ายให้ตรงตามวัตถุประสงค์จริงอยู่ที่ในทางปฏิบัติเมื่อจะกำหนดระเบียบการใช้จ่ายสำนักงานงบประมาณมักจะได้รับเชิญเข้าร่วมประชุมด้วย แต่การเสนอความเห็นกับอำนาจอนุมัตินั้นย่อมแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเงินคงคลัง และกฎหมายวิธีการงบประมาณในส่วนนี้จึงน่าจะต้องกระทำต่อไป อย่างน้อยก็อาจปรับปรุงให้กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบระเบียบร่วมกัน เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่การให้ความเห็นชอบระเบียบ

เงินรายรับของส่วนราชการต่าง ๆ ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ

5.2.2 โดยที่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณบางประเภท เช่น เงินรายรับตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 สามารถใช้ได้ตลอดไป และมักจะไม่ได้กำหนดวงเงินที่อนุญาตให้ส่วนราชการสามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้ จำนวนเงินดังกล่าวในส่วนราชการต่าง ๆ จึงมีเพิ่มขึ้นมาก จึงควรที่จะมีการกำหนดวงเงินของเงินรายรับที่อนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ใช้จ่ายได้ และกำหนดให้ส่วนราชการที่มีเงินรายรับเกินความจำเป็นนำเงินดังกล่าวส่งคลัง เพื่อนำมาใช้จ่ายตามระบบงบประมาณปกติ อันจะทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีความเป็นเอกภาพต่อไป มาตรการเช่นนี้จึงควรกำหนดไว้ในระเบียบการใช้จ่ายเงินทุกระเบียบให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งในขณะนี้กองกฎหมายและระเบียบของสำนักงานงบประมาณกำลังดำเนินการเสนอหลักการนี้เพื่อให้เป็นหลักการสำหรับใช้ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบระเบียบเงินรายรับในหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ทุกระเบียบ

5.2.3 การใช้จ่ายเงินรายรับตามมาตรา 24 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควรกำหนดให้มีการรายงานการใช้จ่าย โดยอาจให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรายงานการใช้จ่ายต่อรัฐสภา ทั้งนี้สามารถกระทำโดยการปรับปรุงถ้อยคำในบทบัญญัติของมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ต่อไป

5.2.4 ควรมีการรวมเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเพื่อเสนอขออนุมัติการใช้จ่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติ (อาจพิจารณาขเวนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณบางประเภทที่มีไว้ใช้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งมีมาตรการให้ตั้งรายจ่ายชั่วคราวอันเป็นการรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว) ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพของจำนวนเงิน และเป็นการยืนยันหลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ต้องกระทำโดยกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาอีกด้วย

5.2.5 ควรรยกเลิกมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากวงเงินที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสมกับปัจจุบันและไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องใช้อีก อีกทั้งทำให้กฎหมายวิธีการงบประมาณเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธี การงบประมาณจริง ๆ โดยไม่มีการสั่งจ่ายเงินแผ่นดินไว้ เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่าย เงินแผ่นดินได้ทั้งตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และตามพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ทั้งสองทาง อันเป็นการไม่เหมาะสม ตามหลักการบัญญัติกฎหมายอีกด้วย

5.2.6 ในด้านองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอก งบประมาณนั้น โดยที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการตรวจ สอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งรวมถึงเงินแผ่นดินนอกงบประมาณด้วย ดังนั้น จึงควร ปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง เพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง ตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเกี่ยวกับการปรับปรุง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ก็ได้เคยให้ความเห็น ประกอบในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ.....ไว้¹ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าใน ปัจจุบันนี้การปรับปรุงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระคือไม่ถูกการ แทรกแซงจากปัจจัยใด ๆ และในขณะเดียวกันก็จะต้องมีความเป็นกลาง กล่าวคือ สามารถ ปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จได้ทั้งในงานที่เป็นการสนับสนุนฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้จึงควรปรับปรุงทั้งในด้านองค์กรหรือโครงสร้างการตรวจ เงินแผ่นดินของประเทศโดยอยู่บนพื้นฐานเดิม และให้มีความเป็นไปได้มากที่สุด ตลอดจน ปรับปรุงด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะเข้าไปตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน โดยในด้านการ ปรับปรุงโครงสร้างของการตรวจเงินแผ่นดินนั้น สมควรปรับปรุงจากรูปแบบที่มีผู้บริหาร หัวหน้าสำนักงานเพียงคนเดียวไปสู่รูปแบบของคณะกรรมการที่อิสระไม่อยู่ในบังคับบัญชา

¹ ผู้สนใจโปรดดู ออมร จันทรสมบูรณ์, ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการ ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ....., วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 23 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2536), หน้า 760-813

ของหน่วยงานใด

โดยมีสำนักงานที่มีผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เป็นหน่วย
ธุรการ รวมถึงรับผิดชอบเป็นกลไกในการตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งใน
ส่วนนี้มีความจำเป็นต้องบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ เนื่องจากองค์กรที่ทำ
หน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น เป็นองค์กรที่มีความสำคัญและเป็น
องค์กรที่มีความจำเป็นสำหรับโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารงานของรัฐ ทั้งยังเป็นการยืนยัน
ขึ้นถึงความจำเป็นอิสระขององค์กร และเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการบัญญัติกฎหมายใด ๆ
มาริดรอนความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ความเป็นอิสระ
ขององค์กรอีกประการหนึ่งก็คือการเข้าสู่ตำแหน่งทั้งในด้านของคณะกรรมการ และ
ตำแหน่งของผู้บริหารสำนักงาน จะต้องมีความโปร่งใส กล่าวคือ จะต้องมีการแยกองค์กรที่
ทำหน้าที่คัดเลือก กับอำนาจในการแต่งตั้งออกจากกัน พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติต่าง ๆ
ของผู้ที่เหมาะสมให้มีความชัดเจน สำหรับความเป็นอิสระในด้านงบประมาณนั้นผู้เขียนเห็น
ว่าการให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสามารถเสนอของบประมาณต่อรัฐสภาได้เองนั้น ยัง
อาจเป็นการไม่เหมาะสมเพราะจะทำให้การจัดทำงบประมาณขาดความเป็นเอกภาพ ในขณะที่
นี้จึงควรให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้จัดตั้งงบประมาณเช่นเดิม แต่อาจกำหนดเงื่อนไขให้
สำนักงานงบประมาณต้องทำคำชี้แจงการวิเคราะห์และตั้งงบประมาณพร้อมทั้งส่งคำชี้แจงโต้แย้ง
ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ถ้ามี) เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัย หรือหากจะให้สำนักงาน
ตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอของบประมาณต่อรัฐสภาเอง ก็จะต้องกำหนดให้การเสนอคำขอ
นั้นต้องประกอบด้วยความเห็นและการวิเคราะห์ทั้งงบประมาณของสำนักงานงบประมาณเพื่อให้
รัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัยด้วย สำหรับการปรับปรุงในส่วนของอำนาจขององค์กรนั้น การใช้
อำนาจในการวินิจฉัยของคณะกรรมการควรมีระบบการถ่วงดุลตามหลักการที่ดี โดยการแยก
ส่วนของการวินิจฉัย ออกจากช่วงของงานแสวงหาข้อเท็จจริง หรือการรับฟังข้อเท็จจริง เพื่อ
มิให้มีการบิดเบือนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการนั้นไม่ควรใช้อำนาจสั่งการทางบริหารเพราะ
รูปแบบของคณะกรรมการจะไม่มีควมรับผิดชอบโดยตรงของกรรมการ แต่จะอ้างว่าเป็น
เรื่องของมติคณะกรรมการ นอกจากนี้เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพจึงควรกำหนดให้มีอำนาจในการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน กฎหมาย
และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนมาตรฐานการบัญชี
เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติด้วย

5.2.7 โดยหลักการที่การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นควรเป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่าย แต่โดยที่มีข้อจำกัดของความคล่องตัวที่จะเข้าไปตรวจสอบ การมีระบบของคณะกรรมการขึ้นมาจะสามารถช่วยปฏิบัติงานในส่วนนี้ได้ อย่างเช่นในกรณีของงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นคณะกรรมการสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 17 คน เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎร ในด้านการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงผลงานงบประมาณที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้พบว่ายังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก อันเนื่องมาจากการที่ขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการไม่ชัดเจนในการติดตามการใช้จ่ายเงิน และการไม่มีอำนาจบังคับการในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ที่ผ่านมาจะเป็นเพียงการขอความร่วมมือมากกว่า แต่หากมีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของสภาให้มีสภาพบังคับ และมีความเหมาะสมแล้ว การใช้ระบบคณะกรรมการ อันเป็นองค์กรของรัฐสภาเองเข้ามาตรวจสอบในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็จะสามารถช่วยสนับสนุนในการควบคุมให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นได้ ซึ่งในส่วนของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณก็เช่นกัน เนื่องจากการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณในปัจจุบัน ไม่มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญขึ้นใหม่หนึ่งคณะ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องกระทำไปพร้อมกับการปรับปรุงในเรื่องของอำนาจหน้าที่และมาตรการบังคับของคณะกรรมการด้วย

5.2.8 ควรสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณให้มีความสนใจต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ ในแง่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกงบประมาณให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากที่สุด ทั้งนี้อาจต้องสร้างทัศนคติขึ้นใหม่ว่า เงินแผ่นดินนอกงบประมาณมิใช่เป็นเงินของส่วนราชการที่จะใช้จ่ายอย่างไรก็ได้ หากแต่เป็นเงินแผ่นดินประเภทหนึ่งซึ่งต้องใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม ดังจะเห็นได้

จากการใช้จ่ายเงินรายรับของส่วนราชการต่าง ๆ มักจะปรากฏอยู่เสมอว่ามีการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการนั่นเอง มากกว่าการนำเงินไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือแม้แต่กรณีการตั้งเงินทุน ซึ่งที่ผ่านมาในปีงบประมาณ 2540 ก็มีการตั้งเงินทุนเพื่อสวัสดิการเกษะสงเคราะห์บุคลากรของ ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย