

บทที่ 6

บทสรุปและแนวทางเพื่อการปรับปรุง

6.1 บทสรุป

จากสภาพปัญหาที่กล่าวในบทที่แล้ว รัฐสภาจึงไม่อาจปฏิเสธคำตำหนิที่มีผู้กล่าวไว้ว่า บทบาทของรัฐสภาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นการแสดงถึงความล้มเหลวของระบบรัฐสภาในประเทศไทย¹ กล่าวคือ รัฐสภาไม่อาจทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการของรัฐบาลได้ในความเป็นจริง

สำหรับในเรื่องของการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน รัฐสภาก็ไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับรัฐสภาของต่างประเทศที่ยึดถือในหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย โดยความล้มเหลวของรัฐสภาในเรื่องดังกล่าว ได้แสดงออกให้เห็นได้ใน 2 ประการ คือ

- (1) การขาดผู้ช่วยเหลือที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และการขาดแคลนข้อมูลข้อสนเทศที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภา
- (2) ความไม่เข้มแข็งในระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา อีกทั้ง ผลการติดตามและตรวจสอบไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติต่อวิธีการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

¹ อมร จันทรสมบูรณ์. "คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน, 2537), หน้า 279.

6.2 แนวทางเพื่อการปรับปรุง

6.2.1 จัดตั้งองค์กรของรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่แทนรัฐสภาในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและการประเมินผล

โดยที่ภารกิจการติดตามผลการดำเนินงานและการตรวจสอบผลการใช้จ่ายงบประมาณจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง และต้องใช้เวลามาก ซึ่งล่าช้าแต่เพียงการออกเยี่ยมราษฎรตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตจังหวัดของผู้แทนราษฎรต่าง ๆ ผู้แทนฯ ก็แทบจะไม่มีเวลาเหลือสำหรับการพัฒนาและแสวงหาความรู้ในด้านอื่น ๆ มากนัก อีกทั้งลักษณะงาน/โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ หลายสาขา จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานประจำ ที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนทางด้านวิชาการ และข้อมูลแก่รัฐสภาในเรื่องของงบประมาณและการติดตามประเมินผล เพื่อให้งานด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลของรัฐสภาได้ผลดียิ่งขึ้น โดยให้หน่วยงานที่กล่าว ทำหน้าที่ในลักษณะเป็น staff ของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณฯ ให้มีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เหมาะสม มีเครื่องมือและสำนักงาน ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานเป็นลักษณะงานประจำมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการติดตามข่าวสาร และวิเคราะห์สถานการณ์ รวมถึงการประเมินผล ซึ่งผลงานของหน่วยงานที่กล่าว จะต้องรายงานให้รัฐสภาทราบในระยะเวลาที่เหมาะสม ผลที่จะได้รับจากกรณีดังกล่าว นอกจากจะทำให้การทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบงบประมาณ และการประเมินผลงานงบประมาณของคณะกรรมการมีคุณภาพมากขึ้น และเป็นไปอย่างทั่วถึงแล้ว ยังจะเป็นการพัฒนาาระบบข้อมูล ข่าวสารภายในรัฐสภาให้มีความทันสมัย และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐสภาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณในภาพรวมอีกด้วย

6.2.2 พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึง ระบบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

โดยที่ ภารกิจในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลงานงบประมาณ เป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิคทางวิชาการเฉพาะด้านมาใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งนอกจากจะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญแล้ว ยังจะต้องมีข้อมูลข้อสนเทศ ที่ตรงตามความเป็นจริงด้วย จึงจะทำให้การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและการประเมินผลงานงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาและปรับปรุงระบบข้อมูล ข่าวสาร และระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลงานงบประมาณ ดังนี้

(1) ให้มีบทบัญญัติกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ และแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนเสนอให้รัฐสภาทราบเป็นโอกาสแรก ภายหลังจากได้รับการอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาแล้ว เพื่อรัฐสภาจะใช้เป็นข้อมูลสำหรับการติดตาม และตรวจสอบการบริหารงบประมาณและประเมินผลงานงบประมาณของส่วนราชการ

(2) ควรมีมาตรการบังคับให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีการรายงานความก้าวหน้าของงานทุกแผนงาน ทุกโครงการ พร้อมการวิเคราะห์ผลงานเป็นระยะ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด เพื่อรัฐสภาจะได้พิจารณาถึงความสอดคล้องของผลการดำเนินงานกับงบประมาณที่ใช้จ่ายไป อีกทั้งรัฐสภาจะได้ทราบว่า การใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการเป็นไปตามแผนการใช้จ่าย งบประมาณที่ได้แจ้งรัฐสภาไว้หรือมีความล่าช้าหรือไม่ โดยจะต้องเสนอให้รัฐสภาทราบทุกสิ้นงวดงบประมาณ

(3) ให้นำหน่วยงานของรัฐสภา ตามที่เสนอใน 6.2.1 จัดทำรายงานสรุปและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการผลดำเนินงานของส่วนราชการ และผลการใช้จ่ายงบประมาณเสนอให้รัฐสภาเป็นประจำปี ในช่วงระยะเวลาที่มีความเหมาะสม กล่าวคือ รัฐสภาจะสามารถใช้ประโยชน์จากรายงานและ

ความเห็นดังกล่าวได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในการพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณ ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

6.2.3 ปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ในการติดตามผลงานงบประมาณของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณฯ เป็นเพียงอำนาจที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ โดยยังไม่มีกฎหมายที่รองรับในอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง จึงทำให้บทบาทของคณะกรรมการในการทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ มักไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร และเป็นผลให้การทำงานของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความเข้มแข็ง จึงควรปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการ ดังนี้

(1) เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ ให้มีอำนาจเช่นเดียวกับ หรือให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยเฉพาะในเรื่องการเข้าถึง พยานหลักฐาน เอกสาร ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินทุกฝ่าย และทุกระดับ เพื่อเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ถูกต้อง และมีกฎหมายรับรอง ซึ่งทุกคนที่มีความเกี่ยวข้องจะไม่สามารถปฏิเสธการทำหน้าที่ของคณะกรรมการได้

(2) ให้คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณทำรายงานเสนอผลการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ เสนอรัฐสภาพิจารณาก่อนที่รัฐสภาจะได้มีการพิจารณาเพื่ออนุมัติงบประมาณประจำปี

(3) ควรมีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญแก่รายงานผลการติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่คณะกรรมการเสนอ ตามข้อ (2) โดยส่วนราชการจะต้องชี้แจงและให้เหตุผลถึงกรณีที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง ต่อความเห็นหรือข้อสังเกตของคณะกรรมการที่เสนอต่อรัฐสภาในอีกทาง หนึ่งด้วย

(4) เพื่อให้รายงานและความเห็นของคณะกรรมการมีความสำคัญและมีผลต่อพฤติกรรมกรการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ จึงควรมีการเปิดเผยรายงานและความเห็นของคณะกรรมการที่เสนอรัฐสภาให้กับประชาชนได้มีโอกาสทราบด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าว นอกจากจะเป็นการให้ประชาชนได้รับทราบข้อเท็จจริงของการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เป็นประจำแล้ว ยังจะเป็นการทำให้ส่วนราชการผู้ใช้จ่ายงบประมาณมีความรับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณต่อประชาชนในอีกด้วย

6.2.4 การปรับปรุงบทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับในส่วนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรปรับปรุงบทบาทในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานต่าง ๆ โดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสภาในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินหน่วยงานหนึ่ง และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของรัฐบาลและของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบการเงินและงบประมาณเป็นไปโดยเหตุผล ความจำเป็นแห่งข้อเท็จจริง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบเบี่ยงเบนไปด้วยเหตุผลอื่น นอกจากความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของการใช้จ่ายเงิน ดังนั้น จึงสมควรมีการปรับปรุงในเรื่องต่อไปนี้

(1) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลการตรวจสอบ และผลการรับจ่ายเงินของส่วนราชการ ให้แก่รัฐสภาโดยตรงเป็นประจำปีในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยเฉพาะก่อนที่รัฐสภาจะได้มีการพิจารณาเพื่ออนุมัติ

งบประมาณประจำปี ซึ่งจะทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนและให้บริการแก่รัฐสภาได้โดยตรง

(2) เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงหรือสั่งการจากฝ่ายบริหาร จึงควรจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในการโยกย้าย ถอดถอน ตลอดจนการมี sanction ในลักษณะต่าง ๆ ต่อผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในลักษณะเดียวกับการแต่งตั้ง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน

(3) ควรกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจชี้ขาด หรือมีมาตรการบังคับต่อส่วนราชการในกรณีที่มีการตรวจพบว่ามีค่าใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม และให้รายงานกรณีที่เกิดขึ้นในรายงานผลการตรวจสอบที่เสนอต่อรัฐสภาด้วย ซึ่งในกรณีที่ส่วนราชการไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ก็อาจโต้แย้งได้ในโอกาสที่ต้องชี้แจงและให้เหตุผลกรณีที่เกิดขึ้นต่อรัฐสภา

จากที่กล่าวมาแล้วว่า ระบบของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพและได้ผลนั้น นอกจากรัฐสภาจะให้ความสำคัญกับการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว รัฐสภาควรจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณนั้นด้วย แม้ว่าตามหลักการแล้ว การจัดทำงบประมาณจะเป็นภารกิจในความรับผิดชอบของรัฐบาล แต่รัฐสภาก็ควรมีบทบาทที่จะพิจารณา กลั่นกรองการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลนั้นด้วย ดังนั้นรัฐสภาจึงต้องมีการพัฒนาบทบาทในเรื่องดังกล่าวขึ้นภายในรัฐสภาเอง โดยทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับรัฐบาลหรือคู่ขนานกันไป ซึ่งจะทำให้รัฐสภามีบทบาทในการกำหนดนโยบายงบประมาณ ตลอดจนทิศทาง และวงเงินงบประมาณในภาพรวมได้ อันจะทำให้บทบาทในการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภา มีความเข้มแข็งและเป็นระบบมากขึ้น กล่าวคือ เป็นทั้งการควบคุมในระดับของนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณ ทิศทาง และการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งบทบาทที่กล่าวจะเป็นบทบาทเช่นเดียวกับรัฐสภาของต่างประเทศ ดังเช่นในสหรัหรืออเมริกา เป็นต้น ดังนั้น ในประการสุดท้ายของข้อเสนอเพื่อการปรับ

ปรุ้ง จึงควรดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นที่ว่า การปรับปรุงระบบของ คณะกรรมาธิการในรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของงบประมาณแผ่นดินเสียใหม่ โดย กำหนดให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินแยก เป็น 2 คณะ คือ

(1) คณะกรรมาธิการงบประมาณแผ่นดิน

โดยให้เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของงบประมาณ วงเงินงบประมาณ และทิศทางการใช้จ่ายงบประมาณ โดยจะศึกษา วิเคราะห์ จากข้อมูลข้อสนเทศที่ได้รับ การพัฒนาจากหน่วยงานภายในของรัฐสภา (ตามที่เสนอในข้อ 6.2.1) โดย ไม่ต้องอาศัยข้อมูลจากรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งการพัฒนาระบบข้อมูลของรัฐสภาเอง นอกจากจะทำให้ได้รับข้อมูลตรงตามความต้องการใช้งานแล้ว ยังจะเป็นการ ตรวจสอบข้อมูลของทางฝ่ายรัฐบาลไปในตัวด้วย

การทำงานของคณะกรรมการคณะนี้ จะได้รับข้อมูลจาก หน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามที่เสนอแล้ว ยังจะได้รับข้อมูลจากรายงานและความเห็น ของคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะกล่าวต่อไป

(2) คณะกรรมาธิการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

ให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกัน โดยให้ทำหน้าที่ในการพิจารณารายงานผลการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ที่เสนอโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และทำหน้าที่ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในรายการที่มีความสำคัญ และเป็นที่น่าสนใจ โดยคณะกรรมการคณะนี้จะ เป็นผู้พิจารณาแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ส่วนราชการ เสนอให้รัฐสภาตั้งแต่เริ่มต้นการใช้จ่ายงบประมาณ

จากข้อเสนอกล่าวแล้วมาตั้งแต่ต้น จะทำให้ระบบของการควบคุม งบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทยมีความครอบคลุมและเป็นระบบ ที่ถูกต้องมากขึ้น ซึ่งก็จะเอื้อประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุม งบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนที่เชื่อว่า ผู้แทนของเขาจะดูแลเงินที่ประชาชนได้จ่ายไปแล้ว ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนโดยแท้จริง