



ความสำคัญของปัญหา

หลักทั่วไปทางการคลัง (The general principles of finance) ในระบอบประชาธิปไตย มีหลักการที่สำคัญอยู่ 3 ประการ¹ คือ

- (1) ฝ่ายบริหารจะเก็บเงินจากราษฎรไม่ได้ และจะจ่ายเงินก็ไม่ได้ เว้นแต่โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ
- (2) บรรดาเงินที่เก็บมาได้ต้องนำส่งคลัง และบรรดาเงินที่จ่ายก็ต้องจ่ายจากคลัง
- (3) ต้องกำหนดรายได้และรายจ่ายโดยประมาณเป็นรายปี

หลักทั้ง 3 ประการดังกล่าว มีไว้เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมเงินรายได้รายจ่ายของรัฐ ให้รายได้และรายจ่ายของรัฐในปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนพอดีกัน ไม่ให้ราษฎรต้องเสียภาษีเกินกว่าที่จำเป็น และให้การใช้จ่ายของรัฐเป็นไปในทางที่ประหยัด ซึ่งหลักทั้ง 3 ประการดังกล่าว ยังเป็นที่มาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ว่า "งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ..."² ซึ่งนอกจากจะเป็นการแสดงถึงการยอมรับในหลักทั่วไปทางการคลังดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการรับรองในบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้มีความมั่นคงและมีความชัดเจน เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ที่ยึดถือรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

¹ หม่อมเจ้าวิวัฒน์ชัย ไชยยันต์, กฎหมายการคลัง : คำสอนชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2484 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493), หน้า 6 - 9

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 5) มาตรา 145

ในต่างประเทศ ทั้งในสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และอังกฤษ ได้ยึดถือในหลักทั่วไปทางการคลังเช่นเดียวกัน โดยจะมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินไว้ ดังเช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติไว้ ดังนี้

" no money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations, made by law; and a regular statement and account of the receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time." ³

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถือเป็นการวางหลักประกันให้กับหลักการในทางการคลังของสหรัฐอเมริกา ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งต้องการให้อำนาจในทางการคลังทั้งหมดตกเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น ⁴ ในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า "เรื่องเกี่ยวกับการคลัง การกำหนดทรัพยากร รวมถึงการประเมินจัดเก็บภาษี ให้ตราเป็นกฎหมายของรัฐสภา" ⁵ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสต้องการกำหนดให้เรื่องในทางการคลังเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐสภา สำหรับในประเทศอังกฤษ แม้ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาได้ยึดถือคำกล่าวอันยิ่งใหญ่ของ Sir Erskine May ที่กล่าวไว้ว่า "The Crown demands money, the Commons grant it and the Lords assent

³ Constitution of the United States. Article 1, sec 9(7)

⁴ Philip Laundy. Parliament in the Modern World (Vermont : Gower publishing Company, 1989), p. 79

⁵ The Fifth French Republic, 1958. Article 34

to the grant " ⁶ โดยถือเสมือนเป็นหลักการสำคัญในทางการคลัง
ของรัฐสภา และกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า " Parliamentary
approval is required for all expenditure and taxation" ⁷

ความมุ่งหมายประการสำคัญของการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน
โดยรัฐสภานั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐ (public money) เป็นไป
โดยประหยัด และใช้จ่ายไปแต่ในทางที่ประชาชนจะได้ผลตอบแทนคุ้มค่ากับ
การที่ต้องเสียภาษีอากร ซึ่งจะมีผลเป็นการปกป้องประชาชนมิให้ต้องเสียภาษี
อากรเกินไปกว่าที่จำเป็นด้วย ดังนั้น วงจรของการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน
โดยรัฐสภา จึงเริ่มต้นจากการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) และ
สิ้นสุดลงที่การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (Audit) โดยที่การอนุมัติ
งบประมาณจะเป็นการให้อำนาจรัฐบาลที่จะใช้จ่ายงบประมาณ โดยรัฐสภาจะ
เป็นผู้กำหนดว่างบประมาณจะนำไปจ่ายได้ในเรื่องอะไร และ เป็นจำนวนเท่า
ไร สำหรับการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ จะเป็นการตรวจสอบเพื่อให้
เกิดความแน่ใจว่า รัฐบาลได้ใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐ
สภาเท่านั้นและเป็นการใช้จ่ายโดยประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย และมีความคุ้มค่า จึง
กล่าวได้ว่า การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาที่ถูกต้องและเป็นระบบ
ควรจะต้องเป็นการควบคุมงบประมาณแบบครบวงจร กล่าวคือ จะต้องเป็น
ระบบที่เน้นการควบคุมทั้งในชั้นการอนุมัติงบประมาณ และควบคุมในชั้นการ
ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยให้ความสำคัญต่อการควบคุมทั้งในสอง
ขั้นตอนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน อีกทั้งจะต้องออกแบบให้การควบคุมทั้งสอง
ขั้นตอนนั้นมีความเชื่อมโยงเกื้อหนุนกัน และสัมพันธ์เป็นระบบเดียวกัน ตาม

⁶ Charles Gordon, Erskine May's treatise on
The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament
(London: Butterworths, 1983), p. 753

⁷ Philip Laundy. Parliament in the Modern
World. op cit., p. 76

รูปแบบที่กล่าว จึงจะทำให้ระบบการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้จำกัดขอบเขตของการศึกษาในเรื่องการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา เฉพาะเพียงการควบคุมในขั้นการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น ซึ่งเป็นการควบคุมภายหลังจากรัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณแล้ว และได้มีการใช้จ่ายงบประมาณไปแล้ว ในลักษณะเป็นการตรวจสอบภายหลัง (Post audit)

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ในลักษณะการตรวจสอบภายหลัง จะมุ่งไปที่การตรวจสอบการปฏิบัติการเกี่ยวกับงบประมาณ ซึ่งได้แก่ การก่อกั้นผูกพัน การทำสัญญา และการใช้จ่ายเงิน ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้อนุมัติงบประมาณไว้แล้วหรือไม่ ภารกิจของการตรวจสอบภายหลังหรือการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ จึงเป็นการตรวจสอบใน 2 ลักษณะ คือ

- (1) ตรวจสอบว่างบประมาณแผ่นดินใช้จ่ายนอกเหนือหรือเกินไปจากรัฐสภาอนุมัติไว้หรือไม่
- (2) ตรวจสอบว่างบประมาณแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปแล้วนั้น ใช้จ่ายเฉพาะในกิจการที่รัฐสภาอนุมัติโดยประหัตหรือไม

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ในลักษณะการตรวจสอบภายหลัง (Post audit) หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การควบคุมการบังคับใช้กฎหมายงบประมาณ ซึ่งโดยเหตุผลแล้ว การควบคุมในลักษณะนี้จะมีคุณลักษณะที่หลายประการ คือ มีความชัดเจนในการตรวจสอบและน่าเชื่อถือ เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นแล้ว หรือการกระทำที่ทำได้แล้วย่อมจะเปลี่ยนแปลงได้ยาก นอกจากนี้ ผลการตรวจสอบจะสามารถแสดงถึง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณได้ ดังนั้น การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในขั้นการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน การนำเครื่องมือนี้มาใช้ที่เหมาะสมนอกจากจะเป็นการก่อให้เกิดความรับผิดชอบ (Accountability) ต่องบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้

จ่ายงบประมาณอีกด้วย^๘ การพัฒนาระบบของการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดยรัฐสภาให้มีความเข้มแข็ง จึงถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาบทบาทของรัฐสภา ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย ในลักษณะของการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ จะดำเนินการโดยคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร^๙ โดยได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการ และผลงานงบประมาณ แล้วรายงานผลให้สภาผู้แทนราษฎร และตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า "ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทำรายงานผลการตรวจสอบการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ตามมาตรา 7 (1) และผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอรัฐสภา"^{๑๐} จึงถือได้ว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่จะช่วยเหลือและสนับสนุนในภารกิจการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติของทั้งสององค์กร ได้มีข้อจำกัดและข้อขัดข้องหลายประการ ซึ่งทำให้ทั้งคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

สภาพข้อเท็จจริงดังกล่าว ย่อมส่งผลให้ประสิทธิภาพของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทยลดลงตามไปด้วย เพื่อเป็น

^๘ Jesse Burkhead. Government Budgeting (New York : John Wiley & Son, Inc., 1956), p. 363 - 364

^๙ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535. ข้อ 73

^{๑๐} พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522. มาตรา 15

การปรับปรุงและพัฒนาาระบบของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและอยู่ในมาตรฐานเดียวกับระบบการตรวจสอบของนานาประเทศซึ่งยึดถือรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการศึกษานี้ จึงได้ศึกษารูปแบบ และระบบการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และอังกฤษ โดยเน้นศึกษาเฉพาะการควบคุมในลักษณะของการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเป็นสำคัญ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศที่ได้เลือกทำการศึกษาในครั้งนี้ เป็นประเทศในระดับผู้นำทางความคิดในการพัฒนาแนวคิด หลักการ และรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับ และถือเป็นแม่แบบของการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาระบบและวิธีการของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทยและในต่างประเทศ โดยเฉพาะบทบาทในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น

สมมติฐานเบื้องต้นของการศึกษา

ระบบการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย ยังไม่มีความเข้มแข็ง และรัฐสภายังไม่สามารถติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการนโยบายและติดตาม

ผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ศึกษาระบบและวิธีการของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในต่างประเทศ โดยเน้นเฉพาะบทบาทในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

วิธีการดำเนินการศึกษา

1. เป็นการศึกษาในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมเอกสารและศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการงบประมาณและการคลัง วิเคราะห์หลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเกี่ยวกับกับการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการติดตามและตรวจสอบผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน
2. ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบและวิธีการของรัฐสภาในต่างประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบ วิธีการ และบทบาทของรัฐสภาในประเทศไทย ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความเข้มแข็ง
2. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรรัฐสภาในประเทศไทยให้ทำหน้าที่ควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ