

ปัญหาของการงบประมาณปัจจุบันและแนวทางการจัดทำงบประมาณอิสระของรัฐสภา

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย²¹

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีปัญหามาก เพราะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของส่วนราชการ กับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทุกแห่งตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นเจ้าของเงินด้วยการ ที่งบประมาณมีขอบเขตกว้างขวางเช่นนี้ ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ หลายประการ ซึ่งได้แก่

1. ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์การอนุมัติงบประมาณที่แน่นอน

การขาดหลักเกณฑ์การอนุมัติที่แน่นอน เพราะคณะกรรมการงบประมาณ อาจให้การอนุมัติรายจ่ายรายการหนึ่งด้วยเหตุผลประการหนึ่ง แต่ในขณะที่เดียวกันอาจ ไม่ให้อนุมัติรายการรายจ่ายอีกรายการหนึ่งด้วยเหตุผลอีกลักษณะหนึ่ง หรืออาจไม่อนุมัติ รายการรายจ่ายของหน่วยงานหนึ่งด้วยเหตุผลหนึ่งแต่อนุมัติรายการรายจ่ายเดียวกันนั้น กับอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ในลักษณะเดียวกัน ทำให้ไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า งบประมาณรายการใดจะถูกตัดทอน และไม่อาจหาเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาที่แน่นอนได้ ซึ่งหลาย ๆ กรณีอาจมีผู้กล่าวว่าเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ

2. ปัญหาการขาดการวิเคราะห์ในระดับที่เพียงพอ

ภาวะการณ์เช่นนี้เกิดจากการขาดความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในระดับต่าง ๆ ของการดำเนินการโดยรัฐบาล ทำให้การวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการดำเนินงาน เพื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์เป็นไปได้ยาก ประกอบกับคณะกรรมการงบประมาณ บางท่านขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องงบประมาณตลอดจนต้องเร่งดำเนินการในระยะ เวลาจำกัดเสมอจึงทำให้ไม่อาจวิเคราะห์งบประมาณหรือพิจารณาตัดทอนให้เหมาะสม ได้อย่างเต็มที่

²¹ สุกัญญา. หอมชื่นชม และสมชาติ ธรรมศิริ อ่างแล้ว หน้า 23-27

3. ปัญหาจากภารกิจของคณะกรรมการงบประมาณในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากคณะกรรมการงบประมาณส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีภารกิจหน้าที่ต้องปฏิบัติในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย ทำให้ไม่อาจทุ่มเทเวลาให้กับการพิจารณางบประมาณได้อย่างเต็มที่ ดังตัวอย่างเช่น ในคราวการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (27-29 กรกฎาคม 2537) เกิดขึ้นในเวลาเดียวกับการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการงบประมาณจะต้องให้ความสนใจต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจมากกว่าที่จะสนใจการพิจารณาของงบประมาณ ทั้งนี้เพราะการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น จะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง

4. ปัญหาทางด้านข้อมูลประกอบการพิจารณาของงบประมาณ

การขาดข้อมูลที่จำเป็นสำหรับพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้คุณภาพของการพิจารณาของงบประมาณด้อยลงไปมาก ทั้งนี้เพราะการเก็บสถิติข้อมูลต่าง ๆ ในประเทศไทยนั้นเป็นงานที่เพิ่งได้รับความสนใจเป็นพิเศษเมื่อไม่นานมานี้เอง ถึงกระนั้นก็ตามข้อมูลเหล่านี้ (ซึ่งขาดความสมบูรณ์อยู่มาก) มักเป็นข้อมูลที่ให้ประโยชน์สำหรับการวางแผนหรือการวิเคราะห์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เรื่องของงบประมาณ

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจวิเคราะห์ได้กับสาเหตุของปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

4.1 มีระยะเวลาในการพิจารณาของงบประมาณไม่เพียงพอ

ในขั้นตอนการเตรียมจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น มีเวลาเตรียมการอย่างพอเพียงและพร้อมไปด้วยข้อมูลที่ประกอบการเตรียมงบประมาณจำนวนมาก แต่เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาในการพิจารณาเพียง 105 วัน ในขณะที่เอกสารประกอบการพิจารณาของงบประมาณมีจำนวนมากทำให้ไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณประจำปีที่ตั้งมาได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

รายการใดที่ข้อมูลประกอบการพิจารณาจากสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่ขอ
งบประมาณนั้นยังไม่มีรายละเอียดมากเพียงพอ แต่เป็นการใช้จ่ายในส่วนของกา
รดำเนินงานตามนโยบายที่สำคัญ ในกรณีดังกล่าวนี้ก็จะใช้เวลาในการพิจารณา
เพราะต้องเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้าทำการชี้แจงและมีเอกสารรายละเอียด
ประกอบการชี้แจงอีกมาก เพราะเหตุนี้จึงเป็นไปได้ยากที่คณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะพิจารณาได้อย่างทั่วถึงใน
ระยะเวลาอันจำกัด

4.2 ความรู้ความชำนาญและทักษะในการพิจารณางบประมาณ

ในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น จะใช้บุคลากร
ในหน่วยงานนั้นเองซึ่งมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับงานซึ่งได้จัดตั้งงบประมา
ณนั้น เป็นอย่างดี ซึ่งมีแนวโน้มไปในทางที่ว่าการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ จะ
สอดคล้องตอบสนองต่อความจำเป็นและตอบสนองต่อนโยบายการปฏิบัติหน้าที่ของ
หน่วยงานได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นแล้วร่างงบประมาณที่ได้จัดทำนั้นเมื่อถูกส่งมา
ยังสำนักงานงบประมาณแล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณก็จะทำการตรวจสอบ
กลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรอง
งบประมาณนี้เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งเข้ารับราชการโดยมีวุฒิการศึกษาตาม
สายงานที่ปฏิบัติราชการและรับราชการอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการสะสมทักษะความรู้
ในการปฏิบัติหน้าที่จนมีความชำนาญประกอบกับมีเวลาที่จะศึกษางบประมา
ณนั้นอย่าง เพียงพอ เนื่องจากมีบุคลากรจำนวนมากในสำนักงานงบประมาณ นอกจากนี้ยังได้รับ
เอกสารชี้แจงเหตุผล และหลักฐานประกอบจากหน่วยงานที่จัดทำร่างงบประมาณ
ประกอบการพิจารณาอีกด้วย ทำให้การจัดทำร่างงบประมาณในชั้นของหน่วยงาน
ต่าง ๆ และของสำนักงานงบประมาณเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมีเวลาตลอดจนข้อมูลใน
การศึกษาวิเคราะห์อย่างเพียงพอ

ในทางกลับกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะ
กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นผู้ที่มีพื้นฐาน
แตกต่างกันทั้งในด้านการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน สถานภาพในด้านต่าง ๆ ของ
พื้นที่ที่ตนเป็นผู้แทนราษฎร จึงมีความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านในเรื่องเกี่ยวกับ

งบประมาณแตกต่างกันไป และส่วนใหญ่จะไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียด และสภาพปัญหาของหน่วยงานระดับย่อยต่าง ๆ ที่ของงบประมาณ แม้จะมีผู้มาชี้แจง งบประมาณประกอบการพิจารณาก็ตาม แต่ก็ไม่เพียงพอเพราะการที่จะซักถามหรือขอ ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ นั้นจำเป็นจะต้องมีความรู้ในเรื่องที่จะซักถามนั้นเป็นอย่างดี เสียก่อน จึงจะซักถามหรือพิจารณาข้อมูลได้อย่างถูกต้องตรงประเด็นด้วยเหตุ ดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคในการที่จะพิจารณางบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 การเปลี่ยนแปลงบุคคลในคณะกรรมการ

ในแต่ละปีที่มีการแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น มักจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล ผู้เป็นกรรมการอยู่เสมอ โดยขึ้นอยู่กับสถานภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างนักการเมืองภายในพรรค การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของพรรคการเมือง ว่ามีการเปลี่ยนจากสถานภาพฝ่ายค้านเป็นฝ่ายรัฐบาล หรือจากฝ่ายรัฐบาลเป็น ฝ่ายค้าน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น แต่งตั้งโดยกำหนดเป็นสัดส่วนตามจำนวน สมาชิกพรรคการเมืองในแต่ละพรรคและมีสัดส่วนที่ให้สิทธิแก่รัฐบาลที่จะแต่งตั้งเข้ามาอีกส่วนหนึ่งด้วย

การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลดังกล่าวทำให้คณะกรรมการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีมีการเปลี่ยนแปลง เสมอ ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการศึกษาและติดตามรายละเอียดการใช้จ่าย เงินงบประมาณของรัฐบาลทำให้ไม่อาจพิจารณาวิเคราะห์ตัดทอนงบประมาณรายจ่าย ประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.4 การมีส่วนในการพิจารณาของฝ่ายบริหารในชั้นกรรมการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีในชั้นของคณะกรรมการวิสามัญนั้น มิได้เป็นการพิจารณาโดยสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร เท่านั้นแต่เป็นการพิจารณาโดยมีตัวแทนของฝ่ายบริหารเข้าร่วมอยู่ด้วย จำนวนมาก กล่าวคือ ประธานกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามธรรมเนียมปฏิบัติ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและมีตัวแทนซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นตามสัดส่วนจำนวนหนึ่งนอกจากนั้นแล้วยังมีตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยนับนี้จะเห็นได้ว่าสมาชิกของคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนจากรัฐบาลและพรรคการเมืองสังกัดรัฐบาลย่อมจะให้ความสนับสนุนแก่งบประมาณที่จัดเสนอโดยสำนักงานงบประมาณเพราะเป็นการนำเสนอโดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายร่วมรัฐบาลเดียวกันกับสมาชิกคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว และเมื่อฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากให้การสนับสนุน ดังนั้น จำนวนสมาชิกคณะกรรมการวิสามัญที่เป็นฝ่ายของรัฐบาลก็ย่อมมีจำนวนมากกว่าจำนวนสมาชิกคณะกรรมการวิสามัญที่เป็นสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านเช่นเดียวกัน

ดังนั้น หากฝ่ายบริหารต้องการแทรกแซงกระบวนการพิจารณางบประมาณในขั้นของคณะกรรมการวิสามัญนี้ก็ย่อมกระทำได้ง่าย ซึ่งเป็นผลให้การพิจารณางบประมาณขาดความเป็นอิสระไป และในบางครั้งแม้ว่ารายละเอียดของการชี้แจงงบประมาณบางรายการที่ไม่ชัดเจน แต่หากเป็นการสนองนโยบายหลักของรัฐบาลที่ต้องการสร้างผลงานบางประการแล้ว รัฐบาลก็สามารถที่จะผลักดันให้คณะกรรมการวิสามัญให้ความเห็นชอบในรายการงบประมาณดังกล่าวได้

5. ปัญหาของรัฐสภาอันเนื่องมาจากขาดความเป็นอิสระในการจัดทำงานงบประมาณซึ่งอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเด็น คือ

5.1 แนวทางปฏิบัติและปัญหาจากระบบ

ปัญหาเรื่องรัฐสภายังไม่มีอิสระมากพอในการจัดทำงานงบประมาณของตนเอง ทำให้การจัดทำงานงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการในการพิจารณากระบวนการของรัฐสภา ดังนั้น จึงไม่สามารถพัฒนารัฐสภาให้มีประสิทธิภาพได้ดีเท่าที่ควร การที่รัฐสภาขาดอิสระในเรื่องการจัดทำงานงบประมานั้น เนื่องจากที่ผ่านมาสักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะเป็นผู้เตรียมงบประมาณให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หลังจากนั้นก็ต้องนำงบประมาณที่เตรียมไว้ไปให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณา ซึ่งจะเป็นผู้เตรียมงบประมาณให้กับหน่วยราชการฝ่ายบริหารอยู่ด้วยหลังจากนั้น สำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลังจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อผ่านความเห็นชอบแล้ว คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป จากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา สำนักงานงบประมาณมักจะตัดหรือลดงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรลงเป็นจำนวนมาก (อาทิในปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอของงบประมาณเป็นจำนวนเงินประมาณ 1,564,344,468 บาท แต่สำนักงานงบประมาณพิจารณาตัดทำให้เหลือประมาณ 815,902,800 บาท) ทำให้ต้องมีการขอแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไปในทางเพิ่มเติมงบประมาณให้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (อาทิ ปีงบประมาณ 2537 งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มอีกประมาณ 200,000,000 บาท) ซึ่งโดยหลักการแล้ว ไม่น่าต้องใช้วิธีการนี้ เพราะกลายเป็นว่ามีการลอบบีของกรรมการฯ บางคนที่มีบารมีและมีอิทธิพลเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาว่ามีการเพิ่มเติมงบประมาณให้อย่างขาดหลักเกณฑ์และไม่เหมาะสมได้²²

²² อ้างจาก มন্ত্রী รูปสุวรรณ , อ้างแล้ว หน้า 1

5.2 ปัญหาเชิงการจัดองค์กรการบริหาร

เนื่องจากปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีคณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภาที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้ไม่สามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะข้อมูลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่ได้จากการที่สถาบันระดับอุดมศึกษาช่วยหาข้อมูลให้ ซึ่งก็มักจะทำเพียงชั่วคราวและไม่ต่อเนื่อง เป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ไม่เพียงพอ ประกอบกับเอกสารที่ฝ่ายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดเตรียมให้มักเป็นเอกสารที่ได้รับข้อมูลมาจากส่วนราชการ ซึ่งบางครั้งก็คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ ซึ่งน่าจะ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาอีก 1 คณะ หรืออาจรวมกับคณะกรรมการเดิม แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการศึกษานโยบายและติดตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี" แทนก็ได้ โดยคณะกรรมการนี้จะมีหน้าที่ศึกษานโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหาร และให้สมารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และยังเป็นการเตรียมข้อมูลงบประมาณรายจ่ายของแต่ละกระทรวงให้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ซึ่งจากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น และจากประสบการณ์ที่ผู้เขียนเคยเป็นบุคคลหนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาางงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำนักงานงบประมาณ (ของฝ่ายบริหาร) เสนอมานั้น มีปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจริง และเป็นอุปสรรคในการจัดทำหรือพิจารณาางงบประมาณขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก ทำให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ เพราะปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยอย่างมากในการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้น ก็คือ เงิน ดังจะวิเคราะห์ตัวเลขงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปรียบเทียบ 4 ปี คือ 2536, 2537, 2538 และ 2539 ให้เห็นความจำเป็นได้ดังต่อไปนี้

สรุปเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ ปี 2536-2539

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

	ปี 2539	ปี 2538	ปี 2537	ปี 2536
ขอตั้งงบประมาณ	1,828,791,300	1,653,708,525	1,564,344,468	1,130,672,917
ได้รับจัดสรรก่อนคณะกรรมการฯ	1,102,122,100	843,579,100	1,102,122,100	1,102,122,100
ปรับลดงบประมาณ	10,771,200	39,690,600	10,771,200	10,771,200
แปรญัตติ	167,192,700	185,913,500	167,192,700	167,192,700
งบประมาณที่ได้รับทั้งสิ้น	1,258,543,600	989,532,000	815,902,000	711,060,600

แยกงบประมาณตามส่วนของการดำเนินงาน

	ปี 2539	ปี 2538	ปี 2537	ปี 2536
งบประมาณในส่วนของสมาชิกสภาฯ	700,621,480	583,077,400	598,476,400	480,142,100
งบประมาณตามแผนพัฒนา ส.นง.	177,809,000	156,912,500	95,441,000	54,011,000
งบประมาณในส่วนของงบบริหารทั่วไป	223,691,620	249,542,100	121,984,600	176,907,500
งบประมาณที่ได้รับทั้งสิ้น	1,102,122,100	989,532,000	815,902,000	711,060,600

ที่มา : ฝ่ายงบประมาณ กองคลังและพัสดุ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากตารางสรุปเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ปี 2536 ถึง ปี 2539 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. อัตรการเพิ่มขึ้นของงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแสดงถึงภาระกิจที่เพิ่มขึ้นของการบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 ถึงปี พ.ศ.2539 นั้นมีแนวโน้มมากขึ้นทุกปี กล่าวคือนับตั้งแต่ปี 2536 สำนักงานฯ ขอตั้งงบประมาณไปเป็นเงิน 1,130,672,917 บาท ปี 2537 เป็นเงิน 1,564,344,468 บาท ปี 2538 เป็นเงิน 1,653,708,525 บาท ปี 2539 เป็นเงิน 1,828,791,300 บาท ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่าง เช่น การพัฒนาสำนักงานตามแผนพัฒนาสำนักงานตามแผนงานหลักทั้ง 6 แผน คือ แผนงานบริหารงานวิจัยและพัฒนา, แผนงานพัฒนาระบบงาน, แผนงานพัฒนาระบบข้อมูล, แผนงานพัฒนากำลังคน, แผนงานส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย, และแผนงานประชาสัมพันธ์ รวมทั้งนโยบายในการหาสถานที่ก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเกณฑ์ประชากร ซึ่งเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 อีกด้วย

2. ยอดวงเงินงบประมาณซึ่งสำนักงานฯ ได้รับจัดสรรก่อนตั้งคณะกรรมการนั้น อยู่ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ถ้าเปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณที่ขอตั้งงบประมาณไว้ แสดงให้เห็นว่า ในภาคปฏิบัติแล้วสำนักงานฯ (ของฝ่ายบริหารสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) จะเป็นผู้กำหนดงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่ในความเป็นจริงส่วนหนึ่งของงบประมาณนี้เป็นงบประมาณที่นำมาใช้ในกิจการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเท่ากับว่าสภาผู้แทนราษฎรถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น

3. สำหรับยอดวงเงินปรับลดงบประมาณนั้น มีแนวโน้มที่สำนักงานฯ ได้รับจัดสรรทุกปี ซึ่งส่วนมากจะเป็นงบประมาณที่ต้องปรับลดตามความต้องการของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือกรณี เป็นแผนงานหรือโครงการ ซึ่งสำนักงานฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า สำนักงานฯ ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ เช่น งบประมาณสำหรับการก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ เป็นต้น

4. สำหรับยอดแปรผู้ตั้นั้น จากการศึกษาตัวเลขงบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา ปรากฏว่า สำนักงานฯ ได้รับวงเงินงบประมาณเพิ่มเติมจากการแปรผู้ติตทุกปี ทั้งนี้แสดงให้เห็นถึง จุดแข็งของสำนักงานฯ ในการพิจารณาการบริหารงานโดยเฉพาะความมีโอกาสของสำนักงานฯ คือการเป็นองค์กรบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่สามารถมีทรัพยากรได้อย่างไม่จำกัด โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ความเป็นนักการเมืองสามารถจัดสรรงบประมาณในรูปของการแปรผู้ติตเพิ่มเติมให้กับสำนักงานฯ ได้อย่างเต็มที่ในทุก ๆ ปีงบประมาณที่ผ่านมา จึงทำให้อาจเกิดการบกพร่องในเรื่องงบประมาณที่ไ้รับการจัดสรร เพราะการแปรผู้ติตดังกล่าวกระทำโดยรวบรัด ขาดหลักการ การวางแผนตลอดจนความพร้อมของข้อมูลในการแปรผู้ติต ส่วนกรณีของข้อมูลในงบประมาณตามส่วนของการดำเนินงานสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. งบประมาณในส่วนของสมาชิกสภาฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประชุม อาทิเช่น การประชุมสภาและการประชุมของคณะกรรมการสามัญและวิสามัญประจำปีคณะต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการสัมมนาทางวิชาการ การเดินทางไปศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ การรับรองแขกต่างประเทศ การเป็นเจ้าภาพจัดประชุมระดับชาติ การไปเยือนต่างประเทศ เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์กับรัฐสภาระหว่างประเทศ เป็นต้น

2. งบประมาณตามแผนพัฒนาสำนักงานฯ ซึ่งมีขอบข่ายของแผนงานกว้างขวาง สืบเนื่องจากสำนักงานฯ มีแผนพัฒนาฯ ซึ่งเป็นแผนหลักหลายแผน โดยเฉพาะแผนพัฒนาระบบข้อมูล ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสำนักงานฯ ให้มีขีดความสามารถในการให้บริการข้อมูล และประสานงานกับภาครัฐและภาคเอกชน ในการให้บริการข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ รวมตลอดถึงการให้บริการข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อช่วยส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย และประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาภาพพจน์ของสภาผู้แทนราษฎรให้ประชาชนได้มีความเข้าใจที่ถูกต้องและมีศรัทธาต่อสถาบันอันทรงเกียรติแห่งนี้ ดังนั้นงบประมาณของสำนักงานฯในแต่ละปี จึงปรากฏค่าใช้จ่ายที่สำคัญ ๆ คือ

2.1. ค่าใช้จ่ายในการแข่งขันตอบปัญหาความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา

2.2. ค่าใช้จ่ายในการเผยแพร่ประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา

สู่ภูมิภาค

2.3. ค่าใช้จ่ายในการผลิตรายการเผยแพร่ประชาธิปไตย ทาง

วิทยุกระจายเสียงและทางโทรทัศน์

2.4. ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

เป็นต้น

3. สำหรับงบประมาณในส่วนของการบริหารงานทั่วไปนั้น ส่วนมากเป็นงบประมาณที่ไว้ใช้สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการบริหารหรือการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด รวมทั้งของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่น ค่าน้ำ, ค่าไฟ, ค่าเบี้ยประชุม, ค่าวัสดุโฆษณาและเผยแพร่, ค่าวัสดุหนังสือ วารสาร และตำรา, ค่าไปรษณีย์โทรเลข และค่าสาธารณูปโภคอื่น ๆ รวมทั้งค่าอาหารทำการล่วงเวลา ในช่วงที่มีการเปิดสมัยประชุม เป็นต้น ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นและจำนวนข้าราชการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

ซึ่งจากการวิเคราะห์ตัวเลขงบประมาณดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนในฐานะที่เป็นบุคคลหนึ่งในคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งใกล้ชิดกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ก็คือ การดูแลและรับทราบปัญหานั้นอำนาจหน้าที่ของกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ก็คือ การดูแลและรับทราบปัญหาตลอดจนอุปสรรคต่างๆที่เกิดขึ้นภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฉะนั้น เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ร่วมกันจัดการสัมมนา เรื่อง "การเพิ่มพูนประสิทธิภาพของสภาผู้แทนราษฎรในยุคโลกาภิวัตน์" ระหว่างวันที่ 1-3 กุมภาพันธ์ 2539 ณ ดุสิตรีสอร์ท แอนด์ โปโลคลับ ชะอำ จ. เพชรบุรี โดยเชิญผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ 200 คน อันประกอบด้วยผู้แทนของบุคคล หน่วยงาน/องค์กร ดังนี้

1. ประธานคณะกรรมการทุกคณะ
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามอัตราส่วนของพรรคการเมือง
3. ตัวแทนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนพรรคการเมือง

4. ผู้อำนวยการกอง สำนักงาน กระทรวง ทบวง กรม และราชการ
อิสระที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง การงบประมาณ และการออกกฎหมาย

5. นักวิชาการจากทุกมหาวิทยาลัย

6. สื่อมวลชน

7. องค์กรเอกชน

8. ตัวแทนประชาชน องค์กรกลุ่มอาชีพ สมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

9. คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

10. ตัวแทนของสมาชิกสภาจังหวัด และสภาเทศบาล

ในการนี้ มีหัวข้อที่ผู้เขียนเป็นผู้ดำเนินการอภิปรายเองรวมอยู่ด้วย ซึ่งเกี่ยวข้องกับสาระในการจัดทำ Direct Study ของผู้เขียนด้วย นั่นคือ "การเพิ่มพูนประสิทธิภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : อำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณที่เป็นอิสระ" และอีกหัวข้อหนึ่ง คือ "การสัมมนาการแก้ไขข้อบังคับของสภา : การตั้งคณะกรรมการสามัญศึกษางบประมาณ" ซึ่งจากการสัมมนาในหัวข้อดังกล่าว มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนักวิชาการ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีอิสระโดยไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารหลายท่านด้วยกัน อาทิเช่น อาจารย์ผู้ดำเนินการอภิปราย (ดร.ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ) ได้กล่าวว่า ยังไม่มีใครเคยคิดที่จะจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภา ซึ่งในการจัดสัมมนาในครั้งนี้ ถือเป็นแนวความคิดในเบื้องต้นที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาที่สังกัดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เรื่องของงบประมาณเป็นการบริหารทางเทคนิคแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของนโยบาย ซึ่งจะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญมาวิเคราะห์ แต่ของประเทศไทยนั้นในทางปฏิบัติจะมีการนำเอาฐานเก่า ๆ มาเป็นฐานในการวิเคราะห์ (Incremental Analysis) แต่ก็ได้เปลี่ยนแปลง เมื่อปี พ.ศ. 2525 โดยนำเอาแบบ PPBS มาวิเคราะห์ซึ่งจะต้องนำเอาแผนและโครงการในอนาคต มาประกอบการพิจารณาด้วย โดยการนำมาพิจารณาประกอบด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ในการจัดทำงบประมาณจะมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลาที่จัดทำ โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ และตามทฤษฎีนั้นถ้าหากจะใช้งบประมาณตามแผนงานอย่างเต็มที่แล้วงบประมาณของ ส.ส. ก็จะต้องถูกตัดทิ้งไป ทำให้เกิด

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การงบประมาณหลาย ๆ อย่างอยู่ในมือของฝ่ายบริหาร มากเกินไป จะมีวิธีการอย่างไรให้มีการนำเครื่องมือเครื่องใช้ในการจัดทำ งบประมาณมาใช้ให้มากขึ้น และให้งบประมาณที่จัดทำขึ้นมาจากประชาชนหรือจาก ตัวแทนของประชาชน มากที่สุด ซึ่งถ้าให้มือองค์กรสังกัดรัฐสภา คือ สำนักงบประมาณ รัฐสภาก็จะทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องพยายามปรับปรุงการทำงานของตนเองเนื่องจากมีหลาย ๆ ฝ่ายมีส่วนร่วม ในการพิจารณา จะต้องพยายามปรับปรุงการทำงานของตนเอง เพื่อให้เกิด Check and Balance กับฝ่ายบริหารได้เช่นกัน ซึ่งในเรื่องนี้ อาจมองได้ 2 ด้าน คือ

1. ถ้ามองในมุมแคบ โดยให้รัฐสภาจัดงบประมาณเองทั้งหมด เฉพาะ กิจกรรมของสภาเหมือนกับในประเทศฝรั่งเศส แต่
 2. ถ้ามองในมุมกว้าง ให้จัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาโดยตรง ที่ ทำหน้าที่เคียงคู่กับสำนักงบประมาณฝ่ายบริหาร โดยให้แบ่งแยกหน้าที่กันทำ
- ท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่ง ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการ จัดตั้งสำนักงบประมาณรัฐสภาว่า ที่ตนเองและคณะกรรมการได้ไปศึกษาดูงาน ยังประเทศแคนาดาเมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้เห็นว่าในประเทศแคนาดา ประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้าน และเลขาธิการรัฐสภาจะเป็นคนจัดทำงบประมาณของรัฐสภาเอง เพราะฉะนั้นในประเทศไทย เป็นไปได้ไหม? ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้หารายได้มา แล้ว แบ่งเงินให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำงบประมาณเอง โดยอาจจะแบ่งเป็น % ซึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติ อาจจะประกอบไปด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา ผู้ตรวจการรัฐสภา พรรคการเมือง รัฐสภาประจำจังหวัด และ อื่นๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นมาสังกัดองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องแก้กฎหมาย รัฐธรรมนูญหรอก เพราะสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ดูแลงบประมาณรายจ่ายอยู่แล้ว จึงเห็นว่าฝ่ายบริหารเมื่อหาเงินมาได้ควรแบ่งเงินออกให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่าย ตุลาการไปจัดทำงบประมาณเอง

ซึ่งน่าจะทำได้ในการให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำงบประมาณได้เองอย่างเป็น อิสระโดยไม่ต้องแก้กฎหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ผู้แทนจากประเทศแคนาดา Mr. John Bosley ซึ่งเป็นอดีตประธานสภา ผู้แทนราษฎรและอดีตประธานคณะกรรมการ

และอดีตประธานคณะกรรมการการต่างประเทศ แสดงความเห็นว่าเป็นประเทศไทย
แคนาดา ถ้ามองในแง่โครงสร้าง ฝ่ายนิติบัญญัติจะจัดทำงบประมาณของตนเองโดย
ประธานสภา จะเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องนี้ รัฐสภาจะไม่มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง
ฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้จัดหาให้ ซึ่งเสมือนกับเป็นการ Check and Balance
เพราะฉะนั้น การขยายตัวหรือขยายบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติจึงยังคงต้องอาศัยฝ่าย
บริหารอยู่ ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำงบประมาณเอง แล้วใครจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแล
การใช้จ่ายเงิน แต่ในกรณีนี้ John Bosley มีความเห็นส่วนตัวว่าเขากล่าวโดย
มองเพียงโครงสร้างของกระบวนการงบประมาณซึ่งก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะทบทวน
ดูแลเพียงความสอดคล้องของงบประมาณกับแผนงานต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารทำไว้ว่า
มีความสอดคล้องกันหรือไม่และอย่างไร เท่านั้น

มีผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (นายพรชัย
นุชสุวรรณ) (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) แสดงความคิดเห็น แยกเป็น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Single State) เก็บภาษี
หรือรายได้จากทั่วประเทศแล้วก็จะมารวมไว้ที่ส่วนกลาง แต่การที่จะกำหนดให้
รัฐสภามีสำนักงานงบประมาณขึ้นมานั้นจะต้องดูที่หลักเกณฑ์ด้วยว่า ใครสมควรที่จะได้รับ
การจัดสรรเท่าใด ซึ่งเรื่องนี้ควรจะต้องศึกษาให้ลึกและใช้เวลาในการศึกษาให้
มากกว่านี้

ประเด็นที่ 2 ในเรื่องของวิธีการ แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องระบบการเงิน
การคลังและการงบประมาณของประเทศ จะถือกำเนิดในลักษณะ Check and
Balance คือ รัฐบาลเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อฝ่ายรัฐสภา
(ฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรวจสอบและให้การอนุมัติ จากนั้น การ
ใช้จ่ายเงินจะกลับมาให้ฝ่ายบริหารอีกครั้งหนึ่ง

จากนั้นจะมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าว แต่
ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำงบประมาณเอง คือเริ่มตั้งแต่การจัดทำ การบริหาร และการ
เบิกจ่ายเงินเองโดยเป็นการกระทำโดยองค์กรเดียวทั้งหมด จะก่อให้เกิดการ
Check and Balance เพียงพอหรือไม่

ประเด็นที่ 3 สำนักงบประมาณรัฐสภาสามารถจะเกิดขึ้นได้ แต่ควรจะเป็นหน่วยงานที่คอยกำหนดเรื่องของแผน หรือการวิเคราะห์โครงการที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของโครงการทั้งหมด เป็นการช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นว่ามีแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นอย่างไร ซึ่งอาจจะมีการตั้งคณะกรรมการสามัญ ประจำสภา เพื่อคอยติดตามการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณ เป็นคณะ ๑ ไป อาทิเช่น คณะกรรมการอุตสาหกรรม ก็ดูแลการใช้จ่ายเงินของกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้วิเคราะห์เรื่องค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่แต่ละกระทรวงตั้งไว้ได้ถูกต้อง ซึ่งดูจะเหมาะสมและได้ผลดีด้วย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกท่านหนึ่ง ได้แสดงความเห็นในเรื่องนี้ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำทำงบประมาณ บริหารงบประมาณ และติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องของงบประมาณจากฝ่ายบริหารให้จัดสรรให้ทำให้การบริหารงานขององค์กรนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ จึงน่าจะมีคำถามว่าเหตุใดฝ่ายนิติบัญญัติไม่ขอจัดสรรเงินงบประมาณเอง แล้วจัดทำแผนหรือโครงการต่าง ๆ โดยสภาเอง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว งบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการจัดสรรจากฝ่ายบริหารมักไม่เพียงพอทำให้ต้องขอแปรญัตติในคณะกรรมการวิสามัญอยู่เสมอ เพราะตลอดระยะเวลา 5 ปี ของงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมา ทุกฝ่ายพิจารณาว่าภาระกิจของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น รายได้เพิ่มมากขึ้น แต่กลับไม่มีใครมองว่า จริงๆ แล้วฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีภาระกิจเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน เพราะโดยภาระหน้าที่หลักที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องกระทำ ก็มีอยู่ 4 ประการ คือ²³

1. ออกกฎหมาย ตรวจสอบพร้อมทั้งแก้ไขกฎหมาย
2. ให้อำนาจ(อนุมัติ) และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ
3. เป็นที่เรียกร้องให้รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบในการบริหาร

(Accountability)

4. เป็นที่รับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน

²³ ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ สำนักงบประมาณของรัฐสภา "ระบบและกระบวนการ"

เพราะฉะนั้นเมื่อ ตัวเลขงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีงานของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็จะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ไม่ว่าจะงานทางด้านออกกฎหมายหรืองานด้านนโยบายก็ตามที่ ทำให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากฝ่ายบริหารไม่เพียงพอเพราะจะได้รับมาเพียงประมาณ 1.2 พันล้านบาท ซึ่งก็เพียง 0.00 % ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ ทำให้เกิดความไม่สมดุลกัน ไม่อาจจะกำกับดูแลงานในด้านการเมือง การนโยบายและการจัดองค์การได้อย่างเต็มที่ เพราะสมาชิกรัฐสภา ไม่มีแม้แต่ห้องทำงานภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่คับแคบและไม่อาจขยายต่อไปได้อีก แต่ไม่มีงบประมาณสำหรับไปจัดสรรที่ทำการแห่งใหม่ได้ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคอย่างมาก ทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความอ่อนแอ ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรจะเป็น ทำอย่างไรจึงจะเพิ่มงบประมาณให้ได้มากขึ้น

จากนั้นยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นหลากหลายแต่ทั้งนี้ทั้งนั้นพอจะสรุปประเด็นที่เกี่ยวกับแนวความคิดในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารได้ ดังนี้

ประเด็นแรก หมายถึง การที่จะดำเนินการอย่างไรให้งบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับรัฐสภาหรืออีกนัยหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นได้รับการกำหนดอย่างมีอิสระโดยฝ่ายรัฐสภาเอง ซึ่งในทางการบริหารก็คือ การที่กองงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาเป็นผู้กำหนดทั้งแผนแผนงาน โครงการและงบประมาณทั้งนี้ โดยมีพระราชบัญญัติ หรือรัฐกำหนด (Ordonnance) อย่างใดอย่างหนึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ โดยมีต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะเหมือนกับ ประเทศฝรั่งเศส (ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในบทที่ 2)

ประเด็นที่สอง หมายถึง การจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นในสังกัดรัฐสภาโดยตรงซึ่งเป็นอีกกรมหนึ่ง เรียกว่า "สำนักงบประมาณรัฐสภา" โดยให้มีอำนาจหน้าที่และบทบาทเหมือนกับสำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีผู้บังคับบัญชาผู้รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณเป็นระดับปลัดกระทรวง คือ ระดับ 11 เช่นเดียวกัน แต่ในปัจจุบัน องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มีผู้รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ ทั้งของ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงหัวหน้าฝ่ายงานงบประมาณ (ระดับ 7) สังกัดกองคลังและพัสดุ เท่านั้น (ดูรายละเอียดโครงสร้างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในภาคผนวก) ทำอย่างไรจะสามารถจัดตั้ง "สำนักงานงบประมาณรัฐสภา" เพื่อให้มีหน้าที่กำหนดทั้งนโยบายแผน โครงการ และวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมดควบคู่ไปกับสำนักงานงบประมาณที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้สำนักงานงบประมาณรัฐสภาเป็นองค์กรหลักทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ดังนั้นสำนักงานงบประมาณรัฐสภาจะเป็นทั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณ และศูนย์กลางรับคำชี้แจงงบประมาณทั้งหมดของหน่วยงานฝ่ายบริหาร (Spending Agencies) ด้วย

แนวความคิดการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภา

จากปัญหาและสาเหตุของอุปสรรคในการพิจารณางบประมาณในขั้นตอนของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภา ในแง่ต่าง ๆ มาพิจารณา 3 ประการ คือ

1. ข้อพิจารณาเชิงระบบ
2. ปัญหาต่าง ๆ ของกระบวนการงบประมาณที่เป็นอยู่ และ
3. แนวทางการจัดการบริหาร

1. ข้อพิจารณาในเชิงระบบ

ตามระบอบรัฐสภาแบบอย่างของอังกฤษนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีภาระกิจสำคัญโดยสรุปดังได้กล่าวมาแล้วคือ การออกกฎหมาย ตรวจสอบพร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายให้อำนาจ (อนุมัติ) และตรวจสอบการใช้เงินของรัฐ เป็นที่เรียกร้องให้รัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบในการบริหาร (Accountability) และเป็นที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ตามภาระกิจที่กล่าวข้างต้นนั้นจะต้อง อาศัยความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ อย่างมาก ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ หรือมีความรู้ความสามารถ เพราะจะต้องเป็นผู้ริเริ่มการงานที่เกี่ยวข้องโดยตนเอง ซึ่งจะอาศัยฝ่ายบริหารให้ริเริ่มให้ไม่ได้²⁴ อาทิ แนวความคิดที่จะสนองตอบข้อเรียกร้องของประชาชนที่มีอยู่ตลอดเวลาอย่างมากมาย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนอย่างปฏิเสธไม่ได้ ฯลฯ การมีสำนักงานงบประมาณรัฐสภา ก็เพื่อเป็นองค์กรจัดเตรียมและวิเคราะห์งบประมาณ เพื่อเป็นฐานข้อมูล เรื่องการงบประมาณให้แก่คณะกรรมการการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรโดยมีความหวังว่าจะช่วยให้มีการจัดสรรงบประมาณได้ถูกต้องตามความประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าการให้สำนักงานงบประมาณของฝ่ายบริหารจัดเตรียมให้ทั้งหมดดังเช่นที่ปฏิบัติมา เพราะการจัดการงบประมาณของฝ่ายรัฐสภาจะสอดคล้องกับหลักการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าจะมีการขยายบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิเช่น มีการจัดตั้งสำนักผู้ตรวจการรัฐสภา สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรัฐสภา สถานีวิทยุรัฐสภา สถานีโทรทัศน์รัฐสภา สถาบันพระปกเกล้าฯ ฯลฯ ซึ่งก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแยกการจัดทำงบประมาณออกจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้งบประมาณที่จัดทำนี้มาเป็นเครื่องมือช่วยการบริหารงานของนโยบายและแผนงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาต่าง ๆ ของกระบวนการงบประมาณที่เป็นอยู่

ในทางทฤษฎีนั้น การจัดสรรงบประมาณจะต้องอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์เป็นพื้นฐานบนหลักการที่ว่า ต้องใช้เงินอย่างคุ้มค่าหรือได้ผลตอบแทนทุก ๆ ด้านอย่างคุ้มค่า กรณีใดที่จะให้ผลตอบแทนให้คุ้มค่าเมื่อคำนึงถึงส่วนรวมแล้วไม่ควรจะ

²⁴ ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ อ่างแล้ว หน้า ค.

จัดสรรงบประมาณให้ ซึ่งหลักการนี้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ แบบวางแผน
แผนงาน โครงการ (Planning Programming Budgeting System
หรือ PPBS) ที่ได้รับการยอมรับในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยที่ได้นำระบบ
ดังกล่าวมาใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525)²⁵

ในทางปฏิบัติ กิจกรรมจำนวนมากไม่สามารถมีผลตอบแทนให้ปรากฏ
ชัดได้ งบประมาณที่เรียกว่า "งบลงทุน" นั้นย่อมจะคาดหวังผลตอบแทนได้ชัดกว่า
งบประมาณที่ใช้ในเรื่องสวัสดิการหรือเรื่องประโยชน์สาธารณะ (สินค้าสาธารณะ)
ดังนั้น การจัดทำงบประมาณในทางทฤษฎีก็จะต้องคำนึงถึงในทางปฏิบัติด้วย
ซึ่งแนวความคิดนี้จะต้องถือว่าถูกต้อง เพราะเป็นการอาศัยข้อมูลจากกลุ่มต่าง ๆ
(ทั้งนักทฤษฎีและนักปฏิบัติ) เข้ามาแข่งขันกันในการจัดกระบวนการบริหาร แม้ว่า
ผลสุดท้ายแล้วกลุ่มต่าง ๆ นั้นจะแข่งขันกันเพื่อให้ได้ผลตามที่ตนหวังและต้องการ
ก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงอาจจะกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีกับปฏิบัติในเรื่อง
การงบประมาณนั้นเป็นปัญหาหลักของกระบวนการงบประมาณ

3. แนวทางการจัดการบริหาร

สำนักงานงบประมาณรัฐสภาควรเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยการ
แต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานงบประมาณรัฐสภา
ควรกระทำโดยความเห็นชอบของทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อ
เป็นหลักประกันความมั่นคงและ เป็นหลักประกันในความอิสระที่จะทำงานของสำนัก
งบประมาณรัฐสภา

²⁵ ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ อ่างแล้ว หน้า ง.

สำนักงานงบประมาณรัฐสภาจะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ สำนักงานงบประมาณรัฐสภา ควรมีอำนาจที่จะทราบถึงข้อมูล ข่าวสาร สถิติ และรายงานต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดในขั้นตอนของงบประมาณตั้งแต่การจัดทำจนถึงการประเมินผลงานจากหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานรัฐบาลจะต้องจัดส่งเอกสารและรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณ ที่ได้จัดส่งให้กับสำนักงาน (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ให้กับสำนักงานงบประมาณรัฐสภาในเวลาเดียวกันด้วย เพื่อที่สำนักงานงบประมาณรัฐสภาจะได้ทำการวิเคราะห์ศึกษา พร้อมทั้งจัดทำข้อมูล รายงานไปพร้อม ๆ กับการดำเนินงานของสำนักงานงบประมาณ (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อจะได้นำเสนอข้อมูลที่สมบูรณ์ได้ทันต่อการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนั้นแล้ว เมื่อการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณรัฐสภามีข้อขัดข้องไม่เข้าใจในงบประมาณ ก็สามารถเรียกให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องมาทำการชี้แจง ทำความเข้าใจเพื่อที่จะได้นำไปประกอบการพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้องก่อนนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และเรื่องใดที่เป็นที่ยุติแล้วก็อาจให้ประชาชนขอตรวจดูได้ที่สำนักงานงบประมาณรัฐสภา เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนรับรู้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนหลักเกณฑ์การพิจารณารายจ่ายงบประมาณที่เป็นเงินของประชาชนได้ด้วย แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ

จากแนวความคิดสำนักงานงบประมาณรัฐสภานี้ น่าจะสามารถแก้ไขข้อจำกัดและข้อขัดข้องของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวมาแล้ว ในหัวข้อปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยได้โดยอาศัยเหตุและผลดังต่อไปนี้

1. สำนักงานงบประมาณรัฐสภาจะได้รับเอกสารและข้อมูล ตลอดจนรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณต่างๆ พร้อมกับสำนักงานงบประมาณ (สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ดังนั้นจึงมีข้อมูลและเวลาศึกษาในรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ ของงบประมาณได้อย่างละเอียด ทำให้ข้อจำกัดในด้านระยะเวลาพิจารณาของงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการแก้ไข คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว จะได้รับข้อมูลที่ผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจากสำนักงานงบประมาณรัฐสภา ประกอบการพิจารณาทำให้ใช้เวลาในการศึกษาน้อยลง

2. บุคลากรในสำนักงานงบประมาณเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งบรรจุเข้ารับราชการโดยผ่านการคัดเลือกสรรแล้วตามความรู้ความสามารถให้ตรงกับลักษณะงานที่ปฏิบัติจึงเป็นการประกันได้ในระดับหนึ่งว่า โครงการและรายละเอียด ในการจัดทำงบประมาณต่าง ๆ จะได้รับการพิจารณาจากบุคลากรผู้มีความรู้ ความสามารถและทักษะโดยตรงในเรื่องดังกล่าว นอกจากนั้นแล้ว การที่บุคลากรดังกล่าว ได้รับผิดชอบอย่างต่อเนื่องย่อมทำให้เกิดการพัฒนาเป็นผู้ชำนาญการได้ในที่สุด

ดังนั้นข้อมูลที่สำนักงานงบประมาณรัฐสภานำเสนอต่อคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จึงเป็นข้อมูลที่ผ่านการ กลั่นกรองจากผู้มีความรู้ ความสามารถโดยตรงและโดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้เป็นผู้ อยู่ในอาณัติโดยตรงของฝ่ายบริหารทำให้เกิดการพิจารณากระทำไปโดยสอดคล้อง กับหลักตรวจสอบและดุลย (Check and Balance) อย่างแท้จริง

3. เนื่องจากบุคลากรในสำนักงานงบประมาณรัฐสภาส่วนใหญ่เป็น ข้าราชการประจำสังกัดรัฐสภา ซึ่งมาจากการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานและมีการ เปลี่ยนแปลงน้อย ทำให้ออกจากจะสะสมประสบการณ์ความชำนาญได้อย่าง ต่อเนื่องแล้ว ยังทำให้การศึกษาและติดตามรายละเอียด ตลอดจนการประเมิน ผลงานของการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

4. การที่สำนักงานงบประมาณมีการวิเคราะห์งบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านนั้น ช่วยในการพิจารณาของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปโดยอาศัยหลักการและเหตุผลทางวิชาการมากขึ้น ก่อให้เกิดบรรทัดฐาน และหลักเกณฑ์ที่มีค่อนข้างจะแน่นอนชัดเจนขึ้นเป็นผลให้การแทรกแซงของฝ่าย บริหารในคณะกรรมการวิสามัญลดลง เพราะการพิจารณาจะกระทำโดยอาศัย หลักการ หากฝ่ายตัดทอนงบประมาณโดยไม่มีเหตุผลที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับอย่าง เพียงพอแล้ว ย่อมทำให้ฝ่ายนั้นไม่ได้รับการรับรองและไม่ได้รับการสนับสนุนให้มี อำนาจต่อไปได้